

LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO.

REGLAS Y REGULARIDADES

Diego Valadés*

RESUMEN

A una década de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, es importante advertir que, como en otros ámbitos, la norma no necesariamente coincide con la normalidad; al contrario, hay numerosos casos en los que se introducen conductas opuestas a la norma. Así, la experiencia muestra que son necesarios esfuerzos adicionales para conseguir que las normas vigentes sean eficaces. En ese sentido, este texto aborda la forma como se construyó el capítulo primero de la Constitución y, más detenidamente, el artículo 4o., para entender los alcances y límites de estas normas; luego, se analiza el tema de los tratados, cuya repercusión en el derecho interior está siendo más relevante hoy. En el examen de estos apartados se proponen adiciones que permitan hacer eficaces los derechos de las mujeres; resolver puntos oscuros de los estados de excepción y del federalismo en materia de derechos humanos; extender estos derechos a los emigrantes; atender los problemas planteados por las redes sociales; identificar la democracia como un derecho humano; garantizar los derechos humanos ante actos de particulares; revisar la función de las comisiones de derechos humanos y adoptar instrumentos de medición para conocer con mayor precisión la eficacia y el impacto de los derechos humanos. Por último, se incluyen unas reflexiones finales en cuanto a la ineficacia, impacto y extensión de los derechos humanos.

* Investigador Emérito del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, del Sistema Nacional de Investigadores y del Sistema Nacional de Creadores. diego_valades@yahoo.com

I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

A diez años de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, examino aquí las reglas y su observancia. En este, como en otros ámbitos, se advierte que la norma no coincide con la normalidad; más aún, hay numerosos casos en los que tienden a normalizarse conductas opuestas a la norma. De ahí que hable de regla, como la norma en vigor, y de regularidad, como la eficacia que se espera de esa regla. La experiencia muestra que son necesarios esfuerzos adicionales para conseguir que las normas vigentes sean eficaces.

En este repaso panorámico primero examino la forma como se construyeron el capítulo primero de la Constitución y, con mayor detenimiento, el artículo 4o., y a continuación aludo al tema de los tratados, cuya repercusión en el derecho interior está siendo más relevante cada día. En esos apartados, y en los subsiguientes, propongo adiciones que permitan hacer eficaces los derechos de las mujeres; resolver los puntos oscuros de los estados de excepción y del federalismo en materia de derechos humanos; extender estos derechos a los emigrantes; atender los problemas planteados por las redes sociales; identificar la democracia como un derecho humano; garantizar los derechos humanos ante actos de particulares; revisar la función de las comisiones de derechos humanos y adoptar instrumentos de medición para conocer con la mayor precisión posible la eficacia y el impacto de los derechos humanos. En la parte final, he incluido, para su consulta, una nota con un par de muestras acerca de las mediciones que se hacen en el extranjero que corroboran la percepción prevaleciente en cuanto a la ineficacia de algunos derechos reconocidos en nuestra Constitución.

Son muy plausibles las cuantificaciones que llevan a cabo el Instituto Nacional de Estadística y Geografía y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, pero los estudios de impacto normativo tienen otra orientación, pues calibran la relación entre cada norma y sus efectos en la realidad ambiental, cultural, económica y social, para de ahí desprender recomendaciones en cuanto a la adecuación de la norma, si se advierten errores de diseño, o de las políticas, si se identifican resultados inferiores o diferentes a los procurados por la norma.

II. CONSTRUCCIÓN DEL CAPÍTULO PRIMERO DE LA CONSTITUCIÓN

En el proyecto de Constitución presentado en 1916 ante el Congreso constituyente, Venustiano Carranza denominó “De las garantías individuales” el primer capítulo. Este encabezado fue sustituido en 2010 por otro más técnico: “De los derechos humanos y sus garantías”, entendiendo que las garantías son los

instrumentos procesales que permiten hacer efectivos los derechos sustantivos cuando son infringidos.

Reformas al capítulo de la Constitución (1921-2011-2021)

Artículo	Número de reformas hasta 2011*	Número de reformas a partir de 2011**	
1o.	3	-	3
2o.	1	4	5
3o.	7	4	11
4o.	9	9	18
5o.	4	1	5
6o.	3	3	6
7o.	-	1	1
8o.	-	-	-
9o.	-	-	-
10	1	1	2
11	1	1	2
12	-	-	-
13	-	-	-
14	1	-	1
15	1	-	1
16	6	2	8
17	2	3	5
18	7	2	9
19	3	2	5
20	6	1	7
21	5	2	7
22	5	1	6
23	-	-	-
24	1	1	2
25	2	4	6
26	2	4	6
27	16	4	20
28	5	6	11
29	3	1	4
Reformados: 24/29	94 (62%)	57 (38%)	151

* Se incluyen solo las llevadas a cabo hasta antes del 10 de junio de 2011.

** Se incluyen las reformas posteriores al 10 de junio de 2011, hasta marzo de 2021.

Hubo otro cambio significativo. En la Constitución anterior, de 1857, el artículo primero *reconocía* los derechos del hombre, en tanto que la de 1917 los *otorgaba*. En 2010 se regresó a la fórmula del reconocimiento empleada en el siglo XIX, con las implicaciones que esto tiene en cuanto a la supuesta existencia de derechos previos al Estado. Aunque es un tema ajeno al alcance de este ensayo, lo registro aquí, pues implicó un viraje con relación a la filosofía del Constituyente queretano.

En noventa años, entre 1921, fecha de la primera reforma a la Constitución, y 2011, el capítulo primero fue objeto de 94 reformas y en los siguientes diez años su número ascendió a 57. La distribución de modificaciones por artículo se puede apreciar en el cuadro de la página anterior.

En el curso de 90 años se introdujeron casi dos terceras partes de las reformas a este capítulo y en los diez años siguientes un poco más de un tercio. Los dos preceptos con mayor número de cambios son el 4o. y el 27. Las correspondientes al 4o. se han llevado a cabo a lo largo de los últimos 47 años, en tanto que, del total de las aplicadas al 27, se realizaron 16 entre 1934 y 1996, es decir, en un periodo de 52 años. El primer ciclo tuvo relación con el cambio demográfico del país, que implicó una fuerte migración hacia las ciudades, y el segundo con el cambio democrático, que supuso un incremento de las expectativas sociales al mismo tiempo que el sistema electoral se dinamizaba.

Con motivo de la reforma inicial al artículo 4o., en 1974, su contenido original se trasladó al artículo 5o., de manera que a partir de esta fecha inició la construcción de un nuevo precepto constitucional. La peculiar técnica de acrecimiento del dispositivo ha hecho que se le hayan ido sumando párrafos sin señalamiento de su número, lo que dificulta las citas. En la actualidad el artículo contiene 18 párrafos y alude a una amplia gama de materias, como se verá en el apartado siguiente. Se trata de un artículo que acoge una diversidad de temas sin relación entre sí y que tiende a aumentar.

El incremento de las reformas puede tener muchas explicaciones; una de ellas es que los gobiernos han encontrado allí una vía de legitimación social, para intentar compensar las desigualdades existentes, la concentración de la riqueza, la pobreza, la insuficiencia y deficiencia de los servicios, los efectos de la inseguridad y la presencia incontrolada de la corrupción. A manera de paliativos o, tal vez, como distractores sociales, el capítulo primero de la Constitución y, de manera especial, el artículo 4o. han sido utilizados para amortiguar la frustración social.

