

4.

LA INCORPORACIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO

EL DEBER ADICIONAL DE CUMPLIMIENTO DE LAS DECISIONES DE ÓRGANOS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS A LA LUZ DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN LA MATERIA*

Magdalena Cervantes Alcayde**

RESUMEN

A pesar de la amplitud de la reforma constitucional sobre derechos humanos, no incorporó ninguna referencia explícita al cumplimiento de las decisiones de órganos internacionales de derechos humanos. El presente texto explica por qué el deber de su cumplimiento se vio reforzado con el contenido del artículo 1o. constitucional, en cuyo marco se impulsaron tres políticas públicas a través de las cuales se buscó dar pasos en esa dirección: la elaboración de la base de datos de recomendaciones internacionales a México en materia de derechos humanos; la creación del Fideicomiso para el Cumplimiento de Obligaciones en Materia de Derechos Humanos; y del Sistema para el Seguimiento y Atención de Recomendaciones Internacionales en materia de Derechos Humanos (Seridh). Se cierra reflexionando sobre sus aportaciones y limitaciones, de cara a contar con un mecanismo nacional efectivo e integral de cumplimiento de las decisiones de órganos internacionales.

I. INTRODUCCIÓN

Hace diez años se aprobaron dos reformas constitucionales de la mayor relevancia. Una, que colocó en su centro la protección de los derechos humanos de

* Quiero agradecer la revisión especializada en derecho internacional de este texto por parte del Dr. Guillermo Estrada Adán, así como sus comentarios y sugerencias, que fueron de gran utilidad para matizar y fortalecer algunas de las ideas expuestas.

** Socióloga, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); Maestra en Derechos Humanos y Democracia, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México. Desde 2015 es Coordinadora del Observatorio del Sistema Interamericano de Derechos Humanos del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. malena.cervantes@unam.mx

fueron de fuente internacional, razón por la que se denominan de derechos humanos, y otra, por la cual se facultó al amparo para la protección de los derechos reconocidos en tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte. Si bien se trató de dos modificaciones constitucionales distintas, por su contenido fueron en un mismo sentido: reconocer los derechos humanos de fuente internacional y que la figura prevista a nivel nacional para su protección en caso de violación los incluyera. Aun cuando la reforma constitucional formalizó las obligaciones del Estado mexicano respecto de aquellos, estas habían sido contraídas desde el momento en que consintió diferentes tratados internacionales en la materia. El reconocimiento constitucional de los derechos previstos en tratados internacionales fue muy relevante en la medida en que alteró la concepción previa sobre su jerarquía supraconstitucional, ubicándolos en la cúspide del sistema jurídico.

Las implicaciones que tuvo la incorporación del derecho internacional de los derechos humanos a nivel constitucional fueron muchas: la ampliación del catálogo de derechos protegidos, la inclusión de herramientas específicas para su interpretación, el reconocimiento de las obligaciones generales que tiene el Estado y de los principios que deben definir la garantía de los derechos. Aunque la reforma constitucional no incorporó ninguna referencia explícita al cumplimiento de las decisiones de órganos internacionales de derechos humanos, el reconocimiento de los derechos previstos en tratados internacionales, por una parte, y de las obligaciones generales del Estado en materia de derechos humanos, por la otra, reforzó el deber de cumplimiento de esas decisiones.

Ofreciendo un criterio para sostener la obligatoriedad de las decisiones de órganos internacionales, en esta contribución se argumenta por qué el deber de su cumplimiento se vio reforzado con el contenido del artículo 1o. constitucional; posteriormente se analizan algunas políticas públicas impulsadas después de la reforma constitucional sobre derechos humanos de 2011 encaminadas en esa dirección, y, finalmente, a modo de cierre, se reflexiona sobre la efectividad de las acciones que se han tomado para el cumplimiento de las decisiones de órganos internacionales de derechos humanos de cara a un procedimiento de implementación y qué desafíos se observan para avanzar en este sentido.

II. EL CUMPLIMIENTO DE LAS DECISIONES DE ÓRGANOS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS

Referirse al cumplimiento de las decisiones de órganos internacionales de derechos humanos requiere, en principio, precisar a cuáles estamos aludiendo. Las decisiones que toman los órganos internacionales son de muy diversa índole,

dependiendo del tipo de órgano del que se trata y del mandato que cumple. De esta forma, nos encontramos, por ejemplo, con las decisiones que emite uno dedicado a la protección y promoción de los derechos humanos, como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), expresadas en medidas cautelares, acuerdos de solución amistosa, informes de fondo, informes de país o temáticos. O las que toma un tribunal internacional, facultado para resolver los casos contenciosos que se le presentan respecto de presuntas violaciones de los derechos humanos contenidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), para lo cual es necesario que los Estados hayan aceptado su competencia contenciosa, y que incluyen sentencias o medidas provisionales. Estos mismos tribunales tienen también una función que ha adquirido relevancia en los últimos años y que no necesita la aceptación expresa de los Estados, sino tener membresía en la Organización de los Estados Americanos (OEA): las opiniones consultivas.

