

Una política exterior de derechos humanos para la democracia

Alejandro Negrín*

En 1990, sólo dos Convenciones –la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial y la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer– habían sido ratificadas por más de cien países. Actualmente, en el 2008, seis de los siete principales pactos y convenciones de derechos humanos han sido ratificados por más de ciento cuarenta países y algunos de ellos están muy cerca de la universalidad. Además, y con la excepción de Asia, todas las regiones cuentan con sistemas de derechos humanos, que tienen un alcance jurisdiccional. Existen también instituciones nacionales de derechos humanos en 73 países y actualmente 20 naciones cuentan con planes y programas nacionales de derechos humanos.

Los derechos humanos en el mundo

La promoción y protección de los derechos humanos ocupa en la actualidad un lugar central para la comunidad internacional. Es, junto con la erradicación de la pobreza y la promoción del desarrollo, uno de los tres grandes objetivos a corto y mediano plazo que la ONU definió en la llamada Declaración del Milenio (2000).

La definición de esa prioridad por parte de la comunidad internacional tiene amplio fundamento. Las atrocidades de la Segunda Guerra Mundial dieron

lugar a un sistema internacional de derechos humanos, construido aceleradamente en las últimas décadas.

En este año 2008 se conmemora el 60 aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Ello no debe tener exclusivamente un carácter simbólico. Aún reconociendo sus deficiencias, ese sistema de derechos humanos es uno de los grandes activos de la comunidad internacional, de los países y, sobre todo, de cada uno de los individuos del planeta.

En 1990, sólo dos Convenciones –la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial y la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer– habían sido ratificadas por más de cien países. Actualmente, en el 2008, seis de los siete principales pactos y

convenciones de derechos humanos han sido ratificados por más de ciento cuarenta países y algunos de ellos están muy cerca de la universalidad. Además, y con la excepción de Asia, todas las regiones cuentan con sistemas de derechos humanos, que tienen un alcance jurisdiccional. Existen también instituciones nacionales de derechos humanos en 73 países y actualmente 20 naciones cuentan con planes y programas nacionales de derechos humanos. Se ha creado, en fin, un sistema de justicia internacional con una Corte Penal Internacional que puede establecer responsabilidades penales individuales, complementando el sistema para examinar las violaciones graves de derechos humanos por parte de los gobiernos.

No se trata, desde luego, de desconocer los enormes desafíos de de-

* Director General de Derechos Humanos de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Anegrin@sre.gob.mx Las opiniones expresadas en este artículo son exclusivamente a título personal.

rechos humanos de la comunidad internacional y de cada uno de los países pero tampoco se pueden ignorar estos logros.

Los derechos humanos en la tradición de la política exterior de México

Cada país ubica la cuestión de los derechos humanos en el contexto de su política exterior como resultado de su experiencia histórica, de sus intereses y principios, del papel central que tiene el tema en el mundo, con base en prioridades internas, o, en fin, por una combinación de estos factores.

La cuestión de los derechos humanos ha mantenido una presencia permanente en la política exterior de México.

Durante la Guerra Fría, México proyectó una imagen de defensor de los derechos humanos por su política de asilo; su apoyo a la política de descolonización y en contra del *apartheid*; la promoción de instrumentos jurídicos como la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados y de la Convención sobre los Derechos de los Trabajadores Migratorios; su adhesión a tratados internacionales de derechos humanos; el apoyo a la supervisión internacional en materia de derechos humanos; y sus posturas independientes y no subordinadas a potencias internacionales¹.

Nuestro país ha sido un actor de gran importancia en la construcción de una tradición de derechos humanos en América Latina² y compartió las aportaciones y paradojas de esa tradición. Un ejemplo se refiere al derecho de asilo, una de las contribuciones humanitarias notables de la región en la que México realizó aportes singulares. Mientras que en el conjunto de América Latina, el asilo registró una evolución desde una perspectiva de élites, como derecho

¹ Véase Covarrubias, *ibid.* p. 438. Ver también Sepúlveda Bernardo, "Los intereses de la política exterior", en: Sepúlveda César, *La política internacional de México en el decenio de los ochenta*, FCE, México 1994. Cabe anotar que a iniciativa de México, la Asamblea General de la ONU creó en 1979 un grupo de trabajo para elaborar una convención sobre los derechos de los trabajadores migratorios. Ese grupo fue presidido a lo largo de una década por el Emb. Antonio González de León. En 1990, la Asamblea General de la ONU adoptó la Convención. Ver: "Entrevista con Porfirio Muñoz Ledo sobre su participación en la ONU 1979-1985", en: SRE, Testimonios; *40 años de presencia de México en las Naciones Unidas*, Archivo Histórico Diplomático Mexicano, Serie Divulgación, núm. 13, México, 1985 pp. 162-163.

