

LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA UNIVERSAL DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

Alán García Campos*

RESUMEN

Este ensayo examina la relación entre la reforma constitucional de derechos humanos de 2011 y la vinculación del país con diversas instancias internacionales del Sistema Universal de Promoción y Protección de los Derechos Humanos. Para ello, propone un análisis comparativo de las acciones y procedimientos emprendidos por el Estado y múltiples organismos internacionales de control, diez años antes de la reforma constitucional y diez años después de la misma. Esta revisión contrastada de visitas, informes, dictámenes, comunicaciones, recomendaciones y tratados de derechos humanos entre estos dos periodos arroja que, pese a algunos avances –como la aceptación de la competencia del Comité contra la Desaparición Forzada o un mayor conocimiento de casos por parte de los órganos de supervisión–, la reforma constitucional del 2011 no ha fortalecido la relación del Estado mexicano con el Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos.

I. INTRODUCCIÓN

La reforma constitucional de derechos humanos marcó un hito. Su adopción generó un nuevo paradigma que ha tenido, sin lugar a dudas, importantes efectos en favor de la promoción, protección y garantía de los derechos humanos. Al aprobarse, se transformaron positivamente varios de los pilares constitucionales

* Trabajador en la Oficina en México del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos; profesor en materias relacionadas con derechos humanos, derecho constitucional y derecho internacional en diversas universidades de México. Todo lo expresado en el presente ensayo es obra exclusiva del autor y no representa necesariamente la posición de la institución donde labora o ha impartido la docencia. agarcia@ohchr.org

en materia de derechos humanos.¹ Uno de los artículos constitucionales reformados fue el 89, relativo a la política exterior. En virtud de la reforma se agregó “el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos”, como principios normativos de la política exterior. El presente ensayo pretende mostrar las relaciones entre la reforma constitucional y la vinculación de México con algunas de las instancias internacionales del sistema universal de promoción y protección de los derechos humanos en determinados ámbitos. A partir de ciertos temas, sobre los cuales existe información pública disponible, se analiza la evolución en la relación que el Estado mexicano ha sostenido con los órganos del Sistema de la Organización de las Naciones Unidas.² La metodología de trabajo principalmente empleada consiste en comparar, cuando esto es posible, lo que ocurrió en los diez años previos a la entrada en vigor de la reforma constitucional de derechos humanos con los diez años transcurridos desde entonces, tomando como referencia algunas de las principales atribuciones de los órganos mencionados. De esta forma, se podrá observar si hay un paralelismo entre la reforma constitucional y un mayor ejercicio en algunas de las competencias de dichos órganos. El ensayo no pretende ser exhaustivo en la descripción de la relación existente, sino dar algunas pistas y abrir algunos espacios para ejercicios de reflexión futura.

II. VISITAS DE PAÍS

Los Procedimientos Especiales del Consejo de Derechos Humanos son mandatos desempeñados por personas expertas independientes en una diversidad de temas, quienes están habilitados para hacer visitas a los países. Dichas visitas se realizan con el objetivo de evaluar la situación de derechos humanos en ellos. Durante las mismas, los expertos de Procedimientos Especiales se reúnen con diversos actores, tanto públicos como no gubernamentales, incluyendo agencias de Naciones Unidas y otros organismos internacionales. Las hallazgos, conclusiones y recomendaciones de las visitas se publican y presentan ante el Consejo de Derechos Humanos. De 1997 a mayo de 2021 México fue visitado 24 veces por Procedimientos Especiales. En marzo de 2001, el país realizó una invitación permanente, es decir, una invitación a todos los representantes de Procedimientos Especiales a

¹ La reforma constitucional en derechos humanos debe encuadrarse con la adopción, casi simultánea, de la reforma constitucional en materia de amparo.