A este universo diverso y amplio de decisiones se suman las que emiten los diferentes órganos de Naciones Unidas, los Comités de tratados (a cargo de supervisar el cumplimiento del tratado y de emitir informes) y el Consejo de Derechos Humanos, que cuenta con el mecanismo de Examen Periódico Universal —a través del cual se examina la situación de los derechos humanos en cada uno de los países miembros, emitiendo un informe con recomendaciones—, y las que se derivan de los Procedimientos Especiales (Relatores o Grupos de trabajo), como los informes temáticos o de país.

Además de la diversidad de decisiones, debe advertirse la naturaleza diferenciada que pueden tener, algunas con efectos vinculantes y otras más de índole recominatorio. Con independencia de cuál sea el nivel de obligatoriedad de cada tipo de decisión, desde nuestra perspectiva la vinculación de un Estado a un sistema internacional de protección de los derechos humanos, que pasa por una decisión soberana de este, conlleva el cumplimiento de todas las decisiones que este toma.

El cumplimiento de las decisiones de órganos internacionales de derechos humanos es un deber de los Estados desde el momento en que consienten un tratado de derechos humanos y aceptan la jurisdicción del órgano encargado de supervisar su cumplimiento, obligándose con el contenido del primero —los derechos previstos y las obligaciones establecidas— y con las decisiones que toma el órgano creado en el marco del tratado.¹

¹ La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, principal instrumento internacional que regula las normas convencionales, reconoce tres principios fundamentales: el libre consentimiento, la interpretación de buena fe y el *pacta sunt servanda*. El primero supone que el

De igual forma, debe tenerse en cuenta que los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos surgen como parte de órganos políticos a los cuales pertenecen los Estados que los crean. México integra la Organización de las Naciones Unidas y la Organización de los Estados Americanos, en el marco de las cuales se crearon el Sistema Universal y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Sería un sinsentido que los propios Estados que integran los órganos políticos en cuyo seno se crean los sistemas internacionales de protección no dieran cumplimiento a las decisiones que estos toman, cuando la decisión de crearlos fue de ellos, lo que supuso su acuerdo en la creación de órganos supranacionales para monitorear la situación de los derechos humanos en su jurisdicción.

A nivel nacional, aunque no se discute la obligatoriedad de cumplir con ciertas decisiones, concretamente las que toma la Corte IDH, que son claramente vinculantes (tales como las sentencias y las medidas provisionales), es común encontrarse posiciones por parte de funcionarios del Estado respecto a la no obligatoriedad de cumplir con el resto de las decisiones, sean de la Comisión Interamericana o de los órganos del Sistema de Naciones Unidas, por cuanto se trata de recomendaciones, de sugerencias de actuación o, incluso, de opiniones consultivas de la Corte IDH.

Desde nuestro punto de vista, la reforma constitucional de derechos humanos planteó, de manera implícita, el deber de cumplimiento de las decisiones de órganos internacionales de derechos humanos. El artículo 1o. constitucional en su primer párrafo establece que “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”, lo que incorpora a dichos instrumentos en el conjunto de normas que integran lo que se ha denominado *bloque de constitucionalidad*.

De acuerdo con ello, los tratados internacionales son parte del sistema de protección de derechos humanos en México. Dicha incorporación supone, dado que esas normas no contienen principios abstractos, sino prescripciones que tienen una traducción concreta, que los criterios y normas que produzcan los órganos autorizados de interpretarlas y aplicarlas previstas en los tratados implícitamente se incluyen en la referencia que hace nuestra Constitución.

consentimiento de un Estado para obligarse a un tratado está fundado en su decisión libre. El segundo indica que un Estado debe interpretar los términos de un tratado con el objetivo de hacerlo efectivo, sin engañar a su contraparte, de manera que todo tratado debe interpretarse conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del mismo en el contexto de este y teniendo en cuenta su objeto y fin. Y el tercero, que todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido de buena fe.

Esto es así debido a que las normas que integran un sistema jurídico (nacional o internacional) constituyen, en términos de Kelsen, un sistema *nomodinámico* y no uno *nomoestático* (como ocurre con los ordenamientos morales);² es decir, las normas jurídicas no se limitan a plantear principios abstractos, sino que necesitan ser desplegadas o desarrolladas en otras normas que deben crearse por parte de órganos expresamente autorizados para poder aplicarse a casos concretos. De acuerdo con la teoría de la validez jurídica planteada por Kelsen, ese desarrollo está a cargo de órganos (“poderes jurídicos”) expresamente autorizados para producir las subsecuentes normas³ que permiten la aplicación concreta o el desarrollo de los principios contenidos en las normas más generales. Esta labor interpretativa no es ajena, extraña o autónoma de las normas que contienen los principios generales, en este caso, los tratados internacionales, sino que representa su necesario desarrollo para que tengan eficacia. No reconocer lo anterior supondría condenar a las normas contenidas en los tratados internacionales a ser meros postulados abstractos no aterrizables a la realidad e ineficaces, en consecuencia, para una efectiva protección de los derechos.⁴

Si bien es cierto que los propios órganos que se derivan de los tratados no le dan el valor de norma o regla a la labor interpretativa que realizan y la denominan como resolución, observación, etc., la teoría de Kelsen sigue siendo útil para dotarla de legitimidad, por cuanto es realizada por los órganos autorizados con el objetivo de “desdoblar” las normas de los tratados para su operación. Toda postura que parta de una lógica de efectiva protección de los derechos implica aceptar que, además de la explícita enunciación que la Constitución hace de los tratados internacionales y de sus contenidos, implícitamente debe incluir la labor interpretativa (que incluye todas sus decisiones) que de ellos realizan los órganos de garantía previstos en los mismos.