² La idea de una tradición latinoamericana de derechos humanos, la he retomado de: Eguizabal Cristina, "Latin American foreign policies and human rights" en Fosythe P. David (ed.), *Human rights and comparative foreign policy*, United Nations University Press, 2000, pp. 278-279.

al que se acogían personalidades y líderes de muchas naciones en situaciones políticas críticas, en México cobró desde muy temprano la forma de práctica humanitaria masiva, como en los casos del refugio español (1930s y 40s) o de asilados y refugiados de países sudamericanos (1970s) y centroamericanos (1980s), que huían de situaciones de violencia política³.

Otro aspecto que México compartió con la tradición regional de derechos humanos se refiere a la construcción de soluciones de paz y seguridad en situaciones de guerras intestinas que amenazaban con desbordarse, como ocurrió con los conflictos armados en Centroamérica en la década de los ochenta del siglo pasado; destaca en particular la actuación del Grupo de Contadora⁴.

³ Un trabajo particularmente interesante sobre la práctica del asilo en México es el de Serrano Migallón Fernando, en que se documenta minuciosamente la práctica mexicana del asilo. En el caso de los gobiernos posrevolucionarios revisa los casos individuales más conocidos (Julio Antonio Mella, Augusto César Sandino, León Trotsky, Pablo Neruda, caso éste que no se materializó, Héctor Cámpora, Gabriel García Márquez), los casos de perseguidos por gobiernos dictatoriales como los de Machado en Cuba, las dictaduras centroamericanas de Jorge Ubico, Anastasio Somoza, Rafael Trujillo y Maximiano Hernández Martínez, Tiburcio Carías. Igualmente, el autor se refiere al asilo y refugio como práctica amplia en los casos de la inmigración republicana española, el asilo a perseguidos por la dictadura de Augusto Pinochet en Chile y el caso del refugio centroamericano en los 80s. Véase: Serrano Migallón Fernando, *El asilo político en México*, Ed. Porrúa, México, 1998.

Por otra parte, también resulta útil el cuadro que presenta la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados sobre "Asilo y refugio en México" que contiene un registro histórico detallado por país y con cifras precisas. Por ejemplo, 30 mil asilados españoles entre 1936 y 1939; 1432 asilados polacos en 1943; 4 mil asilados argentinos en 1976; 46 mil refugiados guatemaltecos entre 1980 y 1984; 900 asilados chilenos entre 1973 y 1974. Véase: COMAR, *México: tradición de asilo y refugio*, México, 2000, pp. 21-28.

⁴ El llamado Grupo de Contadora ha sido uno de los esfuerzos colectivos de solución de controversias más interesantes de las últimas décadas en América Latina. Fue creado en enero de 1983 para apoyar al restablecimiento de la paz en Centroamérica, por Colombia, Panamá, Venezuela y México. En 1984 culminó un plan de paz y cooperación que fue entregado al Secretario General de la ONU el 25 de septiembre de 1984. El 30 de septiembre de 1984 21 Estados acordaron dar su apoyo a ese Plan, entre ellos los de la entonces Comunidad Europea, los del propio Grupo de Contadora y 5 naciones de América Central. También se abrió a firma un protocolo adicional para todos aquellos países que desearan contribuir a la paz y a la cooperación en América Central. El intento no fructificó. En 1986 el Grupo de Contadora creó el Grupo de Apoyo integrado por Argentina, Brasil, Perú y Uruguay. Los 8 estados suscribieron una "Acta para la paz, la seguridad y la democracia en América Central" que reactivó las negociaciones entre los países centroamericanos que, por su parte, terminaron firmando el 7 de agosto de 1987 un Plan de Paz. Estos datos fueron tomados de Gómez Robledo Verduzco Alonso, *Temas selectos de derecho internacional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1999, pp. 73 ss.