² El presente ensayo se centra exclusivamente en el sistema universal de promoción y protección de los derechos humanos, por lo que no abarca la relación de México con el sistema interamericano de promoción y protección de los derechos humanos.

través de la cual el Estado anunció que aceptaría todas las visitas solicitadas. Sin duda, una buena noticia, que recién cumplió 20 años.³

Para tomar un referente objetivo acerca del impacto que ha tenido la reforma constitucional en derechos humanos como elemento para la realización de visitas por parte de Procedimientos Especiales, el tiempo es un buen indicador. En este sentido, en los diez años anteriores desde la entrada en vigor de la reforma constitucional de derechos humanos fueron doce las visitas por Procedimientos Especiales adelantadas en el país y a partir de la entrada en vigor han sido ocho. Estos datos indican que la reforma constitucional no ha potenciado la realización de visitas. Por el contrario, las mismas se han reducido en una tercera parte (cuatro).

Podría argüirse que la pandemia del covid-19 ha interferido en la realización de las visitas de los Procedimientos Especiales, lo que es cierto.⁴ En este sentido, considerando que la pandemia fue oficialmente declarada en marzo de 2020 por la Organización Mundial de la Salud (OMS), una opción sería reducir del plazo de estimación de diez años los meses transcurridos en pandemia. La comparación arrojaría prácticamente el mismo resultado, pues en un periodo de 8 años 9 meses, antes de la pandemia, se habrían realizado once visitas, por ocho efectuadas con posterioridad. Lo anterior acredita que la reforma constitucional no ha sido un factor acelerador de las visitas por parte de Procedimientos Especiales. Por el contrario, su realización se ha visto reducida, a pesar del número cada vez más creciente de mandatos del Consejo de Derechos Humanos (en la actualidad 44), la formulación ascendente de solicitudes de visitas (en la actualidad, 12 están pendientes de realización⁵) y la existencia de una invitación permanente por parte del Estado.

Los órganos creados en virtud de los tratados también pueden realizar visitas a los países y desarrollar investigaciones, si reciben información fidedigna sobre violaciones graves o sistemáticas de los tratados ratificados por un Estado parte. En relación con México, existen cuatro comités habilitados para desarrollar dicha atribución: el Comité contra la Tortura, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y el Comité contra la Desaparición Forzada. El Estado mexicano

³ Información disponible en: Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR), "Visitas a los países de los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos desde 1998", México. <https://spinternet.ohchr.org/ViewCountryVisits.aspx?visitType=all&country=ME&Lang=sp>

⁴ Las visitas programadas de la Relatora Especial sobre la trata de personas, especialmente mujeres y niños, y de la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, han sido pospuestas en el marco de la pandemia.

⁵ Información disponible en OHCHR, "Visitas a los países de los procedimientos especiales", México.

aún no ha ratificado los protocolos facultativos pertinentes que permitirían al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y al Comité de los Derechos del Niño realizar dicha función.

De nueva cuenta, tomando como referente una temporalidad de diez años antes y después de la entrada en vigor de la reforma constitucional en derechos humanos, se observa que la aprobación de la reforma no supuso un incremento de las visitas por parte de los órganos de supervisión de los tratados. En los diez años anteriores, el Comité contra la Tortura y el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer realizaron una visita al país. Desde la entrada en vigor de la reforma constitucional en derechos humanos, no se ha realizado ninguna visita de esta naturaleza, no obstante que, desde el año 2013, el Comité contra la Desaparición Forzada ha solicitado una visita con base en de lo dispuesto por el artículo 33 de la *Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas*.

Mención aparte merece el Subcomité para la Prevención de la Tortura, quien, de acuerdo con el *Protocolo facultativo contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, puede desarrollar visitas periódicas a los Estados parte. En este caso, una visita se ha realizado a México con anterioridad a la entrada en vigor de la reforma constitucional de derechos humanos y una visita con posterioridad. De acuerdo con el artículo 16 del *Protocolo facultativo de la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, el Subcomité para la Prevención publicará su informe siempre que el Estado parte le pida que lo haga. Los dos informes derivados de las visitas a México del Subcomité para la Prevención de la Tortura se han hecho públicos (el primero de los informes a partir de una resolución dictada por el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, producto de una solicitud de información formulada por actores de la sociedad civil; el segundo por decisión del gobierno).