En segundo lugar, el artículo 1o. constitucional estableció en su párrafo tercero que “todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos”. Las obligaciones generales en materia de derechos humanos indican el tipo de conducta que se espera del Estado para la garantía de estos derechos. Enfoquémonos en las de respetar, proteger y garantizar.

² Cfr. Kelsen, Hans, *Teoría pura del derecho*, México, UNAM, 1983, p. 203.

³ Cfr. Kelsen, Hans, *Teoría generale delle norme*, Turín, Einaudi, 1985, p. 167 y ss.

⁴ Esto no supone desconocer la labor interpretativa que han desarrollado en sede nacional las y los jueces cuando no existe interpretación por parte de los órganos autorizados o esta no es suficiente para aclarar el sentido y alcance de alguna norma.

La obligación de respetar significa que el Estado, cualquiera de sus órganos, en sus diferentes niveles (federal, local o municipal) y en cualquiera de sus funciones (ejecutiva, legislativa y judicial) no puede violentar los derechos humanos con sus acciones. Se trata de un deber de no interferir para que los derechos puedan ejercerse y se cumple mediante la abstención.⁵ La obligación de proteger, de índole positiva, supone la toma de medidas por parte del Estado para prevenir violaciones de derechos humanos cometidas por agentes estatales o particulares.⁶ Esto conlleva la existencia de un marco legal, con instituciones y capacidades suficientes, con procedimientos para realizar las tareas de vigilancia sobre los particulares y reaccionar ante los riesgos para prevenir violaciones de derechos humanos. Teniendo como finalidad prevenir violaciones de derechos humanos, la obligación de proteger incluye la investigación, la sanción de los responsables y la reparación a las víctimas, en tanto las dos primeras son una condición para evitar la impunidad y de esa forma prevenir la repetición de hechos violatorios de derechos humanos.

La obligación de garantizar tiene como objetivo mantener y mejorar el disfrute de un derecho humano, lo que exige una conducta positiva del Estado para asegurar su realización. La finalidad de esta obligación es la efectividad de los derechos, para lo cual es necesario “organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público para asegurar el pleno ejercicio de los derechos humanos”. Entre las medidas que involucra esta obligación se encuentran las de carácter legislativo y la modificación de las prácticas de agentes estatales e institucionales, lo que abarca la provisión de bienes y servicios para satisfacer los derechos.⁷ De acuerdo con lo anterior, el Estado está obligado a abstenerse de violar los derechos (como parte de la obligación de respetar), a tomar medidas preventivas de violaciones de dichos derechos (a partir de la obligación de proteger) y a impulsar todas las medidas a su alcance (a partir de la obligación de garantía) para su efectiva realización.

Sin olvidar la diversidad de decisiones que emiten los órganos internacionales de derechos humanos, ni su carácter vinculatorio o recomentario, todas ellas son coincidentes respecto de la finalidad que persiguen: mejorar la situación de los derechos humanos y tomar medidas para avanzar en su garantía.

⁵ Serrano, Sandra y Vázquez, Daniel, *Los derechos en acción. Obligaciones y principios de derechos humanos*, México, Flacso, 2013, pp. 61 y 62.

⁶ *Ibidem*, p. 64.

⁷ *Ibidem*, pp. 74-76.

Algunas decisiones se refieren a un caso en concreto de violación de derechos humanos, otras a alguna situación estructural que incide en la falta de vigencia de los derechos humanos. Con independencia de la situación individual o estructural a la que responden, en ellas se ordenan reparaciones o formulan recomendaciones al Estado con la finalidad de reparar a la(s) víctimas(as) y de incidir en los escenarios, contextos, patrones, prácticas que facilitan la ocurrencia de violaciones de derechos humanos. Es decir, en ellas se contemplan medidas de impacto tanto individual como estructural, con efectos en la sociedad en su conjunto. Es importante destacar la relevancia de las medidas de no repetición que encontramos en sentencias de la Corte Interamericana, pero también en otro tipo de decisiones sin llevar ese nombre, ya que cumplen con una función preventiva al transformar las condiciones que favorecen o inciden en la ocurrencia de violaciones de derechos humanos.

No debe perderse de vista que las recomendaciones que formula un órgano internacional a un Estado tienen una lógica y buscan asesorarlo en reformas de derecho interno, de políticas públicas, de adecuaciones institucionales, de capacitaciones, etc., para cumplir con los derechos y obligaciones que prevé el documento internacional. De esta forma, el sentido de las decisiones que emite es contribuir a la vigencia de los derechos humanos.

