

# TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA Y PROTECCIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS

FASCÍCULO 3

## Protección universal de los derechos humanos



COMISIÓN NACIONAL DE LOS  
DERECHOS HUMANOS  
M É X I C O



COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA  
Y PROTECCIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS

FASCÍCULO 3:  
PROTECCIÓN UNIVERSAL  
DE LOS DERECHOS HUMANOS



México, 2004

Deseo expresar mi agradecimiento al personal de la Secretaría Ejecutiva, de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por el resultado obtenido en la conformación de los fascículos que dan cuerpo a esta colección. Por ello, mi reconocimiento a la licenciada Eréndira Peña Martínez por coordinar el Ciclo de Conferencias y Mesas Redondas en el que se generaron estos materiales; una vez más la corrección de estilo realizada por la licenciada Sara Gámiz Vargas ayudó a enriquecer los textos aquí presentados; a Patricia Wong Montoya por su dedicado trabajo de captura y cotejo, y finalmente a la licenciada Consuelo Olvera, por la organización y clasificación del contenido de cada uno de estos fascículos.

*Emb. Salvador Campos Icardo,*  
Secretario Ejecutivo

Primera edición: marzo de 2004  
ISBN: 970-644-356-8 (Obra completa)  
ISBN: 970-644-359-2 (Fascículo 3)

**© Comisión Nacional  
de los Derechos Humanos**

Periférico Sur 3469,  
esquina Luis Cabrera,  
Col. San Jerónimo Lídice,  
C. P. 10200, México, D. F.

Diseño de portada:  
Flavio López Alcocer

*Impreso en México*

## CONTENIDO

PRESENTACIÓN .....	7
<b>JURISDICCIÓN UNIVERSAL Y DERECHOS HUMANOS</b>	
La Corte Penal Internacional, un hito en la historia del Derecho Internacional <i>Joaquín González Casanova</i> .....	11
La jurisdicción universal desde la perspectiva de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos <i>Ulises Canchola Gutiérrez</i> .....	19
Interrogantes sobre la relación entre las jurisdicciones universal y nacional <i>Édgar Corzo Sosa</i> .....	25
<b>MÉXICO Y EL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS</b>	
Visión introductoria al tema de la jurisdicción interamericana sobre la tutela de los Derechos Humanos <i>Sergio García Ramírez</i> .....	33
México y el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos <i>Jorge Ulises Carmona Tinoco</i> .....	47
La parte no jurisdiccional en el Sistema Interamericano <i>Ulises Canchola Gutiérrez</i> .....	63

## MÉXICO EN EL MARCO CONVENCIONAL DE DERECHOS HUMANOS

La vinculación de los Derechos Humanos con la política exterior de México <i>Gloria Abella Armengol</i> .....	73
El papel de México en el desarrollo de los Derechos Humanos a nivel internacional <i>Francisco Olguín Uribe</i> .....	81
Temas vinculados con la incorporación de los tratados internacionales a nuestro sistema jurídico <i>Loretta Ortiz Ahlf</i> .....	89

## LAS RESERVAS EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS

Historia de un caso: la expulsión de extranjeros por la administración Zedillo y las reservas para proteger la excepción a la garantía de audiencia (artículo 33 Constitucional) <i>Federico Anaya Gallardo</i> .....	99
¿Cómo la cancillería y el debate académico internacional reciente ven a las reservas en general? <i>Juan José Gómez Camacho</i> .....	131

## CORTE PENAL INTERNACIONAL

Los avances en México del proceso de ratificación del Estatuto de Roma <i>Socorro Flores Lira</i> .....	145
La experiencia francesa en el proceso de ratificación del Estatuto de Roma <i>Gautier Mignot</i> .....	151

## LA INJERENCIA INTERNACIONAL POR MOTIVOS HUMANITARIOS

El tema de la injerencia humanitaria en el marco de las Naciones Unidas <i>Luis Alfonso de Alba</i> .....	161
El Derecho Internacional Humanitario y los Derechos Humanos, según la Cruz Roja Mexicana <i>Daniel Goñi Díaz</i> .....	167

## PRESENTACIÓN

Los derechos humanos, el Estado de Derecho y la democracia están interrelacionados, de tal manera que en la actualidad no puede entenderse uno sin los otros. Por ello, esta necesaria e indisoluble interdependencia emerge como un elemento fundamental en el proceso de transición democrática de toda nación.

En un verdadero Estado Democrático de Derecho prevalece el respeto a las leyes, se reconocen y garantizan las libertades públicas y los derechos fundamentales de los ciudadanos, en un ambiente en donde se brindan los espacios y los procedimientos tan legítimos como legales para la libre confrontación de los proyectos y las ideas.

El Estado de Derecho que se rige por sus propias leyes particulares en armonía con el cuerpo de leyes supranacionales que sustentan a los derechos humanos no aparece de un momento a otro, sino que, por el contrario, ha seguido una ruta histórica y teórica llena de obstáculos y dificultades que, de a poco, ha ido venciendo tanto el gobierno como los gobernados, al privilegiar el respeto a la ley, la apertura a la participación ciudadana y la práctica del diálogo por encima de las alternativas violentas de resolución de las diferencias.

Estas dificultades han impedido la vigencia plena de los derechos humanos y, aunque, reconocemos que existen progresos importantes en la materia, aún falta mucho por hacer.

En este sentido, y preocupada por tal situación, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos realizó, durante el año 2001, el Ciclo de Conferencias y Mesas Redondas “Transición Democrática y Protección a los Derechos Humanos”, a fin de analizar la importancia que tiene consolidar el proceso demo-

crático como condición *sine qua non* para garantizar el respeto y la vigencia de los derechos humanos como pilar fundamental del Estado de Derecho, conjuntamente con el control de la constitucionalidad y la división de poderes.

Este ciclo de conferencias y mesas redondas se caracterizó por promover los valores democráticos. Por ello, la pluralidad, la tolerancia, el diálogo, la participación y la confrontación respetuosa de las ideas sirvieron de ejes articuladores a los trabajos realizados durante las 31 mesas redondas que lo conformaron; en él participaron 79 expertos en la materia, mexicanos y extranjeros, procedentes del mundo de la academia, de las instituciones públicas y de las organizaciones sociales, quienes compartieron con este Organismo Nacional y con el público asistente a estos trabajos lo mejor de su pensamiento ilustrado.

Como resultado de este enriquecedor proceso, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene el gusto de presentar la colección *Transición Democrática y Protección a los Derechos Humanos*, conformada por siete fascículos que tratan los siguientes temas:

- Alternancia política o transición democrática.
- Justicia y democracia.
- Protección universal de los Derechos Humanos.
- Avances tecnológicos de los Derechos Humanos.
- Derechos de segunda generación.
- Migración
- Derechos Humanos y Servicios Médicos.

Este valioso material es una obra colectiva que aporta la mirada inteligente y crítica de cada uno de sus autores. La diversidad de posturas permite abordar cada tema desde un enfoque multidisciplinario, por lo que el lector tendrá la posibilidad de acceder a una comprensión integral de la complejidad de la transición democrática.

*José Luis Soberanes Fernández,*  
Presidente de la Comisión Nacional  
de los Derechos Humanos.

JURISDICCIÓN UNIVERSAL  
Y DERECHOS HUMANOS



## LA CORTE PENAL INTERNACIONAL, UN HITO EN LA HISTORIA DEL DERECHO INTERNACIONAL\*

Joaquín González Casanova\*\*

Quisiera empezar, primero, refiriendo un hecho enteramente periodístico y segundo, citando a uno de los grandes juristas que llegó a México después de la guerra de España y que contribuyó al desarrollo de la ciencia jurídica en nuestro país.

Miguel Ángel Granados Chapa, un periodista universitario también muy destacado y que seguramente todos ustedes conocen, afirmó hace unas cuatro semanas que el Gobierno de la República, en los días postreros de su Administración pasada, decidió firmar el Estatuto de la Corte Penal Internacional de manera precipitada e irresponsablemente, según dijo, no por la importancia del tema, sino más bien por el afán de hacer cosas que no se habían meditado suficientemente ni contaban con un consenso nacional.

Quiero admitir que soy un lector asiduo de este destacado, respetado y admirado periodista. No obstante, al leer este artículo me llamó mucho la atención que recogiera tan fielmente las actitudes de los grupos más conservadores ubicados en los órganos del Estado mexicano, los cuales se han opuesto sistemáticamente con toda su fuerza, energía e *inteligencia* a que este Estatuto sea parte de nuestra realidad jurídica.

No sé con quien habrá conversado, porque ciertamente esta opinión no la pudo haber rescatado de ningún documento público; a lo mejor tuvo acceso a documentos privados, pero ciertamente ésta es una postura que no corresponde a todos los que participamos, aunque sea como testigos, en el proceso de

---

\* Ponencia impartida el 11 de octubre de 2001.

\*\* Investigador Asociado del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

la negociación de los últimos años, que llevó a la firma, mas aún no a la ratificación del Estatuto.

¿Por qué digo esto? Porque en los veinte años que llevo de servicio público no recuerdo ningún otro tratado que al interior de la Administración Pública haya sido debatido tan intensamente durante un periodo tan largo. Cuando se llegó a tomar la decisión de firmarlo, este tratado había sido analizado, debatido y comentado durante cuatro años, en el transcurso de los cuales se habían ido remontando todas las oposiciones que en un principio existían por parte del Gobierno mexicano a este proyecto de desarrollo del Derecho Internacional Público.

Ahora bien, resulta importante explicar de dónde venía el proyecto de una Corte Penal Internacional y al mismo tiempo, tratar de entender el porqué el Gobierno mexicano tenía una postura inicial de reticencia, al menos, hacia el establecimiento de la misma.

Como ustedes saben, el proyecto no era nuevo, aunque sí reciente en términos del desarrollo de las relaciones internacionales, pues la idea de un tribunal penal internacional había estado en el ambiente durante los últimos cincuenta años de una manera más o menos constante.

Ciertamente tenía antecedentes modernos, en tanto que desde la culminación del *Tratado de Versalles*, al fin de la Primera Guerra Mundial, se pretendió deslindar la responsabilidad penal individual del káiser Guillermo II en el inicio de tal conflagración. Esta imputación no pudo ser deslindada en un tribunal porque el país en el que éste se había asilado se negó a entregarlo a la pretendida justicia internacional.

Además, al final de la Segunda Guerra Mundial se constituyeron los Tribunales de Nuremberg y de Tokio, después de la iniciativa de 1945 para crear una justicia internacional que habría de determinar y deslindar las responsabilidades penales de quienes la habían instigado.

Yo estimo que la postura de México hacia los tribunales penales internacionales en buena medida quedó marcada por la experiencia concreta de lo que fueron los tribunales militares del final de la Segunda Guerra Mundial.

Tal vez la caracterización precisa y sucinta que hizo don Niceto Alcalá-Zamora y Castillo en uno de sus artículos, escri-

to en 1950, sobre los tribunales militares internacionales pueda resumir el estado de ánimo prevaleciente entre los juristas de aquellas naciones que no eran los actores principales de dicha conflagración, pero sí parte de los aliados en la etapa postrer del conflicto. Como ustedes recordarán, él fue profesor de esta Facultad durante muchísimos años y Director del Instituto de Derecho Comparado hasta que éste se convirtió en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Ahora bien, en la parte final de su artículo don Niceto Alcalá-Zamora y Castillo decía:

Desde la autodefensa o justicia privada hasta la implantación de un verdadero tribunal de justicia internacional compuesto por jueces de países neutrales o, si éstos no querían embarcarse oficialmente en la aventura, por personas elegidas a título individual, cualquier solución habría sido preferible a esta parodia jurisdiccional que se disfraza de proceso para transformar el que habría debido ser castigo ejemplar e inobjetable en vulgar venganza, ejercida además según un procedimiento lleno de deficiencias y de errores. Subsanan éstos, definir a priori en una convención auténticamente mundial, y no a posteriori mediante acuerdo de una reducida coalición de vencedores, los crímenes de guerra y prever para su enjuiciamiento y sanción una jurisdicción genuina con jueces imparciales. Eh aquí el camino a seguir para enfrentarse en un futuro, que ojalá no llegue a presentarse, con la delincuencia bélica sin caer en ninguno de los dos extremos a evitar: la impunidad que aliente a reincidir y la venganza que incite a desquitarse.

El párrafo anterior resume y condensa lo que los juristas comprometidos con los Derechos Humanos no pueden admitir, a saber: que, por grave que sea la falta, se constituyan tribunales militares especiales posteriores a los hechos para que jueces designados por acuerdos estrictamente políticos sancionen sólo a los nacionales de los países vencidos en la guerra, por grave que haya sido su responsabilidad, después de juzgarlos conforme a tipos delictivos definidos también con posterioridad a los hechos.

Esta reflexión es muy importante porque de alguna manera resume la postura de México respecto a esos tribunales internacionales, el cual no vio con simpatía el establecimiento de los

mismos porque se trataba de tribunales *ad hoc*, *post hoc*, y esto era lo que resultaba inaceptable.

Ahora bien, como al final de la guerra había fundamentalmente una potencia hegemónica que dirigía a otras con pretensiones de serlo, las cuales hasta la fecha integran el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), éstas lograron que la primera Asamblea General de esta Organización estableciera los principios de Derecho Internacional derivados del Tribunal Militar de Nuremberg como esencia fundamental del Derecho Penal Internacional para situaciones de responsabilidad derivadas de crímenes contra la humanidad.

Es verdad, esto marca un punto de partida doctrinario fundamental para el reconocimiento de la ilicitud de las conductas, pero deja todavía por salvar los problemas relativos a la definición típica de los delitos que agravan a la humanidad en su conjunto y al establecimiento de una jurisdicción universal idónea para conocer de ellos.

Cabe señalar que al terminar la Segunda Guerra Mundial empezó un movimiento histórico de grandes alcances que hoy por hoy se refleja en el conjunto de instrumentos internacionales de Derechos Humanos que están en vigor, dentro del cual se encuentra la codificación del Derecho Internacional Humanitario que recibió su primer gran impulso en las convenciones de Viena de 1949, punto de partida puntual y exacto del establecimiento de una Corte Penal Internacional, y en la *Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio*, suscrita el 09 de diciembre de 1948, que prevé, con todas sus letras, el establecimiento de dicha Corte.

Resulta fundamental que ustedes recuerden que el concepto *jurisdicción universal* ha variado sustantivamente en el curso de los últimos cincuenta años y que la noción *jurisdicción territorial*, la cual no sólo servía para enunciar el contenido sustantivo de las leyes sino para adjudicarla, era el modelo prevaleciente hacia el final de la década de 1940. Así como que, paulatinamente, a partir de los años setenta, con las convenciones principalmente enfocadas a combatir el terrorismo, se contempló la licitud del establecimiento de una jurisdicción para juzgar, cuyos alcances fueran más allá de los tradicionales, pues éstos estaban sustentados en el acontecimiento, en un territorio,

en la tutela de derechos de nacionales del Estado que pretendía adjudicársela o en algún otro punto de contacto, para usar una expresión civilista típica en materia de jurisdicción penal.

Por tanto, la jurisdicción universal se fue enunciando en el Derecho Positivo de los países como una forma que contemplaba su ejercicio en los casos de delitos que afectaban el interés jurídico de los estados, aun cuando los hechos no hubieran ocurrido en su territorio o las víctimas o los perpetradores no hubieran sido sus nacionales.

Dado que el delito más grave que uno podía concebir en 1948 era el de genocidio, el artículo 6o. de la *Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio* estableció con claridad la dicotomía jurisdiccional referida en los siguientes términos:

Las personas acusadas de genocidio o de uno cualquiera de los actos enumerados en el artículo III, serán juzgadas por un tribunal competente del Estado en cuyo territorio el acto fue cometido, o ante la corte penal internacional que sea competente respecto a aquellas de las Partes contratantes que hayan reconocido su jurisdicción.

Y como se trataba de una *o* excluyente, se mandó a la Comisión de Derecho Internacional que elaborara el proyecto de los estatutos de la Corte Penal Internacional; lo que hizo durante cincuenta años, en los cuales tuvo unos periodos de grandes silencios y otros de trabajo intenso.

La Comisión referida elaboró un primer borrador sobre la Corte Penal Internacional en 1951 y en 1953 presentó la versión revisada del mismo, donde se planteó el problema de la definición de los delitos que debían quedar contemplados en esa jurisdicción. Hubo un largo periodo en el que se trató de definir el delito de agresión, el cual concluyó en 1974 cuando la Asamblea General adoptó una definición del mismo.

Es pertinente señalar que el tema del establecimiento de una jurisdicción penal internacional no progresó mucho en el ambiente de la Guerra Fría y que fue hasta 1989, a raíz de la invasión de Estados Unidos a Panamá, cuando Trinidad y Tobago replanteó la necesidad de su creación, pero como detonante del problema del tráfico internacional de narcóticos; razón por

la cual la Asamblea General le reiteró a la Comisión de Derecho Internacional que tomara cartas en el asunto. Además, al cobrar proporciones dramáticas, la guerra en Yugoslavia, principalmente en Bosnia-Herzegovina, en 1992, se planteó la cuestión de la necesidad de un tribunal penal internacional con mayor urgencia.

En 1993, la Comisión de Derecho Internacional sometió un borrador de Estatuto de la Corte Penal Internacional a la Asamblea General. Ese mismo año, la declaración final de la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos, realizada en Viena, mencionó expresamente la necesidad de establecerla.

Al año siguiente, la Asamblea General fundó un Comité *ad hoc* para que revisara el borrador referido, el cual realizó una serie de reuniones, pero fue hasta 1995 cuando creó un Comité Preparatorio que debía elaborar el proyecto de Estatuto del Tribunal Penal Internacional a fin de presentarlo en la Conferencia de Plenipotenciarios para el Establecimiento de una Corte Penal Internacional, que se realizaría en Roma, Italia, del 15 de junio al 17 de julio de 1998. Cabe decir que se trataba de un enorme articulado con más de mil frases entre corchetes, las cuales tenían que ser negociadas durante esas cinco semanas y media.

Para entonces, las posturas de los países se habían ido definiendo: en particular, Inglaterra había pasado de tener una postura poco inclinada hacia la Corte a otra abiertamente a favor de ella y los Estados Unidos, cuyo anhelo era tener un instrumento jurisdiccional a la mano que le sacara las castañas del fuego cada vez que lo necesitara, se fue encontrando con que el tribunal iba cobrando un cariz que ciertamente no le convenía ni le gustaba. No obstante, el 17 de julio de 1998 se adoptó en Roma el *Estatuto de la Corte Penal Internacional*.

La posición de nuestro país fue variando a lo largo de este proceso. Pues, las preocupaciones principales del Gobierno de México, que habían hecho que se viera con suspicacia el establecimiento de un tribunal que básicamente operaría bajo la égida del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y con una amplia discrecionalidad por parte de los miembros permanentes del mismo, los cuales tienen una facultad de veto, se fueron disipando poco a poco, sobre todo las relativas al esta-

blecimiento de tribunales especiales *post hoc* y *ad hoc* que juzgaran con delitos establecidos laxamente *a posteriori*.

Hoy por hoy el Estatuto de Roma y sus documentos complementarios, a saber, las *Reglas de Procedimiento y Prueba*, así como los *Elementos de los Crímenes*, que son los principales pero no los únicos, satisfacen, en mi opinión, las exigencias diplomáticas y jurídicas de un país como México, al que toca ratificarlo lo más pronto posible mediante la adecuación necesaria de su Constitución para preservar el régimen de garantías que ésta prevé. Y esto será así porque el Estatuto de Roma es compatible con las garantías que contempla nuestra Carta Magna.



# LA JURISDICCIÓN UNIVERSAL DESDE LA PERSPECTIVA DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS\*

Ulises Canchola Gutiérrez\*\*

Para abordar este tema me centraré en dos paradojas, o aparentes paradojas, que desarrollaré a lo largo de mi intervención, a saber: la aplicación o el ejercicio de la jurisdicción universal *vis a vis* el ejercicio de la facultad soberana, y el cómo un individuo procedente de un órgano no jurisdiccional plantea un asunto fundamentalmente jurisdiccional.

Ahora bien, la tendencia relativa a las cuestiones de jurisdicción la enmarco en la evolución de dos áreas del Derecho Internacional: el Derecho Ambiental Internacional y los Derechos Humanos. Digamos que en el lapso de los últimos cincuenta o sesenta años se ha observado el tránsito de la universalización de los derechos fundamentales a la globalización de los mismos.

Como ustedes saben, la universalización implicaba el compromiso que asumieron todos los estados, particularmente al término de la Segunda Guerra Mundial, de proteger y tutelar los derechos fundamentales en su respectivo territorio. Mientras que la globalización significa que la protección y tutela de esos derechos escapa al ámbito territorial, razón por la cual se ha planteado, al menos en foros internacionales y regionales, la posibilidad de que esos derechos puedan hacerse efectivos por cualquier miembro de la sociedad internacional en cualquier parte del mundo.

Esta tendencia ha ido generando múltiples contradicciones y entre éstas, dos como las que siguen: la primera referida a un

---

\* Ponencia impartida el 3 de mayo de 2001.

\*\* Director General de Asuntos Internacionales de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

aspecto inherente al desarrollo progresivo y a la codificación del desarrollo internacional que nos permite preguntarnos cómo interpretar la soberanía ante lo que algunos consideran los nuevos retos en la agenda internacional, y la segunda, cómo hacerle frente ante una diversidad de nuevos actores en el escenario internacional en el que se encuentran, entre otros, las organizaciones no gubernamentales y las instituciones nacionales protectoras y promotoras de Derechos Humanos.

## I. SOBERANÍA Y JURISDICCIÓN UNIVERSAL

Como referí hace un momento, la tendencia indica que cualquier Estado está en libertad de tutelar y proteger los Derechos Humanos de cualquier individuo en cualquier parte del mundo. Y esto ha llevado, en el terreno de los Derechos Humanos, a considerar la posibilidad de reformular el concepto tradicional de soberanía.

Una tendencia igual se ha presentado en materia ambiental, en los llamados problemas globales o *global comments*, donde la comunidad internacional pretende establecer un régimen global que permita la regulación de algún gendarme internacional, por así decirlo, todavía inacabado por cierto.

Ante este tipo de tendencias, uno se pregunta: ¿efectivamente la soberanía ha dejado de ser el concepto que da fundamento a las relaciones internacionales? ¿Este concepto tradicional, añejo, del Derecho Internacional ha dejado de ser útil para hacer frente a nuevos retos internacionales? Creo que no. La soberanía sigue siendo el fundamento de las relaciones internacionales en la actualidad. Podremos encontrar mucha discusión a nivel académico o doctrinario, pero en la práctica es la soberanía la que impone el ritmo de las negociaciones. Me he permitido ofrecer algunos argumentos para resolver esta aparente paradoja.

En primer lugar, el hecho histórico. Desde 1648 el término soberanía rige el estado secular que conforma la sociedad internacional en la actualidad, pues no se ha encontrado algún otro fundamento que pueda dar orden o coherencia al sistema internacional.

Uno de los miembros de la Comisión de Derecho Internacional de Naciones Unidas, cuando explicaba en un artículo cómo entender el orden internacional, hablaba de una constitución internacional y refería la existencia del principio de soberanía como un principio racionalizador. En otras palabras, aún en procesos de integración económica como los que estamos observando en Europa, en América o en otras regiones del mundo la soberanía es un sedimento muy resistente y, digamos, renuente a desaparecer. ¿Por qué? Repito, porque es la forma más clara de dar coherencia a lo interno y a lo externo de un Estado.

En segundo lugar, no estaríamos discutiendo el problema de la jurisdicción universal si no reconociéramos de alguna forma que la soberanía es el fundamento. Y esto me permite recapitular sobre el hecho de que la jurisdicción no es coextensiva a la soberanía. Pues, aunque el derecho de un Estado a ejercer su jurisdicción sobre personas o efectos de alguna circunstancia o acontecimiento se fundamenta en su soberanía, esto no quiere decir que exista en el Derecho Internacional el derecho de los estados para ejercer la jurisdicción en el momento en que les apetezca o de la forma en la que ellos deseen.

Prueba de ello es el fallo de la Corte Permanente Internacional de Justicia que emitió en 1927 sobre el famoso caso *Lotus*, donde una embarcación turca se estrelló contra una embarcación francesa. El tema en cuestión era precisamente la extraterritorialidad, la jurisdicción universal, razón por la cual había que determinar si el Gobierno turco podía arrestar a los marinos franceses y ejercer acción penal contra ellos, cosa que finalmente terminó haciendo. Y en aquel fallo, la Corte sostuvo que un Estado no puede ejercer su jurisdicción en el territorio de cualquier otro Estado y refirió como excepción a lo anterior la existencia de alguna norma derivada de la costumbre internacional o de algún tratado internacional.

¿Qué quiero decir con esto? Que tanto la costumbre internacional como los tratados internacionales son productos de la relación de entes soberanos. O sea, que sin el acuerdo de éstos no podríamos tener este juego de cinco criterios que actualmente se discuten y manejan para asignar jurisdicciones.

Ahora bien, un argumento adicional a la existencia de la soberanía podría resultar de aquellos casos contenidos en el Derecho Contractual Internacional actual que apuntan a un me-

canismo subsidiario o supletorio, como es el caso de la Corte Penal Internacional. Pues, en ellos no estaríamos hablando de vulnerar soberanías, sino de reiterar o de reafirmar el ejercicio soberano.

Un razonamiento más al respecto, y con esto terminaría la primera contradicción. Supongamos que reconocemos que en alguna situación o momento los estados pudieran ejercer una jurisdicción en virtud de una violación genérica a los Derechos Humanos. Nótese que al decir genérica estoy refiriendo alguna violación que no esté plasmada *per se* en Derecho Contractual ni generada en Derecho consuetudinario, cosa que es un poco más difícil.

Entonces, suponiendo, sin conceder, que pudiera tanto generarse esta violación genérica a Derechos Humanos como ejercerse una jurisdicción universal, lo que sucedería ahí realmente sería no la violación de una norma sustantiva sino procedimental, repito, basada en una norma contractual. Aunque también es difícil que los estados reconozcan su responsabilidad a nivel internacional, razón por la cual normalmente, en materia de Derechos Humanos y de medio ambiente, éstos suelen atribuírsela a los individuos de manera subsidiaria o supletoria.

Si el problema no radica en la soberanía ni en su reformulación, entonces, ¿dónde se encuentra la falla? En mi opinión, ésta se halla en la forma de conectar lo externo con lo interno. Los expertos destacan que no ha habido un desarrollo coherente de un cuerpo de principios jurisdiccionales a nivel internacional, principalmente porque las cortes nacionales están interesadas en aplicar el Derecho Local y pierden la perspectiva o no toman en cuenta la compatibilidad de éste con las disposiciones internacionales. Por ello, es posible afirmar que el desarrollo en las cortes nacionales ha contribuido a la incertidumbre que rodea las cuestiones de jurisdicción.

## II. EL PROBLEMA JURISDICCIONAL Y LOS ORGANISMOS NO JURISDICCIONALES AUTÓNOMOS

La segunda contradicción la abordaré brevemente. Se trata de la forma en la que una instancia no gubernamental, autónoma y no jurisdiccional aborda el problema de la jurisdicción.

Anteriormente les mencioné que en el tránsito de la universalización a la globalización habían ido apareciendo diferentes actores, entre ellos las instituciones nacionales protectoras y promotoras de Derechos Humanos. Ciertamente, son órganos constitucionales autónomos, como lo refiere la corriente italiana, y en ese sentido se establecen no como órganos de gobierno sino como órganos de Estado. Es una diferencia sutil pero muy importante. Por tanto, ofrecen la posibilidad a los estados de tener un brazo adicional para lograr ese contacto entre lo externo y lo interno y tratar de hacerlos compatibles. Y esta labor la realizan de tres maneras diferentes, a saber:

1. A través de su ejercicio o participación en la elaboración de instrumentos internacionales de carácter convencional o declarativo.

Puedo referir el caso, por ejemplo, de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) que ha estado involucrada en la negociación de algunos instrumentos internacionales, uno de ellos es el *Protocolo sobre Tráfico Ilícito de Migrantes*, para lo cual busca que el Gobierno de México compatibilice disposiciones de orden interno con las de carácter internacional. También ha participado en la redacción de diversas declaraciones, particularmente en el ámbito de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas.

2. Mediante su participación en los sistemas regionales. Ejemplo de ello es la intensa actividad realizada por la CNDH para promover la colaboración de los *Ombudsmen* en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, nuevamente como punto de contacto entre lo externo y lo interno.
3. Por medio de actos como éste de difusión e incluso, de propuestas de reformas a la ley a fin de ajustar el orden interno al orden externo. Y en este sentido, también la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha estado participando activamente en lo relativo a la ratificación del *Estatuto de la Corte Penal Internacional*, la cual esperamos que se dé en breve.

### III. CONCLUSIONES

1. Aún cuando se presenta esta tendencia aparente de disolver soberanías, el concepto *soberanía* sigue vigente en la actualidad. Es verdad, probablemente estamos viviendo una fase de transición que podría durar lo que duró la Guerra de los Treinta Años o el tiempo que tardó en cristalizarse el Estado secular, cuatro o cinco siglos, pero si este es el caso, en un futuro lejano desaparecerán las soberanías.

2. Existen nuevos actores en los ámbitos nacional e internacional que permiten a cada Estado lograr una comunicación adecuada entre lo exterior y lo interior.

3. Y un aspecto muy importante de esto, ya que se habla tanto de la disolución de soberanías al discutir, por ejemplo, el Estatuto de la Corte Penal Internacional, es que el fortalecer instancias como las instituciones nacionales de Derechos Humanos simplemente es reflejo de un ejercicio de soberanía. En otras palabras, cuando el Estado se impone a sí órganos fiscalizadores que le permiten lograr el contacto y la congruencia de lo interior con lo exterior, se fortalece hacia adentro y no tiene porque estar preocupado de asuntos o de criterios que finalmente, al menos en mi opinión, más que resolver cuestiones sustanciales, como lo jurisdiccional, debe atender cuestiones de conveniencia.

# INTERROGANTES SOBRE LA RELACIÓN ENTRE LAS JURISDICCIONES UNIVERSAL Y NACIONAL \*

Édgar Corzo Sosa\*\*

Mi ponencia va a consistir, primero, en hablar de cómo se ve desde la jurisdicción nacional la jurisdicción internacional, aquí mencionaré que una y otra tienen supuestos y evoluciones diferentes; después, en preguntarme, aunque no sé si me contestaré, si puede existir la jurisdicción universal sin la nacional o si aquélla obstaculiza a esta última, y finalmente, en concluir señalando un cambio de punto de vista que a nivel nacional nos puede ayudar a armonizar estos dos sistemas jurisdiccionales.

Antes de empezar a hablar sobre cómo se ve la jurisdicción internacional desde la jurisdicción nacional, deseo aclarar que voy a utilizar indistintamente los términos *jurisdicción universal* y *jurisdicción internacional*, en el entendido de que son algo ajeno a lo nacional, aunque desde luego cada una tiene elementos que la diferencian de la otra.

Ahora bien, hablar de la jurisdicción universal desde el punto de vista de la jurisdicción nacional es difícil porque aquélla está basada en un tratado internacional, con un contenido específico, y en instancias jurisdiccionales propias. De hecho, constituye todo un sistema jurídico, pero al mismo tiempo jurisdiccional. Mientras que la jurisdicción nacional se basa en una norma constitucional, aunque también con un contenido específico e instancias jurisdiccionales propias. Quizá el hecho de tener elementos que de alguna manera son similares es lo que provoca problemas como los siguientes:

---

\* Ponencia impartida el 3 de mayo de 2001.

\*\* Asesor del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en México.

En la jurisdicción nacional: ¿sería válido utilizar, en primer lugar, como parámetro de análisis jurídico no sólo a la Constitución sino a un tratado internacional? y ¿sólo se emplearía el tratado internacional o se podrían utilizar otros elementos, como las instancias jurisdiccionales universales? A lo mejor primero se podría hacer uso del tratado internacional en sí y más tarde aceptar la jurisdicción propia del mismo. Es decir, la jurisdicción nacional podría decir: "Utilizo mientras tanto este documento internacional y quizá posteriormente me someta a él en el sentido de que tiene una instancia jurisdiccional propia".

En la jurisdicción universal, los contenidos e instancias de ésta pueden ser reconocidos por la jurisdicción nacional o bien, sustraerse a ella. Entonces, en lugar de que conozcan las instancias nacionales podrían hacerlo las propia del tratado internacional en comento. No obstante, considero que esto último es un poco más difícil de hacer, pues se suele decir que la Corte Interamericana juzga la responsabilidad del Estado y no del individuo. Pero, ¿pueden los tribunales internacionales juzgar al Estado en su totalidad? Parece poco posible, pues no hay tribunales que propiamente conozcan de este tipo de responsabilidades. Entonces, dado que la Corte Penal Internacional juzga no a estados sino a conductas individuales de éstos la pregunta es: ¿los tribunales nacionales pueden conocer de conductas individuales del Estado? Parece que esto es todavía menos factible, aunque hay tribunales que sí podrían, en determinado momento, llegar a conocerlos.

En consecuencia, el tratar de unir las jurisdicciones universal y nacional, cuyos supuestos e instancias son distintos, da lugar a los cuestionamientos referidos. Esto me permite señalar que por lo tanto la evolución de cada una de ellas es diferente a la de la otra.

Aunado a lo anterior, resulta pertinente mencionar que se hacen algunos cuestionamientos a la Corte Penal Internacional, desde el punto de vista nacional, por parte de los países que sostienen a esta jurisdicción universal. Quizá el más importante de ellos, donde posiblemente se están trabando muchas cosas, es el que afirma que para hacer posible la existencia de una jurisdicción universal en determinado momento tiene que haber una aprobación de la *jurisdicción nacional*. Y esto resulta

lógico porque nuestro sistema de aprobación del orden internacional lo tenemos sustentado por la vía de nuestra Constitución, la cual es muy específica al respecto. De ahí que, con una jurisdicción universal así de general y quizás muy bien construida, incluso a nivel interregional como la Corte Interamericana, todo parece funcionar aparentemente bien.