En conclusión, la entrada en vigor de la reforma constitucional de derechos humanos no ha sido un factor acelerador de la realización de visitas por parte de los mecanismos de derechos humanos de la Organización de las Naciones Unidas.

III. EXAMEN DE LOS INFORMES PERIÓDICOS DE MÉXICO ANTE LOS ÓRGANOS DE SUPERVISIÓN DE LOS TRATADOS

Si se compara cómo ha evolucionado la atribución de los órganos de supervisión de los tratados de examinar los informes periódicos que presentan los Estados partes, se comprueba que en los diez años anteriores a la entrada en vigor de la reforma constitucional de derechos humanos se realizaron doce ejercicios

de revisión a México, igual número que el registrado en los diez años posteriores a la entrada en vigor. Cabe acotar que en los diez años previos a la entrada en vigor de la reforma constitucional el número de tratados internacionales de derechos humanos vigentes para México era menor, lo que significa que el universo de posibles revisiones periódicas ha aumentado en la medida en que han entrado en vigor algunos instrumentos internacionales en los últimos años, sin que esta circunstancia se haya traducido en un mayor número de ejercicios de revisión a México.⁶ De igual manera relevante resulta el decir que, al momento de escribir el presente ensayo, el Estado mexicano no cuenta con retraso alguno en la presentación de sus informes periódicos ante los órganos de supervisión de los tratados, lo cual es positivo y un buen indicador del relacionamiento con dichos órganos.

IV. DICTÁMENES EMITIDOS POR LOS ÓRGANOS DE SUPERVISIÓN DE LOS TRATADOS

El marco temporal adoptado en el presente ensayo indica que donde sí se ha presentado un cambio relevante es en relación a la emisión de dictámenes por parte de los órganos de supervisión de los tratados. Ciertamente, el conocimiento por parte de dichos órganos depende del accionar de personas que alegan una violación de los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales, pero también de la apertura mostrada por el Estado para abrir las avenidas de justicia-bilidad ante los órganos de supervisión.

En marzo de 2002, México aceptó las competencias del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, del Comité de Derechos Humanos, del Comité contra la Tortura y del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer; en 2007 aceptó la competencia del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios (atribución aún no vigente a nivel mundial, por no haberse alcanzado el número que contempla la convención respectiva) y en 2020 del Comité contra la Desaparición Forzada.

Para mayo de 2021, nueve dictámenes han sido aprobados por los órganos de supervisión de los tratados. Todas las comunicaciones se presentaron con posterioridad a la entrada en vigor de la reforma constitucional de derechos humanos. En ocho de los nueve dictámenes se ha determinado la responsabilidad

⁶ En esta comparativa cabe aclarar que el número de revisiones a un país depende, entre otros factores, del número y periodicidad de los informes presentados por los Estados y del calendario que adopta cada Comité para llevar a cabo las revisiones.

internacional del Estado. Seis casos han sido resueltos por el Comité de Derechos Humanos, uno por el Comité contra la Tortura, uno por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y uno por el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

V. ACCIONES URGENTES DEL COMITÉ CONTRA LA DESAPARICIÓN FORZADA

Una herramienta disponible en México, casi a la par de la entrada en vigor de la reforma constitucional de derechos humanos, es la acción urgente ante el Comité contra la Desaparición Forzada, cuya finalidad es que se busque y localice a una persona desaparecida, sobre la base de lo dispuesto por el artículo 30 de la *Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas*, vigente desde diciembre del 2010. En este rubro no hay punto posible de comparación antes y después de la reforma constitucional. No obstante, hay que destacar el amplio uso de las acciones urgentes y el debate en curso ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación a su carácter y naturaleza.