Pues bien, el párrafo tercero del artículo 1o. constitucional establece el deber del Estado de no violentar los derechos humanos y de tomar todas las medidas a su alcance para su garantía y para prevenir violaciones de dichos derechos. Y las decisiones de órganos internacionales de derechos humanos prevén un listado amplio de medidas para hacer frente a casos concretos de violaciones de derechos humanos o situaciones estructurales que inciden en ellas.

De esta forma, pareciera existir una coincidencia entre las obligaciones impuestas al Estado y las medidas previstas en las decisiones de órganos internacionales. El cumplimiento de estas últimas es una vía para atender las primeras, sin perder de vista que la realidad a la que responden las segundas es justamente la situación individual o estructural de derechos humanos en México, frente a la cual el Estado mexicano debe cumplir con las obligaciones generales para la vigencia de aquellos. Dicho de otra manera, las decisiones de órganos internacionales de derechos humanos son un insumo básico, que aporta medidas concretas de diferente índole para la vigencia de los derechos humanos, y su cumplimiento se enmarca dentro de las obligaciones generales.

En suma, el reconocimiento de los derechos humanos previstos en los tratados internacionales implica el cumplimiento de las interpretaciones y decisiones de los órganos previstos en ellos con la finalidad de dar efectividad a las normas de derechos humanos. Asimismo, el cumplimiento de las obligaciones generales en

materia de derechos humanos por el Estado encuentra en las decisiones de órganos internacionales un insumo fundamental para cumplir con ellas y avanzar en la vigencia de estos derechos.

III. INICIATIVAS IMPULSADAS PARA EL CUMPLIMIENTO DE DECISIONES DE ÓRGANOS INTERNACIONALES

Después del año 2011 se han impulsado algunas políticas públicas⁸ con el objetivo de avanzar en el cumplimiento de las decisiones de órganos internacionales de derechos humanos. Por razones de espacio, me referiré a tres, seleccionadas atendiendo a que la información contenida en ellas es pública y a que contaron con una metodología o reglas de operación para su funcionamiento.

Antes de referirnos a ellas, como dato contextual es significativo mencionar que el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, documento que enuncia las políticas, programas y objetivos que se seguirían durante el periodo que abarca, señaló que uno de estos objetivos era garantizar el respeto y protección de los derechos humanos y la erradicación de la discriminación,⁹ para lo cual previó instrumentar una política de Estado en derechos humanos¹⁰ que incluyó, como una de sus líneas de acción, “dar cumplimiento a las recomendaciones y sentencias de los organismos nacionales e internacionales de derechos humanos y promover una política pública de prevención a violaciones de derechos humanos”.¹¹ Conforme

⁸ Existen múltiples definiciones de lo que es una política pública; destaco de ellas dos elementos: acciones que un gobierno impulsa y que tienen como finalidad atender un problema público. Cfr. Morales Sánchez, Julieta, *Políticas públicas y derechos humanos*, México, Porrúa, 2020, p. 10.

⁹ Gobierno de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, p. 110.

¹⁰ Entre las líneas de acción que dicha política previó se enuncian: establecer un programa dirigido a la promoción y defensa de los derechos humanos, incluidos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales; promover la implementación de los principios constitucionales en materia de reconocimiento y protección de derechos humanos; promover mecanismos de coordinación con las dependencias y entidades de la administración pública federal, para lograr mayor incidencia en las políticas públicas de derechos humanos; establecer mecanismos de colaboración para promover políticas públicas de derechos humanos con todas las autoridades del país; promover adecuaciones al ordenamiento jurídico nacional, para fortalecer el marco de protección y defensa de los derechos humanos; generar información que favorezca la localización de personas desaparecidas; actualizar, sensibilizar y estandarizar los niveles de conocimiento y práctica de los servidores públicos federales en materia de derechos humanos; promover acciones para la difusión del conocimiento y práctica de los derechos humanos; promover los protocolos de respeto de los derechos humanos en la actuación de las Fuerzas Armadas y las policías de todo el país; *dar cumplimiento a las recomendaciones y sentencias de los organismos nacionales e internacionales de derechos humanos, y promover una política pública de prevención a violaciones de derechos humanos*; impulsar la inclusión de los derechos humanos en los contenidos educativos a nivel nacional, y fortalecer los mecanismos de protección de defensores de derechos humanos y de periodistas. *Ibidem*, pp. 110 y 111.

¹¹ *Ibidem*, p. 111.

a lo anterior, desde el Ejecutivo se previó, como parte de su política en derechos humanos, cumplir con las recomendaciones y sentencias de órganos internacionales, insertándose dentro de este objetivo las siguientes iniciativas: elaboración de la base de datos de recomendaciones internacionales a México en materia de derechos humanos; creación del Fideicomiso para el Cumplimiento de Obligaciones en Materia de Derechos Humanos y el Sistema para el Seguimiento y Atención de Recomendaciones Internacionales en materia de Derechos Humanos (Seridh).