III. PANORAMA GENERAL DE CAMBIOS AL CAPÍTULO PRIMERO

El capítulo primero de la Constitución, o sea, el régimen constitucional de los derechos fundamentales en México, se caracteriza por su dinamismo, lo que tiene ventajas en cuanto a la plasticidad, que le permite acoger nuevos desarrollos, pero como contrapunto implica inestabilidad del texto y dificulta su conocimiento por quienes no están familiarizados con cuestiones jurídicas.

En general no hay temor de regresiones normativas, pero tampoco se facilita la sedimentación de las disposiciones, sujetas a cambios continuos, lo que impide su interiorización por parte de sus propios destinatarios. A diferencia de los sistemas constitucionales “clásicos”, donde los derechos fundamentales han seguido una ruta progresiva a través de leyes ordinarias, interpretaciones jurisprudenciales, tratados y convenciones internacionales e incluso de políticas públicas, en México se optó por mantener en movimiento la Constitución misma. Numerosas normas que figuran en ella habrían podido figurar en las leyes. Uno de los factores que contribuyeron a su inclusión constitucional fue evitar que, en la medida en que pudieran implicar obligaciones o limitaciones adicionales para los particulares, habrían sido impugnables mediante juicios de amparo. Al no estar contempladas en la norma suprema, el juzgador habría podido adoptar una interpretación progresiva, pero también cabría el riesgo de una interpretación restrictiva.

Como fuere, el procedimiento constructivo de los derechos fundamentales en la Constitución mexicana ha seguido un ritmo incremental, con algunas diferencias en cuanto a la técnica aplicada. En el artículo 4o. prevalece la redacción escueta de los derechos, en tanto que en el resto de los preceptos incluidos en el capítulo primero domina una tendencia a la minucia. A continuación se mencionan algunas adiciones al capítulo, a partir de 2011, que ilustran el desarrollo de la reforma, con excepción del artículo 4o., que será examinado con mayor detalle.

- a. Derechos de género: artículo 2o. (2016, 2019). Protege los derechos de la mujer sin afectar los derechos de los pueblos originarios y sus comunidades; artículo 3o. (2019). Incorpora el principio de *perspectiva de género*. Si bien está referido a los planes y programas de estudio, en virtud de la progresividad, debe entenderse como aplicable a todos los ámbitos de los derechos humanos. Además, es un principio que figura en las convenciones internacionales de las que México forma parte. En todo caso, para subrayar la necesidad de extender el principio a todos los derechos humanos, en el apartado VI formulo una propuesta específica.
- b. Pueblos afroamericanos: artículo 2o. (2019). Incluye los derechos de los pueblos y comunidades afroamericanas.

- c. Vida privada: artículo 6o. (2013). Incluye el respeto de la vida privada entre las limitaciones a la manifestación de ideas.
- d. Acceso a la información: artículo 6o. (2013, 2014, 2016). Desarrolla una extensa regulación acerca de los instrumentos y de la forma para ejercer el derecho a la información. Una buena parte del texto adicionado, en especial respecto de la integración y el funcionamiento del órgano previsto, debió quedar en la legislación ordinaria.
- e. Protección ante particulares: artículo 7o. (2013). Prohíbe el abuso de controles oficiales o particulares en perjuicio de la libertad de información. Es posible que no se hayan medido los alcances de esta adición, pues se hace implícita la posibilidad de que los particulares y las autoridades controlen el papel, las frecuencias radioeléctricas y, en general, los medios y las tecnologías de la información y de la comunicación, y hagan uso abusivo de ellos para impedir la transmisión y circulación de ideas y de opiniones. La lectura cuidadosa del precepto indica que lo que quiso prohibir fue el ejercicio, no el abuso, de controles en perjuicio de esas libertades, pues tal como quedó podría entenderse que sí es lícito limitar las libertades con tal de que no se abuse. Un ejemplo de mal uso sería exigir una contraprestación económica a cambio de permitir el ejercicio de las libertades. Es obvio que no era esto lo que se quería decir, pero fue eso lo que se acabó diciendo. La parte favorable consiste en que es el primer precepto constitucional que admite la posibilidad de que los particulares violen derechos fundamentales. Es un paso incipiente para establecer la defensa horizontal de los derechos humanos.
- f. Galimatías constitucionales: de manera tradicional se puso especial atención en la pulcritud de las reformas al artículo 3o. La de 1946, por ejemplo, fue encargada a Jaime Torres Bodet y, a partir del concepto de democracia como estructura jurídica, régimen político y sistema de vida basado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, adquirió la dimensión de un principio eje del constitucionalismo mexicano.

Empero, la reforma de 2019 careció de la misma atención y quedó redactada de manera confusa. El párrafo undécimo dice:

Los planes y programas de estudio tendrán perspectiva de género y una orientación integral, por lo que se incluirá el conocimiento de las ciencias y humanidades: la enseñanza de las matemáticas, la lecto-escritura, la literacidad, la historia, la geografía, el civismo, la filosofía, la tecnología, la innovación, las lenguas indígenas de nuestro país,

las lenguas extranjeras, la educación física, el deporte, las artes, en especial la música, la promoción de estilos de vida saludables, la educación sexual y reproductiva y el cuidado al medio ambiente, entre otras.

El primer problema consiste en incluir en la norma suprema contenidos de los planes y programas de estudio. Es evidente que no se trata de una materia constitucional; sujetar las futuras adecuaciones de programas escolares a reformas constitucionales es a todas luces excesivo. El segundo problema tiene que ver con la inclusión de la voz *literacidad*, que el constituyente ordinario no definió y que corresponde a un concepto de neurociencias que carece de traducción normativa. El tercer problema es el descuido incluso en aspectos curriculares. A partir de los dos puntos que siguen a ciencias y humanidades se alude a una serie de materias que no guardan relación con las unas ni con las otras, como educación física o deportes.

Un cuarto problema del artículo 3o. reformado es de orden técnico jurídico. En el cuerpo del precepto se establece la obligatoriedad de la educación en todos sus niveles. Es explicable que lo sea en los niveles que van de preescolar a media superior, en la medida en que el artículo 31 prevé como obligación de los mexicanos contribuir a la educación de los menores; para intentar sortear la hipotética obligación impuesta a los adultos para cursar educación superior, en el mismo párrafo del artículo 3o. se introdujo la excepción de que la educación superior es obligatoria “en los términos de la fracción X”, y en esta se dispone que “la obligatoriedad de la educación superior corresponde al Estado”. En los términos de esa confusa redacción el Estado queda obligado a cursar estudios superiores. Como esto resultaría absurdo, hay que entender la equívoca redacción en el sentido de que los Estados tienen “la obligación de impartir educación superior”. Solo que entonces surge otro contrasentido, pues parecería que esa es la única obligación educativa del Estado y que la primaria, por ejemplo, puede, pero no debe, impartirla.

La obligatoriedad de la educación apareció en la reforma de 1934, referida a la primaria. En 1993 se extendió a la secundaria, en 2002 a la preescolar y en 2012 a la media superior. Hasta ahí todo iba bien, pero en 2019 se estableció que solo la educación impartida por el Estado es obligatoria. Si el precepto se aplicara como se lee, habría que considerar que, si los padres o tutores envían a sus hijos o pupilos a escuelas privadas, al mismo tiempo deben mandarlos a las públicas, pues es la única forma de cumplir con lo ordenado por la nueva redacción del artículo 3o.