De 2012 al 31 de agosto del 2020, el Comité contra la Desaparición Forzada registró un total de 968 solicitudes de acción urgente. De estas, 413 se relacionan con México. En 85% de los casos, el Comité ha remitido recordatorios al Estado mexicano para que responda. Permanecen desaparecidas 323 personas de las 367 sobre cuyos casos relacionados con eventos ocurridos en México el Comité ha emitido una acción urgente.⁷

VI. COMUNICACIONES Y OPINIONES DE LOS PROCEDIMIENTOS ESPECIALES DEL CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS

De junio de 2011 a abril del 2021, 157 comunicaciones han sido remitidas por los expertos de Procedimientos Especiales del Consejo de Derechos Humanos a México. De este universo, en 100 de estas comunicaciones el Estado ha respondido. Ello supone que el Estado mexicano ha dado respuesta aproximadamente a dos de cada tres comunicaciones. Ahora bien, si se compara con la media global registrada en los últimos años, en donde de las 6,072 comunicaciones enviadas los Estados han respondido a 3,226, esto es, el 53.12% de las comunicaciones remitidas, México estaría dando una respuesta mayor a la que se registra a nivel global, aunque todavía falta un importante camino para alcanzar la respuesta a todas las comunicaciones.

⁷ Comité contra la Desaparición Forzada, "Report on requests for urgent action submitted under article 30 of the Convention", CED/C/19/2, octubre de 2020, <https://www.ohchr.org/SP/HRBodies/CED/Pages/ConventionCED.aspx>

En el caso del Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias, el cual tiene la facultad de emitir opiniones sobre casos individuales, de las 47 decisiones emitidas en relación con México, en 32 el Grupo de Trabajo ha estimado que se ha cometido una detención arbitraria, en 14 no ha emitido decisión al no contar con elementos suficientes y en una ha considerado que la detención no ha sido arbitraria. De las 47 decisiones, 27 se han resuelto con posterioridad a la reforma constitucional de derechos humanos, esto es, en los diez años transcurridos desde entonces. En los diez años previos a la adopción de la entrada en vigor de la reforma constitucional fueron 11 los casos resueltos por el Grupo de Trabajo. Ello evidencia un incremento notable en el uso de esta herramienta por parte de las personas que perciben que han sido afectadas por esta violación a los derechos humanos.

VII. RECOMENDACIONES DE LOS ÓRGANOS DE PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DEL SISTEMA DE NACIONES UNIDAS

Al tomar como referente la fecha de adopción de la reforma constitucional de derechos humanos y el número de recomendaciones formuladas por los órganos de protección y promoción de los derechos humanos del Sistema de Naciones Unidas, se observa que en los diez años anteriores a la reforma se adoptaron 1,750 recomendaciones por parte de dichos órganos, mientras que en los diez años posteriores se adoptaron 1,655.⁸ Se trata de un número cercano, pero es necesario precisar que en los diez años que van de junio del 2011 a junio del 2021 existen más órganos dentro del Sistema de Naciones Unidas. Adicionalmente, el Mecanismo del Examen Periódico Universal, que suele arrojar un número mayor de recomendaciones comparativamente con otros órganos, se ha desarrollado en dos ocasiones con la reforma constitucional ya vigente y una antes de la reforma. Por tanto, en la actualidad existe una mayor capacidad para emitir recomendaciones a los países, lo que en México no se ha visto reflejado.

VIII. RATIFICACIÓN DE TRATADOS, RETIRO DE RESERVAS Y RECONOCIMIENTO DE COMPETENCIAS

En relación con lo que constituye la vinculación de México a la normativa internacional del sistema universal de protección de derechos humanos, desde la entrada en vigor de la reforma constitucional de derechos humanos México no ha

⁸ Esta información ha sido extraída sobre la base de información disponible en el portal Recomendaciones Internacionales a México en Materia de Derechos Humanos. <http://recomendacionesdh.mx/inicio>

ratificado ninguno de los instrumentos internacionales a su alcance susceptibles de hacerlo: ni el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ni el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones. Importante decir que durante dicha temporalidad México ha ratificado trascendentales tratados internacionales, mas no del sistema universal de protección y promoción de los derechos humanos. Destacan dentro de estas ratificaciones las del *Acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe*, conocido como “Acuerdo de Escazú”; el Convenio 189 de la OIT sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos; la *Convención Interamericana contra toda forma de discriminación e intolerancia*; y la *Convención Interamericana contra el racismo, la discriminación racial y formas conexas de intolerancia*.