Sin embargo, y aquí es donde nuevamente volvemos a los problemas, que los tribunales nacionales, como señalaba, conocen de textos internacionales ya produce bastante ruido. ¿Qué es lo que ha pasado? Hay un caso muy interesante que creo se puede aplicar de manera similar a lo que sucede con la Corte Penal Internacional y es el famoso caso de la jerarquía de los tratados internacionales que acaba de decidir la Suprema Corte el año pasado. No me meto a desarrollar todo el supuesto, pero lo que sí es muy importante destacar es que, en el caso en cuestión, si no me equivoco, el Convenio 89 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) adicionaba un derecho que no estaba contemplado en el texto Constitucional.<sup>1</sup> Entonces, lo que hicimos fue acogernos a ese documento internacional con la consiguiente consideración:

El artículo 133 de la Constitución dice que los tratados deben de estar de acuerdo con esta última; por lo que en el caso de que no hubiera en ella un derecho, pero que éste se encontrara registrado en algún tratado internacional, la invocación de dicho tratado como parte de nuestro ordenamiento jurídico implica la ampliación de las garantías o de los derechos fundamentales de la persona en beneficio de ésta. Luego entonces, incorpórese a nuestro ordenamiento jurídico.

Mas, lo importante aquí es que se está dando una solución. Pero si se dice que ese tratado beneficia los Derechos Humanos que tiene una persona es porque se trata de otro Derecho Humano; entonces, uno se pregunta ¿por qué no ponerlo a nivel constitucional que es donde debería de estar? Sin embargo, nuestra tradición ha sido más específica y siempre se ha reconocido que los tratados internacionales tienen nivel de

---

<sup>1</sup> Algo similar sucedería en cuanto a los delitos, pues se tendría que invocar un tratado internacional cuando no se tuvieran previstos en nuestra Carta Magna.

ley federal, pero siempre por abajo de la Constitución. No creo que haya sido la solución porque nos obliga a seguir supeditados a un texto internacional en beneficio de una persona.

Ahora bien, decir *que esté de acuerdo con la Constitución* no significa revisar el contenido de todo el tratado internacional, aunque sí podría querer manifestar simple y sencillamente: intégrese a nivel constitucional ese derecho previsto en el texto internacional. Insisto, no fue esto lo que se dio, pero bien se podría empezar a abrir por ahí una pauta para hacerlo.

Otro supuesto sobre la jurisdicción nacional es que pueda ser revisada por otra instancia jurisdiccional. No es que le sometamos todo el caso, sino que puede suceder que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de la cual ya reconocimos su competencia contenciosa, revise las decisiones que emiten las instancias jurisdiccionales de un país.

En resumen, por un lado, avanzamos un poco en lo sustantivo al reconocer un texto internacional, traerlo a lo nacional y darle validez en beneficio de una persona, mientras que, por el otro, ya estamos reconociendo adjetivamente que las decisiones de una instancia jurisdiccional de un país puedan ser revisadas por una instancia internacional.

No obstante, hay otro caso, sustraernos de la jurisdicción nacional para que conozca otra jurisdicción nacional, el cual ha dejado muchas dudas. Me refiero, por supuesto, a la extradición, respecto a la cual la Suprema Corte de Justicia acaba de resolver la contradicción planteada entre un tratado internacional y la ley penal. Pues, mientras el primero establece simple y sencillamente que sí se puede extraditar a un nacional siempre y cuando no lo impidan las leyes nacionales, la ley penal afirma que deberán ser penados de acuerdo a las leyes federales del país. O sea, uno otorga la posibilidad de extraditar y el otro dice no. Por tanto, sustraer una jurisdicción nacional a otra jurisdicción nacional todavía está en duda, a pesar de que esa contradicción de tesis ha sido un parteaguas. Algo semejante sucede con la territorialidad.

Pasemos a preguntarnos ahora: ¿puede existir jurisdicción internacional sin jurisdicción nacional? o ¿esta última es un obstáculo para aquélla? Los casos apenas se están formulando, pues la ratificación del Estatuto de la Corte Penal Internacional no ha terminado, ya que ha generado muchos cuestionamien-

tos nacionales a la luz del texto constitucional. Pero, si algunos asuntos pueden ser conocidos por la jurisdicción nacional, ¿por qué entonces serán conocidos por una jurisdicción universal?

Es verdad, le ha costado muchísimo al Poder Judicial de la Federación empezar a reconocer que hay otras jurisdicciones, y lo que se tiene que hacer es poner en congruencia la jurisdicción nacional con la universal. En particular, yo creo que en unos cuantos años empezaremos a ver que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, u otra instancia internacional, comenzará a revisar las decisiones de la Suprema Corte de Justicia. Ojalá y la jurisdicción nacional no sea un ancla que está haciendo cada vez más difícil el viaje del barco.

En conclusión, ¿qué tienen en común estas jurisdicciones? Que para la universal tiene que ser aprobada la nacional, pues por eso hay una ratificación del Estatuto de la Corte Penal Internacional, aún pendiente en el caso de México. Entonces, lo que se podría llegar a establecer es el hacer una revisión previa de los compromisos y obligaciones jurídica que formalmente conlleva la firma de todo tratado internacional. Pues, tal como tenemos nuestro sistema jurídico, firmar un tratado y ratificarlo es adoptarlo internamente, hacerlo parte de nuestro Derecho Interno, siempre y cuando no contradiga a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Resulta pertinente señalar que si el tratado internacional hecho con diversos países, gracias a la voluntad que pusieron instancias nuestras, resulta ser incongruente con nuestra Carta Magna, simple y sencillamente no es válido. En consecuencia, dicho tratado se dejaría de aplicar. Y esto tampoco es congruente dentro del esquema internacional, donde los compromisos que se establecen son para cumplirlos. Por tanto, para evitar caer en esa situación, es necesario hacer una revisión previa a la ratificación del tratado que ya se haya firmado a fin de determinar si está en contradicción con el texto constitucional, pues de estarlo se deberá decidir la no ratificación del mismo o la modificación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sé que no soy el primero en decirlo, pero esto lógicamente es lo que procedería, sin perder de vista que se trata de engarzar las jurisdicciones nacional e internacional, las cuales por naturaleza entran en contradicción.



MÉXICO Y EL SISTEMA INTERAMERICANO  
DE DERECHOS HUMANOS



## VISIÓN INTRODUCTORIA AL TEMA DE LA JURISDICCIÓN INTERAMERICANA SOBRE LA TUTELA DE LOS DERECHOS HUMANOS\*

Sergio García Ramírez\*\*

El tema de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y más ampliamente el del sistema interamericano tutelar de los Derechos Humanos, tiene que ver con la relativamente antigua cuestión de los derechos fundamentales del individuo y de las garantías destinadas a preservarlos, pues un derecho sin garantía es una campana sin badajo, no tiene sentido, no tiene eficacia, no se traslada a la realidad, no pasa de ser una abstracción.

Seguramente por eso, como tantas veces he querido recordar en encuentros de estas características, desde la Revolución Francesa de 1789, en su estupenda *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, se expuso que un país carece de Constitución cuando los derechos que ha celebrado y reconocido no están asegurados con un sistema de garantías y con una división de poderes que tienda a hacerlos efectivos.

Es a partir de esas premisas que primero los países, y luego la humanidad como comunidad jurídica internacional, se han afanado en las dos grandes misiones que conviene a los Derechos Humanos: manifestar cuáles son éstos al través de sendas declaraciones, pactos, convenios, tratados, acuerdos, y construir métodos de protección, de garantía, unos de carácter jurisdiccional y otros de carácter no jurisdiccional, como por ejemplo el Ombudsman mexicano y ciertos instrumentos del Derecho Internacional.

---

\* N. del A.: Versión estenográfica de la conferencia impartida el 16 de agosto de 2001.

\*\* Juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Nuestro país es un buen exponente de esta preocupación y de este trabajo, desenvueltos a lo largo de casi un par de siglos, los cuales ilustran muy bien los mejores esfuerzos y sueños de los mexicanos. Hemos venido trabajando en este sistema tutelar de los Derechos Humanos desde la hora fundacional de la República moderna, a partir de que se concibió, de alguna manera, lo que ustedes mejor que yo conocen, nuestro Juicio de Amparo, y hasta estas últimas horas en que México se ha estado integrando en los órdenes internacionales representados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y pronto, quizá también, por la Corte Penal Internacional.

Así que esto, que aquí nos tiene, nos ocupa y preocupa a todos, forma parte de las inquietudes y del comportamiento que ha caracterizado a la nación mexicana y que constituye, diría yo, una de las decisiones políticas fundamentales inmersas en nuestra Constitución: proteger al ser humano para que todas las acciones sociales, políticas, económicas, educativas y culturales de la sociedad y del Estado giren en torno a él, por ser el titular de una serie de derechos que, a su vez, debe reconocer y proteger.

Esta cuestión, por cierto, nos coloca en el pórtico de otro de los grandes temas jurídicos de nuestro tiempo que comienza a aparecer en el horizonte de las preocupaciones nacionales, como hace años lo hizo en otros países, me refiero a la relación entre los derechos nacional e internacional. Pues, si estamos hablando de un sistema tutelar de los Derechos Humanos a escala internacional, con el cual se continúa el sistema nacional tutelar de estos derechos, lo menos que podemos hacer es reconocer la necesidad de revisar cuidadosamente cuáles son las conexiones entre uno y otro.

Esto ha sido resuelto en las constituciones de muchos países y aunque en la nuestra figura como tema del artículo 133 y últimamente en algunos pronunciamientos de carácter jurisprudencial, es obvio que no nos hemos planteado en serio y a fondo el tema de las relaciones entre los derechos internacional y nacional. No obstante, si va a haber, y ya las tenemos al frente, sentencias de carácter internacional emitidas por tribunales internacionales que afecten al Estado mexicano, resulta manifiesta la necesidad de que el Derecho Nacional reconoz-

ca esta situación y provea las vías adecuadas para recibir esas sentencias.

Por otra parte, en contra de una concepción de lo jurisdiccional un tanto aldeana, explicable en su momento, no debiera sorprendernos que aparezcan y proliferen las jurisdicciones internacionales. El hecho de que nosotros nos estemos apenas asomando a ellas en esta nueva etapa no implica que no hayan existido mucho tiempo atrás. En realidad, hemos conocido manifestaciones de estas jurisdicciones internacionales desde hace siglos. Por ejemplo:

1. El arbitraje, es decir el acuerdo entre dos estados para zanjar alguna disputa entre ellos, generalmente de carácter territorial, sometiendo la controversia a un tercero hipotéticamente imparcial: un soberano, el Papa, algún jurista eminente, un cuerpo de jurisperitos, etcétera.
2. También hubo una Corte Permanente de Justicia Internacional y hay una Corte Internacional de Justicia, conocida generalmente como el Tribunal de La Haya, constituidas, la primera, desde antes de la Segunda Guerra Mundial y la segunda, a partir de la segunda mitad del siglo XX, una y otra, para conocer de las disputas entre estados por subordinación expresa de los mismos a la jurisdicción de esos tribunales.
3. Ese nuevo derecho tan interesante que se está creando al calor de las políticas unificadoras de Europa, el Derecho Comunitario, el cual tiene algunas floraciones en nuestra América, ha requerido de normas y de una jurisdicción que concurra a la aplicación de éstas con un carácter distinto al de las jurisdicciones nacionales; por lo tanto, colocada en un plano diferente de ellas y que integra ya un nuevo componente del vasto horizonte de la justicia internacional.
4. Todos recordamos que al final de la Segunda Guerra Mundial, y después de una serie de esfuerzos y de afanes que se venían realizando desde el Tratado de Versalles para crear un órgano judicial penal internacional, aparecieron unos tribunales en Nuremberg y en Tokio destinados al enjuiciamiento de los criminales de guerra por delitos de

lesa humanidad. Cualquiera que sea el concepto que nos merezcan esos tribunales desde el punto de vista estrictamente jurídico penal o procesal, son otras expresiones de una justicia internacional. En estos casos, para ver responsabilidades ya no de los estados sino de los individuos, por ser responsabilidades penales.

Y es en este contexto que se producen los sistemas tutelares de los Derechos Humanos a escala internacional: termina la Segunda Guerra Mundial, la humanidad horrorizada no puede conciliar el sueño con el recuerdo de las violaciones masivas a los Derechos Humanos, y como lo que se desea es que esto nunca más vuelva a ocurrir, nos damos a la tarea, el mundo entero, de generar, de potenciar, de intensificar un Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Es entonces, 1948, que la Asamblea General de las Naciones Unidas expide la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*; aunque un poco antes se emitió la *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre* (1948), vigente en nuestro continente, cualquiera que sea el carácter de esa vigencia, pues al principio se dijo no jurídico sino político y moral, pero después se reconoció que también jurídico.

Ahora bien, en pos de estas declaraciones surgieron algunas convenciones, por ejemplo: la *Convención de Roma sobre Libertades y Derechos Fundamentales*, que crea la primera Corte que interesa a nuestras reflexiones, es decir, la Corte Europea de los Derechos Humanos. En el último medio siglo, ésta ha desempeñado un papel eminente en la consolidación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Es más, dicha Corte, vinculada al Consejo de Europa y localizada en la ciudad de Estrasburgo, Francia, con la presencia numerosa de jueces que no son propiamente representantes de los estados pero sí reflejo de la composición de ese Consejo, es la autora del primer gran capítulo en el nuevo Derecho Internacional de los Derechos Humanos, desde la perspectiva jurisdiccional.

A la luz de ese esfuerzo, aunque con componentes nuestros, el continente americano se dispuso también a tener una Corte sobre Derechos Humanos y algún otro organismo, que a la postre sería la Comisión Interamericana de Derechos Humanos destinada a actuar en esta vertiente.

Corre el año de 1948, se está celebrando en la ciudad de Bogotá, Colombia, una de las últimas conferencias internacionales americanas, que serían luego sustituidas por asambleas generales de la naciente Organización de los Estados Americanos (OEA), donde se vive el famoso *Bogotazo*, una época de enorme violencia, y en esa circunstancia surgen, con emoción y beneplácito: la Declaración Americana, y la idea de una Convención, de una Comisión y de una Corte Interamericana, todas ellas de los Derechos Humanos.

Andando el tiempo, en 1969, se suscribe, en la ciudad de San José, Costa Rica, una *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, vinculada filosófica y conceptualmente a la Declaración Americana de 1948. Y es en esta Convención que se previene, con detalle, la estructura de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, creada antes de la Convención Americana, y de la emergente Corte Interamericana, la cual no existía en ese entonces pero que se creará relativamente pronto.

Las reticencias que hay frente a estas cosas no dejan de llamar la atención. Los estados, vinculados naturalmente a las preocupaciones de la soberanía nacional, ven con algún recelo la aparición tanto de las jurisdicciones supranacionales como de las normas que los vinculan con sus propios ciudadanos desde afuera, no desde adentro como lo hace una Constitución, producto del Poder Constituyente de una Nación, a partir de un convenio o de un tratado generado en un organismo ajeno, en cierto modo, al Estado, aunque éste concorra a integrarlo. Y esto explica el espacio que media entre el momento en que con entusiasmo se firma una convención y el momento en que, después de haberse logrado el número de ratificaciones necesarias, ésta entra en vigor.

Dije que la Convención Americana se suscribió en San José en 1969, por el lugar de su firma se le conoce también como Pacto de San José, pero entró en vigor en 1978, o sea, casi diez años después, y México se adhirió a ella en 1982. Así que hemos sido reflexivos y a veces, poco diligentes en la aproximación a estas nuevas figuras, a estos nuevos fenómenos de la vida internacional que en ocasiones nos han preocupado. Y es en 1979, finalmente, cuando se establece la Corte Interamericana de Derechos Humanos con pretensión jurisdiccional sobre todo el continente.

No obstante, en América hay distintas categorías de países, según su mayor o menor cercanía con el tema americano de los Derechos Humanos: todos forman parte de la Organización de los Estados Americanos, pero no todos son parte de la *Convención Americana de Derechos Humanos*. Al respecto, hay un vacío que no deja de herir al sistema interamericano, pues algunos países no han reconocido la Convención, en el sentido de que no la han suscrito o ratificado, razón por la cual no forman parte de ella y son ajenos a esa porción del sistema americano tutelar de los Derechos Humanos. Éste es el caso de varios países caribeños, muy pequeños y respetables, pero también es el caso de Estados Unidos de América y de Canadá, dos países de enorme importancia en el conjunto continental.

Aunado a lo anterior, existen países que siendo parte de la Organización de los Estados Americanos, requisito *sine qua non*, y del régimen de la Convención Americana no han reconocido la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana. Esto quiere decir que la Convención, que previene la existencia de la Corte, supedita, a través de una llamada cláusula facultativa, a la voluntad de los estados la subordinación a la jurisdicción de esta última. Sin embargo, el hecho de que alguien sea parte en la Convención no significa, y en este aspecto muchos internacionalistas están en desacuerdo, quizá con buenas razones, que automáticamente estén sujetos a las determinaciones que dicte la Corte a través de sentencias, pues, primero deberán reconocer esa jurisdicción.

Cabe decir que el proceso de reconocimiento o de admisión de la jurisdicción contenciosa de la Corte ha sido sumamente lento. De hecho, muchos países todavía no reconocen, sobre todo entre los caribeños, esta competencia contenciosa y los países más grandes de América la llegaron a reconocer hace apenas un poco más de dos años, éste es el caso de Brasil y el de México. Y al hacerlo, reconocieron la posibilidad de ser demandados ante la Corte por violación de Derechos Humanos, pues, en esencia es en lo que consiste este reconocimiento de la competencia contenciosa.

Yo creo que nuestro país dio un gran paso adelante al proceder así, aunque probablemente algunas personas no lo vean de ese modo, y éste también es un punto de vista respetable.

Pero entiendo que el criterio abrumadoramente mayoritario es favorable a esta final admisión, por parte de México, de la competencia contenciosa de la Corte la cual conocerá de violaciones de derechos y libertades, reales o supuestas, cometidas por agentes del Estado mexicano en agravio de personas que están sujetas a la jurisdicción de éste, previstas en la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*.

¿Por qué nuestro país fue reticente a esta admisión de la competencia de la Corte a pesar de tener una visión franca y clara de las bondades de los Derechos Humanos y de la necesidad de que el mundo entero se organizara bajo patrones de democracia y de respeto al individuo? Esta reticencia concurre a explicar, ojalá que haya más y mejores interpretaciones que la mía, que entre los grandes principios de la política exterior mexicana, recogidos en el artículo 89 constitucional, todavía no se encuentra el tema de los Derechos Humanos, aunque sí otros de enorme relevancia. Además, la reticencia de nuestro país obedeció a su experiencia histórica, a su dura, difícil, vida pasada, particularmente en su relación con Estados Unidos de América, pero no sólo con este país.

No se puede ignorar, para comprender y respetar, que México ha sido muy asediado por las grandes potencias, pues es un país que padeció siglos de dura colonia bajo el imperio de España; en la época insurgente, fue invadido y saqueado; en una guerra injusta perdió la mitad de su territorio; en él, se pretendió colocar en un trono a un gobernante extranjero; en pleno siglo XX, mientras debía administrar los avatares de su Revolución, tuvo que observar y soportar injerencias extranjeras, invasiones a su territorio desde el norte y ocupaciones militares de sus costas en el Golfo de México. Y un país que ha tenido experiencias de esas características no cede fácilmente a las solicitudes de las competencias internacionales.

Se me dirá que no hay que confundir unas cosas con las otras. En efecto, no hay que confundirlas, pero el corazón no se funde tan fácilmente y conserva, en esa memoria del sentimiento, el recuerdo de todos estos golpes de mano y teme que bajo la capa de una intervención limpia y aséptica de carácter jurisdiccional pudiera encubrirse la injerencia de alguna potencia. ¡Qué bueno que ya despejamos ese temor! Un temor de carácter histórico.

Otro motivo de reticencia de nuestro país es el hecho de que Estados Unidos de América, nuestro poderoso vecino y punto de referencia, ni es parte en la Convención Americana ni está, por lo tanto, sujeto a la jurisdicción contenciosa de la Corte. Hay, por ende, una asimetría entre el estado que guardan México y Estados Unidos de América frente al sistema interamericano, la cual se amplió una vez que México se incorporó al sistema contencioso de la Corte Interamericana. Por ello, México preferiría, y así lo expresó en muchos foros, que hubiese plena igualdad entre todos los estados que integran las Américas y que todos estuviesen sujetos a las estipulaciones sustantivas de la Convención Americana, siendo partes de ella, y al imperio jurisdiccional de la Corte Interamericana. Todo lo cual no es así.

Como quiera que sea, llegamos al final del siglo pasado y nos vemos en la necesidad de tomar algunas decisiones. No podemos resistirnos al paso de los tiempos, a la reclamación de las circunstancias y a las concreciones modernas de lo que es una decisión política fundamental de los mexicanos: el respeto a los Derechos Humanos del individuo, figura central del orden jurídico.

Y dado que no podíamos contenernos más en esa posición un tanto retraída que habíamos logrado mantener durante varias décadas, comenzamos a acercarnos a la Corte de una manera paulatina y cautelosa. Lo hicimos alentando la presencia de mexicanos entre los jueces de la Corte, viendo con simpatía ese hecho que no compromete a México, por supuesto, ni a los mexicanos, pero que no deja de ser un hecho significativo. Lo hicimos a través del aprecio expresado en la Organización de los Estados Americanos por el régimen tutelar de los Derechos Humanos y por la propia Corte. Y lo hicimos, por último, solicitando de la Corte la opinión consultiva sobre un asunto que nos preocupaba.

Resulta oportuno aclarar que la Corte no solamente tiene atribuciones jurisdiccionales para resolver litigios, sino que tiene también atribuciones para emitir opiniones cuando se le plantea una consulta, la cual no tiene el poder vinculante de una sentencia. Esto es característico de los órganos jurisdiccionales internacionales, no sólo de la Corte Interamericana.

Entonces, México se acercó a la Corte por esta vía, como preparando el terreno. Si lo hizo deliberadamente o no, tendrán que decirlo las autoridades mexicanas. Pero a mí me da la impresión de que fue una manera de ir caminando en una dirección previamente calculada. Consultó a la Corte acerca de los casos de quienes siendo extranjeros en cierto territorio eran detenidos y procesados en el mismo, sin que se les reconociera el derecho a recibir asistencia consular que les atribuye la *Convención de Viena sobre Relaciones Consulares*. La pregunta de México a la Corte fue: ¿esa falta de observancia del derecho a la información consular constituye una violación de Derechos Humanos?, ¿constituye una violación del llamado debido proceso legal? y si es así, ¿cuáles son sus consecuencias?

La respuesta de la Corte fue consecuente con el planteamiento mexicano y más o menos en la misma línea en la que se había producido la opinión del Estado mexicano y de otros estados, aunque no la de los Estados Unidos de América. La importancia de este tema en la relación México-Estados Unidos es evidente; desde luego no solamente para esa relación, pues es un tema que se suscita donde quiera que haya un fuerte flujo de población migratoria, es decir, un enorme número de extranjeros en cierto territorio, los cuales son susceptibles de ser detenidos, procesados, condenados a muerte e incluso, ejecutados.

Poco después, México decidió integrarse en la jurisdicción, ahora sí la contenciosa, de la Corte. Es decir, no pedir opiniones, sino aceptar sentencias. Pero, ¿cómo ocurrió esto?

Antes que nada debo decirles que la Corte, a la hora de sentenciar, aplica la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* o cualquier otra Convención en la cual se le atribuyan las facultades de aplicar el propio ordenamiento internacional. No obstante, la Convención Americana es la fundamental y no es un derecho ajeno al ordenamiento jurídico mexicano.

Recordemos que, según nuestro artículo 133 constitucional, son Ley Suprema de toda la Unión la Constitución, las leyes federales emanadas de ésta y los tratados internacionales que México celebre y que se ajusten a la propia Constitución. Bueno, pues la Convención Americana es un tratado internacional celebrado por México que se ajusta a la propia Constitución,

así que estamos ante un derecho al que le podríamos dar, *grosso modo* y a la luz del precepto mencionado, el carácter de un derecho incorporado en el ordenamiento jurídico mexicano.

Ahora bien, para que la Corte pueda dictar una sentencia, ¿quién tiene la facultad de demandar ante ella? Es aquí donde surge una interesantísima y bienhechora pieza del sistema interamericano, hermana de la Corte pero previa históricamente: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Ésta, que es una especie de *Ombudsman* o de Fiscal Continental de los Derechos Humanos, está procesalmente legitimada para formular demandas ante la Corte Interamericana por la violación de Derechos Humanos. Demandas que la Corte debe resolver, estableciendo primero si es competente para ello y después, dictando la sentencia correspondiente.

Pero, no es la Comisión la única facultada para esto, también pueden hacerlo los otros estados que han reconocido la competencia contenciosa de la Corte. Sin embargo, hasta el momento, en los 20 años que la Corte tiene de operar, ningún Estado ha demandado a otro Estado por haber violado algún Derecho Humano. Porque los estados han querido ser muy prudentes y no exponerse a ser, a su vez, demandados el día de mañana por alguno de sus colegas del sistema interamericano.

Por lo tanto, sólo la Comisión Interamericana ha actuado como actor, después de un procedimiento ante ella misma que sobreviene cuando se han agotado las vías nacionales de composición de la contienda y en la medida en que la Comisión estime que es pertinente hacer el planteamiento respectivo por vía de demanda ante la Corte.

¿En qué culmina el procedimiento? El procedimiento culmina en una o en varias sentencias, dos pueden ser, que tienen un contenido declarativo, se han violado o no se han violado tales derechos contenidos en tales artículos de la Convención Americana, y un contenido condenatorio, sentencia de condena a ciertas reparaciones una vez que se ha acreditado que hubo la violación. Estas reparaciones pueden ser indemnizatorias, de carácter patrimonial o de otro carácter. Algunas de estas últimas suelen ser sumamente complejas, delicadas y controvertidas en muchos países: modificación de leyes, anu-

lación de sentencias, excarcelación de presos, etc. O sea, que no es un sistema de reparaciones tan sencillo. Pero para que este sistema de reparaciones funcione, se requiere que previamente haya una declaración.

¿Hay impugnación? No, no la hay. No hay ningún órgano por encima de la Corte. En toda cadena jurisdiccional hay siempre una última instancia y en ocasiones una única instancia, y la Corte Interamericana es única instancia. Es decir, no hay una Corte supracontinental que pueda juzgar de lo que ya juzgó la Corte Interamericana.

Como ustedes pueden notar, aquí hay un ausente que poco a poco se ha estado incorporando en la escena de la jurisdicción de la Corte, no ante la Comisión, me refiero a la víctima, ofendido o quejoso. Él no puede ser actor. Ocurre un poco lo que en el sistema penal mexicano, para utilizar algún ejemplo que sea familiar para todos nosotros, donde evidentemente hay un ofendido, un titular de ciertos bienes jurídicos que han sido dañados o puestos en peligro. Pero éste no es, sin embargo, el titular del derecho procesal de acción, pues aquí en México lo es el Ministerio Público, como allá, ante la justicia internacional americana, lo es la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Llegará quizá el día, muchos lo anhelamos, en que los individuos puedan comparecer, ellos mismos, sin necesidad de representación, acompañamiento o interposición, ante la Corte Interamericana, como lo hace ya en Europa. Allá, también había este régimen dual: una Comisión y una Corte, pero aquella desapareció y subsistió esta última, absorbiendo las funciones que tenía la Comisión. Bajo este régimen, el individuo va, necesaria y naturalmente, en forma directa ante la Corte, lo que significa, por cierto, la existencia de miles y miles de casos planteados y pendientes de solución.

Esto no ha ocurrido ni puede ocurrir todavía en nuestra América porque la Convención no lo autoriza. Empero, utilizando en su mayor amplitud los términos de la Convención Americana, se ha ido permitiendo cada vez más que el individuo pueda hacer acto de presencia y tener un papel dinámico en el proceso judicial internacional, no como actor pero sí, a partir del momento en que ha actuado la Comisión, interviniendo en la pro-

moción de pruebas, en la formulación de alegatos y en la reclamación de las reparaciones que considera le son debidas.

He tratado de hacer una síntesis de una materia que es particularmente compleja y que tiene muchos recovecos para mostrarles la situación que actualmente tenemos. Mas, ¿qué significa todo esto? Significa que alguna vez, pronto o tarde, el Gobierno mexicano podría ser demandado ante la Corte Interamericana por presuntas violaciones a Derechos Humanos y verse en la necesidad de comparecer para defenderse o confesarlas y eventualmente podría ser absuelto o condenado. Ésta es una nueva realidad jurídico-política que se nos va a presentar en algún momento. No ha ocurrido todavía, es muy reciente nuestra incorporación al sistema contencioso interamericano, pero puede pasar. Por ello, resulta muy conveniente que en encuentros como éste se reflexione sobre esta nueva etapa de la vida jurídica en la cual nos encontramos, para que cuando tal cosa ocurra no nos resulte sorprendente y no pensemos que ha ocurrido una vulneración de nuestra soberanía.

Resulta pertinente aclarar que, al adoptar la Convención y aceptar la competencia contenciosa de la Corte, nosotros no hemos abdicado de nuestra soberanía, simplemente la hemos utilizado, pues hemos aceptado voluntaria y libremente una jurisdicción que nadie nos imponía. Lo hemos hecho en el ejercicio de la soberanía con un sentido moderno y participativo de pertenencia a la comunidad internacional y a estos tiempos.

Por otra parte, no deja de ser inquietante el que nuestros tribunales no hayan todavía, hasta donde tengo conocimiento, aplicado en forma directa la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* y otras convenciones y tratados internacionales, a pesar del texto del artículo 133. Pues siguen muy asidos a la idea de que la legislación mexicana, que es la que se va a aplicar en nuestros tribunales, se agota en la Constitución, en las leyes federales y por supuesto, en las demás leyes emanadas de órganos legislativos nacionales, a pesar de que el artículo referido incluye a los tratados internacionales como Ley Suprema. ¡Cómo quisiera ver a los tribunales mexicanos, penales, civiles u otros, aplicando normas del Derecho Internacional que México ha incorporado en su ordenamiento! Esto nos facilitaría las cosas y nos permitiría dejar de considerar que, cuando la Cor-

te Interamericana aplique la Convención Americana, se está consumando una invasión sobre el espacio legislativo de nuestro país.

Por esto, que menciono incidentalmente, celebro que en los proyectos que se han elaborado en el último par de años para reformar la Constitución y para expedir una nueva *Ley de Amparo* se haya entendido que este último no solamente sirve para la tutela de las garantías estampadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, según la experiencia que todos tenemos, sino también para la tutela del individuo con respecto a los demás derechos que le reconocen los instrumentos internacionales.

Cabe decir que los autores de esta propuesta de reforma omitieron mencionar explícitamente tales y cuales tratados, porque el día de mañana puede haber otros más, pero incluyeron a todos los instrumentos que tienen que ver con la tutela de Derechos Humanos y que el Estado mexicano ha suscrito y ratificado a fin de que queden en lo sucesivo sujetos a la tutela de los tribunales de amparo. En la exposición de motivos de las propuestas de reforma constitucional y de una nueva *Ley de Amparo*, los autores, un grupo de notables juristas, algunos de ellos profesores de esta Facultad, estimaron que ésta es la más significativa novedad que contiene el proyecto. Seguramente contiene otros, no soy amparista y no quiero incursionar en estos dominios. Pero ellos mismos afirman, explícitamente, que ésta es la más importante novedad porque pone de nueva cuenta en el centro de nuestras preocupaciones a la tutela de los Derechos Humanos.

Con esto concluyo lo que ha querido ser, simplemente, una visión introductoria al tema de la jurisdicción interamericana sobre la tutela de los Derechos Humanos.



# MÉXICO Y EL SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS\*

Jorge Ulises Carmona Tinoco\*\*

En virtud de que éste es un evento académico, debo señalar que las opiniones que externaré son a título personal y no vinculan ni representan necesariamente las de la institución en la que tengo el agrado de colaborar.

Aclarado lo anterior y antes de entrar propiamente en materia, es necesario acotar los alcances de mi breve exposición, la cual se enfocará de manera preponderante a los procedimientos de peticiones individuales que se tramitan ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y que atañen a México.

## I. INTRODUCCIÓN

La fulgurante evolución de la internacionalización de los Derechos Humanos a partir de la segunda posguerra, a través de la labor de los organismos internacionales, las organizaciones no gubernamentales y la participación de los estados en la adopción de compromisos para la tutela de los derechos fundamentales de la persona, ha desarrollado un verdadero Derecho Internacional de los Derechos Humanos que se reafirma día con día y goza de mayor fuerza y aceptación a nivel mundial. Esta rama del Derecho Internacional se ocupa del *establecimiento y promoción de los Derechos Humanos y de la protección de individuos o grupos de individuos en el caso de violaciones gubernamentales de Derechos Humanos*.

---

\* Ponencia impartida el 16 de agosto de 2001.

\*\* Director para Casos Individuales en Materia de Derechos Humanos en la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Si bien la internacionalización de ciertos Derechos Humanos tuvo algunos destellos en otros periodos de la historia, su consolidación progresiva inició a partir de 1945 con la *Carta de las Naciones Unidas* y con las posteriores *Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre* y *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, expedidas en mayo y diciembre de 1948, respectivamente. A esta etapa inicial de adopción de compromisos en materia de Derechos Humanos se sumó la preocupación y esfuerzos internacionales por la efectiva aplicación y el disfrute pleno de los derechos fundamentales.

Los primeros mecanismos y procedimientos específicos de protección internacional iniciaron, a nivel regional, con la entrada en vigor, en 1953, de la *Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales*, aprobada en 1950, la cual estableció la Comisión y Corte Europeas de Derechos Humanos como órganos de supervisión y vigilancia.

En el ámbito de las Naciones Unidas, los primeros mecanismos y procedimientos específicos de protección iniciaron con la adopción, a partir de 1967, de una serie de resoluciones por parte del Consejo Económico y Social y por la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, que abrieron la posibilidad a la única forma de escrutinio internacional hasta 1976, año en el que entraron en vigor el *Pacto sobre Derechos Civiles y Políticos* y el *Pacto sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales*.

A partir de entonces, se ha ido ramificando una compleja estructura de órganos universales y regionales no convencionales, creados en virtud de tratados específicos de Derechos Humanos que se han ido adoptando de manera progresiva.