Quienes reformaron la Constitución no entendieron con claridad lo que decían, de manera que mal construyeron un precepto axial para los derechos humanos.

IV. CONSTRUCCIÓN DEL ARTÍCULO 40. CONSTITUCIONAL

El artículo 40. consta de 802 palabras y 18 párrafos. En buena técnica legislativa, un artículo es una unidad preceptiva, pero en este caso cada párrafo corresponde a un derecho diferente, y ni siquiera ellos están ordenados en forma literal o numeral. El problema se puede resolver redactando una entrada general en la que se diga: “En los Estados Unidos Mexicanos toda persona gozará, además de los previstos por otras disposiciones de esta Constitución, de las leyes y tratados, de los siguientes derechos”, y a continuación se incluirían, numerados, los párrafos que integran el artículo.

La amalgama actual contiene quince derechos diferentes: igualdad jurídica de la mujer y el hombre; libertad de procreación; alimentación; protección de la salud; ambiente sano; agua; vivienda; identidad personal y registro; niñez; cultura; deporte; renta básica; becas; seguridad vial; inclusión social. Un aspecto favorable de este artículo, que contrasta con el resto de la Constitución, consiste en la concreción de sus enunciados. Empero, la construcción de estos derechos tampoco corresponde a una misma técnica, por lo que son identificables tres formas de enunciado que contrastan entre sí: derechos sin condición alguna y, por ende, ejercitables de manera inmediata; derechos cuya vigencia se hace depender de lo que disponga la legislación ordinaria, y derechos sujetos a las decisiones de gobierno a través de sus políticas públicas.

Entre los derechos incondicionales están: la igualdad jurídica de la mujer y el hombre, la libertad de procreación y la identidad personal y registro, y en estos casos no podría ser de otra manera. Pero también aparecen obligaciones de prestación automática y universal, como el derecho a la alimentación. El párrafo tercero es categórico: “Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará”. Se trata, por ende, de una obligación del Estado que debe cumplir de forma universal, inmediata y total. Existen mecanismos para hacer eficaz el derecho humano a la alimentación, pero el Estado mexicano se encuentra en falta, al no haber adoptado alguno de ellos. Faltan programas para proveer alimentos a la población infantil, a las madres, a los enfermos, a quienes carecen de ingreso suficiente. La obligación constitucional es directa y no se cumple.

En otros casos se adoptó una técnica más acorde con la magnitud de los compromisos y quedaron sujetos a las modalidades que se prevean en las disposiciones reglamentarias. Así sucede con los derechos a la protección de la salud, al ambiente, al agua, a la vivienda, a la cultura, al deporte, a la renta básica y a la inclusión social. En cuanto a los derechos atribuidos a la niñez, sus necesidades de alimentación, salud, educación y esparcimiento se atienden mediante las políticas

públicas que se vayan adoptando. Esto implica una contradicción, pues deja al arbitrio de los gobernantes definir y decidir cuándo y cómo dan cumplimiento a una norma constitucional.

Este precepto es heterogéneo en cuanto a las materias y en cuanto a la naturaleza de cada *derecho*. En algunos casos se está ante enunciados normativos de aplicación directa, en otros, ante disposiciones vinculantes sujetas a reglamentación y, en uno más, el concernido con la niñez, ante un enunciado nominal calificado solamente como un “principio” para “guiar el diseño” de “las políticas públicas”. Su inclusión, en los términos que aparece, contradice el carácter normativo de la Constitución.

Por su amplitud, el artículo 4o. es un precepto muy vulnerable. Muchos de sus enunciados no son cumplidos o lo son de manera defectuosa o incompleta. La protección de la salud con motivo de la pandemia de covid-19, por ejemplo, no correspondió a la magnitud de las necesidades colectivas. La centralización de las decisiones y las contradicciones en que se incurrió, y la ausencia de un debate congresual acerca de las medidas adoptadas y de los niveles de mortandad, estuvieron entre las causas por las que el Estado incumplió sus obligaciones. Esto se tradujo en un número desconocido de fallecimientos, pero incluso con las cifras incompletas se muestra que México figura entre los países con más elevada letalidad del planeta.

Con motivo de la pandemia por covid-19, la mayor parte de las observaciones críticas se enderezaron contra la limitación de pruebas de diagnóstico; las contradicciones en cuanto a medidas profilácticas, como el uso de cubre bocas; las limitaciones para acceder a centros hospitalarios; la desprotección del personal médico, y la insuficiencia de atención y medicamentos para otro tipo de enfermedades. Sin embargo, no ha sido tan ostensible la inminencia de un nuevo problema, consistente en la falta de previsión de los tratamientos que demandarán muchos de quienes padecieron la enfermedad, a causa de sus secuelas. La atención de este tipo de pacientes es un potencial problema mayor de salud pública, tanto por el número de quienes pueden experimentar esas secuelas, cuanto por la naturaleza de los padecimientos involucrados, como los trastornos alimentarios, auditivos, emocionales y musculares, por ejemplo.

V. TRATADOS DE DERECHOS HUMANOS: PRIVILEGIO DE LOS GOBIERNOS

La internacionalización de los derechos humanos es uno de los factores que han contribuido de manera más decisiva a su expansión y consolidación en el planeta. Esto no obstante, la mayoría de los habitantes del orbe vive todavía en condiciones

de precariedad jurídica. En el caso de México, la reforma de 2011 estableció que todas las personas gozan de los derechos consignados en la Constitución y “en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte”. Los tratados, a cuyo contenido se dio un nivel equivalente al constitucional, tienen diferencias significativas con la Constitución. Esta última es reformada por una mayoría especial de ambas cámaras, más la mayoría de los Congresos locales, y el presidente no tienen facultades de veto; en cambio, los tratados son aprobados por mayoría simple de los senadores, a iniciativa exclusiva del presidente. Además, la denuncia de los tratados solo procede a iniciativa del presidente, lo que deja en sus manos un enorme poder con relación al régimen de los derechos humanos.

De esa manera, hay igualdad material entre normas que tienen un origen contrastante. En adición, las reformas constitucionales son debatidas entre representantes políticos, de la nación y de las entidades federativas, mientras que los tratados multilaterales son discutidos y aprobados entre representantes diplomáticos de los gobiernos, no todos democráticos, con la participación de peritos internacionales. Los tratados son suscritos entre Estados con desarrollos jurídicos muy asimétricos. Esto explica que cuestiones como el aborto o la eutanasia no hayan sido objeto de acuerdos internacionales, ni siquiera en Europa, donde más han avanzado las normativas nacionales sobre tales materias.

En 1991 la Constitución argentina resolvió de mejor manera el problema que se presenta en México, pues dispuso que los tratados y convenciones en materia de derechos humanos, adicionales a los que de manera específica enuncia, requieren una votación de dos tercios de la totalidad de cada cámara “para gozar de jerarquía constitucional” (art. 75). Esa mayoría es la misma exigida para declarar la necesidad de reformar la Constitución (art. 30).

Es plausible admitir la aplicación de normas de origen externo en materia de derechos humanos, si con ello se enriquece su contenido. El aspecto más promisorio consiste en la jurisdicción internacional, como ha mostrado la práctica, pero conviene tener presente que las formulaciones normativas a través de tratados incluyen las posiciones procedentes de gobiernos no democráticos y de Estados confesionales.