De las nueve competencias para recibir comunicaciones y examinar comunicaciones individuales previstas en tratados internacionales del sistema universal de protección y promoción de los derechos humanos, México ha aceptado siete. Seis de ellas se aceptaron antes de la reforma constitucional de derechos humanos y una con posterioridad (la del Comité contra la Desaparición Forzada). Quedan aún pendientes de ser aceptadas dos competencias, la del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y la del Comité de los Derechos del Niño.

Por lo que respecta al reconocimiento de las competencias de los Comités para recibir comunicaciones interestatales, es decir, aquellas que permiten a un Estado parte presentar denuncias ante los Comités sobre presuntas violaciones del tratado por otro Estado parte, no se ha alterado la política del Estado mexicano, por lo que no se ha hecho ninguna declaración de aceptación de competencia con posterioridad a la entrada en vigor de la reforma constitucional. Esta atribución, cabe decirlo, ha sido poco reconocida por los Estados a nivel mundial y su uso, en la práctica, ha sido realmente ínfimo.

Es en relación con las reservas interpuestas a los tratados internacionales de derechos humanos del Sistema de Naciones Unidas donde se observa una evolución positiva tras la aprobación de la reforma constitucional en derechos humanos. De las cuatro reservas interpuestas al momento de ratificar dichos instrumentos, México retiró parcialmente una antes de la reforma de 2011 y dos se han retirado de manera total una vez vigente la reforma. De hecho, las dos reservas retiradas con posterioridad a la reforma se relacionan con un artículo modificado en 2011, esto es, el artículo 33 constitucional. México había interpuesto reservas al artículo 13 del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* y al artículo 22 de la *Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los*

trabajadores migratorios y de sus familiares en relación con la aplicación del artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dichas reservas fueron retiradas en 2014.

IX. CONCLUSIÓN

Como se evidencia en el presente ensayo, desde la aprobación de la reforma constitucional de derechos humanos, si bien ha habido pasos importantes –como la aceptación de la competencia del Comité contra la Desaparición Forzada–, de manera global es dable afirmar que no se ha fortalecido sustantivamente el relacionamiento del Estado mexicano con los órganos del sistema universal de promoción y protección de los derechos humanos. En términos generales, el número de visitas ha disminuido con el devenir del tiempo, los procesos de revisión periódica ante los órganos de supervisión de los tratados se han mantenido, al igual que el número de recomendaciones emitidas por el sistema de derechos humanos de Naciones Unidas. Por lo que toca al proceso de vinculación normativa, se registra un cambio marginal.

En donde sí se acredita una mayor interacción es en el conocimiento de casos o situaciones concretas que llegan al conocimiento de los órganos de supervisión de los tratados y Procedimientos Especiales del Consejo de Derechos Humanos, por el creciente uso por parte de actores distintos al gobierno (principalmente personas que alegan la violación de sus derechos), quienes han decidido promover las herramientas a su alcance ante el sistema de Naciones Unidas. Sin embargo, queda para un análisis posterior revisar el impacto que dichas medidas han tenido en términos reales para las personas que han activado estos mecanismos y las respuestas y medidas concretas asumidas por el Estado.

No cabe duda de que aún hay espacios de oportunidad abiertos para favorecer una vinculación mayor de México con los órganos del sistema de Naciones Unidas. La realización de las visitas solicitadas y la posibilidad que traen de beneficiarse de su cooperación técnica; la ratificación de todos los instrumentos internacionales existentes; el reconocimiento pleno de las competencias; la implementación efectiva de las recomendaciones; y el cumplimiento de las decisiones y demás medidas de protección sintonizarían con el espíritu de la reforma de hace diez años, que prometía una política en materia de derechos humanos de mayor calado y aplicación práctica en beneficio de las personas.