Hasta ahora existen cuatro grandes mecanismos para la supervisión del cumplimiento de las obligaciones de los estados en materia de Derechos Humanos, a saber: la presentación de informes periódicos por parte de los estados; las visitas al territorio de éstos con el fin de que se verifique *in situ* el cumplimiento de sus obligaciones internacionales; la posibilidad de tramitar peticiones en casos específicos ante órganos facultados para emitir recomendaciones dirigidas a los estados, y la tramitación de procesos internacionales de casos concretos ante órganos jurisdiccionales internacionales.

## II. LOS SISTEMAS REGIONALES DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

En la actualidad, la labor de tutela desarrollada a nivel mundial es complementada por la realizada regionalmente, en virtud de los sistemas de protección de los Derechos Humanos que operan en los continentes europeo, americano y, más recientemente, en el africano. Dichos sistemas poseen una composición afín, en especial de carácter estructural, pues cuentan con una base normativa de tipo convencional y operan mediante instituciones supranacionales encargadas de vigilar y reforzar el cumplimiento de los compromisos que los estados adquieren en materia de Derechos Humanos.

Respecto al continente europeo, el núcleo normativo del sistema de protección lo constituye la *Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales*, suscrita el 04 de noviembre de 1950 y que entró en vigor el 03 de septiembre de 1953. Esta Convención, reiteramos, es reconocida como el primer instrumento internacional de carácter convencional que estableció todo un catálogo de derechos civiles y políticos, para cuya observancia se creó, inicialmente, un sistema de supervisión basado en el establecimiento de una Comisión y una Corte de Derechos Humanos.

A partir de 1952, la Convención ha sido adicionada y modificada, a través de diversos protocolos, de manera progresiva tanto en aspectos sustantivos<sup>1</sup> como institucionales o procedimentales.<sup>2</sup> A la fecha, han sido once los protocolos en vigor y es precisamente el último de ellos, que entró en vigor el 1 de noviembre de 1998, el que operó un cambio sustancial al sistema de supervisión, a saber: suprimió la Comisión Europea y dejó la Corte Europea de Derechos Humanos, a la cual las víctimas<sup>3</sup> o los estados pueden acudir directamente.

Por lo que se refiere a los derechos económicos, sociales y culturales, se suscribió en Turín, el 18 de octubre de 1961, una *Carta Social Europea*, que entró en vigor cuatro años más tar-

<sup>1</sup> Protocolos números 1, 4, 6 y 7.

<sup>2</sup> Protocolos 2, 3, 5, 8, 9, 10 y 11.

<sup>3</sup> Individuos o grupos.

de. Ésta también ha sido objeto de progresivas modificaciones a través de tres sucesivos protocolos, suscritos en 1988, 1991 y 1995. Este último estableció un sistema de peticiones colectivas.

En mayo de 1996 se suscribió un nuevo instrumento, denominado *Carta Social Europea Revisada*, que integra en un solo tratado internacional los derechos consagrados en la Carta original de 1961 y en los protocolos adicionales, pero conservando el sistema de supervisión ya establecido.

En cuanto al continente americano, la base normativa del sistema de protección la integran la *Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre*, del 02 de mayo de 1948, y la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, del 22 de noviembre de 1969, la cual entró en vigor el 18 de julio de 1978.

Inicialmente, la supervisión institucional del sistema descansó en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, creada en 1959, que poseía únicamente facultades de promoción de tales derechos. En 1965 se le otorgaron facultades para aceptar y tramitar peticiones individuales, las que ejerció con respecto a todos los estados miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA) hasta que entró en vigor la Convención Americana, 13 años después.

A partir de que la Convención entró en vigor funcionan de manera paralela dos mecanicismos de protección: uno de ellos con base en la Carta de la OEA y la Declaración Americana, para aquellos estados que aún no ratifican la Convención Americana, que descansa institucionalmente en la supervisión que ejerce sólo la Comisión Interamericana, y otro cuyo marco es precisamente la Convención Americana y que descansa en la Comisión y en la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Posteriormente, el 17 de noviembre de 1988 fue suscrito el *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* o Protocolo de San Salvador. Éste entró en vigor el 16 de noviembre de 1999.

A los sistemas de Derecho Internacional de los Derechos Humanos se ha sumado un pilar más, constituido por la reciente *Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos*, que fue adoptada el 27 de junio de 1981 y entró en vigor el 21 de

octubre de 1986. Esta Carta consagra tanto derechos civiles y políticos como económicos, sociales y culturales.

La supervisión institucional del sistema africano está a cargo de una Comisión Africana de Derechos del Hombre y de los Pueblos, instituida en la Carta Africana. Sin embargo, está previsto en un Protocolo adicional a dicha Carta, abierto a ratificación, el establecimiento de una Corte de Derechos Humanos.

El desarrollo de los mecanismos internacionales de protección dejan actualmente sin sentido la idea de que lo relacionado con los Derechos Humanos es un asunto que compete exclusivamente a la jurisdicción interna de los estados y además, introduce un cambio significativo en relación con el carácter de la persona como sujeto de Derecho Internacional.

### III. LAS OBLIGACIONES DERIVADAS DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS

A partir del inicio de la vigencia de un tratado de Derechos Humanos surgen diversas obligaciones para el Estado en virtud de que su aplicación pueden implicar, por parte de los órganos estatales: la necesidad de adecuar el ejercicio de sus funciones a las pautas contenidas en él, tales como la expedición de leyes u otras disposiciones de carácter general; la modificación de prácticas administrativas y judiciales; la aplicación de recursos e instrumentos jurídicos que permitan la realización de los derechos establecidos por dicho tratado, y las políticas públicas que se estimen necesarias.

Los órganos del Estado, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, en cumplimiento de los tratados internacionales deben abstenerse de determinadas conductas, pero tienen que realizar actos positivos de protección, adecuaciones legislativas, modificación de prácticas administrativas y tutela jurisdiccional de los derechos que se ha obligado a respetar dicho Estado. Es decir, cada órgano del Estado debe, en el ámbito de sus respectivas competencias, aplicar los tratados internacionales haciendo efectivos los derechos que ellos consagran.

Esto permite afirmar y dejar en claro que los compromisos y deberes que los estados adquieren a través de los tratados de

Derechos Humanos corren a cargo de sus órganos legislativos, administrativos y jurisdiccionales. De esta forma, el deber de los estados se transmite a todos los órganos que lo componen y, de igual manera, cualquiera de éstos puede generar la responsabilidad internacional del Estado por acciones u omisiones que signifiquen una violación a los compromisos internacionales derivados de un tratado de Derechos Humanos.

Recapitulando, podemos decir que:

1. En el ámbito del Poder Legislativo, los deberes que adquiere el Estado consisten en la expedición de normas que detallen y tiendan a hacer efectivos los derechos establecidos en los tratados o en la adecuación de la legislación interna al contenido de los mismos.
2. En el ámbito del Poder Ejecutivo, los deberes consisten en modificar o, en su caso, implementar las medidas administrativas que permitan adecuar las conductas de los servidores públicos a lo establecido por los tratados en beneficio de las personas.
3. Mención especial merece la aplicación que de los tratados de Derechos Humanos realizan los organismos públicos no jurisdiccionales de protección de estos derechos, inspirados en la figura del *Ombudsman* sueco, los cuales utilizan comúnmente en la realización de sus funciones los instrumentos internacionales de Derechos Humanos y llevan a cabo una importante labor de difusión y capacitación.
4. Entre los órganos estatales vinculados por los tratados de Derechos Humanos sobresalen, por la trascendencia de su actividad, los jueces, ya que, según la naturaleza de su función, son quienes en mayor medida pueden lograr el respeto y la efectividad de los mismos, constriñendo con sus decisiones al resto de los órganos para que conduzcan sus actividades de acuerdo con las disposiciones previstas en los tratados, así como también sancionando a los transgresores de estas disposiciones.

Para realizar tan importante labor es necesario que los órganos jurisdiccionales nacionales incorporen, como una práctica cotidiana, el manejo de los instrumentos internacionales, so-

bre todo en las controversias entre autoridades y particulares, pues es donde se insertan los Derechos Humanos. Pueden, también, hacer suyo el contenido normativo de los tratados para aplicarlos a casos concretos y utilizarlos como pautas interpretativas en la aplicación de la Constitución y las leyes ordinarias. En la actualidad, una gran parte de la atención sobre la aplicación de los tratados internacionales de Derechos Humanos se ha concentrado precisamente en el papel que el Poder Judicial desempeña a este respecto.

Por otra parte, cabe destacar que los preceptos que contienen los tratados enuncian normas de diverso alcance, categoría y, por lo tanto, efectividad. Por eso, hay normas cuya aplicación directa no significa mayor problema, toda vez que su redacción es tajante, no requieren ser detalladas legislativamente y, por lo general, no admiten excepciones. En otras ocasiones, las normas poseen un contenido genérico y abstracto que requieren posteriores actos legislativos que las detallen o hagan posible su aplicación a casos concretos, generalmente son mandatos al legislador, pero esto no debe ser obstáculo para que el resto de los órganos administrativos y judiciales las tomen en cuenta como pautas de actuación o interpretación, al realizar las labores que les son propias. Finalmente, otras normas establecen límites al goce y disfrute de determinados derechos, dejando en manos de cada Estado establecer sus alcances, de acuerdo con las limitaciones que imponen nociones como las de orden público o seguridad nacional, entre otras.

#### IV. EL SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

Si bien el sistema interamericano de protección de los Derechos Humanos inició formalmente con la adopción de la *Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre* en 1948, no fue sino 11 años después que su primer órgano específico de supervisión y vigilancia fue establecido, me refiero a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), creada en 1959. Seis años transcurrieron y finalmente los estados americanos decidieron otorgar, en 1965, facultades expresas a

la CIDH para conocer de casos específicos de violación a la Declaración Americana. Esta facultad se vio fortalecida con la adopción de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* de 1969, que entraría en vigor nueve años más tarde.

Esta Convención significó la confirmación de las labores de supervisión y vigilancia de los Derechos Humanos que ya poseía la CIDH y adicionó al sistema la Corte Interamericana de Derechos Humanos como instancia última de decisión de los casos específicos de violaciones a los derechos establecidos en la Convención, para aquellos estados que habían decidido aceptar su jurisdicción obligatoria.

La entrada en vigor de la Convención Americana marcó el inicio de un sistema complejo de protección de los Derechos Humanos, especialmente por lo que hace a las funciones de la CIDH. En efecto, a fin de no dejar fuera de vigilancia internacional a aquellos países que no hubieran ratificado la Convención, se dejó intacto el sistema basado en la Declaración Americana. De esta forma, la CIDH ha seguido ejerciendo sus facultades de supervisión del cumplimiento de las obligaciones de los estados del continente a través, entre otras acciones, de la tramitación de casos de violaciones a la mencionada Declaración.

A esta última y a la Convención Americana se han sumado, de manera paulatina, instrumentos encaminados a: la protección de ciertos grupos especialmente vulnerables; el combate a tipos específicos de violación a los Derechos Humanos, y garantizar la satisfacción de derechos de alcance y naturaleza más general que los derechos civiles y políticos.

Los aproximadamente 23 años, a partir de la entrada en vigor de la Convención Americana, dan cuenta de la juventud del sistema tal y como se encuentra conformado en la actualidad, si se compara con el sistema europeo que le sirvió de inspiración y que empezó a funcionar en la práctica un cuarto de siglo antes.

La labor de la CIDH, desde su creación hasta la fecha, ha sido incansable y puede calificarse de titánica, especialmente si se toman en cuenta: la naturaleza y el alto número de violaciones a los Derechos Humanos que ha debido atender; la cooperación a veces renuente y en algunas ocasiones casi nula por parte de los estados, y las condiciones en que ha tenido

que trabajar, no obstante los recursos económicos siempre insuficientes comparados con el tamaño de su labor.

La Corte, por su parte, ha desempeñado una labor no menos trascendente, pues, además de los casos que ha decidido y que constituyen la razón de su existencia, también ha dotado de sentido y alcance concreto a diversos derechos fundamentales, principalmente de la Convención Americana, así como a las reglas de procedimiento para casos individuales. Dicha labor ha permitido la adecuación de las normas del sistema a la realidad que deben regular. En pocas palabras, ha determinado la dirección de la evolución paulatina del sistema interamericano.

Como corolario de lo anterior, podemos afirmar que la labor de los órganos de vigilancia del sistema interamericano ha sido sumamente dinámica, creativa y altamente efectiva en favor de los Derechos Humanos.

## V. LA PARTICIPACIÓN DE MÉXICO EN EL SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

En el ámbito internacional, México ha tenido de manera constante una participación activa y decidida en favor de los Derechos Humanos. Ésta se ha manifestado, desde mi punto de vista, en tres direcciones complementarias, a saber, en:

### *1. La adopción de compromisos internacionales, a través de la ratificación de tratados de Derechos Humanos y el establecimiento de criterios judiciales a favor de tales derechos*

En relación con este punto destaca el hecho de que nuestro país es parte de más de cincuenta instrumentos internacionales, universales e interamericanos en materia de Derechos Humanos, cuyas normas han sido incorporadas al orden jurídico nacional. A este respecto, en marzo de 1981 fue cuando nuestro país ratificó algunos de los más importantes instrumentos, entre los que se encuentran:

- a) El *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 12 de mayo de 1981;
- b) El *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 20 de mayo de 1981;
- c) La *Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 12 de mayo de 1981, y
- d) La *Convención Americana sobre los Derechos Humanos*, suscrita en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969, en vigor a partir del 18 de julio de 1978, la cual fue promulgada a través de su publicación en el *Diario Oficial* de la Federación el 07 de mayo de 1981.

En el ámbito exclusivamente interamericano han sido con posterioridad ratificados o suscritos los siguientes instrumentos:

- a) La *Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura*, suscrita en Cartagena de Indias, Colombia, el 9 de diciembre de 1985 y en vigor desde el 28 de febrero de 1987. México depositó el instrumento de ratificación correspondiente el 22 de junio de ese mismo año.
- b) El *Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en el Área de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, Protocolo de San Salvador, suscrito en San Salvador, El Salvador, el 17 de noviembre de 1988 y en vigor desde el 16 de noviembre de 1999. México lo ratificó desde el 16 de abril de 1996.
- c) La *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer*, Convención de Belém do Para, adoptada en Belém do Para, Brasil, el 9 de junio de 1994. Dicho instrumento entró en vigor el 5 de marzo de 1995 y fue ratificado por México el 12 de noviembre de 1998.
- d) La *Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas*, adoptada en Belém do Pará, Brasil, el 9 de junio de 1994 y en vigor a partir del 28 de marzo de 1996. México suscribió este instrumento internacional el 4 de mayo de 2001.

- e) La *Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad*, adoptada en junio de 1999. México depositó el instrumento de ratificación el 25 de enero de 2001.

Los Derechos Humanos que estos tratados establecen se suman y complementan a los ya consagrados en la Constitución federal, formando así un completo catálogo de derechos fundamentales en favor de la persona y los grupos sociales. Los tratados y la Constitución, de acuerdo con el sentido de la más reciente tesis que sobre el particular emitió la Suprema Corte de Justicia de la Nación, forman un conjunto normativo de superior jerarquía respecto a las leyes federales y al derecho local, y deben ser el faro que guíe las funciones de los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial en los distintos niveles de Gobierno.

Por lo que se refiere a los criterios judiciales que ha apoyado o impulsado México, destacan las observaciones presentadas por nuestro país con motivo de varias de las opiniones consultivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, tales como: la OC-2/89 *El efecto de las reservas sobre la entrada en vigencia de la Convención Americana*; la OC-13/93 *Ciertas atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, y la OC-16 del 1 de octubre de 1999, solicitada por México en relación con el derecho sobre *La asistencia consular, que se deriva del artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, a favor del detenido extranjero*. A partir de esta última, la obligación de notificación consular a cargo del Estado receptor ha sido reconocida y reafirmada en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

## 2. *La colaboración con los órganos de supervisión del sistema interamericano dentro de los procedimientos y mecanismos ante la Comisión y la Corte Interamericanas*

En cuanto a la colaboración con los órganos de supervisión del sistema interamericano, dentro de los procedimientos y meca-

nismos ante la Comisión y la Corte Interamericanas, son de resaltarse los siguientes elementos.

#### A. Peticiones individuales, soluciones amistosas y medidas cautelares ante la CIDH

El primer caso registrado que involucra a México en un procedimiento de denuncia individual ante la Comisión Interamericana apareció en el Informe Anual de Actividades de la CIDH de 1974, a partir de entonces han sido publicados informes de fondo, o mejor conocidos como de artículo 51 o definitivos, en los informes anuales de la CIDH correspondientes a 1989, 1993, 1996, 1997, 1998, 1999 y 2000.

En total, desde que se le otorgaron facultades a la CIDH para tramitar peticiones individuales en 1965, ha existido un pronunciamiento de fondo por parte de la CIDH en 14 casos de México. No obstante, de acuerdo con el Informe Anual de la Comisión Interamericana de 2000, existen en trámite 27 casos relacionados con el Gobierno de México.

Por lo que respecta a la tramitación de peticiones individuales, los últimos tres años han significado una transformación importante de la posición del Gobierno de México: de manera que, de una postura preponderantemente de defensa del Estado *per se*, ha transitado hacia una participación activa en la solución de los casos, privilegiando la búsqueda de la verdad histórica y de la solución amistosa de los mismos a favor de los afectados.

Cabe hacer notar que en un procedimiento *cuasi*jurisdiccional, como es el que se desarrolla ante la CIDH, con etapas dirigidas a precisar las posiciones de las partes y darles las debidas oportunidades probatorias y de defensa, es normal encontrar en ocasiones puntos de vista discrepantes y, en algunos casos, completamente antagónicos. Sin embargo, se debe tener presente el fin último del procedimiento que es el respeto y protección de los Derechos Humanos.

En nuestra experiencia han existido casos en los que la violación a los derechos fundamentales ha sido manifiesta y difícilmente justificable. En ellos se ha impulsado tanto el castigo de los autores de dichas violaciones, de manera que no queden

impunes, como el que las víctimas reciban la reparación adecuada a la que tienen derecho. En otras ocasiones, ha quedado de manifiesto que los procedimientos que ofrece el sistema interamericano son utilizados con fines ajenos a la genuina protección de los derechos fundamentales, convirtiéndose en un verdadero abuso de un derecho; cuando esto ha sido percibido por la Comisión, ésta ha procedido a declarar la inadmisibilidad del caso.

Por otra parte, las reglas de procedimiento para asuntos individuales se dirigen a otorgar certeza jurídica a las partes en el procedimiento y a garantizar la objetividad en la actuación y la toma de decisiones de los órganos de supervisión. En virtud de estar integrados por expertos a título personal, tanto la CIDH como la Corte Interamericana basan su actuación en la experiencia, imparcialidad, independencia, buen juicio y objetividad de quienes las conforman. Pues, ellos deben estar conscientes de que su labor a favor de los Derechos Humanos, desde esa trinchera, les impone ciertas pautas de actuación y el que en sus decisiones deban reflejarse las cualidades en virtud de las cuales fueron designados para ocupar tan altas responsabilidades.

Las audiencias y reuniones de trabajo sobre casos en trámite, convocadas por la Comisión Interamericana como parte del procedimiento de peticiones individuales, han sido de la mayor importancia no sólo para fijar la respectiva postura de las partes o aclarar puntos controvertidos en presencia de los involucrados, sino también para generar un ambiente propicio a la solución amistosa de los casos y flexibilizar de manera razonable las pretensiones de las partes dentro del marco de respeto a los derechos establecidos en la Convención Americana.

Resulta necesario destacar que la solución amistosa de un caso está por lo regular precedida de numerosas e intensas reuniones entre los peticionarios y las autoridades del Estado involucrado. En ella se pretende llegar a acuerdos que beneficien de manera preponderante a los afectados.

El pasado 4 de diciembre la CIDH aprobó el *Informe de Solución Amistosa No. 107/00 en el caso 11.808* (Valentín Carrillo Saldaña), que constituye el primer asunto de solución amistosa de México. Como consecuencia de ésta se logró: el sometido

miento a proceso penal de un agente del Estado; su posterior sanción a más de veinte años de prisión; la indemnización de carácter económico a favor de los familiares de la víctima, que fue proporcionada de manera anticipada e incondicional, y la entrega de beneficios adicionales de carácter económico y en especie para los hijos menores de edad de la víctima hasta que cumplan la mayoría de edad. Adicionalmente, se encuentran bajo dicho procedimiento ocho casos más y se están iniciando conversaciones para intentarlo en otros.

Las medidas cautelares decretadas por la CIDH en casos graves, en los que pudiera ponerse en riesgo la vida o integridad de las personas, ha sido otro procedimiento que ha dado resultados positivos. Cabe destacar que las instancias nacionales, en especial los órganos no jurisdiccionales de protección de los Derechos Humanos, actúan en la mayoría de las ocasiones de manera anticipada, incluso, a que se reciba la notificación de las medidas por parte de la CIDH. En todos los casos, las medidas son ejecutadas de inmediato, sin cuestionar la pertinencia, oportunidad o veracidad de los hechos que las sustentan. Así, las medidas cautelares han sido un instrumento de garantía eficaz. No obstante lo anterior, dicho procedimiento debe hacerse más efectivo a efecto de que su carácter preventivo produzca los mayores beneficios.

Hace unos meses, tanto la CIDH como la Corte Interamericana elaboraron y aprobaron nuevos reglamentos. El de la CIDH entró en vigor el 1 de mayo y el de la Corte el 1 de junio, ambos de 2001. Dichos reglamentos incorporaron algunas de las propuestas que diversos actores hicieron con el fin de fortalecer el sistema interamericano, especialmente en lo que se refiere a: la tramitación de casos individuales; el procedimiento de solución amistosa; el seguimiento a los informes de la Comisión, y la participación de las víctimas en la decisión para el sometimiento de casos ante la Corte Interamericana.

## B. Visita de la CIDH a México

Además de las atribuciones para conocer de peticiones individuales, la CIDH también está facultada para realizar, a invitación de los gobiernos respectivos, visitas para estudiar la situa-

ción de los Derechos Humanos en un país determinado *in loco* o *in situ*; esto es, en el territorio mismo del país de que se trate.

Así, del 15 al 24 de julio de 1996, por invitación del Gobierno de México, la Comisión visitó nuestro país a fin de observar la situación de los Derechos Humanos. Esta fue la primera visita de la Comisión a México en toda su historia. Los siete miembros de la Comisión que participaron en esta misión se reunieron, entre otras autoridades, con el entonces Presidente de México y con otros altos funcionarios del Gobierno mexicano, así como con representantes del Congreso de la Unión y miembros del Poder Judicial. La CIDH viajó a Chiapas, Guerrero y Baja California.

El Informe que publicó la CIDH en 1998 contiene 61 recomendaciones de diversa índole, las cuales en su momento fueron analizadas y valoradas, encontrándose a la fecha un número razonable de ellas ya satisfechas y el resto en vías de serlo.

### C. México y la Corte Interamericana de Derechos Humanos

Además de la participación de México en algunas de las 16 opiniones consultivas emitidas por la Corte Interamericana hasta la fecha, destaca el depósito de su aceptación de la jurisdicción contenciosa de la Corte del 16 de diciembre de 1998, con lo cual se sometió plenamente al sistema institucional de supervisión en el ámbito interamericano.

En el marco de atribuciones jurisdiccionales de la Corte Interamericana, la Comisión Interamericana, de acuerdo con su Informe Anual correspondiente al año 2000, solicitó en noviembre de 1999 a la Corte la adopción de medidas provisionales en un caso específico relacionado con el Gobierno de México, lo que constituyó el primer procedimiento a este nivel en el que se vio involucrado nuestro país.

### *3. Promoción de la participación de destacados juristas mexicanos en la integración de órganos internacionales de Derechos Humanos*

Como último punto de nuestra charla quiero destacar que, adicionalmente al panorama que he expuesto en relación con

la participación de México en el sistema interamericano, en su calidad de Estado, ha existido otro tipo de participación importante en la construcción, funcionamiento y fortalecimiento del sistema.

Me refiero a los expertos mexicanos que, a título personal, han colaborado como miembros de la Comisión y de la Corte Interamericanas de Derechos Humanos, los cuales han sido verdaderos artífices del sistema, como los doctores César Sepúlveda y Gabino Fraga, quienes participaron un periodo importante en los inicios de la Comisión. De hecho, la construcción del marco que regula la solución amistosa de peticiones individuales ante la Comisión se debe, en gran medida, a los trabajos y la experiencia del primero de ellos.

En la Corte destaca el periodo de doce años en que otro ilustre jurista mexicano, el doctor Héctor Fix-Zamudio, participó como juez y Presidente de la misma, colaborando en la elaboración de los criterios judiciales que constituyen la base actual del funcionamiento del sistema. A partir de la culminación del periodo del doctor Fix-Zamudio, otro gran jurista, el doctor Sergio García Ramírez, ha venido a integrar la Corte Interamericana. Estamos seguros de que ésta se seguirá viendo beneficiada con su conocimiento y experiencia.

Durante los últimos años se ha avanzado significativamente en la promoción y defensa de los Derechos Humanos, los resultados positivos son dignos de elogio; no obstante, los anhelos de la sociedad mexicana, crecientemente democrática, no han sido satisfechos. El trabajo es arduo y requiere la concurrencia de actores gubernamentales y no gubernamentales mexicanos comprometidos con la noble causa de los Derechos Humanos. El desafío frente a nosotros es enorme, sirva como aliciente señalar que hace diez años, al inicio de la década de los noventa, eran pocas las personas que conocían y hablaban del tema. Actualmente, son muchos los que conocen los Derechos Humanos en México y los mecanismos internacionales, los cuales están empeñados en procurar condiciones más favorables que permitan a los mexicanos el goce pleno de los Derechos Humanos y el disfrute de condiciones más ricas de convivencia y desarrollo.

## LA PARTE NO JURISDICCIONAL EN EL SISTEMA INTERAMERICANO\*

Ulises Canchola Gutiérrez\*\*

Debo decir que me beneficio doblemente del orden que me ha tocado esta tarde porque, en primer lugar, estamos pasando de una exposición en el ámbito jurisdiccional a otra en el no jurisdiccional, pero ambas en el sistema interamericano, ya que yo les voy a hablar de esto último. Y la segunda ventaja, derivada de la anterior, es que con ello podremos advertir algunas de esas tendencias incipientes que nos darán luz sobre lo que pudiera ser el futuro del sistema interamericano de protección de Derechos Humanos.

Si me permiten comenzar por el final para tratar de ser más claro en lo que trato de transmitir el día de hoy, comenzaré diciendo que el reto principal que enfrentan las instituciones nacionales protectoras y promotoras de Derechos Humanos, como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), en el ámbito internacional es consolidar su participación en los mecanismos y en los procesos de promoción y protección de los Derechos Humanos, que son muy variados en el ámbito de Naciones Unidas, no solamente en las comisiones sino en las relatorías.

Pero, ¿cuál es la función que realizan las instituciones nacionales de Derechos Humanos y cómo pueden mejorarla?

Desde mi punto de vista, en un mundo cada vez más integrado éstas tienen dos objetivos, a saber:

---

\* Ponencia impartida el 16 de agosto de 2001.

\*\* Director General de Asuntos Internacionales de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

1. Identificar y encontrar en el exterior más y mejores herramientas para realizar de manera más eficiente la labor que desempeñan a nivel nacional.

Por ello, si bien se habla actualmente de esta integración, a la que me referiré brevemente más adelante, al pretender, justificada o injustificadamente en algunos casos, defender los valores tutelados en materia de Derechos Humanos, no se vale, por así decirlo, que una institución vaya a un foro internacional a denunciar solamente al Gobierno de su país.

De hecho, una institución debe buscar en el ámbito internacional una herramienta que le sirva para ser más fuerte en el espacio nacional, pero sin renunciar a la tarea que le ha sido encomendada, a saber, la de tutelar los Derechos Humanos en el ámbito de su jurisdicción nacional.

2. Contribuir al fortalecimiento de los mecanismos internacionales existentes.

En consecuencia, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha emprendido tres tipos de acciones diferentes en los últimos 19 meses para tratar de cumplir ambos objetivos. Y aunque éstas se realizan en los ámbitos nacional, internacional y regional principalmente están circunscritas a la función de cooperación con otras instituciones nacionales promotoras y protectoras de Derechos Humanos.

A continuación me referiré, primero, al entorno jurídico político internacional en el cual se encuentran maniobrando las instituciones nacionales; luego, pasaré a hablar brevemente del contexto regional; para terminar mencionando cuáles siguen siendo los retos de las instituciones en comento.

Para referirme al contexto jurídico político internacional es necesario hacer referencia a la globalización, aún cuando no soy un ferviente partidario del término, la cual indudablemente ha tenido un impacto en los ámbitos financiero, comercial, social, jurídico y no jurisdiccional. En este último es en el que trato de argumentarlo.

Ahora bien, según he tenido la oportunidad de revisar, el concepto *globalización* es considerado: por unos, como un término estilo Caballo de Troya, en el cual puede entrar todo; por otros, como un sistema nuevo de relación política entre los estados, que sustituye al de la Guerra Fría que finalizó con la

caída del Muro de Berlín, y por otros más, como una dislocación entre espacio y tiempo, pues tradicionalmente las acciones que emprendía un Estado en el ámbito de su jurisdicción empataban tanto en el dónde como en el cuándo.

Actualmente, nos enfrentamos a una situación en la cual estas dos dimensiones no se emparejan necesariamente y es por ello que observamos cuestionamientos sobre las funciones que tradicionalmente se atribuían al concepto de soberanía.

Sin embargo, justo es decir que independientemente de los significados de la palabra *globalización*, la principal de sus implicaciones o la más obvia, para efectos del tema que nos interesa esta tarde, es precisamente la soberanía.

En ese sentido, quién no recuerda, por ejemplo, la famosa declaración del Primer Ministro Británico, Tony Blair, del 24 de marzo de 1999, en relación con los bombardeos en Kosovo: *Una nueva generación traza la línea*. Con ella trató de establecer que si el final de la Guerra de los Treinta Años en 1648 marcó un hito en la evolución del Derecho Internacional, dicho bombardeo sugiere una evolución parecida. Por su parte, el Presidente de Estados Unidos proclamaba la famosa doctrina Clinton y Vacav Havel apoyaba ambos pronunciamientos.

Entonces, se trata del reto que enfrenta la soberanía estatal durante un periodo de transición, del que ignoramos cuánto podrá durar, en el cual, no obstante la discusión que exista a nivel doctrinal en la relación internacional, el concepto que sigue sustentando el andamiaje político jurídico internacional es precisamente el de soberanía.

Ahora bien, para facilitar este proceso debemos diseñar o identificar diversos mecanismos, y es aquí donde me permito concluir que las instituciones nacionales promotoras y protectoras de Derechos Humanos están llamadas a jugar un importante rol.

Por otra parte, hay que decir que la aparición de las instituciones nacionales en el escenario internacional realmente es muy nuevo. El antecedente más inmediato se ubica en octubre de 1991, cuando hubo una reunión en París donde las instituciones existentes en aquella época se reunieron para discutir, intercambiar puntos de vista y finalmente, adoptar una serie de recomendaciones y directrices que llevan ahora el nombre de *Principios de París*.

Estos Principios fueron posteriormente adoptados por la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, y básicamente refieren las características, el objetivo y las funciones que debe tener este tipo de instituciones.

Una vez logrado, digamos, este cobijo formal, se procedió al cobijo institucional, y fue así que al amparo de la Conferencia de Viena sobre Derechos Humanos se creó un mecanismo en virtud del cual la Oficina del Alto Comisionado estableció el Comité Coordinador Internacional de Instituciones Nacionales, en el que participan aquellas instituciones que cumplen los requisitos planteados en los llamados *Principios de París*.

Esto le permite a la comunidad internacional tener al menos una especie de referente incipiente adicional en materia de promoción y protección de los Derechos Humanos, el cual es muy *sui géneris*, pues una de las características principales de estas instituciones, que son parte del Estado, es su autonomía del Gobierno.

Cabe decir que actualmente en este Comité se encuentran 44 instituciones, las cuales tienen la posibilidad de participar en las sesiones de la Comisión de Derechos Humanos cada primavera en Ginebra en calidad de observadores permanentes, en virtud de lo cual cuentan con sólo siete minutos para hacer pronunciamientos desde el piso. Dichas instituciones pertenecen principalmente a estados de Europa, 16 de ellas a naciones de América Latina, los africanos se encuentran un poco rezagados y los asiáticos ya comienzan a promover la proliferación de éstas.

Lo anterior refleja, repito, una incipiente aparición de este tipo de instituciones en los ámbitos nacional e internacional.

Baste lo dicho hasta aquí sobre el contexto político jurídico en que nos encontramos, la necesidad de contar con instituciones de transición en el ámbito internacional y el lugar que éstas empiezan a tener en los últimos ocho o nueve años para aterrizar ahora en el ámbito regional.

Sin pretender hacer una especie de imagen de espejo, porque eso sería un poco difícil, particularmente en atención a las peculiaridades que tienen los sistemas de Naciones Unidas e Interamericano, baste decir lo siguiente.

Referí con anterioridad que uno de los principales retos es precisamente consolidar la función de las instituciones nacio-

nales, su participación en estos procesos y mecanismos de protección y de promoción de Derechos Humanos y al hacerlo, mencioné dos objetivos que voy a explicar con mayor detenimiento.

Cuando hablé de la necesidad de que esas instituciones buscaran herramientas en el exterior para realizar mejor sus funciones a nivel nacional, lo que tenía en mente era que debían obtener resoluciones en el ámbito internacional o regional que impulsaran: la protección y la promoción de los Derechos Humanos; la autonomía de esas instituciones; a los Estados a firmar o a ratificar instrumentos que tutelan esos derechos, y en un contexto más globalizado donde lo interno y lo externo se empieza a diluir, el cabildeo, no solamente en el ámbito nacional sino allende las fronteras, entre los miembros de las delegaciones tanto del propio país como de otras naciones que asisten a estas reuniones.

Ahora bien, ¿a qué me refería cuando hablaba de que fortalecerían los mecanismos internacionales?

Ustedes saben que las instituciones nacionales protectoras y promotoras de Derechos Humanos están llamadas a fungir a manera de puntos de contacto entre lo externo y lo interno. Si una institución nacional tiene como campo de acción principalmente el nacional, aunque no exclusivamente, cuenta con la posibilidad de percibir y detectar las tendencias que están apareciendo a nivel internacional y por ende, está obligada a fungir como una especie de regulador a nivel interno, advirtiendo de esas tendencias para que sean consideradas en la legislación y en el sistema no jurisdiccional de protección y promoción de los Derechos Humanos.