VI. DERECHOS HUMANOS, GÉNERO Y LENGUAJE INCLUSIVO

En materia jurídica, el denominado lenguaje de género tiene cuatro grandes vertientes: suprimir conceptos que tengan implicaciones sexistas; utilizar palabras neutras; feminizar numerosos sustantivos, y desdoblar los géneros. En cuanto al primero, es incontestable que así debe ser, y resulta conveniente establecer grupos de estudio en las universidades para que personas expertas (véase que eludo

“expertos”) en derecho y en filología examinen la normativa vigente y propongan las correcciones que se hagan necesarias.

También es posible que las normas generales, las decisiones jurisdiccionales y las disposiciones administrativas utilicen voces neutras, tantas veces como sea posible. En este caso están al alcance numerosas palabras que ofrecen soluciones satisfactorias. Para identificarlas se requiere el manejo de un lenguaje más rico que el del promedio, por lo que sería de gran ayuda que las instancias oficiales contaran con personas versadas en literatura.

En cuanto al tercer asunto, los nuevos usos se van abriendo paso y se aceptan de manera pacífica voces como *comandanta*, *jueza*, *presidenta* y *soldada*, y están en formación otras como *testiga* o *estudiante*, para solo citar algunos ejemplos.

El problema más difícil de resolver es el desdoblamiento, pues tiene dos implicaciones: hacer muy extensos y farragosos los textos, construyendo un lenguaje confuso, ajeno al que se utiliza de forma coloquial e incluso en la doctrina. La segunda, es convertir el error gramatical en regla. Pero esto tampoco satisfaría las aspiraciones igualitarias por medio de las expresiones desdobladas a medias o mal desdobladas.

El uso forzado de un lenguaje con aspiraciones de inclusión puede generar efectos contraproducentes. Son comunes los errores de concordancia, como el que se aprecia en el artículo 4o. constitucional cuando dice “las y los afroamericanos”, en lugar de “las afroamericanas y los afroamericanos”; en el artículo 100 “las y los defensores públicos”, en vez de “las defensoras públicas y los defensores públicos”, y en el 108, “las y los jueces”, para no decir “las juezas y los jueces”. Como se ve, por lo general al artículo en femenino le siguen sustantivos que conservan el género masculino. Este rasgo característico introducido de manera creciente en la legislación ordinaria y practicado en el lenguaje público, pues en la conversación privada es escaso, hace conspicuo el uso del género masculino, lo que, en mi opinión, no contribuye a los objetivos de igualdad perseguidos por esa forma de expresión. Al decir “las y los mexicanos”, “las y los ciudadanos”, “las y los trabajadores”, se afecta la concordancia, pero esto es irrelevante desde el punto de vista social; lo que sí cuenta es que acentúa de manera involuntaria y contraproducente la dominancia subliminal del género masculino.

El lenguaje inclusivo debe ser objeto de análisis institucional,¹ para determinar qué tan vinculada está la exigencia de su uso con la frecuencia de violaciones

¹ Sobre este tema hay abundante literatura, que incluye sendos pronunciamientos de la Real Academia Española de la Lengua y de la Academia Mexicana de la Lengua. Para los interesados en el tema sugiero Grijelmo, Álex, *Propuesta de acuerdo sobre el lenguaje inclusivo*, México, Taurus, 2021.

de los derechos de las mujeres. En general, parece que esa demanda es tanto más intensa cuanto mayores son las formas de acoso y violencia en perjuicio de la mujer. Con independencia de las buenas razones en cuanto a mejorar diversos aspectos del uso de la lengua, hay elementos para inferir que las posiciones más enfáticas están presentes en los espacios donde la mujer padece mayores efectos de injusticia, violencia y desigualdad. Conviene realizar estudios empíricos que aporten mayores evidencias.

La reforma de 2011 significó un avance en múltiples frentes. Si bien mejoró la condición jurídica de la mujer, al cabo de diez años es posible identificar una nueva necesidad: la del enfoque de género como principio general. Desde su inicio el mexicano ha sido un Estado machista. Un primer ajuste fueron los derechos de la mujer en materia laboral (1917), luego el voto femenino en el ámbito municipal, más de treinta años después (1948). Los cambios subsiguientes culminaron en 2011. La experiencia demuestra que no ha bastado con lo hecho para dar a la mujer un espacio de seguridad y una plataforma de igualdad y desarrollo. La pandemia hizo evidente la vulnerabilidad de la mujer, expuesta a la violencia y a la exclusión.

Es necesario llevar a la norma suprema el principio general de perspectiva de género para hacerlo exigible en todos los ámbitos, no solo en el educativo y en el jurisdiccional. La perspectiva de género debe estar presente también en los ámbitos administrativo, ambiental, fiscal, laboral, político y sanitario; en general, en todo el sistema jurídico del país. Para constitucionalizar ese principio el párrafo tercero del artículo 1o. podría ser adicionado de esta manera: “Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad, progresividad y *perspectiva de género*”.

VII. ESTADO DE EXCEPCIÓN: DE HECHO Y DE DERECHO

La reforma constitucional de 2011 incluyó una amplia adición al artículo 29, incorporando salvaguardas para el caso de la suspensión de garantías. Se determina que en ningún caso es posible afectar diversos derechos que incluyen la no discriminación, el reconocimiento de la personalidad jurídica, la vida, la integridad personal, la protección de la familia, el nombre, la nacionalidad, los derechos de la niñez; los derechos políticos; las libertades de pensamiento, de conciencia y “de profesar creencia religiosa alguna”. También son intangibles los principios de legalidad y retroactividad; la prohibición de la pena de muerte; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; la prohibición de la desaparición forzada y la tortura, y las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

Aunque no ha habido una fe de erratas, es obvio que existe una en cuanto a la no afectación del derecho “de profesar creencia religiosa alguna”, pues con seguridad se quiso aludir al derecho “de profesar o no creencia religiosa alguna”. Es recomendable que en algún momento se haga la corrección, para preservar la pulcritud del texto. De otra manera se mantendrá una expresión ambigua en una redacción que trató de ser exhaustiva.

Además de esas excepciones expresas, hay otras que resultan del contenido mismo de los derechos. Para superar los casos de perturbación grave de la paz pública, de invasión extranjera, o “cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto”, en ningún momento podría justificarse restringir los derechos de acceso a la justicia, a la educación, a la igualdad, a los diversos derechos previstos por el artículo 4o. ni a los de carácter agrario y económico.

A partir de esas reservas, explícitas e implícitas, por exclusión los únicos derechos que pueden ser objeto de restricciones temporales son los de acceso a la información, expresión, petición, portación de armas, protección de datos personales, reunión, trabajo y tránsito. Para limitar cualquiera de estos derechos es indispensable que el decreto correspondiente exprese los motivos y el fundamento de la restricción, así como el ámbito territorial donde se haya de aplicar, y su duración.

La Constitución prevé además que para la validez del decreto de suspensión o restricción de derechos se deben observar seis principios: legalidad, no discriminación, proclamación y publicidad, que son comunes a todo acto de autoridad, más los de proporcionalidad y racionalidad, que resultan muy relevantes en este tipo de decisiones para que la emergencia no se utilice en contra de personas específicas ni se incurra en acciones arbitrarias.