Elemento adicional que México compartió por largo tiempo con América Latina fue el de una percepción defensiva en materia de derechos humanos, basada en el nacionalismo y en una noción absoluta del concepto de soberanía derivada que algunos asocian a la conciencia de vulnerabilidad ante las frecuentes intervenciones de Estados Unidos en la región. La gravitación de Estados Unidos tuvo durante largo tiempo una incidencia central en la forma como los países latinoamericanos enfocaban la acción de la comunidad internacional en materia de derechos humanos. Las numerosas intervenciones de Estados Unidos propiciaron que, hasta la década de los 70s, el concepto de no-intervención haya sido “la piedra de toque del sistema interamericano”⁵. Este enfoque experimentaría después cambios sustantivos. Las violaciones graves a los derechos humanos cometidos por regímenes dictatoriales del Cono Sur y de América Central, que fueron conocidas luego de la ola democratizadora del subcontinente latinoamericano durante la década de los ochenta del siglo pasado, generaron una aproximación distinta en la región.

Por otra parte, elementos específicos configuraron una *posición internacional tradicional* de México en materia de derechos humanos. Como resultado de preceptos constitucionales de reconocimiento de derechos sociales e individuales, la política exterior ha sostenido históricamente la compatibilidad, la indivisibilidad, la interdependencia y el equilibrio de ambos tipos de derechos⁶.

⁵ Keck E. Margaret y Sikkink Kathryn, *Activistas sin Fronteras*, Siglo XXI Editores, México, 2000, p. 126.

⁶ Terrazas señala que “la historia del constitucionalismo mexicano respecto de los derechos humanos presenta dos etapas: una individualista o clásica que va desde la Constitución de Apatzingán (1814) hasta la Constitución de 1857; otra que podríamos llamar mixta, que nace con la Constitución de 1917 y permanece hasta nuestros días. A partir de esta Constitución ya no se consideran las libertades individuales en sentido puro, como las concibió la doctrina clásica. Por un lado, contempla los derechos del hombre en forma individual, en los que el Estado no puede inmiscuirse y deja una amplia esfera de libertad a los individuos para la realización de su destino. Por otro lado, se logra el establecimiento de los derechos sociales, los cuales implican una restricción a las libertades individuales para atender a las necesidades colectivas de los individuos...”. Terrazas Carlos R., *Los derechos humanos en las constituciones políticas de México*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1996, p. 22.

La noción de indivisibilidad es también una formulación que países en desarrollo, entre ellos México, impulsaron en foros internacionales y fue consagrada en la Declaración y el Plan de Viena, en su párrafo 10. Ver: World Conference on Human Rights, Vienna 14-25 June 1993, Vienna Declaration and Programme of Action, A/CONF.157/23 del 12 July 1993. Ver también los trabajos de Cruz Parceró Juan Antonio, “Los derechos sociales como técnica de protección jurídica” y de Vázquez Rodolfo, “Derechos de las minorías y tolerancia”, en:

En segundo lugar, y asociado a la búsqueda de márgenes de independencia frente a Estados Unidos, desde hace largo tiempo, se han reivindicado principios de objetividad y no selectividad de los mecanismos internacionales de derechos humanos y la oposición a su manipulación política.

Un tercer aspecto, que lamentablemente ha ameritado escasa reflexión, se refiere al límite entre las responsabilidades nacionales y las responsabilidades internacionales en materia de derechos humanos. Se trata de una posición basada en los principios tradicionales de política exterior, en particular la no intervención, autodeterminación de los pueblos y respeto a la soberanía. Esa posición se expresó en la tesis de que la comunidad internacional, a través de la ONU, debía actuar en situaciones en que se registraran violaciones graves, masivas y sistemáticas de los derechos humanos y en las que los recursos internos y la ley nacional hubieran sido agotados o bien tales recursos fueran inoperantes o inexistentes. Otro elemento de esa posición era que la acción de la comunidad internacional debía orientarse al fortalecimiento de capacidades nacionales de protección de los derechos humanos⁷.

Se ha dicho que, en la práctica y durante largo tiempo, la defensa tradicional de México de las prerrogativas de la soberanía en materia de derechos humanos no fue homogénea sino paradójica. De otra manera serían difíciles de explicar las resoluciones sobre países como Chile, El Salvador y Guatemala, que México promovió en la Asamblea General o en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU en la primera mitad de los 80s del siglo pasado. Sin embargo, también se ha considerado que las iniciativas de México en foros internacionales sobre la situación de países específicos fue, precisamente, una aplicación del enfoque de responsabilidad de la comunidad internacional en situaciones de violaciones graves, masivas y sistemáticas de los derechos humanos⁸.