Pero, ¿cómo alcanzar estos dos objetivos? Repito, en los últimos 19 meses, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha emprendido acciones en tres niveles diferentes, a saber:

En el ámbito regional, ha promovido con insistencia la necesidad de que las instituciones nacionales participen activamente en el sistema interamericano de Derechos Humanos. Y esto lo ha hecho, sobre todo en el marco de la reciente reforma concluida de dicho sistema, mediante el cabildeo y la presentación de sus propuestas en el ámbito gubernamental y ante las instituciones de la región.

¿Qué tipo de propuestas formuló la CNDH en foros como el de la Cumbre de Quebec o la Asamblea de la OEA?

En primer lugar, se sugirió que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos considerara *prima facie* la existencia de una violación de Derechos Humanos, digamos, en el caso de México, si la institución nacional había emitido una recomendación. Y esto se hacía con la idea de facilitar los criterios de admisibilidad de la propia Comisión Interamericana.

En segundo lugar, se propuso la posibilidad de que tanto la Comisión como la Corte interamericanas, a decisión de estas instancias, solicitaran a las instituciones nacionales la asistencia para elaborar los dictámenes o los acuerdos amistosos, sobre todo si éstas habían participado o tenido alguna injerencia en el desarrollo del caso antes de que llegara a la Comisión Interamericana.

En tercer lugar, se sugirió que las instituciones nacionales pudieran, a petición tanto de la Comisión como de la Corte, apoyar en labores de peritaje médico forense y visitas *in loco*, considerando que una de las principales preocupaciones ventiladas a lo largo de la discusión de la reforma del sistema interamericano había sido el alto costo que tienen dichas visitas, el cual oscila, según el informe del Presidente de la Comisión, Claudio Grossman, entre los 32 mil y 100 mil dólares. La intención de esta propuesta era fortalecer dicho sistema.

También se propuso la posibilidad de que el *Ombudsman*, a petición de la Comisión Interamericana, elaborara propuestas sobre las formas de indemnizar o de compensar el daño sufrido por la víctima.

Lamentablemente, quizá por el clima político que privaba en esas discusiones, por la necesidad de realizar enmiendas no solamente al reglamento de estos dos principales órganos del sistema sino también a la propia Convención o por la falta de madurez de las instituciones nacionales en el ámbito local, estas ideas y otras parecidas que se vertieron no tuvieron el eco deseado en el resultado de la reforma.

Sin embargo, quedó el precedente y la inquietud de seguir explorando formas y mecanismos de cabildeo para tratar de lograr este tipo de fortalecimiento mutuo entre los órganos del sistema y las instituciones nacionales. Cabe decir que, a nivel

nacional, esto simplemente consiste en el análisis de los instrumentos regionales ratificados por México con alguna reserva o de aquellos que aún no se ratifican para elaborar las recomendaciones conducentes.

Finalmente, se ha desarrollado a lo largo de los últimos siete meses un esfuerzo por establecer una Red Regional de Instituciones Nacionales. Ello se hace con la idea de lograr: un mayor acercamiento entre estas instituciones; intercambiar puntos de vista; homogeneizar procedimientos, y sobre todo formar un frente cerrado, unido y fuerte que pueda ser una catapulta mucho más eficaz para llevar este tipo de propuestas tanto al ámbito regional como al internacional. Pues, en la medida en la que estemos mejor organizados como Sistema No Jurisdiccional a nivel regional tendremos mayor impacto en los mecanismos y en los procesos de promoción y de protección de los Derechos Humanos.



# MÉXICO EN EL MARCO CONVENCIONAL DE DERECHOS HUMANOS



# LA VINCULACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS CON LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO\*

Gloria Abella Armengol\*\*

Cuando me hicieron favor de invitarme a esta sesión de trabajo, les dije que yo podía hablarles no del marco jurídico de los Derechos Humanos sino de la vinculación de éstos con la política exterior de México, lo cual ha sido el campo al que fundamentalmente me he dedicado como docente e investigadora. Así que básicamente sobre esto centraré mi exposición el día de hoy.

La actual preocupación por la cuestión de los Derechos Humanos en la agenda política internacional no debe ser sólo una moda pasajera. Tema obligado entre la dirigencia de los países con mayor nivel de desarrollo desde hace ya un par de siglos, Derechos Humanos alcanza de manera progresiva su universalidad en la medida en que las capacidades crecientes de los medios masivos de comunicación entrelazan, irremediablemente, hasta los rincones otrora más recónditos de nuestro planeta. Efecto inevitable del proceso de globalización económica que se transforma en catalizador de la globalización cultural, característica de nuestros tiempos. Globalización, por cierto, que no necesariamente significa homogeneización simplista de la enorme diversidad humana.

Con el propósito de centrar el debate sobre Derechos Humanos en el contexto de la política internacional contemporánea, me gustaría empezar por recordar que, durante el periodo de mayor predominio del Estado nacional como actor privile-

---

\* Ponencia impartida el 12 de julio de 2001.

\*\* Directora General del Instituto Matías Romero de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

giado del escenario internacional, el principio de la soberanía fungió no sólo como condición necesaria y factor esencial para definir la existencia misma de estos actores internacionales sino como valor supremo para guiar la interacción entre ellos. En función de él, cada participante de la escena internacional podía apelar al privilegio de conducir discrecionalmente políticas internas al margen de las opiniones de cualquier observador externo, considerado como un extraño ajeno y distante pero, sobre todo, carente del menor derecho a opinar siquiera sobre la conducción de los asuntos internos de sus vecinos.

El surgimiento y desarrollo de una opinión pública internacional desde principios del siglo pasado, por endeble que aún pudiera parecer, junto a la creciente interdependencia económica entre los miembros de la sociedad internacional, ha hecho virtualmente imposible continuar impunemente con esta actitud. Hoy en día, la atención de la comunidad internacional, centrada por los medios masivos de comunicación en aquellas áreas del mundo en las que se menosprecian o se violan los Derechos Humanos, ejerce, si bien es cierto que todavía no con todo el éxito deseable, una creciente presión en contra de aquellos regímenes que so pretexto de sus derechos soberanos pretenden hacer caso omiso de valores fincados en la dignidad de las personas y el desarrollo individual como guías morales y principios de acción política.

Por supuesto que puede uno cuestionarse, con toda justicia, sobre qué bases las democracias representativas de la cultura occidental se adjudican a sí mismas el privilegio de determinar cuáles deben ser los principios y valores que mejor garantizan la condición humana en el mundo contemporáneo. Pues, incluso, desde la perspectiva de algunos actores secundarios en el medio internacional, la imposición de esos valores se percibe justificadamente como una clara amenaza en contra de la preservación de sus propias identidades culturales. Entonces, cabe preguntar: ¿cómo validar la observancia de un criterio común sobre Derechos Humanos a nivel mundial sin afectar la configuración de un mundo multicultural?

La cultura es la forma de ser que hace característicos a los grupos humanos distribuidos a lo largo y ancho de nuestro planeta, y la diversidad cultural entre los hombres es producto tan-

to de la geografía como de la historia. Mediante su intento de respuesta a los múltiples retos de la subsistencia, los seres humanos, pertenecientes todos al mismo género, se han venido diferenciando unos de otros al paso del tiempo, consolidando identidades propias, adoptando distintos valores y confrontándose unos con otros en función de sus intereses divergentes en la medida en que se establecían en uno u otro lugar.

El reclamo de una identidad propia es, pues, perfectamente comprensible porque de ello depende la existencia misma del grupo. Cuando la identidad grupal se diluye por cualquier motivo, aunque los seres humanos logren subsistir como entes personales, en lo colectivo son absorbidos por otras entidades que les dotan de una nueva identidad, no necesariamente acorde con las viejas tradiciones que le daban sentido a su existencia previa. Por lo tanto, la preservación de las costumbres, valores y principios que definen a una colectividad humana dada se vuelve tarea prioritaria de las autoridades de cada grupo y en gran medida, su principal preocupación.

Es claro que a lo largo de la historia la preocupación por los Derechos Humanos, sobre todo desde una perspectiva individualista como la que predomina en el mundo contemporáneo, constituye, hasta fecha relativamente reciente, más una excepción que una regla de conducta. Históricamente, en la mayor parte de las civilizaciones, el individuo ha estado subordinado a los requerimientos del grupo antes que a la inversa, de tal suerte que para muchas culturas contemporáneas el predominio de la figura individual resulta todavía sustancialmente ajeno a las tradiciones más sólidas en las que varias de ellas se sustentan.

Hasta fecha muy reciente, el análisis internacional se había centrado en la existencia de las diferencias características de cada grupo para tratar de explicar las divergencias entre los miembros de la sociedad internacional. Divergencias que se traducían en conflictos que, a su vez, movían la dinámica de las relaciones internacionales, donde cada participante procuraba la defensa de su propio interés nacional.

En los albores del siglo XXI, la consolidación de un mercado por primera vez auténticamente planetario, el cual a su vez define la estructura de una economía a escala mundial, obliga

a la búsqueda de condiciones sociopolíticas que permitan su funcionamiento. Ello ha significado una redefinición de modos de organización colectiva acorde con las premisas del libre mercado, lo cual, a su vez, por necesidad, nos refiere a los valores socioculturales que hicieron posible esa economía de mercado: los de la democracia representativa de Occidente.

Ahora bien, por muy loables que los valores encaminados a buscar la dignidad humana puedan parecer en algunas partes del mundo, en muchas otras representan una intromisión inaceptable de algunas potencias, un atentado contra su manera de ser y por lo tanto, una amenaza contra su propia existencia. Pero, desde otro ángulo nos preguntamos: ¿deben tolerarse, en aras del respeto al derecho ajeno, el trato discriminatorio a mujeres o minorías raciales, la represión contra disidentes políticos, la mutilación sexual de las niñas, la explotación del trabajo infantil y juvenil, entre muchas otras prácticas violatorias de los Derechos Humanos, tan solo porque éstas se reprobaban desde la perspectiva de la cultura occidental?

Más allá de la estéril polémica sobre la superioridad moral de uno u otro punto de vista, debemos considerar que la sociedad internacional, al igual que las sociedades nacionales, tiene o está en un proceso de construcción complejo, en un constante devenir sujeto a múltiples influencias, pues, es un todo cambiante y dinámico, y hoy día probablemente más dinámico que nunca antes en la historia de la humanidad. Su viabilidad depende, en gran medida, de su capacidad de adaptación a los imperativos emanados de las nuevas circunstancias.

El mercado mundial es ya un hecho. La interacción cada vez más estrecha entre los actuales actores de la sociedad internacional es una realidad y en función de ello, la necesidad de un código de ética compartido para la sociedad global es cada vez más clara. Ciertamente, el reto es mayúsculo porque se trata, como mencionaba antes, de crear en países como el nuestro una cultura que respete al individuo, pero que ese respeto abarque también al grupo social o a la nación en su conjunto.

En el contexto de las relaciones internacionales y en concreto, de la política exterior de México, el asunto de la promoción de la democracia y el respeto a los Derechos Humanos se encuentra en el centro de un debate que se extiende desde el

plano sociocultural al corazón mismo del entendimiento de la llamada razón de Estado. La discusión tiene diversos ángulos que obligan a una redefinición profunda del sentido del quehacer estatal, tanto en su dimensión interna como externa.

No obstante el intenso proceso de internacionalización económica que recorre el mundo, más allá de cualquier frontera nacional, el Estado sigue prevaleciendo como el centro fundamental de la organización política. Sus funciones tradicionales de defensa de la soberanía y la seguridad nacional no sólo persisten sino que tienden a reforzarse justamente como respuesta a las tendencias que predominan en el terreno económico y al surgimiento de fenómenos como el narcotráfico.

A pesar del rápido proceso de consolidación de estructuras supranacionales, como sería, por ejemplo, el caso de la Unión Europea, el Estado no sólo permanece como la única estructura capaz de ejercer, en la tradicional definición de Max Weber, el monopolio del uso legítimo de la fuerza, sino también como el único capaz de convocar a la cohesión nacional frente al exterior. Ciertamente esas condiciones prevalecen, pero hay que añadir que con profundas transformaciones.

Precisamente, el tema que hoy nos convoca, *Transición democrática y Derechos Humanos*, constituye la punta de lanza que está impulsando la redefinición de algunos de los pilares de la acción estatal. En el contexto de una sociedad cerrada, en los términos de Popper, la defensa de la soberanía nacional fue interpretada desde la óptica de la defensa del Estado, apelando desde otra corriente de pensamiento a la voluntad general. En cambio, en países como México, que a lo largo de su vida independiente fueron objeto de múltiples agresiones externas, la defensa de la soberanía nacional se interpretó básicamente como la defensa del Estado desde la perspectiva del grupo en el Poder. Una organización política y social de carácter corporativo que se abrogó la defensa de la Nación y que desdibujó al ciudadano en aras del llamado interés nacional.

Redefinir la defensa de la soberanía como la defensa de los intereses de los ciudadanos, y no exclusivamente de la razón de Estado que en sus extremos se expresa en el autoritarismo y el aplastamiento de la voluntad ciudadana, es un proceso evidentemente complejo y difícil de concretar en un tiempo bre-

ve. Un proceso de esta naturaleza toca los nervios de una estructura de dominación que debe ser sustituida con la participación cada vez más sólida de los ciudadanos y con la consolidación de una cultura que aprenda a vivir con las diferencias, no a eliminarlas.

Mencionaba hace un momento que en un país como México, cuya historia ha estado marcada por los intentos varias veces concretados de intervencionismo exterior, impulsar una convivencia democrática y de respeto a los Derechos Humanos tiene importantes dificultades. Durante años, las demandas del exterior en torno a que el Estado mexicano erradicara la violación a los Derechos Humanos tuvo una importante resistencia por parte de las diferentes administraciones gubernamentales. Las razones que se argumentaron tocaban algunos de los elementos sustantivos en los cuales se fundamentó el carácter del Estado mexicano posrevolucionario.

La no intervención en los asuntos internos y la autodeterminación de los pueblos, principios de la política exterior mexicana consignados en la Constitución, fueron, por una parte, elementos de cohesión interna y razón de un importante prestigio internacional para México, pero, por otra, también llegaron a convertirse en un pretexto para cometer arbitrariedades inaceptables en contra de los ciudadanos que reclamaban derechos políticos o sociales.

Más por presiones externas que por una auténtica convicción, el Estado mexicano tuvo que ir aceptando con enormes resistencias abrir espacios institucionales y de negociación internacional que incluyeran el respeto a los Derechos Humanos. Un ejemplo claro de ello fue la compleja negociación, concertación y diálogo político con la Unión Europea para la firma del *Tratado de Libre Comercio*. Sin embargo, todavía en estos momentos importantes sectores políticos, sociales y académicos de nuestro país observan como una renuncia a los principios de la política exterior de México la defensa de los Derechos Humanos, los cuales, por otra parte, son considerados como una prioridad del actual Gobierno.

En la Secretaría de Relaciones Exteriores se ha priorizado la defensa de los Derechos Humanos como uno de los elementos centrales del proceso de reforma del Estado y se han fijado los siguientes objetivos:

1. Abrir espacios permanentes a las organizaciones de la sociedad civil para que contribuyan activamente en el diseño de políticas públicas;
2. Reformar de manera integral el sistema de procuración y administración de justicia del país;
3. Defender los derechos de los mexicanos en el exterior mediante esquemas que les garanticen un trato humano, seguridad jurídica y condiciones de empleo dignas;
4. Velar por el cabal cumplimiento de los compromisos internacionales de México en materia de Derechos Humanos y ampliar la cooperación con los mecanismos multilaterales de protección;
5. Crear cursos de educación sobre Derechos Humanos en todos los planteles de enseñanza, y
6. Investigar todos los casos de violaciones de Derechos Humanos y proceder conforme a la ley.

En este sentido, comenzamos a avanzar. Se ha iniciado un programa de cooperación técnica con la oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, a quien se ha invitado a establecer una oficina en México y con la cual se está negociando un acuerdo de cooperación. Además, el Canciller de México, doctor Jorge Castañeda, ha extendido una invitación permanente a los representantes de mecanismos internacionales de Derechos Humanos para que visiten a México.

El tema de la defensa y promoción de los Derechos Humanos es sin duda polémico. Algunos analistas siguen sosteniendo que constituye un asunto interno de cada país, por lo que no debe sujetarse a escrutinio internacional. En consecuencia, terminaré mi intervención citando las palabras que al respecto emitió el antes mencionado Secretario de Relaciones Exteriores:

Los Derechos Humanos representan valores con validez absoluta y universal. En tanto que absolutos, no pueden ser condicionados por ninguna instancia, no son internos ni externo, son humanos. En particular, estamos convencidos de que no puede apelarse a la soberanía para justificar la violación de derechos que por su carácter fundamental y su trascendencia la anteceden. El ejercicio de la soberanía no puede, de ninguna manera,

perseguir fines inhumanos; por tanto, no debe ser ejercida por un Estado en contra de los derechos fundamentales de sus ciudadanos y de cada individuo que se encuentre en el ámbito de su soberanía.

En tanto que valores universales, la situación de los Derechos Humanos en cualquier Estado es una preocupación legítima de la comunidad internacional en su conjunto. La labor de promover su vigencia y respeto es empresa común de todos los gobiernos y todos los pueblos y no puede estar supeditada a la voluntad exclusiva de un Gobierno.

En suma, la defensa de los Derechos Humanos avanza, pero debemos estar claros en que todavía tendremos que enfrentar obstáculos culturales, políticos y sociales. Como en todo régimen en transición, trabajar en favor de una cultura democrática en la que se incluya a los Derechos Humanos como parte sustantiva de la agenda nacional e internacional requiere de acuerdos mínimos que permitan avanzar en la construcción y consolidación institucional para lograr una aplicación eficiente de estos principios que han inspirado la doctrina universal de los Derechos Humanos.

# EL PAPEL DE MÉXICO EN EL DESARROLLO DE LOS DERECHOS HUMANOS A NIVEL INTERNACIONAL\*

Francisco Olguín Uribe\*\*

La *Declaración Universal de los Derechos Humanos* empieza con una frase contundente que suele pasar desapercibida. Ella dice: “Considerando que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana”. Al respecto, vale la pena destacar los siguientes elementos:

1. Se refiere a la libertad, la justicia y la paz, que son tres de los más grandes y más nobles ideales que puede perseguir la humanidad, y

2. Esos ideales los vincula con el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de derechos que de ninguna manera podemos arrebatar a alguno de los seres humanos.

Cabe decir que el que se trate de derechos inalienables y pertenecientes a la naturaleza humana refuerza esa vieja noción del derecho natural que decía que precisamente de nuestra propia naturaleza surgen derechos que no pueden ser tocados. No obstante, al adoptarse la Declaración en comento, la historia nos acababa de demostrar que el hombre es capaz de pisotear y de violentar todos esos derechos.

De ahí que después de la Segunda Guerra Mundial haya habido un esfuerzo muy vigoroso por parte de la comunidad internacional para desarrollar un cuerpo de Derecho Positivo Internacional que protegiera precisamente esos valores fundamentales del ser humano. Y esto se hizo:

---

\* Ponencia impartida el 12 de julio de 2001.

\*\* Secretario Ejecutivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

1. Con la Carta de Naciones Unidas, cuyo objetivo era garantizar la paz, que hace referencia en varios de sus artículos a los Derechos Humanos.
2. Cuando la comunidad internacional empezó a trabajar, a través de un órgano que se creó en Naciones Unidas, llamado la Comisión de Derechos Humanos, en una Carta de Derechos Humanos. Ésta inicialmente se había pensado como un documento de carácter obligatorio y con fuerza mandatoria, en el que se especificaran claramente todos los Derechos Humanos para que todos los gobiernos del mundo se comprometieran a respetarlos. Sin embargo, como las dificultades para lograr un consenso mundial en esta materia fueron enormes, el resultado fue la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, que es un instrumento jurídico internacional sin carácter vinculante. En otras palabras, por ser una Declaración se trata de un instrumento que sólo tiene fuerza moral, pues, aunque especifica los derechos a proteger, ningún Estado por el solo hecho de ratificarla se ve obligado a cumplirlos o está expuesto a sanción alguna por el hecho de violarlos.
3. Con la negociación de convenios que tuvieran carácter vinculante y que recogieran esos mismos derechos para darles plena fuerza. Y éste fue un proceso que llevó mucho tiempo.

Inicialmente, la idea era tomar esa misma Declaración y darle una formulación jurídica rigurosa para que en un solo documento se tuvieran todos esos derechos que se debían de respetar. Sin embargo, esto fue imposible porque después de la Segunda Guerra Mundial el mundo quedó dividido en dos grandes bloques, cuyas ideologías se confrontaban enfáticamente, cada una de las cuales quería un convenio distinto: los países de orientación socialista deseaban uno que defendiera sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales; en tanto que los países occidentales, liderados por Estados Unidos, buscaban otro que enfatizara los derechos civiles y políticos.

Tardamos muchos años en esa discusión, ya que la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* fue de 1948 y has-

ta 1966 se lograron acordar los dos pactos que se habían negociado en paralelo, los cuales se terminaron casi al mismo tiempo. Me refiero a los dos documentos quizá más importantes en materia de Derechos Humanos a nivel internacional: el *Pacto de los Derechos Civiles y Políticos* y el *Pacto de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*.

Estos pactos todavía tardaron mucho tiempo más en ratificarse. Las razones fueron obvias porque, aunque los Estados Unidos y los países de Occidente buscaban que se estableciera un pacto en materia de derecho civiles y políticos, tenían problemas internos muy serios que contradecían precisamente aquellos principios que estaban tratando de defender:

1. En Estados Unidos había un problema muy grave de discriminación racial, mientras que en Europa la discriminación sobre todo se derivaba de la afluencia de refugiados que de otras partes del mundo llegaban a la región europea;
2. En cambio, la Unión Soviética padecía dificultades de otra naturaleza, pues, aunque allí se defendía el ideal del comunismo, se seguía viviendo bajo el régimen de represión estalinista que se había extendido a los países de Europa del Este, donde se hablaba de derechos sociales, culturales y económicos sin haber logrado que hubiera pleno empleo, aunque las estadísticas a veces pretendían ocultarlo, y se intentaba imponer el ruso y la cultura rusa en los países de Europa del Este.

Todo lo anterior hacía muy difícil justificar que se pudiera avanzar en estos terrenos y asumir compromisos que tuvieran un carácter obligatorio y que se pudieran exigir internacionalmente.

No obstante, dichos pactos entraron en vigor para todos los países firmantes en una fecha tan reciente como 1977, cuando ya se habían dado pasos muy serios para eliminar el racismo, aunque no del todo la discriminación, en Occidente y los regímenes más represivos en Europa del Este se habían acabado.

Resulta importante destacar el carácter revolucionario que tuvieron estos hechos a pesar de que se avanzó despacio, pues,

el Derecho Internacional, originalmente concebido para regular las relaciones entre los estados, había dado un giro extraordinario, ya que por primera vez en la historia, salvo pequeñas excepciones producidas en años anteriores, por ejemplo en la lucha contra la esclavitud o algunos casos sobre todo en materia de Derecho Humanitario, estaba dirigido a tutelar los derechos de las personas individuales. Lo cual correspondía muy bien al considerando que hemos mencionado de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* y al principio de la Carta de Naciones Unidas que reza “Nosotros los pueblos...”, no dice los estados ni los gobiernos, haciendo referencia a los individuos que forman la humanidad.

Entonces, en el Derecho Internacional, estos dos grandes pactos se unieron con la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* para formar la *Carta de los Derechos Humanos*, que era el objetivo inicial que se tenía, los cuales se vieron complementados por una gran cantidad de otros instrumentos internacionales.

Cabe decir que muchas veces se ha seguido el camino descrito, pues, cuando no era posible lograr un documento internacional vinculante, lo primero que surgía era una declaración, la cual años después se convertía en un tratado. Aquélla con su fuerza moral y éste con un carácter vinculante para todos los que lo firmaran.

No obstante, el ritmo de desarrollo del Derecho Internacional de los Derechos Humanos ha sido impresionante. Yo me atrevo a decir que fue la rama del Derecho más dinámica de la segunda parte del siglo XX. Pues, hubo una gran cantidad de acuerdos en las Naciones Unidas, creo que alrededor de dos tratados por año, la mayor parte de los cuales fueron muy específicos y solamente algunos constituyeron grandes tratados, como los dos pactos que he mencionado. Los otros son acuerdos que se fueron desarrollando de manera mucho más rápida gracias a que un grupo de expertos, que trabajaba en la Subcomisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, se reunía una o dos veces por año en Ginebra, aunque el resto del tiempo seguían trabajando en sus lugares de origen, para intercambiarse comentarios, comparara sus notas y tratar de llegar a textos comunes.

Entre éstos, hubo muchos documentos valiosos que se pueden agrupar en dos grandes categorías: una destinada a desterrar prácticas que eran verdaderamente infames, como la tortura o el racismo, y otra encargada de buscar la protección de grupos vulnerables: los niños, mujeres, refugiados, etcétera.

Resulta importante señalar que este último fue uno de los primeros grupos cuyos Derechos Humanos se buscó proteger porque precisamente en la posguerra la humanidad se enfrentó con la dificultad que presentaba el hecho de que muchos seres humanos habían sido desplazados de los lugares donde se había desarrollado el conflicto, pues se habían quedado sin casa, sin trabajo y sus países estaban en un estado de anomia. Además, esos migrantes muchas veces no estaban amparados por ningún tipo de documento, eran refugiados de guerra y urgía darles un estatus que les permitiera una cierta protección jurídica.

En cuanto a los derechos de la mujer, la cual tanto en las culturas occidentales como en las orientales era vista como menos que el hombre, fueron objeto de la atención internacional y se buscó igualarlos a los del hombre mediante convenios destinados a eliminar toda forma de discriminación contra ella. Lo mismo se hizo respecto a los niños y los migrantes, repito, entre otros.

Pero en Naciones Unidas no solamente se estableció un marco jurídico que protegiera los Derechos Humanos, sino que para hacer eficaz esa protección se buscó crear distintos mecanismos que permitieran hacer un seguimiento de lo que ocurría a nivel mundial e intervenir cuando existieran violaciones graves de Derechos Humanos. El primero de ellos fue la Comisión de los Derechos Humanos en Ginebra y poco después se empezaron a crear otros mecanismos más específicos. De hecho, casi cada uno de los convenios internacionales, los que he mencionado y otros más, cuentan con algún mecanismo de seguimiento, algunos exigen que se rindan informes, otros permiten que se hagan visitas *in loco*, es decir, ir a los países donde se supone que hay alguna violación a los Derechos Humanos, y en todos o en casi todos ellos se pueden presentar quejas e informes sobre las medidas que se están tomando para combatir los problemas que existen y que no se han logrado resolver.

La figura del Relator Especial es otro de los mecanismos establecidos. Consiste en una persona que puede ir por todo el mundo, en particular a aquellos países donde se supone o se sabe que hay problemas, para entrevistarse con las autoridades, escribir un informe sobre lo que observó en cada uno de ellos y entregarlo precisamente a la Comisión de los Derechos Humanos. Otros son los representantes del Secretario General de Naciones Unidas, y en fin, una buena cantidad de instrumentos que se han venido desarrollando en esta materia.

Para terminar, quisiera referirme al papel que México ha jugado en este desarrollo que he presentado de manera muy general, el cual, aunque interesante, no ha sido siempre tan parejo como debiera.

En una primera etapa, nuestro país tuvo un papel muy activo, casi me atrevo a decir que protagónico, pues jugó un papel importantísimo, por ejemplo, en la revisión de la propuesta inicial de la Carta de Naciones Unidas, donde hizo objeciones muy severas al proyecto que se había presentado. Y aunque la mayor parte de ellas no fueron escuchadas, nosotros nos opusimos desde luego a que hubiera diferencias entre los estados, a que algunos países fueran miembros permanentes del Consejo de Seguridad y que gozaran del derecho de veto, etc. No obstante, cuando la Carta se aprobó decidimos seguir adelante con eso porque significaba un avance de cualquier manera.

También tuvimos un papel muy destacado en el desarrollo y aprobación de la *Declaración Universal de Derechos Humanos* y de hecho, conseguimos que la *Declaración Americana de los Derechos Humanos* fuera aprobada incluso antes que aquella, si bien por unos meses, pero eso reflejó un consenso muy grande que se había logrado formar en el continente americano.

Sin embargo, ese inicio vigoroso y prometedor de México después pareció cambiar y éste adoptó una posición más cautelosa. Conforme el mundo se había dividido en dos grandes bloques cuyas superpotencias pretendían repartirse en esferas de influencia a todos los demás países del mundo, aprovechando cualquier pretexto, incluso los Derechos Humanos, para intervenir en los asuntos internos de otros países, México siguió participando, por ejemplo, en la redacción de los pactos que ya he mencionado y de algunos otros instrumentos internacionales,

pero no fue de los que firmó o ratificó en un primer momento dichos instrumentos.

Cabe decir que en ese periodo algunos de nuestros diplomáticos más destacados tuvieron un papel muy importante al liderar los grupos de trabajo que trataron los temas sobre los que México tenía gran interés, por ejemplo, el de los derechos de los migrantes, de las mujeres, de los niños, de los discapacitados, o al hacer aportaciones constructivas para desarrollar instrumentos que eventualmente fueron aprobados.

En cuanto a Derecho Humanitario, tuvimos también acciones destacadas, sobre todo por la actuación del embajador Alfonso García Robles, gracias al cual México recibió el Premio Nobel de la Paz por la labor que se había realizado en esos foros.

Una tercera etapa se dio en la época de los ochenta, cuando México empezó a sentir que ya no era tan vulnerable a las presiones del exterior. Entonces mantuvo la posición de que los Derechos Humanos se encuentran por encima de otros principios de política exterior y su acción más decidida fue en contra del régimen de *apartheid* para combatir el racismo en Sudáfrica. Además, empezamos a hacer un ejercicio más serio de revisión y ratificación de los tratados internacionales en esta materia.

En la década de lo noventa dimos un paso adelante cuando, a raíz de la reunión de Viena de 1993, encargada de revisar la situación internacional de los Derechos Humanos, en 1997 se creó una Comisión Intersecretarial para la atención de los compromisos internacionales de México en materia de Derechos Humanos, si no me equivoco, por decreto presidencial, presidida por la Secretaría de Relaciones Exteriores. Esta Comisión sigue existiendo y se ha dedicado a revisar, por un lado, todos aquellos instrumentos de Derechos Humanos que México no ha ratificado para determinar la posibilidad de hacerlo y por el otro, todas aquellas reservas que nuestro país ha puesto al ratificar cualquiera de estos convenios a fin de poder retirarlas.

Finalmente, con el fenómeno de la transición democrática, México decidió invitar a todos los mecanismos de seguimiento del sistema internacional y regional a venir al territorio mexicano para conocer la labor que se realiza en materia de Derechos Humanos, bajo la convicción de que democracia y Derechos Humanos son un binomio inseparable.

Por desgracia, aquí tengo que señalar también la otra cara de la moneda, pues en nuestro país no existe una conciencia de los compromisos internacionales que ha adoptado el Gobierno en materia de Derechos Humanos. ¿A qué me refiero? A que la mayor parte de los ciudadanos no conocen los derechos que los amparan como resultado de esos compromisos; es más, ni los abogados, ni los jueces ni las autoridades encargadas de hacer respetar esos derechos conocen el Derecho Internacional de manera suficiente.

Todos sabemos que es muy raro que en una decisión judicial se haga referencia a un convenio internacional, y esto a pesar de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido una tesis jurisprudencial para establecer que los tratados internacionales se ubican jerárquicamente por encima de las leyes y en un segundo plano respecto de la Constitución federal. Y este, me parece, es un señalamiento muy grave que debemos hacer al Gobierno de México y a los poderes Judicial y Legislativo.

Por último, y con esto termino, considero necesario que se realice un esfuerzo vigoroso para actualizar nuestra legislación nacional a fin de incorporar todos estos compromisos internacionales en la Constitución y en nuestras leyes secundarias.

# TEMAS VINCULADOS CON LA INCORPORACIÓN DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES A NUESTRO SISTEMA JURÍDICO\*

Loretta Ortiz Ahlf\*\*

Es cierto que desgraciadamente se nos olvida a muchos, aunque no a todos, que los tratados internacionales forman parte de nuestro sistema jurídico por disposición del artículo 133 Constitucional, el cual establece que los tratados son Ley Suprema de toda la Unión. Pues, a pesar de este precepto, que lo tenemos como antecedente desde la Constitución de 1857, han sido muy pocos los precedentes judiciales en materia de tratados internacionales.

Ahora bien, ¿cuáles son los requisitos que deben cumplir los tratados para ser Ley Suprema de toda la Unión? Los requisitos constitucionales son: que sean celebrados por el Presidente de la República, aprobados por el Senado y que no vayan en contra de las garantías individuales, de conformidad con los artículos 15 y 18 constitucionales. Por lo tanto, los conocidos acuerdos interinstitucionales, regulados por la *Ley de Celebración de Tratados*, no tienen valía alguna ni forman parte propiamente de nuestro sistema jurídico.

## I. EL CARÁCTER DE LAS NORMAS DE LOS TRATADOS

En materia de Derechos Humanos, las normas de los tratados tienen un carácter auto-ejecutivo porque no requieren de una

---

\* Ponencia impartida el 12 de julio de 2001.

\*\* Directora del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana.

norma posterior para su aplicación. En cambio, las normas que no son auto-ejecutivas sí necesitan de la legislación interna, ya sea ésta una ley o un reglamento para aplicarlas.

Parecería que esto no tiene mayor importancia, pero permítanme traer a colación la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, signada en *San José* de Costa Rica, la cual hace mención del derecho a la indemnización por error judicial, a fin de explicarme. Como muchos de ustedes saben, este derecho no se encuentra contemplado en ningún artículo de nuestra legislación, sea código penal o ley federal, estatal o municipal.

Sin embargo, yo siempre les digo a mis alumnos que los penalistas podrían hacer de esto un buen caso para obtener más prestigio y recursos de los que ya tienen, como de hecho se hace en la mayoría de los países, sobre todo en Estados Unidos. Recordarán ustedes el caso de Aldate, quien murió escasamente al mes después de que lo dejaran libre por error judicial; en consecuencia, sus abogados inmediatamente empezaron a preparar la demanda para obtener la indemnización correspondiente.