3.1. Elaboración de la base de datos de Recomendaciones Internacionales a México en Materia de Derechos Humanos

La vinculación de México a los sistemas de Naciones Unidas e Interamericano llevó a que se le dirigieran una gran cantidad de recomendaciones con la finalidad de cumplir con sus compromisos internacionales en materia de derechos humanos. La falta de estudios en profundidad y con detenimiento de este cúmulo de recomendaciones llevó a la construcción de la base de datos de Recomendaciones Internacionales a México en Materia de Derechos Humanos, como una iniciativa conjunta de la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Oficina en México del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (Iteso),¹² buscando “incentivar la elaboración de trabajos académicos de investigación que se centraran de manera explícita en las recomendaciones, y de esta manera nos ayudaran a comprender mejor lo que éstas nos dicen sobre la situación de derechos humanos en México y sobre los retos y obstáculos para su implementación”.¹³ La base de datos contiene

... las recomendaciones que han sido formuladas al Estado mexicano por parte de mecanismos de derechos humanos de distinta naturaleza jurídica, desde las provenientes de sentencias de tribunales internacionales de derechos humanos cuya competencia contenciosa ha sido aceptada por el Estado mexicano, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y las recomendaciones formuladas por órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos de los que México es Estado parte, hasta las

¹² Véase “Recomendaciones Internacionales a México en Materia de Derechos Humanos”, Secretaría de Relaciones Exteriores, Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Centro de Investigación y Docencia Económicas, e Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (<http://recomendacionesdh.mx/inicio/bienvenidos>).

¹³ Anaya Muñoz, Alejandro y García Campos, Alán (comps.), *Recomendaciones internacionales a México en materia de derechos humanos. Contrastes con la situación en el país*, México, Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2014, p. 7.

recomendaciones de procedimientos especiales y del Mecanismo de Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.¹⁴

Entre sus objetivos se mencionan: ofrecer a las autoridades federales y locales, organizaciones de la sociedad civil, defensoras y defensores de derechos humanos, personas que trabajan en la academia, estudiantes, periodistas y público en general una base de datos accesible, permanentemente actualizada, versátil y de acceso público sobre las recomendaciones y medidas de reparación dirigidas a México por parte de los órganos internacionales de derechos humanos de la ONU y la OEA; impulsar acciones que potencien la implementación de las citadas recomendaciones y medidas de reparación, particularmente en el ámbito de la política pública, la actividad legislativa y el quehacer jurisdiccional, y facilitar ejercicios de seguimiento en la implementación de las recomendaciones y medidas de reparación.

Debe señalarse que si bien esta herramienta se publicó el año previo a la reforma constitucional sobre derechos humanos se inscribe claramente dentro del objetivo de cumplir con las recomendaciones de órganos internacionales de derechos humanos, al sistematizarlas como vía para su implementación.

Esta iniciativa es particularmente relevante por tratarse del primer ejercicio público de sistematización de las recomendaciones dirigidas al Estado mexicano incorporando de manera integral las formuladas por los órganos de tratados y procedimientos especiales de Naciones Unidas y por la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos, incluyendo a sus relatores especiales y al Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes. Asimismo, se trata de una herramienta actualizada que contribuye a la “difusión, seguimiento e instrumentación de las recomendaciones emitidas por mecanismos internacionales de derechos humanos al Estado mexicano”. Debe destacarse, igualmente, que fue construida por una Secretaría del Estado mexicano, ONU-DH y dos centros académicos.

3.2. Creación del Fideicomiso para el Cumplimiento de Obligaciones en Materia de Derechos Humanos

Una de las primeras dificultades a las que se enfrenta el cumplimiento de decisiones de órganos internacionales de derechos humanos es la provisión de los recursos económicos con los cuales atender dichos compromisos. En el caso de México, la Secretaría de Gobernación, dependencia del Ejecutivo Federal

¹⁴ Cfr. “Recomendaciones Internacionales a México”, *op. cit.*

coordinadora de los trabajos para el cumplimiento de obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, no contaba con las previsiones administrativas y económicas necesarias, lo que le imponía llevar a cabo presupuestaciones extraordinarias de recursos para cumplir con ellas y causaba retraso en la labor. Asimismo, tratándose de solicitudes de medidas cautelares o provisionales por actos de hostigamiento o amenazas de servidores públicos o privados, la respuesta debía ser inmediata y con los medios adecuados e idóneos para su implementación oportuna, lo que resultaba complicado cuando no se contaba con los medios económicos para ello.

Esta situación llevó a la creación en octubre de 2012 del Fideicomiso para el Cumplimiento de Obligaciones en Materia de los Derechos Humanos, integrado con recursos públicos, como una fuente financiera para ampliar el presupuesto de la Secretaría de Gobernación, a fin de que atendiera los gastos derivados de las reparaciones y medidas provisionales y cautelares que por sus características no se hubiesen presupuestado en el presupuesto anual. El Fideicomiso se creó con la finalidad de atender las recomendaciones derivadas de las sentencias y medidas provisionales dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como las medidas cautelares dictadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).¹⁵ En abril del 2014, el Fideicomiso fue modificado a efecto de incluir