La Constitución dispone que el Congreso puede decretar el fin de las medidas restrictivas, y contra ese decreto el presidente no tiene derecho a formular observaciones. Este es el control más importante que la Constitución confiere en la materia al Congreso, pero es un control insuficiente. La parte umbrosa del artículo 29 corresponde a los decretos presidenciales, a los que hace referencia reiterada. El párrafo primero del precepto indica que el Congreso tiene la facultad de aprobar la decisión presidencial, y que el Ejecutivo es quien hace “frente a la situación”. Más adelante, en el párrafo final, se alude a “los decretos expedidos por el presidente”, con lo cual se deja abierta la hipótesis de que el Congreso solamente intervenga en la declaratoria inicial, mas no en los diversos decretos que el presidente emita en el curso del estado de excepción. El artículo únicamente es claro en cuanto a la facultad congresual de dar por terminado ese estado, pero no lo es por cuanto hace a su involucramiento en los decretos que el presidente

expida durante el curso de la emergencia. En una materia tan delicada como la afectación de derechos fundamentales esta es una omisión relevante.

Otra cuestión mal resuelta consiste en la imprecisión respecto de los controles al ejercicio de las facultades presidenciales de emergencia. Si se aplicara el principio de que quien autoriza el establecimiento del estado de excepción debe también evaluar el uso que se haya dado a su autorización, se tendría resuelto el problema. Pero la manera de escribir la Constitución en México hace que solamente se aplique, y ni siquiera siempre, lo que ella dice de manera precisa. Así pues, dada la ausencia de disposición expresa, el control congresual queda en duda.

Por lo que hace a la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los términos son a tal punto ambiguos que distan de significar un control eficaz. El párrafo final del artículo indica que la Corte, de oficio “e inmediatamente” deberá pronunciarse “con la mayor prontitud” sobre la constitucionalidad y validez de “los decretos expedidos por el Ejecutivo”. Esta vaguedad constitucional acerca de la inmediatez y de la prontitud introduce un elemento de discrecionalidad e incertidumbre jurídica que hace cuestionables las ventajas del estado de excepción.

Para aumentar las reticencias sobre una institución tan necesaria, a diez años de la reforma los legisladores no se han dado tiempo para reglamentarla. Este conjunto de reservas fundadas alimenta las resistencias a emplear la institución. El resultado es tan nocivo como podría serlo una mala aplicación del estado de excepción, porque los derechos se suspenden, pero sin las formalidades constitucionales. La percepción de ilegitimidad hizo que en circunstancias críticas los gobiernos optaran por suspender de hecho los derechos constitucionales, para evitar el debate de hacerlo por las vías de derecho. Esto ha generado una sistemática contravención constitucional que se ha normalizado por una especie de aceptación colectiva.

El derecho más afectado cuando se dan las condiciones de excepción suele ser el de libre tránsito. Con motivo de la pandemia por covid-19 también se impusieron restricciones a los derechos de reunión y de trabajo, asimismo por las vías de hecho, en tanto que los decretos y acuerdos expedidos por las autoridades carecieron de base legal.

Las insuficiencias y deficiencias del artículo 29, reformado en 2011, y la práctica inveterada de suspender derechos fundamentales por las vías de hecho a partir de la posguerra mundial hacen que el estado de excepción sea un capítulo pendiente de solución en el ordenamiento mexicano.

VIII. FEDERALISMO Y DERECHOS HUMANOS

En materia de derechos humanos, el federalismo en México plantea al menos dos grandes dificultades: el de hacer compatible la igualdad ante la ley, como ordena la Constitución, y convertir a las Constituciones locales en proclamas. La primera cuestión podría ser superada si la construcción de nuevos derechos fuera precedida por canales institucionalizados eficientes para que los Congresos se comuniquen entre ellos y compartan las determinaciones que vayan tomando. Por esta vía se generaría la dispersión informativa acerca de esos nuevos derechos y se propiciaría una igualación espontánea de los derechos, incentivada por el cotejo de los avances que se produzcan en cada entidad, sin afectar así la autonomía estatal. La opinión pública y la sana presión entre pares permitiría superar las disparidades que se dan en cuanto a los derechos de los mexicanos. En forma paulatina se alcanzaría la igualdad de derechos, con las ventajas consiguientes para la población nacional.

La creatividad de las Constituciones locales es plausible y constituye un motor que imprime dinamismo al ordenamiento jurídico en México. En el orden académico hay mucha comunicación entre constitucionalistas de todo el país, pero no existen canales de comunicación institucional sistemática entre las autoridades estatales. La Conferencia de Gobernadores tiene un enfoque político para la relación con las autoridades federales, y las organizaciones en las que participan los legisladores tampoco están regidas por métodos de trabajo estandarizado.

Otros aspectos relacionados con la desigualdad conciernen de manera directa a las autoridades federales. El *Código Nacional de Procedimientos Penales* representa un avance discreto. En cambio, el eje de las desigualdades más conspicuas subsiste en la medida en que hay conductas tipificadas como delito en unas entidades y en otras no y donde lo están las penas varían. La solución está en un código penal nacional, pero su adopción ha sido pospuesta de manera indefinida por la resistencia a aplicar, en todo el país, reglas que liberen a la mujer del embarazo como una obligación impuesta por el Estado.

Un tema que también dificulta superar las barreras confesionales es la posibilidad de dotar de derechos a los pacientes que, en condiciones especiales y conforme a protocolos muy explorados en diversos países, deseen terminar con su vida para poner fin a padecimientos insuperables de salud. En este caso el Estado mexicano sigue imponiendo a los gobernados el dolor como deber, asumiendo un criterio confesional que resulta lesivo del principio laico acogido por la Constitución. En ambos casos, relacionados con la prohibición del aborto y de la eutanasia, se generan condiciones de desigualdad e inequidad en perjuicio de los derechos humanos. En materia federal el obstáculo obedece a los atavismos confesionales que aún padece el Estado mexicano.

IX. LOS OLVIDADOS: MEXICANOS EN EL EXTRANJERO

De acuerdo con los datos censales de Estados Unidos, en ese país habitan alrededor de once millones de personas nacidas en México. Un número indeterminado de ellas vive en condiciones migratorias difíciles y el Estado mexicano hace por ellos solamente lo indispensable, limitándose a la protección consular. Al salir del territorio nacional la mayor parte de los derechos fundamentales de los mexicanos quedan en suspenso. A pesar del abandono por parte de las autoridades mexicanas y de las condiciones legales adversas en las que viven, los mexicanos hacen un promedio mensual de diez millones de transferencias electrónicas desde el extranjero hacia México, y el monto de las remesas es superior a US\$100 millones de dólares por día.²

El Estado mexicano no corresponde a los esfuerzos de los mexicanos de afuera; no les presta el asesoramiento jurídico necesario para que también en aquel país ejerzan los derechos que les correspondan como personas, ni ha extendido al extranjero algunos trámites legales que contribuirían a paliar las condiciones de adversidad en las que se encuentran millones de personas. Por ejemplo, diseñar un sistema de ayuda legal en el extranjero está dentro de lo posible para el Estado mexicano y sería una forma de auxiliarlas para que accedan a la justicia.