No obstante, en México nadie se ha animado, ignoro por qué, a reclamar una indemnización por error judicial, a pesar de que nuestro país es parte de esa Convención, de la cual, como tratado internacional incorporado a nuestro sistema jurídico, podría exigirse su aplicación, incluso, a través del amparo.

## II. LA AMPLIACIÓN DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES MEDIANTE TRATADOS

Otro tema interesante en relación con la incorporación de los tratados a nuestro sistema jurídico es el relativo a la ampliación de las garantías individuales. Quizá esto también sea algo ya muy trillado para ustedes, sin embargo, les daré algunos ejemplos para destacar la importancia del mismo.

Uno de ellos es la expulsión de los extranjeros realizada en la Administración anterior por el propio Secretario de Gobernación, a pesar de que México había ratificado la *Convención Americana* antes referida sin haber formulado ninguna reserva al derecho de expulsión a los extranjeros, no obstante que el ar-

título 33 Constitucional establecía, y aún lo hace, la facultad del Presidente de la República Mexicana para realizar esa expulsión sin derecho de audiencia. Es verdad que al reconocer la competencia de la Corte Interamericana de Derecho Humano, se formuló la reserva con relación al instrumento, podríamos decir, adjetivo, pero tengo serias dudas sobre la procedencia de la misma.

Entonces, mientras que el artículo 33 Constitucional no señala para nada el derecho de previa audiencia, la Convención referida exige que antes de expulsar al extranjero se le debe otorgar ese derecho. ¿A cuál instrumento debemos acogernos? La respuesta la dieron hace unos ocho o nueve meses los jueces, magistrados y secretarios federales a los que les impartí un curso sobre este tema, quienes aseguraron que en ese caso le darían prioridad a la aplicación del tratado internacional bajo el aspecto precisamente de una ampliación de las garantías.

En cuanto al derecho de asociación tampoco se formuló reserva, no obstante que el artículo 130 de nuestra Constitución limita este derecho a los ministros de culto religioso. Contradicción que deberá resolverse cuando esta situación llegue a plantearse.

Otro aspecto, que ya no es vigente porque se reformó el artículo 3 constitucional, fue la reserva formulada a la multicitada Convención, que nada tenía que ver con las limitaciones contenidas entonces en dicho precepto, respecto a que los padres podían escoger la educación religiosa que quisieran para sus hijos, ya que aquélla establecía el derecho de éstos a elegir tanto la institución educativa como la educación religiosa, no necesariamente laicas, que desearan para sus hijos.

En relación con este tema, resta decir que la doctrina se ha dividido en dos corrientes:

1. La que cuenta con menos seguidores y señala que ningún tratado internacional puede alterar garantías individuales porque cualquier modificación, la mínima que sea, significa una contradicción ante éste y la Constitución, imperando siempre, incluso en el amparo, esta última,<sup>1</sup> y

---

<sup>1</sup> Un representante de esta corriente es el constitucionalista Elizur Artega Nava.

2. La que establece que tanto mediante ley como a través de tratado se pueden ampliar las garantías individuales, pues las establecidas por la Constitución son un mínimo para la autoridad y nada impide que un instrumento internacional establezca por encima de ese mínimo mayores derechos de los otorgados<sup>2</sup>. Máxime que el estándar establecido en los instrumentos internacionales es mayor por razones históricas, pues si nuestra Carta Magna es de 1917 y los instrumentos internacionales se empezaron a gestar a partir, propiamente hablando, de la década de los sesenta, esto significa que ha habido necesariamente un avance.

### III. LA JERARQUÍA DE LOS TRATADOS, ESPECIALMENTE DE AQUÉLLOS EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

Desgraciadamente, el fundamento legal que se esgrimió para darle una jerarquía superior a los tratados no fue el adecuado, aunque el resultado fue bueno, pues el artículo 133 Constitucional afirma: “Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma [...] serán la Ley Suprema de toda la Unión.” Pero, si tratado y ley federal son constitucionales, no es posible establecer entre uno y otra una relación jerárquica, y es aquí donde precisamente se presenta el gran dilema.

Como les dije, mientras los constitucionalistas se oponen a darle una jerarquía superior a los tratados, los internacionalistas, y en éstos me ubico, más que establecer un principio de jerarquía abogan por un principio de aplicación. Ya que resulta imposible sostener aquí qué norma posterior deroga la anterior, pues, el tratado, aunque sea posterior, no deroga la ley que se adoptó con anterioridad porque las fuentes de creación de uno y de otra son distintos. Además, ningún tratado podría derogar a la Constitución, ya que por la reforma del 34 se agregó al artículo 133 constitucional que los tratados debían estar de acuerdo con ella. Entonces, la única solución que nos queda se refiere al ámbito de aplicación de las normas.

---

<sup>2</sup> Tanto el doctor Zamora Pierce como yo, entre otros, pertenecemos a esta corriente.

Sabemos que el tratado casi siempre, sino es que siempre, es una norma de ámbito de aplicación personal restringido, mientras que la ley es de ámbito de aplicación general. Por tanto, puede aplicarse el principio que reza *la norma especial prima la general* para la solución de este conflicto, pues como el tratado es una norma especial, atendiendo al ámbito personal de validez, debe aplicarse en prioridad a las leyes.

Ahora bien, la tesis que establece la prioridad del tratado internacional sobre las leyes federales se aplicó en un asunto relacionado con la libertad sindical y el derecho a constituir más sindicatos. El abogado que lo presentó lo planteó desde la perspectiva de la ampliación de las garantías individuales. Desgraciadamente, y esto ya lo mencioné, la Corte se fue por otro camino y se metió en muchos líos, desde un punto de vista de estricta técnica jurídica. Sin embargo, el resultado fue bueno porque en realidad los tratados deben tener una jerarquía superior.

Pero, ¿qué es lo que ocurre en relación con el tema de la jerarquía en la mayoría de los países de Iberoamérica? Según una revisión que hice de todas las constituciones vigentes de los países iberoamericanos, el único país que lo mantiene al mismo nivel de las leyes federales, sin resolver el problema de jerarquía, es México. Las razones son obvias, nuestra Constitución es de 1917, mientras que todas las demás han sido reformadas a partir aproximadamente de la década de los sesenta. Cabe decir que la Carta Magna de Argentina, al referirse a la jerarquía de los tratados, menciona en un párrafo uno por uno los tratados en materia de Derechos Humanos que tienen una jerarquía superior a su propia Constitución.

Entonces, en Iberoamérica tenemos resuelto el problema de la jerarquía de la siguiente manera: hay países que le dan a los tratados una ubicación superior a la Constitución; otros que les dan el mismo nivel que a ésta; los menos, ubican a aquéllos por debajo de la Constitución, y otros más que, en caso de duda en cuanto a la interpretación y aplicación con el resto de las leyes, le dan prioridad a los tratados en materia de Derechos Humanos.

Resulta pertinente mencionar que, cuando participé en los grupos de reforma al artículo 133, mi propuesta era establecer en él el mismo nivel jerárquico de la Constitución para los tratados en materia de Derechos Humanos.

Por otra parte, si queremos ratificar el Estatuto de la Corte Penal Internacional, necesariamente requeriremos una reforma constitucional y nadie demonios sabe cómo hacerle: algunos dicen que agregando un artículo, otros que empelando la retroactividad y otros más que modificando un buen número de disposiciones. Sin embargo, considero que esto se resolvería añadiendo al artículo 133 lo siguiente: “Los tratados en materia de Derechos Humanos tienen la misma jerarquía de la Constitución y en caso de dudas en cuanto a su aplicación e interpretación, prima el tratado”. Con esto no tendríamos que reformar ningún otro artículo y el Estatuto de la Corte Penal Internacional, así como todos los tratados en materia de Derechos Humanos, quedarían en el lugar que les debe corresponder.

Para terminar, quiero decirles que apenas hasta ahora se está dando una real aplicación de los Derechos Humanos en México, pues antes había hecho un papel muy triste al respecto. Recordemos que, después de haber ratificado la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, fueron desoídos los reclamos de los distintos partidos políticos para que se estableciera un procedimiento *ad hoc*, rápido, que diera solución a los conflictos en materia electoral, a pesar de que dicha Convención ordena que debe establecerse un procedimiento por violación de Derechos Humanos. Nada más que había un pequeño detalle, como todos ustedes saben, el derecho al voto se consideraba no un Derecho Humano sino un derecho político y por lo tanto, no se tenía acceso al amparo.

Sin embargo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos contestó a la Secretaría de Relaciones Exteriores que tenía la obligación de asegurar, de conformidad con la Convención, ese procedimiento expedito y eficaz para la protección de los Derechos Humanos, entre los cuales se encontraba el derecho al voto, pues no cabía esa distinción entre si era político o no debido a que era un Derecho Humano contenido en dicha Convención, cuyo cumplimiento era una obligación del Gobierno de México. Entonces, la Secretaría de Relaciones Exteriores alegó intervención en los asuntos internos del Estado, pero afortunadamente después aceptó las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Gracias a ello, hoy tenemos un Gobierno democrático y contamos con las instancias necesarias en materia electoral.

Es verdad, el proceso ha sido un poco largo, pero lo importante es que México ya está en el camino de la aplicación efectiva de los Derechos Humanos y por lo tanto, de acuerdo con las tesis de la Corte, del cumplimiento de los tratados internacionales.



LAS RESERVAS  
EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES  
DE DERECHOS HUMANOS



# HISTORIA DE UN CASO: LA EXPULSIÓN DE EXTRANJEROS POR LA ADMINISTRACIÓN ZEDILLO Y LAS RESERVAS PARA PROTEGER LA EXCEPCIÓN A LA GARANTÍA DE AUDIENCIA (ARTÍCULO 33 CONSTITUCIONAL)\*

Federico Anaya Gallardo\*\*

## I. INTRODUCCIÓN

La presente exposición abordará el problema de las reservas en tratados internacionales a partir de un caso concreto, es decir, siguiendo el método que mi viejo maestro, el ciudadano Margadant, consideraba pertinente para aprender y comprender el Derecho.

## II. EXPOSICIÓN DEL CASO (1995)

El *23 de junio de 1995*, el Instituto Nacional de Migración (INM) expulsó del país a tres sacerdotes extranjeros de la diócesis de San Cristóbal de las Casas: *Loren L. Riebe*, de Estados Unidos de América; *Rodolfo Izal Elorz*, de España, y *Jorge Barón Guttlein*, de Argentina.

Los religiosos fueron detenidos en violentos operativos policíacos y llevados desde sus parroquias rurales a la ciudad de Tuxtla Gutiérrez, de donde se les trasladó en avión al Distrito Federal. Aquí, entre la medianoche y la madrugada, fueron interrogados y acusados de apoyar a los rebeldes zapatistas chiapanecos. Nunca se ofrecieron pruebas concluyentes de esto, pues las presentadas eran hechizas, por decir lo menos: al padre Riebe lo acusaba un solo testigo de apoyar a los zapatistas; al

---

\* Ponencia impartida el 19 de julio de 2001.

\*\* Director Jurídico de la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal.

padre Izal lo acusaban de despojo varios testigos, todos ellos empleados del supuesto dueño de una gran finca en Tila, Chiapas,<sup>1</sup> y al padre Guttlein no lo acusaba nadie y sólo constaba en autos un informe<sup>2</sup> de agentes migratorios que supuestamente investigaron sus actividades en Venustiano Carranza, Chiapas.<sup>3</sup>

Es obvio que las acusaciones contra los tres presbíteros provenían de los grupos de poder en la región Chol y que éstos proveyeron de *testigos* a la autoridad migratoria. La prueba de ello es que simultáneamente a los arrestos y expulsiones reseñados se inició y consignó una averiguación previa por los delitos de secuestro, rebelión, violación y despojo en contra no sólo de dos de los sacerdotes expulsados, sino de otros cuatro sacerdotes, extranjeros y mexicanos, que trabajaban en la misma región. Dichas acusaciones fueron usada por el entonces Secretario de Gobernación, *Emilio Chuayffet Chemor*, como explicación de las expulsiones en comunicaciones diversas dirigidas a congresistas de los Estados Unidos de América.<sup>4</sup>

El Centro de Derechos Humanos *Fray Bartolomé de las Casas* (CDHFBC), A. C., llevó esta acusación al Juez Segundo de Distrito en Tuxtla Gutiérrez, quien obviamente concedió la protección y el amparo de la Justicia de la Unión a todos los sacerdotes.<sup>5</sup>

Tristemente, varios de los 32 campesinos choles opositores al PRI, que fueron acusados junto con los sacerdotes, no recibieron la protección de la Justicia federal, pues se encontraban presos o prófugos de ésta en un juicio amañado y políticamen-

---

<sup>1</sup> Luego se demostró, en recurso de amparo interpuesto ante Juez de Distrito, que el supuesto dueño ni siquiera era el propietario de las tierras en cuestión; es decir, que la denuncia por despojo era ilegítima.

<sup>2</sup> Con claros indicios de haber sido fabricado *ex post-facto*.

<sup>3</sup> Lo paradójico de esta *investigación* es que el padre Guttlein acababa de ser asignado hacia pocos meses a Carranza. Tal vez por ello los *investigadores* no pudieron encontrar testigos en su contra. Pero, durante dos décadas, éste había trabajado con los choles de Tumbalá en una parroquia vecina a Yajalón y Sabanilla, donde los párrocos eran los curas Riebe e Izal, respectivamente.

<sup>4</sup> Causa Penal 269/995, Juzgado Cuarto del Ramo Penal de Tuxtla Gutiérrez.

<sup>5</sup> Juicio de Garantías III-731/95 ante el Juzgado Segundo de Distrito del XX Circuito Judicial con sede en Tuxtla Gutiérrez.

te manipulado por el Gobierno de Chiapas, hasta que la nueva Administración del gobernador *Pablo Salazar Mendiguchía* les liberó en los prolegómenos del hoy nuevamente interrumpido diálogo chiapaneco.

La premura y rapidez con que se les sometió a procedimiento administrativo impidió a los padres Riebe, Izal y Barón probar, en su debido momento, la injusticia de la expulsión. A las *ocho de la mañana del 24 de junio* se les obligó a subir en un avión rumbo a Miami.

El CDHFBC decidió litigar el asunto ante los tribunales mexicanos y luego acudir a las instancias interamericanas e internacionales. De manera algo extraña los tres casos fueron asignados a un mismo Juzgado de Distrito en Materia Penal en el Distrito Federal, presidido en ese tiempo por el *licenciado Hans Eduardo López Muñoz*, quien por mera coincidencia (supongo) había sido Juez Primero de Distrito en Tuxtla Gutiérrez durante los difíciles primeros seis meses de 1994.

El litigio de esta causa fue largo, de *julio de 1995 a diciembre de 1996*, debido a que:

1. El Juez desechó de plano la demanda y sólo ante la presión del Tribunal Colegiado respectivo debió admitirla;
2. El Instituto Nacional de Migración se negó de manera sistemática a colaborar y denegó por meses la entrega de los expedientes migratorios completos de los expulsados;
3. Dicho Instituto y la Secretaría de Gobernación hicieron una frívola denuncia penal por falsificación en contra de los abogados que llevábamos el caso de los expulsados y obligaron a la revisión *in situ* de todas y cada una de las constancias procesales por peritos de la PGR;<sup>6</sup>
4. El Juez decidió desechar un proyecto de sentencia elaborado por la Secretaria de Acuerdos en Materia de Amparo porque favorecía a los expulsados, y solicitar un nuevo proyecto a uno de los Secretarios de Acuerdos de la Sección Penal de su Juzgado;
5. Luego de la sentencia contraria, los recursos de Amparo en Revisión fueron asignados a dos tribunales colegiados distintos, lo que atrasó las resoluciones definitivas.

---

<sup>6</sup> La CNDH tiene un expediente al respecto.

Ambos colegiados ratificaron la sentencia del Juez Cuarto al negar el amparo a los expulsados.<sup>7</sup> El argumento central del Poder Judicial mexicano en el caso fue que el simple hecho de que la autoridad administrativa hubiese informado a los extranjeros de las acusaciones en su contra y de que éstos hubiesen tenido oportunidad de contestar a dichas imputaciones bastaba para cumplimentar el Derecho de Audiencia. Ello, pese a que la acusación y la respuesta a ella, ambas verbales, hubiesen ocurrido: entre la una y las cinco de la mañana; luego de un traslado tortuoso y torturador de doce horas hasta la Ciudad de México; sin presencia de abogados defensores; sin oportunidad de aportar pruebas, confrontar testigos, ofrecer los de descargo que hubiese, etcétera.

En resumen, los tribunales mexicanos optaron por una interpretación formalista en exceso del Derecho de Audiencia y absolvieron a las autoridades responsables de haber violado las garantías de los quejosos.

Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) esperó de manera prudente a que el procedimiento de amparo agotara sus dos instancias en México antes de admitir de manera definitiva el caso, aunque estaba al tanto de éste desde 1995. La espera le permitió a los comisionados evaluar la efectividad del Juicio de Amparo para proteger los derechos de los extranjeros expulsados sumariamente de México. Su resolución en este punto fue que:

§ 81. La sencillez, rapidez y efectividad del amparo presentado en los casos de los sacerdotes debe ser medida de acuerdo a la posibilidad de determinar la existencia de tales violaciones; de remediarlas; de reparar el daño causado; y de permitir el castigo de los responsables. Resulta claro que el recurso judicial no cumplió con los requisitos arriba mencionados, sino todo lo contrario: la decisión final estableció, sin mayor fundamentación en derecho, que las actuaciones de los funcionarios gubernamentales se ajustaron a la ley. De tal forma, quedaron convalidadas las violaciones a los derechos humanos de los demandantes y se permitió la impunidad de los violadores. En otras palabras, se negó

---

<sup>7</sup> Pocos meses después, el juez López fue promovido a la categoría de Magistrado.

a los sacerdotes el amparo de la justicia mexicana ante hechos violatorios de sus derechos fundamentales, en transgresión de la garantía de la tutela judicial efectiva.<sup>8</sup>

La CIDH, ante la ineffectividad del proceso interno de defensa de garantías, analizó en detalle el caso y convocó a audiencias, donde el Gobierno mexicano tuvo oportunidad de aportar pruebas de sus alegatos en contra de los sacerdotes. De hecho, el Consultor Legal de la Cancillería, *licenciado González Félix*, se limitó a repetir mecánicamente, y sin interés en la verdad, los argumentos presentados por escrito y preparados por el Instituto Nacional de Migración en México. Por ejemplo, ante el recuento de los hechos que hizo el padre Riebe en la audiencia del *24 de febrero de 1998*, el cual demostraba claramente que entre las *14:30 horas del 23 de junio de 1995 y las 8:00 horas del día siguiente* sólo mediaban 15 horas y media, el Consultor insistió en que los expulsados tuvieron 48 horas para defenderse.

El *13 de abril de 1999*, la CIDH resolvió hacer pública su resolución sobre el *Caso No. 11.610 MÉXICO*, luego de haber intentado en varias ocasiones llegar a una amistosa composición entre las partes. En ella, decidió que el Gobierno mexicano había violado: la integridad física de los expulsados; su garantía de audiencia; sus derechos a la circulación, a la residencia y a la protección de su honra y dignidad, y las libertades de conciencia, religión y de asociación. Además, determinó que el Juicio de Amparo había sido incapaz de proteger los derechos de los expulsados, pues el Poder Judicial mexicano había interpretado restrictivamente la legislación mexicana en perjuicio de los extranjeros.<sup>9</sup>

En el caso, el sistema interamericano de protección a los Derechos Humanos quedó agotado, pues, como México no había aceptado aún la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, no había manera de que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) acudiese a la Corte en su papel de acusadora.

---

<sup>8</sup> Informe 49/99, OEA/Ser/L/V/II.102, Doc. 56, 13 abril 1999.

<sup>9</sup> Informe 49/99, *op. cit.*, §§124-127.

Cabe decir que, sólo después del cambio de Administración Presidencial y de una difícil discusión acerca de cómo debía legalizarse la entrada en México de los tres expulsados del caso, se ha dado cumplimiento a la primera parte de la resolución de la CIDH: permitir el reingreso en territorio nacional de los injustamente expulsados en 1995. El padre Riebe ingresó al país en *abril de 2001* y el padre Izal lo hizo en *mayo del mismo año*.<sup>10</sup>

Ahora, resulta relevante analizar el marco legal internacional que se aplicó en este caso.

### III. LA AUSENCIA DE LA RESERVA EN EL PACTO DE SAN JOSÉ Y SUS RAZONES

La *Convención Americana sobre Derechos Humanos* o Pacto de San José se firmó el *22 de noviembre de 1969* y entró en vigor el *18 de julio de 1978*. México es parte de ella desde el *3 de abril de 1982*, pero sin hacer reserva respecto de la excepción a la garantía de audiencia contenida en el artículo 33 de su Constitución General. Esto fue extraño, porque proteger la facultad extraordinaria de expulsar del país a extranjeros *inconvenientes* sin necesidad de juicio previo había sido hasta entonces una constante de la política internacional mexicana. ¿Cómo explicar esta excepción? Adelanto dos hipótesis:

#### 1. *La Convención Americana no aplicaba directamente.*

Probablemente el Gobierno de la República<sup>11</sup> pensó que el Pacto de San José no se podría aplicar en contra de México. Recordemos que en esos días se vivía con intensidad el conflicto centroamericano y nuestra República era uno de los críticos más sistemáticos de los gobiernos militares de esa zona que violaban Derechos Humanos. Por ello, era poco probable que en ese contexto alguno de los estados miembros del sistema interamericano, ciudadanos extranjeros en México o la Comisión Interamericana interviniesen en contra de nuestro país acusándole de violar los Derechos Humanos de extranjeros.

---

<sup>10</sup> Expulsado en idénticas circunstancias en 1998, el padre francés Michel Chanteau también fue readmitido en febrero de 2001.

<sup>11</sup> Administración del licenciado José López Portillo.

Se trataba de una de las concreciones de la política de apoyo a la Izquierda en el plano internacional, de modo que el Gobierno obtuviera libertad para actuar conservadoramente en el plano nacional.<sup>12</sup> Éste era un argumento de *realpolitik* que tenía el defecto de ser válido sólo en un momento histórico determinado, pues dependía de correlaciones de fuerza y contextos específicos irrepetibles.

Por otra parte, el Gobierno mexicano pudo haber asumido que la ausencia de reserva a favor de su artículo 33 no era peligrosa en términos estrictamente jurídicos. Dado que en todos los otros documentos de Derecho Internacional aplicables sí se había hecho la mencionada reserva,<sup>13</sup> era improbable que el sistema interamericano de Derechos Humanos utilizara las garantías de audiencia contenidas en el Pacto de San José para beneficiar a extranjeros en México o en otro país miembro del sistema. Como veremos, este cálculo resultó equivocado.

2. Otra razón de peso para *no* hacer la reserva fue el hecho de que el artículo 33 estaba en desuso. De nuevo se trata de una explicación basada en *realpolitik* y por lo mismo, peligrosa para el Gobierno mexicano una vez que cambiaron sus intereses, los contextos y las correlaciones de fuerza.

En los hechos, la falta de reserva a favor del artículo 33 de la Constitución mexicana en el Pacto de San José permitió la aplicación indirecta de otros tratados en los que sí se había realizado dicha reserva. Pues, la Corte Interamericana de Derechos Humanos había sentado jurisprudencia en el sentido de que en el sistema interamericano de Derechos Humanos no eran sólo aplicables las normas interamericanas sino todas las producidas por el Derecho Internacional en general. Por lo mismo, dentro del sistema eran aplicables las normas protectoras de los derechos de los extranjeros, las cuales les otorgaban casi siempre la garantía de audiencia.

---

<sup>12</sup> Un antecedente histórico de esta política mexicana: la posición del cardenal Richelieu a favor de los estados protestantes para neutralizar al protestantismo francés en casa.

<sup>13</sup> Específicamente en los que trataban directamente de los derechos de los extranjeros.

Por ejemplo, el *artículo 7o.* de la *Declaración sobre los Derechos Humanos de los individuos que no son nacionales del país en que viven*, aprobada por medio de la *Resolución 40/144* de la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas y adoptada el *13 de diciembre de 1985*, establece que:

Un extranjero que se halle legalmente en el territorio de un Estado sólo podrá ser expulsado de él en cumplimiento de una decisión adoptada *conforme a la ley y, a menos que razones imperiosas de seguridad nacional lo impidan, se le permitirá que presente sus razones para oponerse a que lo expulsen y que someta su caso a examen de la autoridad competente o de una persona o personas especialmente designadas por la autoridad competente, así como que esté representado a esos efectos ante dicha autoridad, persona o personas.* Queda prohibida la expulsión individual o colectiva de esos extranjeros por motivos de raza, color, religión, cultura, linaje u origen nacional o étnico. [Las cursivas son mías.]

Cabe señalar que, de acuerdo con la Corte Interamericana de Derechos Humanos, también eran aplicables principios e interpretaciones jurídicas del sistema europeo de Derechos Humanos, pues la Corte de San José había retomado varias de las tesis de ese sistema en sus jurisprudencias. Ejemplo de las normas europeas aplicables por vía de interpretación era el *artículo 1o.* del *Séptimo Protocolo a la Convención Europea para la Protección de Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales*, cuyo contenido dice:

1. Un extranjero que sea residente legal en el territorio de un Estado no debe ser expulsado excepto por una decisión tomada conforme a la ley, permitiéndosele en todo caso:

- a. *presentar razones en contra de su expulsión;*
- b. *que su caso sea revisado, y*
- c. *ser representado para estos propósitos ante autoridad competente o ante persona o personas designadas para tal efecto por dicha autoridad.*

2. *Un extranjero puede ser expulsado antes del ejercicio de los derechos que mencionan los párrafos 1 a, b y c de este artículo,*

cuando su expulsión sea necesaria en *interés del orden público* o esté basada en *razones de seguridad nacional*. [Las cursivas son mías.]

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su resolución al caso Loren Riebe, *et al.*, utilizó estos elementos del Séptimo Protocolo a la Convención Europea y la facultad general de interpretar precedentes del Derecho Internacional y Comparado para concluir que: los sacerdotes expulsados tenían no sólo un derecho general de audiencia, sino un derecho a preparar con tiempo su respuesta a las acusaciones que se les hicieron, pues de otro modo no podrían demostrar las *razones en contra de su expulsión* de modo tal que en la *revisión del caso por autoridad competente* ésta pudiese valorar dichas razones de modo objetivo:

*§ 66. Por su parte, la Comisión Europea de Derechos Humanos ha establecido en términos generales que los derechos al debido proceso y a la defensa en juicio son aplicables a los procedimientos e investigaciones administrativas.*<sup>14</sup>

*§ 67. La Comisión ha revisado igualmente la jurisprudencia de varios Estados sobre la materia. En cuanto a la expulsión de extranjeros, el Tribunal Constitucional de España ha establecido que “para la salvaguardia [sic] de valores relevantes que puedan estar en juego, la audiencia del extranjero potencialmente sometido a la medida de expulsión resulta fundamental”, y que es preciso comprobar si el extranjero tuvo “una oportunidad adecuada de exponer sus razones a favor o en contra de la expulsión”.*<sup>15</sup> Respecto a la amplitud de las garantías del debido proce-

---

<sup>14</sup> Comisión Europea de Derechos Humanos, Caso *Huber v. Austria*, Anuario 1975 de la Convención Europea de Derechos Humanos, Martinus Nijhoff, La Haya, 1976, pars. 69 a 71. En el mismo sentido, la Corte Europea de Derechos Humanos consideró que los principios del debido proceso son aplicables, *mutatis mutandis*, a sanciones disciplinarias de carácter administrativo. Corte Europea, *Caso Albert y Le Compte*, Sentencia del 10 de febrero de 1983, Serie A, vol. 58, Consejo de Europa, Carl Heymanns Verlag KG, par. 39.

<sup>15</sup> Tribunal Constitucional de España, STC 242/1994, FJ6, citado en Francisco Rubio Llorente, *Derechos fundamentales y principios constitucionales (Doctrina jurisprudencial)*, Editorial Ariel, S.A., Barcelona, 1995, pp. 192 y 193. Por su parte, la Corte Suprema de los Estados Unidos de América ha sostenido que

*so que deben observarse en el procedimiento administrativo, la Comisión ha notado coincidencia en la jurisprudencia de varios países. Por ejemplo, la Corte Constitucional de Colombia ha establecido en tal sentido que “toda actuación administrativa deberá ser el resultado de un proceso en el que la persona tuvo la oportunidad de expresar sus opiniones así como de presentar las pruebas que demuestren su derecho, con plena observancia de las disposiciones procesales que lo regulen”.<sup>16</sup>*

Del análisis anterior se puede deducir también un elemento importante para la discusión del problema de las reservas en tratados internacionales: que el Derecho Internacional sigue basado en el respeto a la soberanía de los estados parte de la co-

---

la deportación implica una pérdida de la libertad y que, por lo tanto, se debe garantizar el derecho al debido proceso antes de ejecutar tal medida (*Chew v. Colding*, 344 U. S. 590, 1953; *Sung v. McGrath*, 339 U. S. 33, 1950). También sostuvo el supremo órgano judicial de dicho país que los individuos que se encuentran ante una posible deportación tienen tanto el derecho a una audiencia como el derecho a ser representados por un abogado en la misma (*Casteneda-Delgado v. INS*, 525 F.2d. 1295, 7<sup>th</sup> Cir., 1975); igualmente, que debe haber pruebas *claras, inequívocas y convincentes* previas a la deportación (*Woodby v. INS*, 385 U. S. 276, 285, 1966).

<sup>16</sup> Informe 49/99, *loc. cit.* Corte Constitucional de Colombia, sala Cuarta de Revisión, Sentencia T-251 del 19 de septiembre de 1992, Magistrado Ponente: Dr. Alejandro Martínez Caballero, citado en Comisión Andina de Juristas, *Derechos fundamentales e interpretación constitucional*, vol. 13, Lima, Perú, 1997 (Serie “Lecturas sobre temas constitucionales”), pp. 484. Cabe referirse igualmente a la Corte Suprema de Venezuela, la cual ha entendido que la administración estatal debe comunicar a los interesados la apertura de un procedimiento administrativo antes de emitir su opinión, a fin de que las partes puedan acceder al expediente y aportar sus opiniones:

El derecho a la defensa debe ser considerado no sólo como la oportunidad para el ciudadano encausado o presunto infractor de hacer oír sus alegatos, sino como el derecho de exigir del Estado el cumplimiento previo a la imposición de toda sanción, de un conjunto de actos destinados a permitirle conocer con precisión los hechos que se imputan, las disposiciones legales aplicables a los mismos, hacer oportunamente alegatos en su descargo y promover y evacuar pruebas que obren a su favor.

Corte Suprema de Justicia de Venezuela, sentencia del 17 de noviembre de 1993, citada por Rafael Chavero en “La participación ciudadana en la elaboración de actos generales”, *Revista de Derecho Público*, núms. 59-60, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 1997.

munidad internacional. Sin embargo, este principio supremo del orden internacional es atemperado, en un análisis caso por caso, por el principio de la defensa de los Derechos Humanos. Las interpretaciones de los órganos del sistema internacional son consistentes en este punto desde 1945: cuando en un caso particular estén contrapuestos los principios de soberanía estatal y los Derechos Humanos de una persona, la tendencia es a favorecer la defensa de estos últimos. Por supuesto, la *realpolitik* se seguirá imponiendo: si el Estado nacional es capaz de sobrevivir a este criterio, la defensa de los Derechos Humanos se impone;<sup>17</sup> si la defensa de los Derechos Humanos implicase la destrucción o desestabilización del Estado nacional, el criterio se revierte.<sup>18</sup>

Una reserva que vaya en contra de esta lógica compleja de soberanía nacional más Derechos Humanos pierde consistencia y aplicabilidad. Tal es el caso de las reservas mexicanas para proteger la facultad extraordinaria de expulsión del artículo 33.

Ahora bien, esta evolución del sistema internacional coincidía, de facto, con el desarrollo de la política mexicana frente a extranjeros *inconvenientes* entre 1945 y 1995, como explico en el siguiente apartado.

#### IV. ABANDONO DEL ARTÍCULO 33 EN LA POLÍTICA DE EXTRANJERÍA MEXICANA REALMENTE EXISTENTE

El artículo 33 constitucional, pese a su mala fama y al temor que suscita aún entre los extranjeros que visitan o residen en México, es una norma muy deficiente. Su objeto era proteger al Gobierno de la intervención extranjera,<sup>19</sup> pero su redacción está anclada en las circunstancias y en la tecnología del transporte de 1917. En aquéllos días, al *hacer salir* del país a un extranje-

<sup>17</sup> Caso Yugoslavia: la victoria democrática de Kustonica estabiliza el país y permite la entrega de Milosevic al Tribunal de Crímenes de Guerra.

<sup>18</sup> Caso Chile: Inglaterra repatria a Pinochet y se permite que Chile lo procese, aunque la justicia Chilena es menos severa que la Española/Europea.

<sup>19</sup> Cf. Palavicini, *Historia de la Constitución de 1917*, t. II, pp. 85-94.

ro, le implicaba a éste grandes dificultades para reingresar a territorio nacional, especialmente cuando se le expulsaba por vía marítima. No obstante, la expulsión por vía terrestre significaba grandes sacrificios si el extranjero decidía regresar: los desiertos secos del norte y los verdes del sur eran barreras naturales.

En cambio hoy, los medios de transporte y la densa colonización de las fronteras norte y sur hacen el regreso sencillo, pero la porosidad de éstas y la ineficiencia de los servicios migratorios hacen difícil detectar el reingreso de los expulsados. A esto se suma un detalle administrativo pocas veces analizado: la expulsión por artículo 33 la aplica la Dirección General de Gobierno, dependencia que nada tiene que ver con los servicios migratorios, aunque ambos sean parte de la Secretaría de Gobernación (SEGOB). Por lo mismo, hay un obstáculo más para la detección del reingreso de estos expulsados: la falta de coordinación de la mencionada Dirección General y del Instituto Nacional de Migración.

Además, la expulsión por artículo 33 constitucional es *jurídicamente limitada*, pues, siendo una excepción a las garantías constitucionales, es menester interpretarla *strictu sensu* y asumir que lo que no dijo explícitamente el Constituyente *no* queda comprendido en la excepción. Por ello, al no mencionarse la *prohibición de reingreso* debe asumirse, en estricta interpretación constitucional, que el extranjero al que el Ejecutivo *hace salir* puede regresar sin mayor problema. Ya vimos que los obstáculos que existían para este retorno en 1917 han desaparecido. Ahora nos queda claro que el Poder Ejecutivo tendría grandes problemas en demostrar que la expulsión conlleva necesariamente la prohibición de reingreso.