... las soluciones amistosas, las reparaciones derivadas de las recomendaciones y resoluciones que emitan la CIDH o los órganos de tratados de las Naciones Unidas, así como las recomendaciones que emita la CNDH en las que la dependencia o entidad señalada como responsable de reparar el daño causado por violaciones de derechos humanos, acepte la recomendación y aporte los recursos correspondientes al fideicomiso, así como las obligaciones pecuniarias previstas en los convenios que sean suscritos por la Segob, siempre que en los mismos, cualquiera que sea su denominación se reconozca la responsabilidad del Estado mexicano por las violaciones de derechos humanos.¹⁶

En las Reglas de Operación del Fideicomiso se establecieron los tipos de pagos que serían realizados a través del mismo: reparaciones ordenadas por la Corte IDH, mediante sentencias que emita en casos en contra del Estado mexicano y que requieran de erogaciones en numerario para su cumplimiento;¹⁷

¹⁵ Reglas de Operación del Fideicomiso para el Cumplimiento de Obligaciones en Materia de los Derechos Humanos, *Diario Oficial de la Federación*, 29 de mayo de 2014.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ Lo que incluye indemnizaciones por daño material e inmaterial sufrido por las víctimas, así como las costas y gastos generados por el litigio del caso; becas educativas que permitan cubrir el costo de educación del beneficiario por la temporalidad establecida en la sentencia o, en

reparaciones por recomendaciones o resoluciones de la CIDH u órganos de tratados de las Naciones Unidas que requieran de erogaciones en numerario para su cumplimiento, así como acuerdos de solución amistosa suscritos por el Estado mexicano que sean aprobados por la CIDH mediante resolución, correspondientes a daños inmateriales y materiales; reparaciones por recomendaciones de la CNDH que requieran de erogaciones en numerario para su cumplimiento, siempre que la dependencia o entidad responsable aporte los recursos de manera previa al fideicomiso o, en caso de que no le sea posible, resarza los recursos al mismo; reparaciones pactadas en convenios suscritos por la Secretaría de Gobernación con las víctimas que requieran de erogaciones en numerario para su cumplimiento y medidas provisionales ordenadas por la Corte IDH y medidas cautelares dictadas por la CIDH, la CNDH y los órganos de tratados que requieran para su implementación erogación de recursos.¹⁸

La publicación de las Reglas de Operación del Fideicomiso contribuyó a transparentar el funcionamiento, operación y destino de los recursos y debe leerse como una iniciativa para dar cumplimiento a las resoluciones y recomendaciones de organismos nacionales e internacionales de derechos humanos, específicamente de aquellas que suponen una erogación de recursos públicos.

El Fideicomiso debe verse ciertamente como una política pública que incide de manera muy importante en el cumplimiento de las decisiones de organismos internacionales de derechos humanos, específicamente de aquellas que conllevan el uso de recursos públicos y, de esa forma, en la reparación de las víctimas de violaciones de derechos humanos. Sin embargo, el Fideicomiso resulta insuficiente, considerando que muchas de las medidas dictadas no solo requieren de recursos económicos, sino también de otro tipo de acciones, y que muchas de ellas no están dirigidas a personas en concreto, sino a la sociedad en su conjunto, como por ejemplo la elaboración de protocolos de actuación para funcionarios públicos, el

caso de no haberse especificado, hasta que concluya sus estudios superiores; atención médica y psicológica, la cual se proporcionará mediante instituciones públicas del Estado y no implicará la erogación de recursos, salvo que la sentencia establezca que se deberá cubrir a través del pago de un monto determinado o que no pueda ser cubierta por dichas instituciones públicas; infraestructura relativa a memoriales a favor de las víctimas, centros comunitarios, clínicas de salud, placas en memoria de las víctimas, escuelas, plazas públicas, etc. *Cfr. Ibidem.*

¹⁸ Dentro de las que se pueden encontrar el suministro e instalación de equipos de telecomunicaciones (telefonía satelital, radio o celular, sistemas de GPS o botones de pánico), de seguridad en inmuebles (alarmas, cerraduras, cámaras de vigilancia, puertas automáticas, interfonos, cercas eléctricas o rejas) y de seguridad física (chalecos balísticos, detectores de metales, vehículos, entre otros), así como servicios de resguardo (arrendamiento de inmuebles, compra de boletos de transporte, mudanza, hospedaje, gastos de alimentación, etc.). *Cfr. Ibidem.*

impulso de programas de capacitación para funcionarios o de educación en derechos humanos, la creación de bases de datos, etc.

Debe mencionarse de igual forma que, aun con la existencia de un Fideicomiso para el cumplimiento, existen medidas muy concretas, como la atención médica, psicológica o psiquiátrica,¹⁹ el pago de indemnizaciones por daños materiales e inmateriales²⁰ o becas educativas²¹ que para su realización requieren de recursos públicos y que aún así siguen pendientes, lo que nos obliga a matizar la efectividad del Fideicomiso.

Cuando pensamos en medidas de naturaleza estructural, de la mayor relevancia por cuanto con ellas se busca transformar los contextos, prácticas y escenarios que inciden en que ocurran violaciones de derechos humanos, el cumplimiento necesariamente tiene que mirarse más allá de la existencia de partidas presupuestales, indudablemente necesarias e indispensables, pero insuficientes.