Importa destacar que la evolución conceptual del tema de los derechos humanos en la política exterior no ha sido homogénea. En las discusiones sobre la Declaración Uni-

Carbonell Miguel, Cruz Parceró Juan A. y Corés Rodolfo, *Derechos sociales y derechos de las minorías*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2000-10-25.

⁷ Véase, por ejemplo, Tello Manuel, “Acción de la ONU para la promoción y protección de los derechos humanos y la posición de México” en Sépulveda César, *La política internacional de México en el decenio de los ochenta*, FCE, México 1994.

⁸ Especialmente resoluciones sobre Chile y Guatemala. Véase Tello, *ibid.*

versal de los Derechos Humanos (1948) México impulsó la figura del derecho de amparo ante actos de la autoridad, que fue una aportación significativa⁹. No obstante, se ha considerado que México se incorporó tardíamente al movimiento internacional de los derechos humanos ya que hubo que esperar tres lustros para que el país ratificara instrumentos internacionales fundamentales de gran importancia.

Transformaciones de la política internacional de derechos humanos (1979-2006)

Se han distinguido tres momentos en la interacción de México con el sistema internacional de derechos humanos en las últimas cuatro décadas. Esos momentos marcan, en efecto, una transformación cualitativa en la ubicación del tema en el contexto de la política exterior y en su relación con la realidad nacional.

El primero tuvo lugar entre 1979 y 1982 con la primera ola de ratificación de instrumentos internacionales de derechos humanos. En este periodo se ratificaron los dos grandes pactos internacionales de derechos humanos, la convención universal que protege los derechos humanos de la mujer, y muy particularmente, se aceptó la competencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos¹⁰.

⁹ La propuesta de México fue recogida en el artículo 8 de la Declaración: "Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o la ley" Véase: Tello Manuel, "Acción de la ONU para la promoción y protección de los derechos humanos y la posición de México" en Sepúlveda César, *La política internacional de México en el decenio de los ochenta*, FCE, México 1994.

¹⁰ Los instrumentos suscritos por México en 1980 fueron: El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) y Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966); la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos Políticos de la Mujer (1952); Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Políticos de la Mujer (1948); Convención sobre Asilo Territorial (1954); Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969); Convención sobre todas las formas de Discriminación contra la Mujer (1979). La llamada Carta Internacional de los Derechos Humanos está formada por la Declaración Universal de los Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y sus dos Protocolos Facultativos. Los países en desarrollo sostienen que la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo es también parte de la Carta. Se le llama Carta Internacional de los Derechos Humanos porque el mandato de la Asamblea General a la Comisión de Derechos Humanos en 1946 para elaborar un instrumento básico de derechos y libertades del hombre (Res 43 I) hablaba de una Carta. Igualmente, la "idea de promulgar una carta internacional de

El segundo momento se deriva del punto de quiebre que significó el reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en 1998 y las primeras señales de apertura a organismos internacionales de derechos humanos a finales de los 90's.

Este periodo se caracteriza por una creciente focalización de los derechos humanos en México por parte de órganos de derechos humanos y organizaciones no gubernamentales, asociada en buena parte al levantamiento zapatista. Asimismo, la creciente apertura comercial que experimentó nuestro país conllevó a una mayor transparencia política ante la comunidad internacional. En esta etapa visitan el país por lo menos cuatro mecanismos de la entonces Comisión de Derechos Humanos de la ONU y la propia Alta Comisionada para los Derechos Humanos quien visitó México en 1999¹¹.

Durante varias décadas se consideró que la legislación nacional preveía recursos necesarios para corregir las fallas en la estructura de preservación de las garantías individuales y sociales. A fines de los noventa, se estimó que el reconocimiento de la jurisdicción obligatoria de la Corte fortalecería el estado de derecho y contribuiría a la modernización del andamiaje institucional interno para la protección de los derechos humanos¹².

En esta segunda etapa se perfilaron cambios institucionales de importancia con un primer "Programa Nacional de Promoción y Fortalecimiento de los Derechos Humanos" (1998) de alcance muy limitado y la creación de una Comisión Intersecretarial para el cumplimiento de los compromisos internacionales de México en materia de derechos humanos.