En estas condiciones, la única ventaja para el Poder Ejecutivo sería la ausencia de la garantía de audiencia *antes de la expulsión*. Esto está en perfecta consonancia con el primer dictamen del artículo en 1917, cuando los constituyentes Monzón, Colunga y Recio insistieron en que procedía el amparo contra la expulsión, de modo tal que el Ejecutivo *“se aparte de toda irreflexión o apasionamiento cuando se disponga a hacer uso de la facultad de que se trata”*.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Palavicini, *op. cit.*, p. 86.

Dicho lo anterior, se entiende por qué el Poder Ejecutivo dejó caer la figura del artículo 33 en desuso por más de dos décadas antes de 1998: esta expulsión era tan defectuosa en las circunstancias modernas que su aplicación sólo dañaba la imagen pública del Gobierno mexicano y no resolvía ningún problema real frente a un extranjero *inconveniente*.

#### V. SUBSTITUCIÓN DEL ARTÍCULO 33: LA EXPULSIÓN EN LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN (1970-1997)

La *Ley General de Población*, al igual que las leyes que le antecedieron, contempla entre sus sanciones la *expulsión*, llamada *deportación* en las leyes de 1930, 1936 y 1947.<sup>21</sup> Este ordenamiento *no* es reglamentario del artículo 33, pero sus normas reglamentan la libertad de tránsito y sus excepciones. Ahora bien, como estas últimas son las contenidas en el artículo 11 constitucional y *no en el artículo 33*, siempre deben otorgar al extranjero la garantía de audiencia.

En apariencia, las expulsiones por la vía de la *Ley General de Población* son más onerosas al Gobierno. Sin embargo, la falta de litigantes en Derecho Migratorio y el estado de indefensión de los extranjeros que son expulsados de manera sorpresiva y rápida hacen prácticamente imposible oponerse al acto de autoridad. No obstante, como no se aplica la excepción a la garantía de audiencia previa del artículo 33 constitucional, el extranjero puede interponer demanda de amparo contra la orden de expulsión. Aunque, en el extremo, la autoridad puede jugar a las escondidillas con los actuarios judiciales que buscan al extranjero detenido para otorgar la suspensión de oficio en los amparos que se presenten.<sup>22</sup>

Por otra parte, la expulsión por *Ley General de Población* tiene, además de la misma eficacia *de facto* que la expulsión por artículo 33, *una gran ventaja: establece la condición de no re-*

---

<sup>21</sup> Secretaría de Gobernación, *Compilación Histórica de la Legislación Migratoria de México*. México, SEGOB, 1996.

<sup>22</sup> Esto sucedió en los casos de Tom Hansen y Michel Chanteau en febrero de 2000.

*ingreso para el extranjero expulsado.*<sup>23</sup> Por ello, al tiempo que el Gobierno mexicano dejó de expulsar vía artículo 33 empezó a hacerlo mediante la *Ley General de Población*, aplicada por el Instituto Nacional de Migración.<sup>24</sup>

Cabe decir que la expulsión vía la *Ley General de Población* es notoriamente inconstitucional, como lo he explicado una y otra vez en varios juicios de amparo. Baste decir aquí lo siguiente:

1. La *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*, al establecer la competencia de los jueces de Distrito en Materia Penal, considera a la deportación/expulsión en el mismo nivel que las penas inusitadas y prohibidas del artículo 22 constitucional, *recalcándose de este modo la precedencia del Poder Judicial respecto de esta sanción*, y
2. La deportación/expulsión *no es ni multa ni arresto* por hasta 36 horas; de hecho, es considerada por diversas jurisprudencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) como una *pena privativa de la libertad*; por ello, *no puede ser impuesta por una autoridad administrativa* y debiera ser resultado de un proceso judicial-penal en el cual se respetara necesariamente la garantía de audiencia.

La impunidad del servicio migratorio en materia de expulsiones era tal que, cuando en 2000 el Caso Chanteau llegó a la SCJN alegando la inconstitucionalidad de la pena de expulsión en dicha Ley, la investigación de precedentes, ordenada por el pleno del máximo tribunal, no arrojó un solo caso de impugnación general en contra de este tipo de expulsión. Pues, los extranjeros que sufrían esta injusticia no tenían el conocimiento para recurrir la decisión administrativa ni la intención de litigar contra el Estado mexicano.

---

<sup>23</sup> Artículos 125 y 126 de la Ley General de Población vigente.

<sup>24</sup> De hecho, habría que investigar si la decisión de cambiar de nombre a la *deportación* migratoria, llamándola *expulsión*, no pretendía sostener en el imaginario social la leyenda de implacabilidad asociada al artículo 33 constitucional, pues dicho cambio coincide cronológicamente con el abandono de este artículo y la utilización de la expulsión migratoria para sustituirlo.

Además, la expulsión vía *Ley General de Población* demostró ser un recurso muy *plástico*: flexible, maleable, adaptable. Por ejemplo, a través de ella era posible hacer salir del país a presuntos etarras *sin necesidad de sostener el largo proceso de extradición*, el cual podría terminar siendo desfavorable para la pretensión del Gobierno español. El Centro de Derechos Humanos *Miguel Agustín Pro Juárez* (PRODH), A. C., denunció retiradamente este abuso desde 1995.

Igualmente, la expulsión permitía a ciertos sectores intolerantes de la sociedad atacar a personas que de otro modo no podían molestar. En 2000, el INM expulsó del país a un ciudadano canadiense, propietario de un hotel en Puerto Vallarta, alegando como motivo:

Que según información proporcionada por la Delegación Local de este Instituto en Puerto Vallarta, Jalisco, existen varias denuncias en su contra por incidentes que tuvieron lugar en la negociación que usted administra, presentadas por los propios vecinos, [...].<sup>25</sup>

## VI. RESULTADOS DE LA DEFENSA CONTRA LOS ABUSOS DEL INM EN MATERIA DE EXPULSIONES (1998-2000)

Los litigios encabezados desde 1995 por el Centro de Derechos Humanos *Fray Bartolomé de las Casas* (CDHFBC) en contra de las expulsiones mediante la *Ley General de Población* y la denuncia continua del Centro de Derechos Humanos *Miguel Agustín Pro Juárez* (PRODH) contra las *extradiciones* exprés del Instituto Nacional de Migración (INM) revirtieron, de alguna forma, la situación de impunidad en que actuaba el servicio migratorio.

Los litigantes aprendimos que siempre que pudiésemos actuar rápidamente y localizar en dónde estaba detenido el expulsable lograríamos abrir un procedimiento administrativo e incluso la vía de amparo para detener la expulsión, obtener el Derecho de Audiencia y liberar al extranjero.

---

<sup>25</sup> Resolución de la Subdirección de Inmigrados del INM de 4 de septiembre de 2000, con número de folio 08584.

Por ello, los operativos para expulsar a Hansen y Chanteau en *febrero de 1998* debieron recurrir a artimañas diversas, como: trasladar a Hansen por las calles de la Ciudad de México mientras el actuario judicial le buscaba en las varias instalaciones del INM en el Distrito Federal; o substituir al padre Chanteau por otra persona, presentando al impostor a la prensa en tanto que los agentes migratorios hacían abordar al sacerdote el avión que le llevaría a París.

Puede apreciarse que la posición de la administración Zedillo estaba evolucionando de hacer una interpretación autoritaria de la ley migratoria en 1995 al abierto desacato a la protección de la Justicia federal en 1998. Esta situación se daba simultáneamente en el ámbito interamericano: el *24 de febrero de 1998*, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) realizó la primera audiencia sobre el caso de los sacerdotes expulsados en 1995 y claramente mostró que su criterio se inclinaba en contra del Gobierno de México. El *26 de febrero* siguiente, el INM expulsó al padre Michel Chanteau en las mismas condiciones que a Riebe, Izal y Barón.

La actitud de desacato del Gobierno mexicano se mantuvo, de allí en adelante, hasta el final de la Administración Presidencial, pues la administración Zedillo no sólo se negó a asistir a las sesiones de la CIDH sobre el caso sino que se rehusó a todos los acercamientos conciliatorios y rechazó todas las recomendaciones iniciales de la Comisión.

## VII. EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA DE EXPULSIONES:

ABANDONO DE LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN  
Y REGRESO A LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 33  
(1998-2000)

El *11 de abril de 1998*, cuando la sociedad civil y diversos abogados acudieron a defender a los 12 extranjeros detenidos en Taniperla, Chiapas, durante un operativo<sup>26</sup> en contra del Municipio Autónomo *Ricardo Flores Magón*, el INM no pudo conti-

---

<sup>26</sup> Absolutamente inconstitucional.

nuar el proceso de expulsión por la vía de la *Ley General de Población*. De haberlo hecho, habría tanto perdido la iniciativa como tenido que reconocer la jurisdicción de los jueces federales.<sup>27</sup> Por ello, pidieron a la Dirección General de Gobierno de la Secretaría de Gobernación que aplicara el artículo 33 contra sus detenidos.

Lo mismo ocurrió en el caso de los italianos *Todos somos Indios del Mundo* en mayo de 1998. La perspectiva de un litigio largo<sup>28</sup> hizo que el *licenciado Raúl Solórzano Díaz*, Coordinador Jurídico del Instituto Nacional de Migración (INM), se decidiera a buscar de nuevo el apoyo de la Dirección General de Gobierno para que aplicara el artículo 33. En *agosto de 1998*, el Gobierno expulsó a Peter Brown en las mismas condiciones.<sup>29</sup>

#### VIII. RECONOCIMIENTO DE LA JURISDICCIÓN DE LA CORTE (2000)

Ante el contexto señalado, la aceptación de la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos por parte de México es un nuevo misterio de la política exterior de la administración Zedillo.

¿Por qué aceptar el sistema judicial de defensa de los Derechos Humanos, cuyas resoluciones son vinculantes, en un momento en el que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) estaba resolviendo sistemáticamente en contra del Gobierno mexicano? ¿No era arriesgar a México a sentarse de manera continua en el banquillo de los acusados de San José de Costa Rica?<sup>30</sup>

<sup>27</sup> Como sucedería en el Caso Appel en 2000.

<sup>28</sup> Al que los italianos y sus abogados estaban bien dispuesto.

<sup>29</sup> Global Exchange, *Extranjeros de Conciencia*, 2000.

<sup>30</sup> Recordemos que aparte de la presión que ejercían los observadores extranjeros de Derechos Humanos y los expulsados por el INM y la SEGOB, la CIDH ya había resuelto, en 2000, que: México había violado los derechos del general Gallardo; el Ejército Mexicano había asesinado a tres ancianos del ejido Morelia en Chiapas, y tres mujeres tzeltales de ese mismo Estado habían sido torturadas y violadas por militares mexicanos.

Para comprender la aceptación de la jurisdicción de la Corte Interamericana hay que dejar a un lado las violaciones de Derechos Humanos que produjo la represión del movimiento zapatista de 1994 y recordar el largo litigio de México a favor de los derechos de sus nacionales que emigran a los Estados Unidos de América.

En este plano de la realidad, nuestra Cancillería había elaborado, a fines de los noventa, un caso hipotético que puso a consulta de la Corte Interamericana. Éste retrataba, de modo general, el abuso estadounidense de no notificar a los consulados mexicanos la detención de uno de nuestros nacionales.

Ahora bien, la Corte Interamericana de Derechos Humanos tiene la capacidad de emitir opiniones generales que son obligatorias para todos los firmantes del Pacto de San José, incluso si no han reconocido la competencia judicial de la Corte. Y aunque Estados Unidos no había firmado siquiera dicho Pacto y el caso hipotético planteado por México no mencionaba a los estadounidenses, una resolución de la Corte en su contra hubiera sido una gran derrota diplomática. En consecuencia, era previsible que Estados Unidos impugnara a México denunciando que nuestro país era incongruente al usar la Corte en contra de ellos y no reconocerla plenamente para juzgar violaciones de Derechos Humanos en México. Por ello, la estrategia de defensa a los migrantes imponía aceptar la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Otra importante consideración era la presión internacional, cada vez más escandalizada por el deterioro de la situación de los Derechos Humanos en México. Sobre esto, revísense las visitas a México e informes de los relatores especiales de Naciones Unidas sobre: Tortura (agosto 1997); Venta de Niños, Prostitución y Pornografía Infantil (noviembre 1997); Desechos Tóxicos y Peligrosos (noviembre 1998); Ejecuciones Extrajudiciales, sumarias o arbitrarias (julio 1999). Revísense también los reportes de la visita *in loco* de la CIDH (1996) y del Relator para México de la CIDH en diciembre (1998). Finalmente, véanse los reportes de las visitas de: el Alto Comisionado de Naciones Unidas para Derechos Humanos de 1996 y 1999; la Presidenta del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos de Na-

ciones Unidas en 2000, y el Relator del Consejo de Europa para el caso México en 1999.

Cabe decir que la presión internacional provocó que el presidente Zedillo creara, por acuerdo del *17 de octubre de 1997*, la Comisión Intersecretarial para el Cumplimiento de los Compromisos Internacionales de México en Materia de Derechos Humanos,<sup>31</sup> la cual trató de crear espacios de coordinación entre las secretarías civiles, militares y policiales del Gabinete, permitiendo el diálogo con las instituciones oficiales de Derechos Humanos y, excepcionalmente, con organizaciones no gubernamentales. En su contexto, fue posible analizar la política migratoria y que los abogados de los expulsados nos entrevistáramos con los funcionarios del INM. Pero, más allá de los contactos no se avanzó nada.

La política de expulsiones fue defendida de manera cerrada por la Secretaría de Gobernación y el Instituto Nacional de Migración, cuyos representantes insistieron en la necesaria defensa de la Soberanía contra la *subversión* de los sacerdotes, observadores de Derechos Humanos y corresponsales de prensa extranjeros.

La posición de los *duros* (*hawks* o *halcones*) en la administración Zedillo era apoyada por el clamor amarillista de ciertos sectores de la sociedad que apoyaban una política xenofóbica. Muchos cuadros del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y algunos del Partido de Acción Nacional (PAN) simpatizaban con esas interpretaciones de la realidad.

Por su parte, la Cancillería estaba, como puede verse, en una situación comprometida, pues necesitaba tanto que México ingresara plenamente en el sistema judicial interamericano de defensa de los Derechos Humanos para proteger su política de defensa a los migrantes mexicanos en Estados Unidos de América, y con ello demostrar su buena voluntad en materia humanitaria frente a Naciones Unidas y Europa, como proteger las posiciones aislacionistas y xenofobas de los sectores *duros* del Gobierno y la sociedad mexicanos, que representaban su principal respaldo político contra democratizadores e izquierdistas en el país.

---

<sup>31</sup> En adelante *La Intersecretarial* (Elazar Ruiz, *La agenda de los Derechos Humanos*. México, 2000, p. 163).

La solución adoptada fue aceptar la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, haciendo declaraciones que la limitaran. Me interesa mencionar dos de ellas: “No se reconoce la jurisdicción de la Corte en casos de aplicación del artículo 33 constitucional” y “No se reconoce la jurisdicción de la Corte en casos sucedidos antes de dicho reconocimiento (no-retroactividad de la jurisdicción)”.

### *1. Naturaleza jurídica de las declaraciones en la Aceptación de Competencia*

En principio, la *Aceptación de Competencia* de la jurisdicción de la Corte es distinta de la firma del Pacto de San José, pues aquella es un protocolo anexo al tratado, no un tratado en sí mismo. Por eso, en la interpretación de ambos instrumentos debe tomarse en cuenta la menor jerarquía del protocolo al analizar el significado de las *declaraciones*.

En el caso de las dos declaraciones mencionadas al final del apartado anterior se aprecia a primera vista que tienen distinto tipo de materia: la referida al artículo 33 constitucional pretende sacar de la jurisdicción de la Corte una categoría determinada de asuntos; en cambio, la relativa a la no-retroactividad hace mención a todas las categorías imaginables de asuntos, pero referidos a una situación temporal.

Por otra parte, la declaración de no-retroactividad se refiere de manera natural y lógica al acto jurídico principal que el Estado realizó al momento de *aceptar la jurisdicción de la Corte*. Resulta natural que éste prefiera que la Corte conozca sólo de los casos ocurridos desde el momento en el que reconoció su jurisdicción y no de los anteriores. También fue natural el momento de hacer esta aclaración, pues hubiera sido baladí hacerlo antes, junto con los actos de firma o ratificación del Pacto de San José, porque como entonces no se estaba reconociendo la jurisdicción de la Corte, ¿qué sentido habría tenido decir que sólo se le reconocía para los casos posteriores a dicho reconocimiento?

No obstante, la declaración sobre el artículo 33 bien pudo hacerse al momento de firmar o ratificar el Pacto de San José. Es más, de acuerdo con la política exterior y de tratados de la

República mexicana, debió haberse hecho en ese instante, ya que no era lógico que el Estado pretendiera reservarse esta materia al momento de aceptar la jurisdicción. Acto a todas luces secundario y en este caso posterior al de la aceptación del tratado que creaba la Corte y su jurisdicción.

Tampoco es natural eliminar una categoría determinada de asuntos de la competencia de la Corte por medio de una simple declaración, dado que ello equivaldría a permitir que los estados clasificasen arbitrariamente los Derechos Humanos como sujetos de mayor o menor protección. Y como estos Derechos Humanos son violados por agentes del Estado, debe restringírseles lo más posible esta eventualidad. Ahora bien, el momento natural para que el Estado ejerza su derecho de soberanía y haga esta clasificación es la firma de los tratados, pues es cuando de manera libre y voluntaria éste pone restricciones a su poder soberano. En consecuencia, no es lógico ni natural que la declaración en comento sea válida.

¿Quién califica la validez de las declaraciones? La misma Corte Interamericana de Derechos Humanos al analizar los méritos de un caso concreto. Habría que esperar al momento en el que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que tiene el papel de fiscal en el procedimiento ante la Corte, presentase un caso de expulsión por artículo 33 o cuya comisión ocurrió antes de la aceptación de jurisdicción de la Corte para saber qué tanto pueden sostenerse las declaraciones mexicanas que se anexaron a la *Aceptación de Competencia*.

Cabe concluir este punto diciendo que es poco probable que el Estado mexicano se exponga a que sus declaraciones sean invalidadas por la Corte. Y como la única manera de lograr esto es evitando que lleguen casos a ella, pues la sociedad civil e internacional está vigilante, debe evitar que haya violaciones de Derechos Humanos por artículo 33. En otras palabras, es probable que el Estado mexicano se abstenga de aplicarlo.

## 2. *Racionalidad geopolítica de las declaraciones en la Aceptación de Competencia*

La función de las declaraciones analizadas es diversa. La de no-retroactividad tiene lógica, como se ha dicho arriba; pero la

referida al artículo 33 se explica en el contexto, ya también mencionado, de polarización y xenofobia militante de algunos actores sociales en México.

Quiero decir que la declaración relativa al artículo 33 era para consumo político interno, pues seguramente la Cancillería analizó los puntos de procedencia e improcedencia de esta declaración desde antes de someterlos a debate en el Senado de la República.

Resulta pertinente mencionar que la aceptación de la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos se dio en dos momentos: el *30 de abril de 1998*, cuando la canciller Green la anunció en ocasión del 50 Aniversario de la OEA, y el 1 de diciembre de 1998, fecha en la que el Senado ratificó dicha aceptación.

Como vimos, las primeras expulsiones por artículo 33 en contra de observadores de Derechos Humanos se dieron el *11 de abril de 1998*.<sup>32</sup> Entonces, ¿hay alguna relación directa entre la declaración de la Canciller y las expulsiones? Mi hipótesis es que no. La declaración estaba más bien relacionada con la formación de *La Intersecretarial en septiembre de 1997* y era parte de la política de apertura a los Derechos Humanos de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Es decir, reflejaba la posición de los blandos o palomas (*Doves*) en la administración Zedillo, a quienes preocupaba asegurar la inserción del país en el Mercado Europeo y que, por lo mismo, el país cumpliera con los estándares humanitarios del Primer Mundo.

La ola de expulsiones por artículo 33 de *mayo de 1998* y de *julio*<sup>33</sup> *de ese año* fueron consecuencia de una polarización claramente orquestada por los duros de la Administración y que contrastaba con la política de la Cancillería en el exterior.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> Me refiero al caso de los 12 extranjeros detenidos en Taniperla, Chiapas, en el que el Ejército Mexicano fue capaz de presionar al Instituto Nacional de Migración para el arresto de los extranjeros y la aplicación emergente del artículo 33 Constitucional.

<sup>33</sup> Caso Peter Brown, que fue la última.

<sup>34</sup> Y a veces también con las negociaciones que se llevaban a cabo en el país.

El hecho de que transcurriese tanto tiempo<sup>35</sup> entre el anuncio de la aceptación y la ratificación se debió, probablemente, a la polarización mencionada. ¿Cómo se explica ésta? Primeramente, por la guerra de baja intensidad en Chiapas, por supuesto, pero tal vez tuviese que ver, en parte, con la oposición del Ejército a que la Corte Interamericana conociera eventualmente de sus acciones contrainsurgentes, las cuales no acabarían en el corto plazo.

Explicado lo anterior, se entiende por qué era relevante incluir la declaración en protección al artículo 33: era un símbolo, una prenda,<sup>36</sup> en beneficio de los sectores duros del gabinete zedillista y de la sociedad mexicana.

## IX. REFLEXIÓN ACERCA DE LA PERTINENCIA CONTEMPORÁNEA DEL ARTÍCULO 33 CONSTITUCIONAL

### 1. *La posición del general Múgica en el Constituyente*

Es interesante que los abusos cometidos por los presidentes en la aplicación del artículo 33 constitucional fueron previstos por el Constituyente. De hecho, si se lee con atención la relación que hizo Palavicini de los debates sobre este artículo, la Comisión Dictaminadora casi llega a sugerir que el Juicio de Amparo debía proceder *antes* y no *después* de la expulsión. Sin embargo, no modificaron el texto propuesto por Carranza y ello dejó a este juicio como recurso posterior a la expulsión.

Contra este texto levantó su voz el general Francisco J. Múgica, explicando que, como el poder dado al Ejecutivo era demasiado, resultaba menester delimitar con toda claridad *los casos* en los cuales procedería la expulsión sumaria de los extranjeros *inconvenientes*. Aunque de los 18 casos que sugirió el General el último era equivalente al vigente texto,<sup>37</sup> lo cierto es que la enumeración de los otros 17 supuestos de expulsión restringían

<sup>35</sup> Siete meses.

<sup>36</sup> *Token*, dirían los ingleses.

<sup>37</sup> Y por ello dejaba al Presidente en libertad de abusar de su facultad.

claramente la discrecionalidad del Presidente a casos de lo que hoy llamamos seguridad nacional, salubridad general y orden público. Sin embargo, debido al desorden con que se discutió el caso en el Constituyente, la posición de Múgica sólo se registró como voto particular.<sup>38</sup>

## 2. *La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Segunda Guerra Mundial*

### A. La restricción judicial a la potestad excepcional otorgada por el artículo 33 al Poder Ejecutivo

#### a) Necesidad de fundar y motivar (artículo 16 constitucional)

La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) discutió el problema de las expulsiones por artículo 33 de manera continua en las décadas de los treinta y cuarenta. Las jurisprudencias de la época restringieron la aplicación de la excepción constitucional a la *garantía de audiencia*, pues el Ejecutivo debía cumplir puntualmente la *garantía de legalidad*, es decir, fundar y motivar. Y esto implicó un freno a las expulsiones frívolas, pero de facto fue superada por el cinismo de dicha autoridad.

En los casos de los 12 de Taniperla y de los italianos (*abril y mayo de 1998*, respectivamente), aunque los jueces de Distrito y los tribunales colegiados de circuito fallaron a favor de los expulsados, la sentencia era de *amparo para efectos*, dejando a la Secretaría de Gobernación en posibilidad de emitir un acto materialmente igual con sólo mejorar la motivación del mismo.<sup>39</sup>

Cabe criticar la utilización del *amparo para efectos* en casos como éste porque, cuando el quejoso sólo tiene la garantía de legalidad para defender su esfera de derechos, como es el caso de la aplicación del artículo 33 constitucional, que ha eliminado

---

<sup>38</sup> Palavicini recoge las intervenciones de varios diputados que insistían en la cuestión de la soberanía económica, las intervenciones extranjeras y la propiedad rural de los extranjeros, pese a que ninguno de estos temas era pertinente (Palavicini, Loc. cit.).

<sup>39</sup> La fundamentación era imposible de ignorar: la sola mención del artículo 33 constitucional bastaba.

la garantía de audiencia, la obligación de fundar y motivar correctamente la resolución de la autoridad *deja de ser una cuestión formal y se vuelve el fondo mismo de la acción legítima del Estado*.

Por ello, habría que recomendar a los jueces no aplicar en estos casos el criterio de sentencias *para efectos*, pues la autoridad gubernativa tiene el estricto deber de motivar y fundar correctamente, *desde un principio*, la aplicación del artículo 33 constitucional. Se trata, ni más ni menos, de una excepción a las libertades de los gobernados establecida por la Carta Magna misma. Razón por la cual no debiera la autoridad responsable tener una *segunda oportunidad* de motivar correctamente su decisión en este tipo de casos.

- b) No aplicación de la excepción a los actos colaterales a la expulsión (suspensión del Juez Segundo de Distrito en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, en 1995)

En *junio de 1995*, durante la defensa de 17 sacerdotes y religiosas extranjeras de la Diócesis de San Cristóbal de las Casas, A. R., como abogado del Centro de Derechos Humanos *Fray Bartolomé de las Casas* (CDHFBC) obtuve una sentencia interlocutoria de suspensión en el Juicio de Garantías 476/995, promovido en contra de una probable expulsión del país. Al respecto, el Juez Segundo de Distrito del XX Circuito Judicial resolvió otorgar la suspensión contra *todo acto del Presidente de la República que no fuera estrictamente la expulsión*, alegando que, dado el carácter excepcional de la facultad contenida en el artículo 33 constitucional, procedía interpretarla del modo más restrictivo posible, concluyéndose que tal facultad *no incluía la de hacer detener, arrestar o asegurar* a los extranjeros expulsables.

Esta interpretación del Juez era contraria a la jurisprudencia firme de la SCJN, proveniente de los años de la Segunda Guerra Mundial, en la cual se definió que para que el Presidente pudiera ejercer la facultad de expulsión era obvio que requería tener libertad de privar de la libertad al expulsable. Con todo, ni el Presidente ni la Secretaría de Gobernación impugnaron el fallo interlocutorio. Seguramente fue por falta de cuidado pro-

cesal, pero lo cierto es que la suspensión tuvo efectos en ese caso concreto y la falta de impugnación por parte de las autoridades responsables valida el criterio heterodoxo del Juez Segundo.

El caso, aunque aislado, demuestra cómo el criterio judicial sigue evolucionando y cómo el sentido de esa evolución es terminar de deslegitimar el uso del artículo 33 constitucional. El pensamiento judicial es consecuente en el largo plazo: desde el principio, la Comisión Dictaminadora del artículo 33 en el Constituyente indicó que la facultad especial *no* se concedía al Ejecutivo para que la ejerciera despóticamente en contra de los extranjeros; en los años de la Segunda Guerra Mundial, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) acotó mínimamente el uso de la facultad extraordinaria, pues el Ejecutivo debía demostrar la urgencia e importancia de la excepción a la garantía de audiencia, y en las últimas décadas, queda cada día más claro que la acción de un individuo difícilmente puede poner en peligro la soberanía nacional y que, si no se cumple este extremo, la facultad extraordinaria pierde su sentido.

#### B. La permanencia de la revisión constitucional aún bajo la situación de emergencia

Para entender la dificultad de demostrar que extranjeros individuales pueden poner en peligro la seguridad nacional mexicana y con ello, que el artículo 33 constitucional no tiene ya sentido, vale la pena revisar el caso de mayor peligro para dicha seguridad: la declaración de estado de emergencia.

La lectura sistemática de la Constitución indica la permanencia de la *revisión judicial de la constitucionalidad*, incluso bajo el estado de emergencia. Cuando se prohíbe que *la suspensión se contraiga a determinado individuo*, se deja a salvo la garantía individual que prohíbe juzgar a una persona por medio de tribunales y/o leyes especiales.<sup>40</sup> Aparte, la exigencia de que la suspensión adquiriera la forma de *prevención general* implica que el Poder Judicial podrá revisar la constitucionalidad

---

<sup>40</sup> Artículo 14, párrafo segundo, de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

de la *Ley de Suspensión de Garantías*. Sobre ésta sólo hay un precedente en la historia constitucional moderna mexicana: la *Ley de Suspensión de Garantías* que se dictó con motivo del estado de guerra contra las potencias del Eje entre 1942 y 1945.

Es relevante recordar aquí que muchas personas impugnaron ante el Poder Judicial de la Federación la constitucionalidad de actos del Ejecutivo basados en esa ley y que *estas demandas fueron admitidas y resueltas por los tribunales*. Por supuesto, el Poder Judicial no podía dar la razón a los particulares si la materia del juicio específico era una garantía que la misma ley había suspendido,<sup>41</sup> pero era obvio que la Suprema Corte podía revisar los alcances y congruencia constitucionales tanto de la ley como de su aplicación.<sup>42</sup>

Desde la perspectiva de la suspensión de garantías, que es la gran excepción a los derechos individuales de nuestro sistema constitucional, la congruencia lógica del artículo 33 queda en seria duda. Si en los casos de grave perturbación del orden público<sup>43</sup> está prohibido que la suspensión de garantías se conscriba a un individuo, ¿es congruente que el Constituyente haya dejado al Poder Ejecutivo la facultad de suspender la garantía

---

<sup>41</sup> Carpizo McGregor, en *Diccionario Jurídico Mexicano*. México, IJ de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1988, pp. 3029-3030.

<sup>42</sup> Por ejemplo, consúltense las siguientes tesis de Jurisprudencia: *Leyes de Emergencia que Suspenden las Garantías Individuales, Amparo Procedente por Indebida Aplicación de las*, Suprema Corte, Primera sala, Quinta Época, Semanario Judicial de la Federación, Tomo LXXVIII, página 2641, Pusterhofer Gardner Luis. -Noviembre de 1943. Cuatro Votos. *Leyes de Emergencia, Amparo contra la Aplicación de las*, Primera sala, Quinta Época, Semanario Judicial de la Federación, Tomo LXXX, página 211, Olmos Anacleto F. -4 de abril de 1944. Cuatro Votos. *Concentración de Extranjeros y de Nacionales, en Lugares Determinados Ley de Prevenciones Generales sobre Suspensión de Garantías*, Primera sala, Quinta Época, Semanario Judicial de la Federación, Tomo LXXXI, página 4128, Samaniego Fuentes Adolfo. -24 de agosto de 1944. Cinco Votos. En lista: Agosto 24. Díaz Vázquez Emilio. 5 Votos. Precedente: Tomo LXXX, página 539. Éstos son sólo tres ejemplos que ilustran cómo el Supremo Poder Judicial siguió manteniendo la revisión de constitucionalidad de actos y leyes bajo el estado de emergencia de guerra de 1942-1945. Consultables en <http://scjn.gob.mx/ius>.

<sup>43</sup> Guerra, invasión, revolución, desastre natural, etcétera.

procesal esencial?<sup>44</sup> La respuesta obvia es que no. De allí las dudas de los miembros de la Comisión Dictaminadora y la insistencia de Múgica en una redacción alternativa. Sólo el caos del debate Constituyente explica la inclusión de esta excepción desafortunada en nuestra Carta Magna.

### *3. La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de Habeas Corpus o la preeminencia del derecho en los tribunales y defensa constitucionales*

El criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) respecto de la pervivencia de la revisión constitucional aún en caso de suspensión de garantías queda reafirmado por el principio de Derecho Internacional, el cual establece que, dada la necesaria preeminencia de los Derechos Humanos por sobre los derechos de soberanía de los estados en casos individuales, el estado de emergencia no puede suspender el *derecho a la revisión constitucional*.<sup>45</sup> De otro modo, se permitiría la violación impune al Derecho Internacional Humanitario. Así, el sistema de *suspensión de garantías* sirve para enfrentar la emergencia nacional, pero no para otorgar impunidad a quienes están encargados de hacerle frente. Después de toda acción, corresponde una evaluación.

## X. CONCLUSIÓN: LA INCONGRUENCIA DE RESERVARSE EN CONTRA DE LA APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS BÁSICOS DE DERECHOS HUMANOS Y DERECHO HUMANITARIO

La exposición que he realizado hasta aquí, me parece, demuestra los siguientes puntos:

---

<sup>44</sup> Es decir, las garantías de audiencia y debido proceso.

<sup>45</sup> Véase *El Habeas Corpus bajo Suspensión de Garantías* (Arts. 27.2, 25.1 y 7.6 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-8/87 del 30 de enero de 1987, Corte Interamericana de Derechos Humanos (Ser. A) No. 8 (1987). Consultable en [http://www1.umn.edu/humanrts/iachr/b\\_11\\_4hs.htm](http://www1.umn.edu/humanrts/iachr/b_11_4hs.htm).

1. El artículo 33 representa, desde 1917, una excepción problemática al sistema mexicano de defensa de las garantías individuales.
2. A la deficiencia lógico-constitucional del artículo 33 se sumó, con el paso del tiempo y la mejora en la tecnología del transporte, su ineficiencia pragmática, pues no incluía el principio de no reingreso en contra del extranjero expulsado.
3. El Gobierno de la República abandonó paulatinamente la aplicación del artículo 33 y la sustituyó por una expulsión de carácter migratorio, incluida en la *Ley General de Población*, que, pese a ser en teoría y en la praxis violatoria de la Constitución, sí era eficiente porque la individuación, aislamiento y falta de publicidad impedían a las víctimas recurrir judicialmente la medida administrativa.
4. Hacia los ochenta, el Gobierno mexicano encontraba innecesario hacer reservas preservando el artículo 33 en contra de tratados internacionales. Razón por la cual no las hizo al firmar la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* o Pacto de San José.
5. La crisis chiapaneca y la increíble visibilidad de los casos relacionados con ella acabaron con la impunidad de la expulsión migratoria y obligaron a recurrir al artículo 33, trayendo a colación el problema de la ausencia de reservas en instrumentos tan esenciales como el Pacto de San José.
6. En 1998, dentro un escenario socio-político nacional complejo en el que revivieron también los tonos xenófobos del nacionalismo mexicano, la Cancillería debía continuar con una serie de estrategias internacionales<sup>46</sup> que exigía el reconocimiento de la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
7. Para hacer posible en México la aceptación de la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se incluyeron en ella al menos dos declaraciones, una que establecía la no-retroactividad y otra que excluía los casos de aplicación del artículo 33.