3.3. Sistema para el Seguimiento y Atención de Recomendaciones Internacionales en Materia de Derechos Humanos (SERIDH)²²

La Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) presentó a principios del año 2020 la plataforma Sistema para el Seguimiento y Atención de Recomendaciones Internacionales en Materia de Derechos Humanos. Se trata de una herramienta informática que sistematiza las recomendaciones formuladas al Estado mexicano por parte de órganos de tratados, mecanismos, procedimientos especiales de derechos humanos del Sistema de Naciones Unidas y del Sistema Interamericano. De manera adicional, incorpora las acciones reportadas por distintas autoridades para su atención, vinculando tanto las recomendaciones como sus acciones de atención con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030.²³

A junio de 2021, el Seridh reportaba 3,549 recomendaciones de los órganos de tratados y de la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos, recibidas entre 1994 y el 2021, relativas a múltiples temas: acceso a la justicia y

¹⁹ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 16 de noviembre de 2009, Serie C, No. 205; Corte IDH, Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco vs. México, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 28 de noviembre de 2018, Serie C, No. 371.

²⁰ Cfr. Corte IDH, caso Alvarado Espinoza y otros vs. México, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 28 de noviembre de 2018, Serie C, No. 370.

²¹ Cfr. Corte IDH, caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco vs. México, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 28 de noviembre de 2018, Serie C, No. 371.

²² Para consultarla, accédase al portal Seridh (<https://seridh.sre.gob.mx/publico>).

²³ Gobierno de México, "La SRE presentó el Sistema de Seguimiento y Atención de Recomendaciones Internacionales en materia de Derechos Humanos (Seridh)", Comunicado No. 053.

debido proceso, covid-19, democracia y Estado de derecho, desaparición forzada, detención arbitraria, ejecuciones extrajudiciales, tortura, tratos crueles, inhumanos y/o degradantes, fuerzas armadas, pobreza, educación, vivienda, empresas y derechos humanos, y grupos de población: mujeres, niñas, niños y adolescentes, personas adultas mayores, afrodescendientes, con discapacidad, desplazadas internas, migrantes y solicitantes de asilo, pueblos indígenas, lesbianas y gays, bisexuales, transgénero e intersexuales, *queer* (LGBTIQ+), entre otros.

En su diseño, el Seridh tiene una fortaleza: incluir las acciones reportadas por diversas instituciones del Estado y las entidades federativas (incluye 2,367 acciones) para dar cumplimiento a las recomendaciones formuladas por organismos internacionales de derechos humanos. Sin embargo, la base de datos pública no permite visualizar de manera simultánea la recomendación y las acciones tomadas, lo que impide asociarlas. Este diseño dividido de la base de datos entre recomendaciones, por una parte, y acciones reportadas, por la otra, dificulta dar cuenta de los avances del Estado para cumplir con los compromisos internacionales.

De acuerdo con la revisión de la metodología, las bases de datos y la opción de búsqueda avanzada, el Seridh presenta varias limitaciones²⁴ que deberían considerarse, si interesa que sea efectivamente una herramienta que sistematice de manera integral las recomendaciones de organismos internacionales de derechos humanos y las acciones realizadas para darles cumplimiento. Contar con una base de datos con las recomendaciones formuladas por órganos internacionales de derechos humanos es, sin duda, un primer paso para su implementación, así como para transparentar y publicitar ante la sociedad en su conjunto las medidas que se han tomado para cumplir con ellas, pero para el cumplimiento no basta con esto. Tener bases de datos de recomendaciones y acciones tomadas es una herramienta fundamental de cualquier gobierno que se diga comprometido con la vigencia de los derechos humanos y busque mostrar su compromiso con las obligaciones internacionales y los pasos que da en ese sentido, pero es insuficiente.

²⁴ Las recomendaciones no son exhaustivas y se refieren a algunas de las fuentes en las que se han formulado. Por ejemplo, respecto de las recomendaciones de la CIDH, no se incluyen las que se derivan de medidas cautelares, informes de fondo, acuerdos de solución amistosa. Las recomendaciones no precisan plazos de cumplimiento ni individualizan a la población beneficiaria, cuando en muchos casos sí establecen cuáles son estos plazos y precisan los nombres de las personas a las que van dirigidas. Las acciones que se refieren como realizadas no están validadas ni por las víctimas ni por sus representantes ni por organizaciones de la sociedad civil. La base de datos de acciones reportadas debe alimentarse de manera permanente, previa validación de las mismas, e incluir la información de la entidad emisora y el texto de la recomendación. La opción de búsqueda avanzada debe incluir entre los filtros previstos el tipo de decisión. El Seridh no es un sistema accesible, por lo que se necesita replantearlo pensando en que sea una herramienta de fácil acceso y uso y que su diseño no sea un obstáculo para su utilización.

El cumplimiento de decisiones de órganos internacionales de derechos humanos involucra la existencia de un partida presupuestal –a nivel federal y de las entidades federativas– para cumplir con ellas. También requiere de un espacio de articulación interinstitucional, con representación de los tres poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y en los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) para involucrarlos en el cumplimiento de esas decisiones y de las obligaciones generales en materia de derechos humanos que tiene el Estado mexicano.