En cuanto a los actos con validez en la república mexicana, los mexicanos en el extranjero pueden contraer matrimonio y registrar a sus hijos en los consulados, pero no pueden divorciarse, por lo cual tampoco les resulta viable constituir otra familia de conformidad con la ley. Un divorcio implica resolver problemas relacionados con la guarda, custodia y convivencia de menores; el otorgamiento de pensiones y su monto; tomar decisiones sobre el patrimonio, y una multiplicidad de incidentes que suelen acompañar ese cambio de estado civil, pero, por complejo que sea el problema, es viable adoptar soluciones que permitan a esas personas ser restituidas en los derechos que perdieron al salir del país, muchas veces por causas económicas o de seguridad que el Estado mexicano no supo resolver.

El Estado mexicano también ha omitido la defensa de los menores en el extranjero, en especial frente al trato inhumano que significó la separación de sus padres y el internamiento en centros de retención, en condiciones que causan indignación y pesar y que siempre serán objeto de repulsa. La magnitud del atropello fue objeto de fuertes críticas al gobierno estadounidense por parte de la opinión pública, de los legisladores y de los organismos de derechos humanos de ese país. En cambio, el silencio oficial mexicano se hizo conspicuo, mostrando las consecuencias de que la norma suprema omite toda referencia a la defensa de los mexicanos en el extranjero.

² Cfr. Banco de México, Sistema de Información Económica, "Ingresos por Remesas".

X. DERECHOS HUMANOS Y REDES SOCIALES

El crecimiento expansivo de las redes sociales, su uso potencial en perjuicio de terceros e incluso sus riesgos para la seguridad pública generan preocupación y llevan a pensar en su regulación. En numerosos casos, en todo el mundo, el uso de las redes afecta a menores de edad y a mujeres, permite actitudes racistas, xenófobas y discriminatorias, contribuye a la comisión de delitos como fraude, tráfico de personas o de sustancias prohibidas o terrorismo, entre otros, además de una amplia gama de acciones lesivas de la dignidad y de los derechos humanos. Entre estas últimas se inscribe la propagación de falsedades que desorientan a la sociedad o que generan alarmas infundadas.

Sin embargo, ese tipo de acciones no es privativo de las redes. Lo mismo podría decirse de otros medios, por su posible uso distorsionador de la verdad y por los riesgos de nocividad que puede implicar. Llevados al extremo de prohibir o limitar esos peligros, habría que pensar, como se pretendió en otras épocas, en la proscripción de la imprenta misma. De este tipo de preocupaciones derivaron reservas como la que se usaron en la fase inicial del constitucionalismo con relación a la libertad de expresión, en el sentido de que se consentía en tanto que no afectara la moral, las buenas costumbres o el orden público.

Por otro lado, las redes permiten los acercamientos humanos, facilitan relaciones lo mismo entre conocidos que entre desconocidos, aceleran la información y dinamizan las formas de participación política. En adición, las plataformas de comunicación también acercan a los usuarios a los servicios administrativos, comerciales, financieros, lúdicos, médicos, y a disfrutar de la cultura y la recreación. En suma, las ventajas sobrepasan las desventajas. Además de contribuir al bienestar, son un instrumento más de las libertades, y el verdadero progreso individual y colectivo se mide por el ensanchamiento de las libertades. Desde esta perspectiva, las limitaciones a las libertades solo pueden ser vistas como acciones regresivas.

Lo anterior no significa que los instrumentos de los que se sirven las personas para ejercer su libertad no deban ser objeto de regulación. La organización Artículo 19, que toma su denominación del precepto con ese número de la Declaración Universal de los Derechos Humanos,³ ha propuesto un mecanismo llamado Consejos de Redes Sociales (*Social Media Councils*) como órganos de autorregulación, cuyo objeto sería promover la moderación en los contenidos de las redes. Las tesis a favor de que los medios se controlen a sí mismos han sido muy

³ “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”. Naciones Unidas, *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, 10 de diciembre de 1948.

exploradas y resultan valiosas, en tanto que permiten conciliar las libertades con las responsabilidades, pero tampoco resuelven todos los problemas por completo. Entre el autocontrol y la regulación externa exhaustiva hay un punto intermedio: el control casuístico que permite la controversia jurisdiccional. Esto se facilita a partir de la reforma judicial de 2021 que desarrolla en México el sistema de precedentes judiciales.

Si se parte del axioma de que es imposible prever todas las conductas y todas sus motivaciones, resulta recomendable que los principios generales reguladores de las redes sociales queden sujetos a una aplicación, caso a caso, por medio de los órganos jurisdiccionales. Incluso, al hilo de la propuesta de la organización Artículo 19, cabría experimentar a partir de instituciones de mediación a través de paneles técnicos plurales. El criterio dominante debe ser la preservación de las libertades, resguardando los derechos de terceros. De ahí la importancia de ir configurando esquemas flexibles que permitan una intervención paulatina, constructiva, de los órganos jurisdiccionales acompañados por instancias mediadoras.

XI. LA DEMOCRACIA COMO DERECHO HUMANO:

CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA

En septiembre de 2001 la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos aprobó la Carta Democrática Interamericana, cuyo artículo 1o. establece que los pueblos del continente tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla. Ese derecho a la democracia está asociado al ejercicio de otros derechos fundamentales, como la transparencia de las actividades gubernamentales, las libertades de expresión y comunicación, y los de carácter social (art. 4). De manera expresa se prescribe que “la democracia es indispensable para el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales y los derechos humanos, en su carácter universal, indivisible e interdependiente, consagrados en las respectivas constituciones de los Estados y en los instrumentos interamericanos e internacionales de derechos humanos” (art. 7). El siguiente dispositivo añade que los derechos contenidos en la Carta están protegidos por el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos. Con este motivo, y en los términos de la reforma constitucional de 2011, la Carta Democrática es aplicable en México. Entre sus elementos incluye el desarrollo integral, el combate a la pobreza y al analfabetismo, el manejo adecuado del medio ambiente, el fortalecimiento y la preservación de la institucionalidad democrática y la obligación de los Estados de promover “la plena e igualitaria participación de la mujer en las estructuras políticas”. El artículo 26 de la Carta reproduce, de manera casi

literal, el concepto de democracia que figura en el 3o. de la Constitución mexicana: “la democracia es un sistema de vida fundado en la libertad y el mejoramiento económico, social y cultural de los pueblos”.

La parte medular de la Carta consiste en que, al conferir a los gobernados de todo el hemisferio el derecho a la institucionalidad democrática, se considera que la ruptura del ordenamiento constitucional es una violación de los derechos humanos. Esta es una garantía de última *ratio*, cuyo ejercicio no es sencillo ni muy claro; aun así, su vigencia enriquece el universo argumental en defensa de la institucionalidad democrática. La Carta está en vigor desde 2001 y a partir de 2011 forma parte del ordenamiento constitucional en México.

XII. DERECHOS HUMANOS FRENTE A PARTICULARES

Está quedando atrás la idea de que solo los órganos del Estado violan derechos fundamentales. Son frecuentes los casos en los que hay violaciones de esos derechos que no encuentran garantías de remediación en las instancias jurisdiccionales ordinarias. En los órganos no jurisdiccionales de protección de los derechos humanos prevalece también el criterio de que las violaciones siempre proceden del poder público, y aunque van en aumento los ordenamientos que admiten que la justicia constitucional se ocupe de acciones contra particulares, no hay avances significativos en los sistemas no jurisdiccionales.⁴

La perspectiva antiestatista opaca la visibilidad de numerosos actos lesivos de derechos humanos cometidos por particulares, que no son materia de los tribunales civiles, penales o laborales. Este es un tema que no fue abordado por la reforma de 2011 ni ha sido estudiado con posterioridad, con el detenimiento y la profundidad que requiere, para diseñar las soluciones jurisdiccionales y no jurisdiccionales más adecuadas, según la magnitud de la afectación de los derechos.