---

<sup>46</sup> Me refiero a la defensa de migrantes en Estados Unidos de América, a la negociación de tratados comerciales, etcétera.

8. De las dos declaraciones mencionadas: la de no-retroactividad es congruente con la naturaleza jurídica del acto de reconocimiento de jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; pero la que excluye el artículo 33 no lo es, dado que versa sobre un asunto que debió ser objeto de reserva en el tratado que dio origen a la misma, es decir, en el Pacto de San José.
9. Como ya se dijo, el artículo 33 es problemático en el sistema constitucional mexicano. De ahí que las sucesivas jurisprudencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en materia de dicho artículo 33 y respecto del estado de emergencia (suspensión de garantías) apunten a la idea de que la defensa de la seguridad nacional no puede sobreponerse a la defensa de los Derechos Humanos de un individuo. Este mismo principio ha sido desarrollado por el Derecho Interamericano e Internacional en varios contextos. En estas condiciones, los precedentes internacionales permiten suponer que, cada vez que el Gobierno mexicano invoque las reservas existentes a favor del artículo 33, el sistema internacional las declarará contrarias a Derecho.
10. Diversos tratados internacionales de los que México es parte incluyen disposiciones respecto de la expulsión de extranjeros por causas de seguridad nacional. Estas disposiciones son congruentes con los sistemas de protección de Derechos Humanos interamericano e internacional y su redacción y términos son superiores al problemático artículo 33 mexicano. Por ello, las reservas para proteger a este último son no sólo innecesarias, sino perjudiciales al interés soberano del Estado mexicano.
11. Todo lo anterior permite concluir que no existe razón para preservar las reservas existentes en favor del artículo 33 constitucional; que la declaración en este sentido en el acto de reconocimiento de la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos humanos es inválida, y que es en el interés de la Soberanía nacional derogar el multicitado artículo y adoptar las normas del Derecho Internacional en la materia.

BIBLIOGRAFÍA

- CASTENEDA-DELGADO v. INS*, 525 F.2d. 1295, 7<sup>th</sup> Cir., 1975.  
Causa Penal 269/995, Juzgado Cuarto del Ramo Penal de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas.
- CHAVERO, Rafael, "La participación ciudadana en la elaboración de actos generales", *Revista de Derecho Público*, núms. 59-60. Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 1997.
- CHEW V. COLDING, 344 U. S. 590, 1953; Sung v. McGrath, 339 U. S. 33, 1950.
- Comisión Andina de Juristas, *Derechos fundamentales e interpretación constitucional*, vol. 13. Lima, Perú, 1997 (Serie Lecturas sobre temas constitucionales).
- Comisión Europea de Derechos Humanos, *Caso Huber v. Austria*, Anuario 1975 de la Convención Europea de Derechos Humanos, La Haya, Martinus Nijhoff, 1976.
- Concentración de extranjeros y de nacionales, en lugares determinados ley de prevenciones generales sobre suspensión de garantías, Primera sala, Quinta Época, *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo LXXXI, página 4128, Samaniego Fuentes Adolfo. -24 de agosto de 1944. Cinco Votos. (Jurisprudencia)
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Convención Americana Sobre Derechos Humanos.
- Corte Europea, *Caso Albert y Le Compte*, Sentencia del 10 de febrero de 1983, Serie A, vol. 58, Consejo de Europa, Carl Heymanns Verlag KG.
- Declaración sobre los Derechos Humanos de los Individuos que no son Nacionales del País en que Viven.
- Diccionario Jurídico Mexicano*, México, IIJ de la UNAM, 1988.
- Global Exchange, *Extranjeros de Conciencia*, 2000.
- Informe 49/99, OEA/Ser/L/V/II.102, Doc. 56, 13 abril 1999.
- Juicio de Garantías III-731/95 ante el Juzgado Segundo de Distrito del XX Circuito Judicial con sede en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas.
- Ley General de Población.
- Leyes de emergencia, amparo contra la aplicación de las*, Primera sala, Quinta Época, *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo LXXX, página 211, Olmos Anacleto F. 4 de abril de 1944. Cuatro Votos. (Jurisprudencia)

*Leyes de emergencia que suspenden las garantías individuales, amparo procedente por indebida aplicación de las.* Suprema Corte, Primera sala, Quinta Época, *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo LXXVIII, página 2641, Pusterhofer Gardner Luis. -Noviembre de 1943. Cuatro Votos (Jurisprudencia).

PALAVICINI, *Historia de la Constitución de 1917*, Tomo II.

Resolución de la Subdirección de Inmigrados del INM de 4 de septiembre de 2000, con número de folio 08584.

RUBIO LLORENTE, Francisco, *Derechos fundamentales y principios constitucionales (Doctrina jurisprudencial)*. Barcelona, Editorial Ariel, 1995.

RUIZ, Elazar, *La agenda de los Derechos Humanos*, 2000.

Secretaría de Gobernación, *Compilación Histórica de la Legislación Migratoria de México*. México, SEGOB, 1996.

WOODY V. INS, 385 U. S. 276, 285, 1966.

## ¿CÓMO LA CANCELLERÍA Y EL DEBATE ACADÉMICO INTERNACIONAL RECIENTE VEN A LAS RESERVAS EN GENERAL?\*

Juan José Gómez Camacho\*\*

Si ustedes me lo permiten, quisiera retomar algunos de los puntos que se mencionaron en la ponencia anterior y después, entrar de lleno al tema descrito en el título de esta conferencia.

Por lo que se refiere a los tres sacerdotes, el cuestionamiento que hizo la Comisión Interamericana sobre su expulsión de territorio mexicano no tuvo que ver con la capacidad o el derecho del Estado de actuar, porque ésa era y es su obligación y deber, sino con el hacerlo conforme a derecho y respetando sobre todo las garantías del debido proceso que deben asistir a toda persona, nacional o no, simplemente por encontrarse en este país. Y en el caso que nos ocupa este derecho no fue debidamente garantizado.

Al respecto, mi impresión es que, si la expulsión se hubiera hecho conforme a los términos establecidos por la *Ley General de Población* en ese momento, la Comisión no hubiera determinado la responsabilidad del Estado. Pero en todo caso, ésa es una hipótesis que ya no tiene sentido.

Lo importante aquí es que el Estado mexicano tuvo un cambio de política a partir de la nueva Administración, pues desde entonces trata de cumplir las recomendaciones emitidas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos o por cualquier otro organismo internacional a cuya jurisdicción se haya incorporado<sup>1</sup> el Estado mexicano.

---

\* Ponencia impartida el 19 de julio de 2001.

\*\* Director General de Derechos Humanos de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

<sup>1</sup> Actualmente estamos en proceso de reconocer la competencia de los cuatro comités que existen en el marco de las Naciones Unidas: el Comité

En relación con el caso del artículo 33 y el tema de las reservas es necesario señalar lo siguiente.

En efecto, el Gobierno mexicano presentó reservas sobre la aplicación de ese artículo hasta el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, pero no lo hizo al ratificar la Convención Americana de Derechos Humanos. Sería difícil documentar las causas por las cuales no se formuló esta reserva, máxime que mi impresión es de que fue una cuestión de omisión y no de voluntad o de decisión expresa de actuar de esa manera. Y lo considero así porque, cuando surgió el tema de los sacerdotes y se empezó a revisar la normatividad aplicable, todo mundo se sorprendió de que no se le había establecido dicha reserva al Pacto de San José.

Pero lo interesante se dio con el instrumento de *Aceptación de la Competencia obligatoria de la Corte*, y esto lo puedo decir porque participé en las discusiones que llevaron a establecer esta declaración y conozco los razonamientos jurídico y político que se dieron entonces.

El razonamiento político fue muy obvio: tenemos el artículo 33 como una disposición constitucional, por lo tanto, debemos ser consecuentes con su existencia a la hora de ratificar cualquier nuevo instrumento con cuyas disposiciones pudiera confligir dicho artículo. Y si bien no se estableció en el Pacto de San José por alguna razón extraña, habría que retomarlo cuando fuera oportuno.

En cambio, el razonamiento jurídico es muy interesante: si eventualmente hubiera un caso de artículo 33 que llegara a la Corte, sería ésta y solamente ésta la que determinara si esa declaración sobre el multicitado artículo 33 es válida o no para efectos de inhibir o no su propia competencia para conocer del asunto.

Entonces, ¿era o no una reserva que debió formularse al momento de adherirnos al Pacto de San José? Como no lo hici-

---

contra la tortura, el Comité para prevenir la discriminación contra la mujer, el Comité para prevenir la discriminación racial y el Comité de Derechos Humanos creado a través del Pacto de Derechos Civiles y Políticos. A partir de ese reconocimiento, los ciudadanos mexicanos tendrán derecho a presentar ante ellos una queja individual por violaciones de Derechos Humanos, los cuales harán la investigación pertinente y se pronunciarán al respecto.

mos en su momento, ¿ya no era válido promoverla en la *Aceptación de la Competencia de la Corte*? Yo creo que aquí la respuesta es sí y no, aunque más bien me inclino porque no. Sin embargo, repito, es la Corte la que debe determinar si es válida tal declaración.

Suponer que fue una reserva la presentada en el instrumento de aceptación significaría que la decisión del Gobierno mexicano no era en realidad la de excluir la competencia de la Corte, como es el caso, sino la de quitar la obligación del Estado a cumplir con las disposiciones de la Convención Americana referentes a cuestiones de expulsión, migratorias o que pudieran atañer al artículo 33.

En ese entonces, el razonamiento de la Cancillería era: lo que se le está diciendo a la Corte es que no puede conocer de manera jurisdiccional los casos derivados del artículo 33 porque tengo derecho a excluir esa posibilidad y al mismo tiempo, que no estoy cuestionando mis obligaciones derivadas de la Convención Americana de Derechos Humanos, sobre todo en aquellos casos en donde no existe una reserva. En otras palabras, que el derecho sustantivo está debidamente protegido y que el problema de la declaración es más bien de carácter adjetivo, ¿puede o no la Corte pronunciarse sobre ese caso?

Pero, como esto no excluía que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos lo hiciera precisamente porque el Estado mexicano no presentó la reserva al Pacto de San José, la idea no era buscar una reserva indirecta o recuperar el espacio perdido o enmendar la omisión o el error que se hubiera cometido, sino simplemente era una cuestión adjetiva y de congruencia con una disposición constitucional vigente.

Ese debate está plenamente superado por muchas razones, siendo la más importante el cambio de postura del Estado mexicano promovido por la Cancillería, pues en ella estamos convencidos, y es la decisión del Presidente de la República y del Secretario de Relaciones Exteriores, de que aquí de lo que se trata es de fortalecer la protección de los Derechos Humanos y de que los organismos internacionales que tienen competencia para conocer de estos casos, jurisdiccionalmente o no, tienen mucho que aportar y son una vía legítima para interpretar nuestras obligaciones y decirnos dónde hemos cometido alguna violación de derechos y cómo podemos repararla.

Por lo tanto, dejemos a un lado el debate sobre la obligatoriedad o no de las recomendaciones, sobre si éstas son ciertas o no, sobre si la Comisión Interamericana tiene o no la capacidad para determinar hechos, y entremos a solucionar definitivamente los casos.

En este contexto es donde se insertan no solamente el caso de los tres sacerdotes, sino todos los asuntos que están siendo ventilados ante el sistema interamericano y de manera muy especial, todos aquellos que ya fueron objeto de informes publicados por la Comisión Interamericana y que, en su oportunidad, el Gobierno mexicano rechazó por no aceptar la competencia de la Comisión para seguir conociendo de ellos. Ahora ya no cuestionamos la competencia de esta Comisión para conocer de estos casos, sino que le decimos ven a México y busquemos soluciones a los mismos.

Cabe señalar que muchos de estos casos, o quizá ninguno, podrá ser solucionado exactamente en los términos establecidos en las recomendaciones porque tenemos un diferencial legislativo, si lo quieren poner así, entre la normatividad y los estándares internacionales de protección de los Derechos Humanos y la legislación nacional vigente. Entonces, en lo que tratamos de reducir o de eliminar dicho diferencial tendremos que encontrar soluciones creativas, distintas probablemente a lo recomendado pero que finalmente persigan el mismo objetivo, es decir: resarcir las violaciones a Derechos Humanos y sancionar a quienes las hubieran cometido.

Ésta es básicamente la postura de nuestro país en relación con: el sistema interamericano, los casos del artículo 33, los casos de los sacerdotes y en general, todos los asuntos que son objeto de un informe publicado por la Comisión.

Ahora bien, entrando de lleno al tema de las reservas resulta importante preguntarse ¿cuál es el origen de éstas en general?, y ¿por qué existen las reservas a los tratados internacionales suscritos por los estados?

Cada tratado internacional es un contrato entre dos o más estados soberanos que aceptan obligarse por los términos del mismo, del cual se derivan los deberes y derechos de las partes.

En consecuencia, la razón de ser de las reservas es que ha sido la única forma de poner de acuerdo a más países en el mun-

do sobre distintos temas, sobre todo a principios del siglo XX cuando obviamente las tesis prevalecientes eran: la soberanía a ultranza del Estado y la capacidad de éste de obligarse por su propia voluntad. Aunado a ellas, había un cuestionamiento muy importante en relación con el lugar jerárquico del Derecho Internacional respecto al Derecho Interno de los estados. Entonces, la reserva ha sido y es una fórmula no solamente necesaria, sino incluso más que razonable.

Como ustedes saben, el Secretario General de las Naciones Unidas es el Depositario de los tratados multilaterales que son elaborados en el marco de esa Organización, es decir, es una especie de administrador de los instrumentos, pues se encarga de notificar a los estados parte de cada uno de ellos sobre: las nuevas adhesiones, las reservas, la entrada en vigor y todo tipo de información de seguimiento al instrumento.

Resulta pertinente señalar que, según este Secretario, una reserva sólo puede ser válida, en los términos del tratado, cuando todos los estados contratantes en dicho tratado aceptan de manera expresa la naturaleza de la misma. Sólo entonces, el Estado que la formula puede acceder al tratado internacional, excluyéndose de la disposición u obligación que estuviera establecida en su propia reserva.

Antes de 1951 esto obviamente generó una serie de dificultades, incluso, de orden práctico para estos tratados, muchos de los cuales no entraban en vigor porque, si no se aceptaba la reserva de un Estado, éste simplemente se retiraba.

Por ello, en 1951 se le pidió una opinión consultiva al respecto a la Corte Internacional de Justicia en la Haya.<sup>2</sup> La pregunta que básicamente se le hizo fue: ¿un Estado que formula una reserva a un tratado no aceptada por todos los demás contratantes del mismo forma o no parte de él?

Y la respuesta de la Corte fue que sí, pues el Estado tiene el derecho soberano a reservarse. En todo caso, dijo, la única limitación a este derecho de reservarse radicaría en que esta

---

<sup>2</sup> Como ustedes saben, esta Corte tiene la facultad tanto de conocer vía contenciosa de asuntos como de desahogar a través de opiniones consultivas cuestiones de Derecho Internacional que le plantee, entre otros, la Asamblea General de las Naciones Unidas.

reserva no atente contra el objeto y fin del tratado. Pero fuera de esa objeción, la reserva procede porque el Estado tiene derecho a promoverla sin ser necesario que ésta sea aceptada por todos los estados contratantes en el mismo instrumento.

Esta opinión prevaleció hasta antes de la famosa *Convención de Viena sobre el derecho de los tratados*,<sup>3</sup> que en los siguientes términos dice:

19. Formulación de reservas. Un Estado podrá formular reserva en el momento de firmar, ratificar, aceptar o aprobar un tratado o de adherirse al mismo, a menos:

- a) que la reserva esté prohibida por el tratado;
- b) que el tratado disponga que únicamente pueden hacerse determinadas reservas, entre las cuales no figure la reserva de que se trate; o
- c) que, en los casos no previstos en los apartados a) y b), la reserva sea incompatible con el objeto y el fin del tratado.

A partir de la Convención de Viena de 1969, éste es básicamente el régimen que ha prevalecido.

Cabe aclarar que en materia de Derechos Humanos, por tratarse de instrumentos convencionales y contractuales con una naturaleza jurídica completamente diferente, un tratado reconoce derechos a un individuo, por lo cual su tratamiento debe ser diferente.

A partir de ahí ha venido creciendo una corriente en el seno de la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas sobre el tema de las reservas a los instrumentos de Derechos Humanos, cuyo Relator sostuvo en su último informe, no recuerdo si en 97, 98 ó 99, la tesis de que los instrumentos de Derechos Humanos no deben admitir ningún tipo de reserva, pues cualquiera de ellas debe considerarse como atentatoria del objetivo y fin del tratado en cuestión. Esta tesis evidentemente no ha sido aceptada, pero es seguida por muchos aca-

---

<sup>3</sup> Posterior a esta Convención, el régimen se modificó un poco pero en realidad confirmó la tesis expuesta por la Corte de la Haya en su opinión consultiva a propósito de la *Convención para la prevención y la sanción del delito de genocidio*.

démicos y sobre todo por organizaciones activistas de Derechos Humanos internacionales y nacionales.

Y aquí nos preguntamos, ¿la naturaleza jurídica del tratado de Derechos Humanos es distinta o no? Para respondernos, debemos realizar un análisis filosófico sobre el origen de los Derechos Humanos e inquirir si éstos son producto de la voluntad del gobernante, de la legislación nacional del Estado o de la naturaleza misma del ser humano. Y esto nos lleva al famoso debate que ustedes seguramente conocen muy bien sobre la universalidad de los Derechos Humanos *vis a vis* su relatividad, es decir: ¿Estos derechos son universales, vigentes sobre todas las cosas, o más bien están limitados por la legislación interna, la voluntad del Estado o las características culturales o idiosincráticas de una sociedad, razón por la cual en ciertas sociedades algunos derechos no valen o se aplican de un modo u otro?

Dado que éste es un debate bastante complejo en el que hay opiniones en todos los sentidos, seamos pragmáticos e imaginemos una regla en cuyos extremos están los Derechos Humanos producto de la ley y los Derechos Humanos producto de la condición humana de la persona, respectivamente, a la cual le colocamos un medidor en medio, que probable marcará una flecha que ha venido caminando cada vez más hacia la idea de la universalidad de los Derechos Humanos. Entonces, ¿cómo debemos manejar las reservas?

Yo creo que al respecto debemos también ser muy pragmáticos, pues no debemos aceptar, bajo ninguna circunstancia, una reserva que tenga por objeto no solamente atentar contra la naturaleza del instrumento, lo cual sería muy difícil de probar por un tercero que quisiera cuestionarlo, sino limitar un derecho internacionalmente reconocido a sus ciudadanos, independientemente de que esa reserva estuviera motivada por el marco constitucional interno.

Pero, si estamos partiendo del supuesto de la universalidad de los Derechos Humanos, debemos asumir, y éste es el esfuerzo en el que está México ahora, que el proceso de adaptación legislativo debe hacerse en el ámbito interno y de acuerdo con la legislación internacional, no viceversa. En cambio, las reservas, en principio, suponen el querer adaptar el Derecho

Internacional conforme al Derecho Interno. Por ello, respecto a los Derechos Humanos, los estados deben hacer un esfuerzo genuino, real y serio para adaptar sus disposiciones internas según los estándares internacionales de protección. Es decir, la reserva supone bajar el umbral, hagamos lo contrario, subámoslo. Eso es lo que tenemos que propugnar más allá de debates jurídicos sobre si son válidas o no. De hecho, siempre son válidas, máxime que el Derecho Internacional reconoce no sólo su existencia, sino la necesidad de estas reservas.

No obstante, hay una serie de reservas a instrumentos de Derechos Humanos que debe ser aceptada porque es la única forma en que los estados pueden adherirse a ellos, y esto asegura no sólo la universalidad de los Derechos Humanos sino la universalización de las obligaciones que se derivan de estos instrumentos. Permítanme ponerles un ejemplo. El Pacto de San José no ha sido ni siquiera firmado, menos aún ratificado, por una serie de estados en la región a pesar de que es un instrumento que regula y garantiza Derechos Humanos. ¿Qué han argüido? Unos adujeron que su legislación interna establecía umbrales más altos que el Pacto de San José y por tanto, firmarlo podría ser interpretado por el Senado de su país como una reducción del umbral de protección de los Derechos Humanos, lo cual es una reflexión improcedente. En cambio, nuestros vecinos del norte aseguraron que para ellos sería inmoral suscribir un convenio de Derechos Humanos con reservas, por lo que antes de enfrentar el descrédito mejor no lo firmaban.

Ustedes podrán decir, probablemente con mucha razón, que en los territorios de nuestros dos vecinos del norte el umbral de protección de esos derechos es probablemente mejor que en el resto de los países del hemisferio; sin embargo, les hemos hecho ver periódicamente el tema de la universalización, pues los ciudadanos del hemisferio americano, donde quiera que estén, no deben gozar de distintos derechos porque éstos deben ser los mismos aquí y allá, sobre todo cuando se trata de estados, pueblos o sociedades que viven en una región cuyas diferencias culturales no son lo suficientemente grandes, máxime que los Derechos Humanos deben estar por encima de la voluntad de los gobiernos.

Aunado a lo anterior hay otro elemento pragmático sumamente importante: hemos luchado desde los años 50, cuando

se creó la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, posteriormente vienen el Pacto de San José, la Corte y demás, por crear un sistema interamericano realmente universal, en el sentido regional, en el cual todos sus habitantes tengan acceso no solamente a los mismos derechos sino a los mismos recursos jurisdiccionales, léase Comisión y Corte Interamericanas.

Entonces, lo que estamos viviendo políticamente ahora por la decisión de estos estados es que el sistema, en lugar de estarse universalizando, se está subregionalizando, por lo que en pocos años, probablemente, vamos a tener un sistema sumamente sólido, muy similar al europeo, de acceso directo de la víctima a la Corte, lo más progresista que se puedan imaginar, pero que solamente va a ser vigente para 20 estados, y los demás cada vez van a quedar más rezagados. Esto políticamente no debe ocurrir, pues resultaría muy peligroso para la vigencia y el reconocimiento universal de los Derechos Humanos.

## EL CASO DE MÉXICO

Como ustedes saben, nuestro país pretendió anteriormente acomodar el estándar internacional de acuerdo con nuestro estándar nacional gracias a la posibilidad de formular reservas al suscribir diversos instrumentos en los años finales de los setenta y principios de los ochenta. Pues fue entonces cuando el canciller Castañeda, convencido como era del tema de los Derechos Humanos, hizo notar que había una serie de instrumentos de los que no éramos parte porque alegábamos incompatibilidades legislativas o constitucionales con ellos. Razón por la cual México se estaba quedando atrás de un movimiento muy importante, a saber: el fortalecimiento del sistema universal y regional de protección de los Derechos Humanos. Para evitar esto último, el Canciller determinó poner las reservas mínimas necesarias pero acceder a dichos instrumentos.

Ésta, me parece, fue una decisión muy sabia, que a la larga nos ha dado una serie de beneficios importantes. Es verdad que ha habido irregularidades en su cumplimiento, pero por lo menos ya se creó la norma y a través de ella se ha podido trabajar a lo largo de los años. Pues, si en ese entonces hubiéramos

mos aceptado la tesis de que los instrumentos de Derechos Humanos no podían, bajo ninguna circunstancia, aceptar algún tipo de reserva, pues probablemente a la fecha no seríamos parte de todos esos instrumentos.

Pero, ¿qué está pasando hoy en día? Actualmente, la decisión del Presidente de la República y del canciller Castañeda, curiosamente hijo de aquél que impulsó la suscripción de dichos instrumentos, es la de:

1. Revisar el marco jurídico internacional de Derechos Humanos para determinar de qué o no somos parte.
2. Suscribir todos aquellos instrumentos de los cuales no somos parte y hacerlo sin reservas.
3. Revisar tanto las reservas que a través de los años México ha establecido a esos instrumentos como la legislación nacional vigente a fin de retirar aquéllas que ya son básicamente innecesarias.

Me vienen a la mente tres muy concretas que van a ser las primeras que retiremos, todas tienen que ver con el tema religioso: una relativa al ejercicio del culto fuera de los lugares expresamente establecidos para eso, los templos o las iglesias, y dos referentes al voto. Como ustedes saben, existían reservas tanto en el Pacto de San José como en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos en el sentido de que los Ministros de Culto quedaban excluidos del derecho activo y pasivo al voto. No obstante, en 1992 se reformó el artículo 130 constitucional, otorgándole el voto activo a los Ministros de Culto; por ello, al menos el 50% de nuestra reserva ya es inoperante y tendrá que ser retirada. En cambio, la reserva relativa al voto pasivo, es decir, a que dicho Ministro pueda ser electo a un cargo de elección popular, deberá permanecer porque la Constitución aún no lo permite.

Resulta importante aclarar que no sólo estamos en el proceso de retirar reservas sino de adherir nuevos instrumentos, entre ellos el Estatuto de Roma y algunos otros. Esperamos poderlos presentar, para la aprobación del Senado de la República, en este próximo periodo de sesiones, donde el debate será intenso, pues hay muchos actores con una gran disposición, aun-

que más bien se tratará de una revisión de normas internas para ver no cómo excluimos obligaciones, sino cómo le podemos hacer para que estas disposiciones sean plenamente compatibles con aquellas que próximamente estaríamos aceptando a través de la adhesión o ratificación, según el caso, de estos instrumentos.

En cuanto al esfuerzo de armonización de la legislación interna con la legislación internacional que estamos haciendo, la revisión del marco constitucional y la jerarquía concedida a los tratados internacionales son dos de los aspectos que destacan. Como ustedes saben, según el artículo 133, los tratados internacionales son Ley Suprema de toda la Unión, siempre y cuando estén conformes con las disposiciones constitucionales. Esto quiere decir, como ya lo señaló la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que los tratados están entre la Constitución y la legislación federal. Pero, ¿es suficiente o no para los tratados de Derechos Humanos encontrarse en ese nivel intermedio?

Desde el punto de vista legislativo, creo que no es suficiente, pues me parece que estos tratados de Derechos Humanos deben tener toda la jerarquía constitucional, lo cual permitiría: ir cerrando el diferencial existente entre las obligaciones internacionales y la legislación nacional en esta materia; al legislador, ir modificando de manera más fácil y precisa la legislación secundaria, respectiva, y facilitar la interpretación judicial en casos que involucren Derechos Humanos e instrumentos de Derechos Humanos internacionales. Desde mi punto de vista, nuestra legislación no tiene aún esa vocación internacional en ninguna materia y menos en Derechos Humanos.

Además de este aspecto adjetivo, técnico legal, del valor de subir la jerarquía constitucional de los tratados, considero que también hay un problema filosófico importante: no debemos tener Derechos Humanos de primera y de segunda. En otras palabras, no debemos tener Derechos Humanos en la versión garantías individuales consagradas en la Constitución como normas plenamente constitucionales y después, un bagaje importantísimo de Derechos Humanos que tendrían un nivel jerárquico inferior por encima de la legislación federal pero por debajo, inclusive, de esa propias garantías individuales. Esto filosófica-

mente no es razonable y no hay ninguna justificación que permita suponer que debemos asumir estos dos tipos de derechos.

Finalmente, por las razones mencionadas al principio y por todo este tema de la universalidad, creo que los Derechos Humanos están por encima del Estado, de la voluntad de la autoridad y de la legislación interna. Razón por la cual éste sí tiene la obligación de protegerlos y garantizarlos al máximo, lo cual podría implicar el reconocerles el nivel constitucional que deberían tener.

# CORTE PENAL INTERNACIONAL



## LOS AVANCES EN MÉXICO DEL PROCESO DE RATIFICACIÓN DEL ESTATUTO DE ROMA\*

Socorro Flores Lira\*\*

No cabe duda que el tratar de establecer un régimen internacional que evite la impunidad y que garantice el enjuiciamiento de los responsables de crímenes muy graves representó todo un reto para la comunidad internacional. Por ello, el Estatuto de Roma es un instrumento fuerte que implicó una serie de compromisos en la negociación por parte de todos los estados que participaron en la Conferencia de Roma realizada en 1998. Obviamente, hubo aspectos en los que algunas delegaciones no quedaron del todo satisfechas. Sin embargo, creo que no existe ninguna duda de que el Estatuto es un instrumento que, aplicado en sus términos, va a permitir erradicar de manera efectiva la impunidad por la comisión de los crímenes que han sido contemplados en él.

Cabe recordar que el establecimiento de tribunales especiales por parte del Consejo de Seguridad generó una problemática particular porque México no consideraba que se pudiera hacer justicia a través de instituciones especiales que solamente se fijaran en una parte de la moneda. Razón por la cual, desde que se creó el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia en 1993, México manifestó la necesidad de establecer una jurisdicción penal internacional de carácter permanente para que se ocupara de conocer situaciones en las que se hubiera cometido un crimen grave, señalando que en el tratado internacional correspondiente deberían especificarse los delitos,

---

\* Ponencia impartida el 11 de octubre de 2001.

\*\* Directora de Derecho Internacional en la Consultoría Jurídica de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

definirse de manera concreta los procedimientos penales, etcétera.

Esto quiere decir que desde que iniciaron las negociaciones para el establecimiento de la Corte, que arrancaron de manera específica en 1995, México ya tenía una participación a favor del establecimiento de la misma; sin embargo, en el marco de la negociación hubo algunos elementos en los que hubiera querido mayor precisión.

Se habló mucho de la posición de México tanto en la Conferencia de Roma como después; no obstante, yo quisiera señalar algunas de las inquietudes de carácter político y jurídico que nuestro país manifestó entonces.

Uno de los problemas políticos principales era la vinculación de la Corte con el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, pues para México era indispensable que la Corte fuera independiente y ajena a cualquier influencia de tipo político, en particular del Consejo de Seguridad. Evidentemente esto tuvo que ser parte de una transacción política que culminó con el establecimiento de una disposición en el Estatuto que afirma que el Consejo de Seguridad podrá tanto remitir situaciones a la Corte cuando actúe en el marco de las facultades que le confiere el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas como pedirle que suspenda una investigación que esté llevando a cabo. Comparado con las propuestas iniciales, que trataban de vincular a la Corte directamente al Consejo de Seguridad, creo que las facultades del Consejo de Seguridad que quedaron plasmadas en el Estatuto tratan de evitar al máximo posible que aquélla pueda ser utilizada como instrumento político por dicho Consejo.

Otro de los problemas políticos principales tenía que ver con la inclusión del uso de armas nucleares como crimen de guerra, sobre el cual, a pesar de que fue también enormemente debatido, no se pudo llegar a un acuerdo en la Conferencia de Roma. No obstante, en aras de contar con un Estatuto, las delegaciones que habían pugnado por dicha inclusión, entre ellas la de México, tuvieron que aceptar que por el momento tal crimen no se incluyera, dejando abierta la posibilidad tanto para que en futuras negociaciones éste y otros crímenes más pudieran agregarse como para que el uso de armas nucleares

por parte de los estados llegara a ser considerado un crimen de guerra cuando se reflejara en algunos de los elementos de la definición de este último.

Pero también había problemas de tipo jurídico, entre los cuales se encontraban: el que la Corte Penal Internacional pudiera aplicar como pena la cadena perpetua; la entrega de personas a la Corte, en la que México no tenía tantas dificultades como algunos otros estados cuyas constituciones limitaban la extradición de sus propios nacionales a otras jurisdicciones, y el doble juicio, porque para establecer una Corte efectiva era necesario que si la Corte pedía la entrega de una persona ésta debería ser entregada aún cuando esa persona ya hubiera sido juzgada por los tribunales nacionales, sobre todo cuando ese juicio se consideraba fraudulento. Evidentemente, la inclusión de esta última disposición en el Estatuto generaba algunas inquietudes para México a la luz de su orden constitucional que, de manera específica, prohíbe que a una persona se le enjuicie dos veces por el mismo delito. Sin embargo, en todos estos elementos fue posible llegar a acuerdos. Cabe decir que la delegación de México quedó satisfecha dado que la aplicación efectiva de este instrumento permitirá la erradicación de la impunidad.

Después de Roma se inició la discusión en México a nivel interno sobre cuándo podríamos firmar el Estatuto y si nuestro orden jurídico nos permitiría hacerlo para posteriormente proceder a su ratificación. Evidentemente, el Estatuto es un instrumento complejo y su análisis tomó mucho tiempo, quizá más del que hubiéramos querido, pero había que estudiar a fondo las posibilidades de instrumentación a nivel interno. Al respecto, fueron diversas las opiniones que se expresaron: unas consideraban la necesidad de hacer una enmienda constitucional sustantiva, que abarcara diversos artículos de nuestra Constitución; otras argumentaban que no eran necesarias tantas enmiendas, y otras más afirmaban que no se requería ninguna enmienda. Evidentemente, la opinión mayoritaria era que algún tipo de enmienda constitucional tendría que hacerse para que México pudiera formar parte del Estatuto de Roma.

En consecuencia, comenzó la discusión sobre si era posible firmar un instrumento cuando estábamos convencidos de que se necesitaba una enmienda constitucional. Finalmente, preva-

leció la idea de que México no podía permanecer ajeno a una institución como la del Estatuto de la Corte, razón por la cual se permitió su firma el 07 de septiembre del año 2000. En esa fecha, nuestro país inició una discusión para ver qué tipo de enmiendas legislativas podrían ser necesarias para que México pudiera ratificar el Estatuto. Y esa discusión, por supuesto, también ha sido lenta y difícil, pues en ella ha habido opiniones muy variadas.

¿Cuántos artículos de la Constitución tenían que modificarse?, ¿cómo?, ¿cuándo?, ¿era posible hacer una enmienda única, como hicieron algunos otros países que también tuvieron que modificar su legislación constitucional para hacerse partes del Estatuto?