En el diseño e implementación de las políticas públicas descritas el debate sobre la obligatoriedad o no de las decisiones de órganos internacionales no frenó avanzar en ellas, por el contrario, mostró una actuación clara y voluntaria del Estado de progresar en su cumplimiento. Ello podría leerse como una muy buena señal, porque el Estado mexicano ha trasladado la discusión de la vinculatoriedad o no de las decisiones a una dimensión de ejecución, más allá de la reflexión normativa formal que a veces pausa el cumplimiento.

El impulso de las políticas descritas ciertamente envía un mensaje que no puede desconocerse: el interés del Estado mexicano de impulsarlas con una lógica de avanzar en el cumplimiento de las decisiones de órganos internacionales. No podría negarse su incidencia en esa ruta. Sin embargo, también es preciso reconocer cuáles han sido sus limitaciones.

IV. A MODO DE CIERRE

Las políticas a las que se ha hecho referencia, impulsadas en los últimos diez años para incidir en el cumplimiento de las decisiones de órganos internacionales de derechos humanos, aportan en el sentido de sistematizar –organizar, clasificar– las reparaciones y recomendaciones formuladas y crear un fondo para cumplir con ellas, pero no representan un verdadero y efectivo mecanismo de cumplimiento.

La implementación de las decisiones de órganos internacionales requiere de un marco legal o reglamentario que precise su funcionamiento, especifique a cargo de qué dependencia del gobierno estaría, cómo articularía a los diferentes actores a cargo del cumplimiento de una decisión, cuente con una partida presupuestal para impulsar el cumplimiento de las recomendaciones, y posea con un procedimiento muy efectivo para dar seguimiento a las medidas impulsadas. Claramente, debería dejar claro que la creación de un mecanismo de este tipo no es una política sexenal y, por el contrario, escapa a esa lógica para ser parte de una política del Estado mexicano, con independencia de quien lo gobierne.

La revisión de las políticas impulsadas muestra que se trata de iniciativas fragmentadas, a través de las cuales no se hace un abordaje integral del cumplimiento,

sino que se atienden algunos de sus aspectos: la sistematización de las medidas dictadas y la creación de un fondo para impulsarlas. Lo realizado deja ver los avances, pero también los desafíos que tenemos como país para contar con un mecanismo efectivo de cumplimiento.

En otros países de la región se ha avanzado en el cumplimiento de decisiones de órganos internacionales a través de decretos del Ejecutivo y marcos legales, en áreas institucionalizadas con ese fin. La experiencia comparada y sus resultados deberían ser revisados a nivel nacional para evaluar su pertinencia y efectividad en el caso mexicano.

El rico marco constitucional que surgió de la reforma de 2011 no ha servido para dar pasos más firmes, articulados e integrales mediante los cuales cumplir con las decisiones de órganos internacionales. Ojalá las ideas vertidas en este espacio motiven a diversos actores de diferentes ámbitos a pensar qué nos hace falta. Insistiría en que el cumplimiento de aquellas representa una ruta cierta para avanzar en la vigencia de los derechos humanos en México.

V. BIBLIOGRAFÍA

- ANAYA MUÑOZ, Alejandro y GARCÍA CAMPOS, Alán (comps.), *Recomendaciones internacionales a México en materia de derechos humanos. Contrastes con la situación en el país*, México, Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2014. http://recomendacionesdh.mx/upload/EnsayosRecomendaciones_WEB.pdf
- GOBIERNO DE LA REPUBLICA, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. https://www.snieg.mx/contenidos/espanol/normatividad/MarcoJuridico/PND_2013-2018.pdf
- GOBIERNO DE MÉXICO, “La SRE presentó el Sistema de Seguimiento y Atención de Recomendaciones Internacionales en materia de Derechos Humanos (SERIDH)”, Comunicado No. 053. <https://www.gob.mx/sre/prensa/la-sre-presento-el-sistema-de-seguimiento-y-atencion-de-recomendaciones-internacionales-en-materia-de-derechos-humanos-seridh?idiom=es>
- KELSEN, Hans, *Teoría pura del derecho*, México, UNAM, 1983.
- KELSEN, Hans, *Teoría generale delle norme*, Turín, Einaudi, 2020.
- MORALES SÁNCHEZ, Julieta, *Políticas públicas y derechos humanos*, México, Porrúa, 2020.
- REGLAS DE OPERACIÓN DEL FIDEICOMISO PARA EL CUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES EN MATERIA DE LOS DERECHOS HUMANOS, *Diario Oficial de la Federación*, 29 de mayo de 2014. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5346590&fecha=29/05/2014
- SERRANO, Sandra, VÁZQUEZ, Daniel, *Los derechos en acción. Obligaciones y principios de derechos humanos*, México, Flacso, 2013.

Jurisprudencia

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CORTE IDH), Caso González y otras (“Campo Algodonero”) *vs.* México, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 16 de noviembre de 2009, Serie C, No. 205.

CORTE IDH, Caso Alvarado Espinoza y otros *vs.* México, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 28 de noviembre de 2018, Serie C, No. 370.

CORTE IDH, Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco *vs.* México, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 28 de noviembre de 2018, Serie C, No. 371.