Son frecuentes los actos en perjuicio de los derechos humanos por parte de asociaciones privadas, empresas, organizaciones profesionales y sindicatos, y también son muy sensibles los actos de acoso escolar, laboral y vecinal, todos los cuales generan tensión y afectan la autoestima y la tranquilidad de las víctimas. El Estado no debe actuar en términos que resulten intrusivos en la vida de los particulares, pero tampoco permanecer indiferente ante conductas de particulares que entorpezcan, disminuyan o lesionen los derechos fundamentales de terceros.

⁴ Véase Valadés, Diego, “La protección de los derechos humanos frente a los particulares”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, Von Bogdandy, Armin y Morales Antoniazzi, Mariela, *La justicia constitucional y su internacionalización*, México, UNAM, Max-Planck-institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, 2010, pp. 681 y ss.

Es necesario y posible encontrar los medios adecuados para la garantía de esos derechos, como dispone el artículo 1o. constitucional.

Las experiencias de protección horizontal de los derechos humanos de Alemania (*Drittwirkung*), Argentina, Colombia, España y Portugal, y la tendencia en ese sentido que se observa en Japón, Reino Unido y Unión Europea, por ejemplo, indican que hay un movimiento en esa dirección. El desarrollo de los derechos humanos se caracteriza por ser un proceso incremental, en el cual la reforma de 2011 en México representa una etapa más, no una meta final.

XIII. COMISIONES DE DERECHOS HUMANOS

La reforma de 2011 incluyó algunos cambios relacionados con los organismos especializados en derechos humanos. Fueron ampliadas algunas de sus atribuciones, se reafirmó la autonomía de esas instituciones y se dio participación a la sociedad en la selección de los titulares. Ha habido propuestas para que esos organismos emitan resoluciones vinculantes, en lugar de recomendaciones. Se pasa por alto que ese tipo de atribuciones las convertiría en órganos jurisdiccionales, cuando se trata, por el contrario, de que actúen como medios de defensa no jurisdiccional de los derechos humanos, para darles mayor flexibilidad, con menores formalidades. Las vías jurisdiccionales existen y adicionar otra, privando a las personas de los instrumentos disponibles en la actualidad, sería regresivo. En cambio, las comisiones podrían avanzar en otra dirección, fungiendo como organismos que presten el servicio de asistencia legal a los justiciables. Una vez que las comisiones hubieran emitido una recomendación, y si esta no es atendida de manera satisfactoria, podrían auxiliar a los afectados para promover las acciones adecuadas ante los órganos jurisdiccionales correspondientes. De esta manera se alcanzarían varios objetivos: el trabajo realizado por los organismos se traduciría en la base para la acción; el justiciable contaría con una doble garantía para sus derechos, y ante el riesgo de hacer frente a una resolución judicial quien haya afectado derechos humanos estará más inclinado a enmendar el atropello. Una adición al artículo 105, en 2016, facultó a los organismos de derechos humanos para iniciar acciones de inconstitucionalidad. Es un paso preliminar en la dirección que propongo.

Una extensión de las facultades de esos organismos sería acorde con la obligación del Estado en el sentido de robustecer las garantías para los derechos humanos, sin que tenga un impacto sensible en cuanto al monto de los recursos que ya se invierten en esas instituciones y, en cambio, contribuiría a robustecer la cultura jurídica en el país. La adopción de instrumentos que faciliten el acceso a la justicia ha estado sujeta a diferimientos sistemáticos, en perjuicio de la positividad de los

derechos humanos. Un sistema de acceso a la justicia debe ser considerado como una garantía más de los derechos humanos.

XIV. EFECTIVIDAD DE LOS DERECHOS

Legislar sin medir sus efectos sobre la realidad puede convertirse en una acción simbólica. En los años setenta del siglo anterior Reino Unido adoptó indicadores para identificar los efectos ambientales, económicos y sociales y de su normativa. Esta decisión de mensurar el impacto normativo sobre la realidad ha ido incorporándose a la buena práctica legislativa en diversos países, de manera que es posible cuantificar los resultados de las decisiones legislativas y de las políticas que las acompañan.

Tomar decisiones legislativas sin una base informativa sólida que permita conocer las condiciones imperantes y los efectos cuantificables de su aplicación implica el riesgo de convertir los derechos en expresiones nominales. Cuando esto sucede, como ha sido el caso con diversos enunciados del capítulo primero de la Constitución, se acentúa el escepticismo acerca de las funciones de la norma suprema y se contradice su carácter normativo.

Los estudios de impacto normativo son esenciales para la rendición de cuentas. Esto explica que muchos gobiernos nacionales sean reacios a los instrumentos de medición, pues les harían correr el riesgo de contrastar su retórica con la realidad. La mayor parte de los países que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos han adoptado instrumentos para analizar el impacto normativo concernido con las reglas de comercio. Es una base a partir de la cual se puede extender la medición al impacto de los derechos humanos.

Un factor adicional consistiría en calibrar los efectos culturales de las normas. Esto es muy sensible con relación a derechos como la igualdad de género y la no discriminación, así como a la proscripción de la violencia contra mujeres, menores y personas mayores. La persistencia de índices muy elevados de actos adversos a los derechos humanos en esos grupos de población obliga a pensar en otras medidas adicionales a las coercitivas. Si se carece de indicadores confiables que permitan conocer la magnitud y las formas de ataque a las personas, tampoco será viable diseñar políticas adecuadas para modificar esa realidad. Por ejemplo, sería necesario establecer un Servicio Nacional de Supervisión Familiar, a cargo de personal especializado en trabajo social, para visitar a las familias entre cuyos miembros alguien lo solicite, a las que se considere en riesgo y a las que, conforme a una estimación muestral, convenga ver, a efecto de generar entre los miembros del núcleo familiar la convicción de que son atendidos y de que su bienestar interesa y preocupa a las autoridades. Por supuesto, habría que hacerlo conforme

a los procedimientos jurídicos y técnicos que al efecto se establecieran, para no perturbar a las personas ni a su entorno familiar, y mediante protocolos cuidadosos, para no generar efectos contraproducentes que expongan a mujeres, menores y personas mayores a las reacciones adversas por parte de los miembros varones de su entorno familiar. El objetivo sería mejorar la observancia de los derechos humanos de las personas más vulnerables.

XV. CONSIDERACIONES FINALES

Los derechos humanos plantean problemas complejos en cuanto a su eficacia, entendida como la obediencia a la norma, en la medida en que quienes los incumplen más son los agentes del Estado al que incumbe su aplicación coactiva. La plenitud de esos derechos solo se alcanza en Estados constitucionales con un diseño razonable de controles. Si no se produce esta premisa, tampoco funcionan órganos competentes para hacer que los titulares de otras ramas del propio Estado acaten las normas en vigor.