A final de cuentas las opiniones eran tan diversas que se llegó a la conclusión de que lo más adecuado sería proceder a una enmienda única de la Constitución para poder ratificar. Después de ello, la discusión se dio para determinar cuál de todos los artículos había que modificar. Finalmente, se acordó hacer una enmienda única al artículo 21 de la Constitución. En consecuencia, un grupo intersecretarial se reunió para establecer de manera concreta el contenido de dicha enmienda y tratar otras cuestiones que no estaban directamente vinculadas con el Estatuto de la Corte Penal Internacional, pero sí con el reconocimiento por México de la competencia de tribunales internacionales, como la de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. El proyecto de enmienda que este grupo formuló contiene tres elementos principales, a saber:

1. La facultad para que México reconozca la jurisdicción de tribunales internacionales establecidos en tratados internacionales de los que sea parte.
2. El conocimiento por parte de nuestro país de los procedimientos establecidos en esos tribunales, que hayan sido previstos en los tratados de los que México sea parte, particularmente en los instituidos en materia penal.
3. La obligación de las autoridades de ejecutar las decisiones y fallos de estos tribunales.

Actualmente, esta enmienda está en vías de remisión al Congreso de la Unión y su aprobación permitirá elaborar el instru-

mento de ratificación del Estatuto, el cual, una vez aprobado por el Senado de la República, deberá entregarse al Secretario General de Naciones Unidas, quien es el depositario de ese tratado.

Mientras esto sucede en México, a nivel internacional va caminando muy rápido el Estatuto. De hecho, ya hay 42 ratificaciones. Ahora bien, como otros países han indicado que estarán en posibilidad de ratificar en los próximos meses, se calcula que posiblemente en el primer semestre del 2002 se tendrán las 60 ratificaciones y por lo tanto, el establecimiento de la Corte podría iniciar en el segundo semestre del mismo año, cuando se reúna la Asamblea de Estados Partes, que es uno de los órganos previstos en el Estatuto, para adoptar instrumentos tales como: las *Reglas de Procedimiento y Prueba*; los *Elementos de los Crímenes*; el *Acuerdo de privilegios e inmunidades* de la Corte; el *Acuerdo de Relaciones con el País Sede*, que en este caso es Holanda, y otros instrumentos que le permitirían a la Corte entrar en funcionamiento, como los relativos a la elección de los jueces y del Fiscal.

Evidentemente estamos ya en una carrera contra el tiempo porque México quiere formar parte de los primeros 60 estados que ratifiquen el Estatuto, pues sólo así podrá participar como miembro de pleno derecho en la asamblea de estados partes que se establecerá tan pronto como este instrumento entre en vigor.



## LA EXPERIENCIA FRANCESA EN EL PROCESO DE RATIFICACIÓN DEL ESTATUTO DE ROMA\*

Gautier Mignot\*\*

Antes que nada quisiera decirles que no soy especialista en Corte Penal Internacional, pero que voy a intentar presentarles de la manera más fiel posible la experiencia francesa en la materia, pues, como lo decía en su reciente discurso la Ministra de Justicia de Francia, Marylise Lebranchu, los franceses pensamos que la creación de la Corte es sin duda uno de los progresos más importantes de la Justicia a nivel mundial.

En general, mi país siempre ha estado a favor de los tribunales internacionales. De hecho, en 1934, cuando hubo en Francia un atentado en el que se asesinó al Rey de Yugoslavia, el Ministro Francés de Relaciones Exteriores de la época propuso al Secretario General de la Sociedad de las Naciones la creación de una Corte Penal Internacional encargada de juzgar a los individuos acusados de actos de terrorismo. En consecuencia, se adoptaron dos convenciones el 16 de enero de 1937, una de las cuales preveía la creación de esa jurisdicción, pero nunca entraron en vigor.

Más adelante, a principios de los noventa, Francia apoyó la creación tanto de los tribunales *ad hoc* para la ex Yugoslavia y Ruanda como de la Corte Penal Internacional. Sin embargo, no se sumó a los llamados estados pilotos que eran los que querían sacar adelante a esta última lo más rápido posible, pues consideraba que sobre un tema tan complicado e impor-

---

\* Ponencia impartida el 11 de octubre de 2001.

\*\* Primer Secretario de la Embajada de Francia en México, Encargado de Política Exterior, Cooperación Jurídica, Asuntos Humanitarios y Derechos Humanos.

tante habría que tomar tiempo para hacer un trabajo serio de fondo, además de múltiples debates internos.

Durante la negociación, debido justamente a esta posición un poco intermedia, Francia jugó un papel bastante central y propició algunas formulaciones de compromiso entre posiciones extremas, por ejemplo, sobre la cuestión de la inclusión de los crímenes de guerra en el Estatuto.

Finalmente, el 8 de julio de 1999 se aprobó en mi país una reforma constitucional que abrió el camino a la ratificación del Estatuto, la cual fue autorizada por una ley publicada el 30 de marzo del 2000. El instrumento de ratificación francesa fue depositado el 9 de junio de este último año, convirtiéndose así en uno de los diez primeros estados partes del Estatuto y el primer Estado miembro permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en hacerlo.

Después, Francia participó también activamente en la negociación de las *Reglas de Procedimiento y Prueba*, las cuales nos parecían sumamente importantes porque allí se enfrentaban dos concepciones del Derecho, la anglosajona y la romano-germánica, pues, dado que el Derecho anglosajón avanzaba en muchas partes del mundo, era importante que el Derecho romano-germánico tuviera un lugar en el Estatuto, y así fue.

No obstante, en un futuro próximo tendremos que examinar una ley de adaptación de la legislación francesa a la situación jurídica que creará la cercana entrada en vigor del Estatuto.

## I. EL PROCESO DE REFORMA CONSTITUCIONAL Y LA RATIFICACIÓN DEL ESTATUTO

Poco después de la firma del Estatuto por parte de Francia, el Presidente de la República y el Primer Ministro, haciendo uso de un procedimiento previsto por el artículo 54 de nuestra Constitución, sometieron el texto del Estatuto al Consejo Constitucional, que es la máxima instancia jurisdiccional en materia constitucional, es decir, una especie de Suprema Corte Constitucional. Este procedimiento prevé el someter tratados al Consejo Constitucional antes de su ratificación para que diga si son o no compatibles con la Constitución y en caso de no serlo, proponer la reforma constitucional pertinente.

En el caso que nos ocupa, el Consejo Constitucional dijo que había tres motivos de inconstitucionalidad en el Estatuto de Roma, a saber:

1. Aunque consideró que la creación de una Corte Penal Internacional no era contraria al principio de soberanía nacional, identificó dos elementos que en el Estatuto no respetaban las condiciones esenciales del ejercicio de la misma: el derecho de amnistía y la prescripción. Al respecto, las reglas del Estatuto eran contrarias, o podrían llegar a serlo, a las de Francia, donde el Parlamento puede adoptar una ley tanto de amnistía para ciertos delitos o crímenes como para cuestiones relacionadas con la prescripción de unos delitos u otros, verbigracia los crímenes de guerra.
2. Los poderes de investigación del Fiscal de la Corte, pues el artículo 99-4 del Estatuto permite al Procurador intervenir directamente en el territorio de un Estado Parte, incluso, sin la cooperación de las autoridades de este último, lo cual obviamente es incompatible con la soberanía nacional.
3. La inmunidad que reconoce la Constitución francesa al Presidente de la República, a los Ministros y a los miembros del Parlamento, quienes tienen un fuero especial que obviamente no es reconocido por el artículo 27 del Estatuto.

En cambio, el Consejo Constitucional consideró que:

1. La regla *non bis in idem* sí era respetada por el Estatuto porque realmente no se trataba de juzgar, en algunos casos, dos veces a la misma persona, sino de juzgarla cuando no había sido verdaderamente juzgada la primera vez, pues el juicio nacional correspondiente no había sido honesto.
2. El Estatuto no era contrario al derecho de indulto presidencial inscrito en la Constitución francesa porque el artículo 103 de aquél prevé que un Estado, cuando declara que está dispuesto a recibir en sus cárceles a personas con-

denadas por la Corte Penal Internacional, puede anexas a su aceptación condiciones que deben ser aceptadas por la Corte. De ahí que el Consejo dedujera que Francia podría, en su momento, poner la condición de que existe el derecho de indulto presidencial para cualquiera que esté encarcelado en su territorio.

A partir de ese fallo se planteó la pregunta de cómo íbamos a revisar la Constitución francesa para abrir el camino a la ratificación del Estatuto. Y muy rápidamente se impuso la solución de una enmienda constitucional, consistente en la inclusión del artículo 53-2 que reza exactamente: “La República puede reconocer la jurisdicción del Tribunal Penal Internacional en las condiciones previstas en el tratado firmado el 18 de julio de 1998.”

Esta solución se dio por:

1. Su sencillez y claridad. No necesitamos, por ejemplo, poner detalles sobre los poderes de investigación del Fiscal de la Corte en nuestra Constitución, lo cual habría sido un poco fuera de lugar dado que tenemos una Constitución muy breve, muy condensada.
2. La seguridad jurídica que representa. Porque cuando se hace una revisión constitucional artículo por artículo, buscando cada motivo de inconstitucionalidad, pues siempre existe la posibilidad de olvidarse de un motivo que en el futuro puede plantear problemas jurídicos muy complejos. En cambio, con el texto del artículo añadido estamos seguros de cubrir cualquier motivo de inconstitucionalidad que se pueda presentar.
3. Evitar el riesgo de contaminar este debate con otras observaciones que no tenían nada que ver con la Corte. Cuando un Parlamento empieza a revisar un artículo de la Constitución, siempre hay un diputado que dice: Ya que lo estamos revisando por qué no añadimos tal o cual cosa. Y esto complica mucho el proceso.

Ahora bien, esta iniciativa de enmienda constitucional fue presentada al Congreso francés, donde el senador Robert

Valanteur explicó todo este proceso y fue uno de los más grandes defensores de la Corte Penal Internacional a nivel internacional. Cabe decir que dicha enmienda fue aprobada fácilmente, ya que la poca oposición que hubo al respecto se debió en gran parte al hecho de que esta técnica de enmienda constitucional se había utilizado años atrás para poder aprobar, primero, los Tratados de Maastricht y después, el Tratado de Amsterdam sobre la Unión Europea.

Resulta pertinente hacer dos observaciones sobre esta enmienda. En primer lugar, ella dice que “La República puede reconocer la jurisdicción [...]”, y esto es así porque obviamente en aquel momento no se sabía si el Congreso iba a autorizar o no la ratificación del Estatuto. Y en segundo lugar, habla del “[...]tratado firmado el 18 de julio de 1998”, lo que quiere decir que esa enmienda no cubre eventuales modificaciones posteriores del Estatuto que pudieran ser también contrarias a la Constitución francesa.

Pocos meses después de esa enmienda constitucional el Parlamento francés autorizó la ratificación del Estatuto; razón por la cual el Gobierno de mi país depositó el instrumento correspondiente.

## II. LA ADAPTACIÓN DE LA LEGISLACIÓN FRANCESA

¿Por qué debemos hacer una adaptación de la legislación francesa? Porque no hay que olvidar que la competencia de la Corte Penal Internacional es subsidiaria en relación con la de los estados nacionales y obviamente eso quiere decir que nos tenemos que preparar en juzgar nosotros mismos los eventuales crímenes cubiertos por el Estatuto que se pudieran presentar y que serían competencia de la jurisdicción francesa.

Ahora bien, el problema que tenemos es que en nuestra legislación nacional algunos de esos crímenes no son contemplados como tales, por ejemplo: los crímenes de guerra corresponden en la legislación francesa a varios crímenes que se encuentran en el Código Penal o en el Código de Justicia Militar, pero ni uno ni otro contienen una definición de los crímenes

de guerra como tal; en cambio, la definición del crimen de genocidio es más amplia en la legislación francesa que en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.

También tendremos que hacer compatibles las penas aplicables a esos crímenes con las que establece el Estatuto de Roma porque si no lo hacemos se podría considerar que el juicio impartido por Francia no fue serio y entonces, caería en la jurisdicción de dicha Corte.

Además, como el Estatuto de Roma prevé la posibilidad de que el Fiscal realice una multitud de actos, como la visita de lugares públicos, la detención o el interrogatorio de personas sospechosas de crímenes, etc., debemos establecer en nuestra legislación nacional la manera de implementar esos actos en comisiones que garanticen tanto la eficiencia de los mismos como la protección de las personas interesadas.

Asimismo, aunque la competencia universal no está contemplada por el Estatuto, ésta tiene que ver con los crímenes mencionados en él, cuyo preámbulo invita a los estados a tener un papel primordial en la represión de los mismos. Entonces, debemos reflexionar sobre la jurisdicción universal, la cual ha sido planteada en recientes casos, como el del general Augusto Pinochet en España y en Gran Bretaña. Se trata de un principio que no es totalmente desconocido por la tradición jurídica francesa y que se aplica bajo ciertas condiciones.

Para concluir, les diré que en Francia hemos tenido debates internos fuertes con el Ministerio de la Defensa y las Fuerzas Armadas porque temían que, en el marco de operaciones para el mantenimiento de la paz, donde Francia es uno de los mayores contribuyentes a nivel mundial, se pudiera acusar, por motivos políticos, a soldados franceses de cometer crímenes y llevarlos ante la Corte Penal Internacional, y así socavar dichas operaciones. Y aunque se trataba de un temor que realmente a los diplomáticos no nos parecía muy fundado, lo que hicimos valer ante esas instituciones fue argumentar que:

1. La competencia de la Corte es subsidiaria de la competencia nacional. Por lo tanto, en el caso de que pudiera haber crímenes cometidos por soldados franceses serían nuestros tribunales los encargados realmente de juzgarlos.

2. La competencia de la Corte Penal Internacional solamente tendría que ver con los crímenes cometidos después de su entrada en vigor. De ahí que todas las operaciones de mantenimiento de la paz, por ejemplo, en Ruanda o en la ex Yugoslavia, donde algunos decían que fuerzas del mantenimiento de la paz habían sido cómplices de crímenes de genocidio y de lesa humanidad por negligencia o por la no asistencia a las víctimas de esos crímenes, quedarían fuera de la competencia de la Corte.
3. Como el artículo 124 del Estatuto de Roma, si mal no recuerdo, propuesto por Francia, prevé que un Estado Parte puede excluir durante siete años los crímenes de guerra de la competencia de la Corte Penal Internacional mediante una declaración, Francia lo hizo al ratificar el Estatuto para aliviar un poco esos temores de nuestras Fuerzas Armadas. No obstante, según el Canciller francés, existe la posibilidad de que Francia suspenda la aplicación de esta cláusula si: se inserta en el Estatuto de Roma la creación de una Sala Preliminar de Magistrados que estaría encargada de vigilar la actuación del Fiscal de la Corte; vemos que todos los procedimientos funcionan bien, y la Corte no se constituye realmente en un tribunal político que intente socavar las operaciones de mantenimiento de la paz, lanzando falsas acusaciones contra los soldados que participan en ellas.



LA INJERENCIA INTERNACIONAL  
POR MOTIVOS HUMANITARIOS



## EL TEMA DE LA INJERENCIA HUMANITARIA EN EL MARCO DE LAS NACIONES UNIDAS\*

Luis Alfonso de Alba\*\*

Más que leer algunas notas, yo quisiera hacer uso de este tiempo de una manera un poco más provocativa e informal para darles algunos antecedentes breves de cómo se ha venido planteando el tema de la injerencia humanitaria en el contexto multilateral, específicamente en el marco de las Naciones Unidas, y referirme a las grandes preguntas que están por resolverse, las cuales no han sido objeto todavía de ningún acuerdo internacional. Además, vincularé dicho tema con el concepto de *seguridad humana* que se está tratando de acuñar recientemente, muy vinculado a la injerencia por razones humanitarias o simple y sencillamente a la concepción que parte de poner al individuo por encima de cualquier otra consideración, llámese ésta integridad del Estado, soberanía o respeto al orden institucional de un país.

Cabe decir que este debate se hizo más intenso, por lo menos en el terreno multilateral, a partir de una declaración del Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas, en su informe a la Asamblea General en 1998, aunque en realidad viene desarrollándose desde bastante tiempo atrás gracias al impulso que le dieron algunos ideólogos y diplomáticos franceses (Bernard Kouchner y Xavier Emmanuelli, entre otros).

Dicha declaración estaba vinculada de manera muy directa a las grandes interrogantes sobre lo que debía y lo que no de-

---

\* Ponencia impartida el 23 de agosto de 2001.

\*\* Director General para las Naciones Unidas de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

bía hacer la comunidad internacional en casos como el de Kosovo y al papel que correspondía jugar en ese tipo de situaciones a un organismo como las Naciones Unidas y específicamente, a uno de sus cuerpos principales, a saber, el Consejo de Seguridad. Los casos de Ruanda y de Timor Oriental también pudieran vincularse a esto, pero me concentraré en el caso de Kosovo para hacer más sencilla la exposición.

La pregunta básica que él se planteaba entonces era: ante una situación extrema de violación de Derechos Humanos o del Derecho Internacional Humanitario, de abuso de la autoridad y de la fuerza, en un país determinado, ¿tienen o no derecho otros estados o las Naciones Unidas para intervenir en ella?

Al respecto, el Secretario General reconoció, en términos de una responsabilidad internacional de las Naciones Unidas, que este tipo de situaciones no podría eludirse. Además, criticó y condenó la posibilidad de que la acción pudiera ser ejercida por uno, dos o más estados actuando unilateralmente. En otras palabras, reconoció el deber de las Naciones Unidas de intervenir en este tipo de situaciones, pero siempre apegada a lo que dispone el Derecho Internacional y específicamente, la Carta de la ONU.

Por su parte, algunos países, como México, cuestionaron la actuación de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), que desde luego fue contraria a la Carta, y tampoco quedaron muy convencidos de que hubiera un derecho por parte de las Naciones Unidas para intervenir en este tipo de situaciones. Esto dio lugar a que el debate se iniciara no sólo lo que planteaba el Secretario General y lo que pensaban dichos países, sino que incluyera a otro grupo muy numeroso de naciones.

En términos generales, yo les puedo decir que era casi una cuestión Norte-Sur, donde la mayor parte de los países desarrollados apoyaban una acción de un grupo de países interesados o en su defecto, de las Naciones Unidas, mientras que los países en desarrollo, entre los que de manera muy destacada figuraban México, Egipto y la India, se oponían al concepto. A partir de ahí hemos empezado a plantearnos varias preguntas y a tratar de contestarlas.

Considero que ha quedado claro que el derecho de intervención no lo tiene Naciones Unidas, pues no es su facultad intervenir en los asuntos internos de un Estado, según la propia Carta. Pero, como al mismo tiempo hemos intentado desarrollar algunas de las ideas del Secretario General sobre la base del concepto de responsabilidad, cabe decir que en este terreno sí hay un espacio para ONU, la cual tiene una responsabilidad con respecto al conjunto de la comunidad internacional. El Consejo de Seguridad tiene, incluso, facultades para utilizar la fuerza e imponer decisiones y soluciones en conflictos, con el argumento de que está salvaguardando la paz y la seguridad internacionales.

Además, en todo caso, cuando estamos hablando de violaciones masivas de Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario, como los crímenes de lesa humanidad, de alguna manera se empieza a reconocer que existe una responsabilidad internacional para tratar de impedirlos. Por ello, hemos empezado a desarrollar fórmulas para determinar cuáles serían los mecanismos a través de los que Naciones Unidas podrían participar.

Aunado a lo anterior, hemos tratado de evitar las palabras intervención e injerencia para hablar simple y sencillamente de las responsabilidades que el Consejo y por lo tanto, las Naciones Unidas tienen para prevenir y en su caso, poner fin a estas situaciones.

No obstante, les mencionaba al principio que esto habría que verlo de manera muy cercana al concepto de seguridad humana, el cual puede ser excesivamente peligroso. Esta posición fue apoyada por los canadienses, después de que los franceses hicieron algunas primeras aportaciones. Como les decía, la tesis fundamental de la seguridad humana parte de que por encima de cualquier otra condición está la persona *per se*, y esto sí nos representa problemas muy serios porque entre la responsabilidad de Naciones Unidas del bien común y la defensa específica de los derechos de una persona puede haber enormes contradicciones. En otras palabras, no hemos podido avanzar mucho en el diseño de los mecanismos que permitan la acción de Naciones Unidas para prevenir situaciones de emergencia en la medida en que no se ha resuelto este debate

entre el interés colectivo y el interés individual. Por eso yo quería vincular estos dos temas y señalarles el enorme peligro de mezclar ambos conceptos.

En el ejercicio que iniciamos para reflexionar sobre cómo Naciones Unidas debía abordar el tema y eventualmente llegar a algunos acuerdos, los canadienses, que tenían una gran participación en esto, propusieron la creación de un grupo, originalmente llamado de Intervención o de Injerencia Humanitaria, para que analizara lo relativo a soberanía *versus* intervención. Y lo primero que hemos tenido que hacer ahí es separar el concepto de seguridad individual de la persona, como un elemento fundamental, y pasar al de seguridad colectiva.

Ahora bien, una vez separado el concepto de derecho que podría tener un Estado o un grupo de estados para actuar en función de las personas o del bien supremo de la comunidad internacional, nos preguntamos: ¿el Consejo de Seguridad es la entidad facultada para realizar esta labor? Las respuestas se han dado en dos vertientes:

La primera señala que, dado el carácter tan delicado de las intervenciones que eventualmente se tuvieran que dar por parte de Naciones Unidas, resulta indispensable que éstas fueran objeto de un gran consenso internacional. Es decir, que la situación en un Estado o en una región llegue a un punto tal que nadie cuestione la necesidad de hacer uso de la fuerza para tratar de detener una violación grave de Derechos Humanos o del Derecho Internacional Humanitario o un caso de refugio incontrolado, etcétera. Y por lo mismo, sugieren que sería solamente la Asamblea General de las Naciones Unidas la que estaría facultada para tomar este tipo de decisiones. Aquí nos encontramos con el problema de que la Asamblea General, como tal, no tiene facultades coercitivas. Entonces, si le damos responsabilidades con el pretexto de que sean decisiones más democráticas, más consensuadas, nos enfrentaríamos a la imposibilidad de que Naciones Unidas tome decisiones prácticas, concretas y sobre todo oportunas.

La segunda vertiente regresa a la idea de que sería el Consejo de Seguridad el que debería ocuparse de estas labores. Pero, entonces, los problemas fundamentales se referirían a la falta de representatividad de este órgano y por tanto, a que mu-

chas de las situaciones no estuvieran necesariamente motivadas por razones humanitarias, pues podrían obedecer a intereses políticos o geoestratégicos de las grandes potencias.

Como señalaba al principio, se trata de cuestionamientos que no están resueltos, razón por la cual es necesario que sigamos trabajando para encontrar las soluciones.

Por otra parte, considero importante que reflexionemos sobre lo que debería hacer la comunidad internacional no sólo para enfrentar una situación de crisis sino, sobre todo, para evitarla. La prevención nos permitiría identificar los focos de tensión y las medidas mínimas preventivas para disolverlos, pero ese ejercicio se debe llevar a cabo con objetividad y selectividad.

Evidentemente, México es uno de los países que ha aportado muchísimo al respecto porque nosotros hemos insistido a lo largo de la existencia de las Naciones Unidas en la necesidad de que haya normas mínimas de comportamiento, basadas en compromisos. Seguros de que tiene que haber una evolución de todo el andamiaje institucional, sobre todo de tratados y convenciones, a fin de que el comportamiento de los estados pueda tener algunos comunes denominadores, como la protección específica de los Derechos Humanos. Pero, repito, aunque el campo de la prevención es una de las áreas que se ha considerado como prioritaria, ésta no ha sido hasta el momento desarrollada suficientemente.

Por último, considero fundamental que reflexionemos sobre las diferencias que hay entre el Derecho Internacional Humanitario y los Derechos Humanos. Se deben identificar con precisión las situaciones que caen en el campo del primero, mismas que deben ser abordadas desde la perspectiva de los Convenios de Ginebra y de otros instrumentos específicos, las cuales no deben confundirse con los casos de Derechos Humanos, cuyas evaluaciones pueden tener componentes políticos, económicos, históricos, etcétera.

Pero además de hacer esta reflexión, los invito a revisar la documentación que ha emitido la Cruz Roja Internacional en relación con el debate sobre injerencia humanitaria, la cual, repito, puede estar sujeta a presiones y a consideraciones de tipo político y en la que se puede vulnerar el andamiaje de protección del Derecho Internacional Humanitario.

El hecho de llegar a una situación de conflicto con el ánimo de detenerlo, y no solamente de salvaguardar los derechos de las poblaciones civiles afectadas por él, presenta un enorme dilema para la Organización y para los instrumentos de protección de derechos de las personas, sean éstos de Derechos Humanos o de Derecho Internacional Humanitario.

Concluyo estas palabras señalando que, desde el punto de vista formal, la Cancillería mexicana, cuando se inició el debate, manifestó, en primer lugar, su oposición absoluta a que se hablara de derecho de injerencia, subrayando su incompatibilidad con la Carta de Naciones Unidas, la cual específicamente prevé la autorización expresa que requieren los organismos de tipo regional antes de hacer uso de la fuerza. En segundo lugar, se mostró abierta a la posibilidad de una reflexión que pudiera implicar, incluso, una reforma a dicha Carta. No obstante, en la actualidad hay cada vez más dudas sobre la necesidad de hacer esto último.

# EL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO Y LOS DERECHOS HUMANOS, SEGÚN LA CRUZ ROJA MEXICANA\*

Daniel Goñi Díaz\*\*

La Cruz Roja Internacional nació en 1862 como consecuencia de las vicisitudes que pasaron los combatientes de la batalla de Solferino. Este movimiento incipiente fue creciendo y tomando mayor fuerza a nivel mundial. En la Ciudad de México, el 12 de marzo de 1910 el presidente Porfirio Díaz decretó el nacimiento de la Cruz Roja Mexicana. Dicho decreto contenía cinco puntos principales, los cuales dieron lugar a los principios generales de Derecho Humanitario, cuya perspectiva de crecimiento ha sido tan vertiginosa como el desarrollo de la Cruz Roja a nivel mundial.

Básicamente, los principios que nos unen a la Cruz Roja en todo el mundo son siete:

1. El principio de humanidad. Como ustedes saben, el movimiento internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja surgió de la necesidad de prestar auxilio sin discriminación a todos los heridos en los campos de batalla; además, se esfuerza, a nivel internacional y nacional, en prevenir y aliviar el sufrimiento de los hombres en todas las circunstancias. Por ende, tiende a proteger la vida y la salud, así como hacer respetar a la persona humana. Asimismo, favorece la comprensión mutua, la amistad, la cooperación y una paz duradera entre todos los pueblos.

---

\* Ponencia impartida el 23 de agosto de 2001.

\*\* Vicepresidente del Consejo Nacional de Directores y Presidente del Comité Nacional de Auxilio en Caso de Desastres, ambos en Cruz Roja Mexicana.

2. El principio de imparcialidad. Pues, no hace ninguna distinción de nacionalidad, raza, religión, condición social ni credo político. Sólo se dedica a socorrer a los individuos en proporción con sus sufrimientos, remediando sus necesidades y dando prioridad a lo más urgente.
3. El principio de neutralidad. A fin de conservar la confianza de todos, el movimiento se abstiene de tomar parte en las hostilidades y en las controversias de orden político, racial, religioso e ideológico.
4. El principio de independencia, que le permite auxiliar a los poderes públicos, sin depender de ellos, con su actividad humanitaria y someterse a las leyes que rigen a los países respectivos. Por ello, las sociedades nacionales deben conservar una autonomía que les permita actuar siempre de acuerdo con los principios de este movimiento.
5. El principio de voluntariado. El movimiento depende del socorro voluntario y desinteresado.
6. El principio de la unidad. En cada país sólo puede existir una sociedad de la Cruz Roja o de la Media Luna Roja, la cual debe ser accesible a todos y extender su acción humanitaria a la totalidad del territorio.
7. El principio de la universalidad. El movimiento internacional de la Cruz Roja y Media Luna Roja, en cuyo seno todas las sociedades tienen los mismos derechos y deberes de ayudarse mutuamente, es universal.

Quiero manifestarles que estos fundamentos, en nuestro país, tuvieron un crecimiento y hoy día contamos con una Cruz Roja muy adecuada a nuestra idiosincrasia, es decir, diferente de las otras. Actualmente, estamos constituidos en una sociedad con 27 consejeros nacionales. Cabe señalar que todos los ex presidentes funcionan como tales. Y que a lo largo y ancho de toda la República existen más de 417 puestos de socorro, subdelegaciones y delegaciones que dan auxilio las 24 horas del día durante los 365 días del año.

Por otra parte, la Cruz Roja tiene relación muy particular con dos organismos internacionales, a saber: el Comité Internacional de la Cruz Roja, conocido como el CICR, y la Federación Internacional de la Cruz Roja.

Ahora bien, resulta pertinente mencionar que el derecho de injerencia, en la medida en que éste consiste en justificar una intervención armada, emprendida, llegado el caso, por razones humanitarias, es un problema que no incumbe al Derecho Humanitario sino a las normas relativas a la licitud del empleo de las fuerzas armadas en las relaciones internacionales. Es decir, si hay intervención armada por razones humanitarias, el Comité Internacional de la Cruz Roja apelará, de conformidad con su cometido, para que los países implicados respeten tanto las normas pertinentes del Derecho Internacional Humanitario como la asistencia a las víctimas en los conflictos. Además, el Comité Internacional de Cruz Roja no tiene porque tomar posición a favor o en contra del derecho de injerencia, según los principios generales que operan en todas las Cruz Rojas del mundo.

A diferencia de muchas de estas últimas, la Cruz Roja Mexicana cuenta con un Centro de Capacitación y Adiestramiento en Toluca, el cual es el más grande de América Latina en su tipo. En él, capacitamos en socorrismo y enfermería a todos los países de América Latina que vienen a tomar cursos para estar en condiciones de intervenir en toda clase de emergencias que ponen en peligro la salud o la vida, provenientes de fenómenos naturales o de conflictos armados. Resulta digno de mención el hecho de que esta necesidad haya sido prevista en el decreto que Porfirio Díaz emitió en 1910, donde limitó perfectamente la futura actividad de la Cruz Roja Mexicana.

Por otra parte, nuestro país, en sus últimas intervenciones internacionales, ha manifestado la necesidad de ayuda internacional, ya para recibirla o para otorgarla. Ejemplos del primer caso fueron:

1. Las inundaciones de 1999 que sufrieron los estados de Oaxaca, Guerrero, Puebla, Tabasco, Hidalgo y Veracruz, los cuales obtuvieron la ayuda de la comunidad internacional, particularmente de España, Alemania, Suiza, Canadá, Cruz Roja Internacional y Estados Unidos, tanto en especie como en dinero, que fue siempre proporcionada a través de la Cruz Roja Mexicana.
2. El movimiento armado que tenemos en Chiapas, donde también la Cruz Roja Española y la Cruz Roja Alemana

nos han dado apoyo para que a través de la Cruz Roja Mexicana se hagan programas de auxilio médico, social y humanitarios para el mismo.

También deseo informarles que el crecimiento importante de la Cruz Roja Mexicana ha dado lugar a que hoy, en la Ciudad de México, tengamos el hospital de Cruz Roja más grande del mundo, donde se prestan más de cinco mil servicios mensuales de ambulancia, lo que significa, dado que no en todos ellos se llevan los enfermos a nuestro hospital, pues dan preferencia a la solicitud de la persona en caso de peligro o lesionada para ser transportada al lugar que ella sugiera, que recibimos más de mil doscientos servicios médicos mensuales.

Respecto a la economía de la institución, baste decir que proviene de la caridad del país. Hoy mismo se cerró la colecta anual del presente año, la cual se incrementó, a pesar de las situación de México, en un 35% en relación con la colecta anterior.

En cuanto al Centro de Capacitación y Adiestramiento, que les mencioné anteriormente, es necesario decir que sólo existen dos en el mundo: uno en México y otro en Alemania. Mientras que en Estados Unidos la Cruz Roja tiene una actividad preponderantemente dirigida a los casos de desastres, aspecto también ampliamente atendido por nuestra institución.

Como referí anteriormente, es muy importante la ayuda que prestamos en forma internacional, principalmente en caso de atención a desastres. Por ello, en el último desastre a nivel centroamericano, en El Salvador, fueron México y la Cruz Roja Mexicana los primeros en llegar y prestar los primeros auxilios. En respuesta, tuvimos la visita del Secretario de Relaciones Exteriores de ese país para agradecer que la ayuda más copiosa y más oportuna había sido la nuestra.

Lo dicho hasta aquí les da a ustedes un panorama general de lo que es hoy la Cruz Roja Mexicana. No obstante, cabe decir que el emblema de la Cruz Roja Internacional fue plenamente identificado en los convenios de Ginebra, a fin de que nos permitiera llevar a cabo nuestra misión de auxilio humanitario.

Hoy por hoy, esta institución, pese a sus grandes necesidades, tiene unas finanzas muy sanas y transparentes, razón por

la cual está siempre alerta para prestar auxilio en todos los casos humanitarios. Es más, en la última alerta que tuvimos con el posible huracán Shantal ya no esperamos a que sucedieran los daños, pues nos anticipamos a ellos con víveres, medicinas y toda clase de auxilio antes de que llegara la depresión tropical a la península de Yucatán.

Esto quiere decir que nuestra institución se va modernizando y que cuenta con un grupo humano muy valioso: el voluntariado de la Cruz Roja Internacional. El cual es el más grande del mundo en este año, que es el Año del Voluntario. Realmente nuestras damas voluntarias son el corazón de la institución. No podríamos entender una institución de esta índole sin la presencia de la mujer mexicana sirviendo en todas las labores naturales de la Cruz Roja. Esto propicia el que la institución mexicana tenga un lugar preponderante en América Latina y que nos dé la oportunidad de contar con el servicio para quien más lo necesita. Además, nos permite tener la capacidad de servir cuando hay conflictos internacionales.

Así que, hoy por hoy, la institución, a nivel mundial o de la América Latina, es una de las que mejor puede servir a las necesidades del Derecho Humanitario.



*Transición democrática y protección a los Derechos Humanos. Fascículo 3: Protección universal de los Derechos Humanos*, editado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se terminó de imprimir en marzo de 2004 en los talleres de OFFSET UNIVERSAL, S. A., Calle 2, núm. 113, col. Granjas San Antonio, C. P. 09070, México, D. F. El tiraje consta de 3,000 ejemplares.