La organización estatal acorde con el constitucionalismo se estructura de manera tal que las tareas del poder se encuentren distribuidas y estén sujetas a controles intra e interorgánicos. Esta es la forma que ha demostrado garantías efectivas para los derechos humanos. En esencia, los controles intraorgánicos consisten en la colegialidad del gobierno, en el pluralismo del Parlamento y en la integración de judicatura basada en la capacidad, la probidad y el ejercicio independiente y autónomo de sus funciones. La colegialidad gubernamental tiene a su vez varios niveles. Unos corresponden a la distribución de facultades de los ministerios o secretarías de Estado, cuyos titulares se reúnen con periodicidad para discutir y aprobar los negocios de su competencia. Otros están ejercidos por agencias especializadas, reguladas por ley, que actúan de forma independiente con relación a las autoridades políticas, conforme a estándares estrictos de rigor profesional y autonomía técnica. Además, en todas las ramas del poder se tiene que contar con servicios de alta competencia profesional, basados en el mérito. En el orden interorgánico, los órganos del poder deben sujetarse a controles políticos, por parte del parlamento, y jurisdiccionales, por cuanto hace a la judicatura.

Suele considerarse que los órganos administrativos autónomos ejercen funciones de contrapeso al gobierno. Otro tanto se dice en cuanto a la relación entre judicatura y gobierno. Es posible sustentar esa tesis, si por contrapeso se entiende toda forma de control; empero, si se entiende que los contrapesos se ejercen entre los órganos políticos que tienen una misma fuente de legitimidad, tendremos que el contrapeso específico del gobierno es el Parlamento.

La eficacia de los derechos humanos depende de que ese conjunto de controles sea muy funcional. La variedad de controles es muy amplia y su complejidad debe manejarse con la mayor precisión posible, para no generar efectos contraproducentes de parálisis o de entorpecimiento.

En este estudio hice referencia a los numerosos incumplimientos de los derechos humanos o a las insuficiencias de sus garantías. La causa central de que así suceda está en los déficits que se presentan por la inclusión de derechos que el sistema institucional no está diseñado para soportar con éxito. Hay casos, como el de México, en que la ampliación del catálogo de derechos se hace con los objetivos políticos de complacer a los destinatarios de los derechos y para distraerlos con relación a otras demandas relacionadas con los estándares democráticos. La política de utilizar los derechos humanos como un distractor social ha sido aplicada con éxito relativo en muy distintos sistemas constitucionales. Se hace como parte de las estrategias conforme a las cuales las promesas aplacan las inconformidades y aplazan las presiones democratizadoras.

No todos los derechos humanos en México han sido otorgados con esa óptica de pragmatismo político, pero la ineficacia de muchos de ellos se explica, en buena medida, por la ausencia de recursos institucionales para hacerlos cumplir. En ocasiones se dice que el problema central es la insuficiencia de recursos para financiar las obligaciones de prestación con cargo al Estado. Esto puede ser cierto en algunos casos, pero la consecución de recursos es un asunto manejable, si la gestión del Estado se lleva a cabo de manera responsable y eficaz, y si se cuenta con la legitimidad institucional que permita explicar a los destinatarios de las prestaciones estatales las limitaciones económicas y financieras comprobables y comprensibles a las que todo Estado se encuentra expuesto.

La eficacia de los derechos humanos y su extensión en los términos que se proponen en este estudio dependen de que el Estado constitucional mexicano se desarrolle y consolide. Esa eficacia no está asociada al voluntarismo ni al talante de los gobernantes circunstanciales, sino de la solidez de las instituciones.⁵

⁵ Para conocer la visión internacional de la situación de los derechos humanos en México a diez años de la reforma constitucional, pueden consultarse los reportes de la organización Humans Rights Watch, *World Report 2011/Informe Mundial 2011*, en los que se puede advertir que a diez años de distancia la situación del país es coincidente en cuanto a la presencia militar actuando en tareas de seguridad, propias de las corporaciones de policía, con sus efectos negativos en cuanto a violación de derechos humanos. A pesar de la experiencia, esa decisión no varió e incluso se acentuó, al involucrar a las fuerzas armadas en las aduanas y el control migratorio, y en la operación de programas sociales y de grandes proyectos de infraestructura. En materia de justicia criminal, de protección a los migrantes y de derechos de las mujeres, se observaron rezagos análogos en la década, y en cuanto a periodistas asesinados y ataques a los promotores de derechos humanos, la situación reportada en 2011 empeoró y, en 2021, se consideró como

XVI. BIBLIOGRAFÍA

- BANCO DE MÉXICO, Sistema de Información Económica, “Ingresos por Remesas”. <https://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?accion=consultarCuadro&idCuadro=CE81§or=1&locale=es>
- GRIJELMO, Álex, *Propuesta de acuerdo sobre el lenguaje inclusivo*, México, Taurus, 2021.
- HUMANS RIGHTS WATCH, *World Report 2011 | Informe Mundial 2011*. <https://www.hrw.org/world-report/2011>; <https://www.hrw.org/es/world-report/2021>
- NACIONES UNIDAS, *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, 10 de diciembre de 1948. <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>
- U.S. DEPARTMENT OF STATE, “2020 Country Reports on Human Rights Practices”, 30 de marzo de 2021. <https://www.state.gov/reports/2020-country-reports-on-human-rights-practices/>
- VALADÉS, Diego, “La protección de los derechos humanos frente a los particulares”, en FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, VON BOGDANDY, Armin y MORALES ANTONIAZZI, Mariela, *La justicia constitucional y su internacionalización*, México, UNAM, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, 2010, pp. 681 y ss.

una de las peores del mundo. El desempeño de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos era bien valorado en 2011, en contraste con 2021. También se reconoció la promoción de un nuevo esquema jurídico para los derechos humanos y se observó un retroceso en los derechos de grupos vulnerables y en materia del derecho a la protección de la salud (9 y 10). En suma, mucho de lo negativo persistió, y bastante de lo positivo se perdió a lo largo de la década, conforme a este reporte. También pueden consultarse los reportes del Departamento de Estado de Estados Unidos (U.S. Department of State, “2020 Country Reports on Human Rights Practices”, 30 de marzo de 2021). En lo que atañe a las fuerzas de seguridad, en general, las observaciones formuladas en 2011 y 2021 coinciden: arbitrariedad e impunidad. En ambas fechas se registra una alta incidencia de desapariciones forzadas, que en 2011 se atribuyen a las fuerzas del orden y en 2021 al crimen organizado, sin descartar la colusión de aquellas fuerzas con el crimen. La tortura se mantiene como una práctica frecuente y las condiciones de los centros de reclusión son negativas por igual. En materia de quejas por detención ilegal presentadas ante la Comisión Nacional hubo una disminución significativa entre 2011 y 2021. En materia jurisdiccional, federal y del fuero común, en 2011 se señalaban actos de influencia por parte de miembros de los sectores público y privado, en tanto que en 2021 se agregó la presión de organizaciones criminales transnacionales. Los delitos en contra de periodistas mantienen su intensidad, pero en el reporte de 2021 se añade que los altos niveles delictivos en su contra, más la impunidad que acompaña a estos delitos, están produciendo un efecto adverso en la libertad de expresión, pues se tiende a la autocensura, para evitar represalias. Los graves problemas humanitarios en perjuicio de migrantes, de personas en situación de desventaja y de menores son considerados de manera semejante en ambos reportes, además de que en 2021 se advierte un marcado deterioro en cuanto a la seguridad de las mujeres.