El tercer momento es crucial. Se asocia al cambio político y al proceso de democratización que inició el país en el año 2000 y se extiende hasta este momento.

derechos" se halla implícita en la Carta de Naciones Unidas". Véase Centro de Derechos Humanos, Carta Internacional de Derechos Humanos, folleto informativo número 2 (Rev. 1), Ginebra, 1996.

¹¹ Las visitas de relatores temáticos fueron: el Relator especial sobre Tortura (1997); la Relatora especial de venta de niños y prostitución infantil (1998); la Relatora especial de desechos tóxicos (1998); la Relatora de Ejecuciones sumarias, o ejecuciones extrajudiciales (1999); la Presidencia del Grupo de Trabajo de Poblaciones Indígenas (2000). En la visita a México se firmó un memorándum de intención para elaborar un programa cooperación técnica.

¹² García Ramírez explica con claridad este cambio y también explica la naturaleza de la corte como órgano de tutela jurisdiccional con decisiones de carácter vinculante. Véase: García Ramírez.

Este periodo se caracteriza por una apertura e integración plena al sistema internacional de los derechos humanos. Sus dimensiones más relevantes fueron la invitación abierta y permanente al país a órganos internacionales de derechos humanos; la vinculación institucional con el Alto Comisionado para los Derechos Humanos, que estableció una oficina en México en el año 2001; la suscripción de múltiples instrumentos de derechos humanos y, en fin, una acción internacional basada en la premisa de que los derechos humanos son universales, inherentes a la persona y no limitados por la soberanía de las naciones.

Se identifican múltiples efectos de este nuevo enfoque. En el periodo 2000-2006 se registraron catorce visitas de órganos internacionales de derechos humanos. Se ratificaron trece instrumentos jurídicos en la materia. Los trabajos de la Oficina de Alto Comisionado en México tuvieron un doble resultado de gran trascendencia: el Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México (2003) y el Programa Nacional de Derechos Humanos cuya fortaleza se basó en el diagnóstico y en su proceso de elaboración ya que tuvo, en realidad, una vigencia muy corta¹³. Igualmente, se modificó el sentido de votos en la antigua Comisión de Derechos Humanos sobre resoluciones de países, destacadamente en el caso de Cuba.

La política exterior de derechos humanos en el momento actual (2007-2008)

Actualmente puede hablarse de una política exterior de derechos humanos porque es un punto en el que confluyen principios pero también intereses.

La noción de realizar una contribución a la comunidad internacional para cumplir con los objetivos de la ONU de la comunidad internacional en materia de derechos humanos confluye con el interés de contribuir y consolidar las transformaciones democráticas internas en el país. Es así como se explica el concepto expresado por la Secretaría de Relaciones Exteriores en el sentido de que:

México experimenta un importante proceso de consolidación democrática. La promoción y protección efectiva de los derechos humanos es elemento esencial de esa

¹³ Gómez Camacho, Juan José. *Política exterior en materia de derechos humanos*; Castañeda Jorge G. "La defensa y el respeto de los derechos humanos", *Revista Mexicana de Política Exterior*, núms. 62-63, junio 2001; Acosta Marie Claire, "Hacia una política a favor de los derechos humanos como valores universales", *Revista Mexicana de Política Exterior*, núms. 67-68, febrero 2003.

transformación... En esta tarea, el Sistema Internacional de los Derechos Humanos es herramienta indispensable¹⁴.

La interacción actual del Gobierno de México con el sistema internacional de los derechos humanos descansa, primero, sobre la base de que un papel activo en los foros internacionales y regionales de derechos humanos fortalece la credibilidad, legitimidad y prestigio del país en su conjunto; por ello constituye un elemento central de la política exterior. Descansa, en segundo lugar, en la tesis de que el sistema internacional de los derechos humanos contribuye positivamente a la situación de los derechos humanos en el país, atendiendo así las necesidades políticas nacionales.

Algunas organizaciones no gubernamentales internacionales expresaron la opinión, en su momento, de que el gobierno del Presidente Felipe Calderón debería configurar una política exterior de derechos humanos con, al menos, tres elementos: primero, mantener la apertura al escrutinio internacional; segundo, fortalecer la cooperación con la Oficina en México del Alto Comisionado de la ONU para los derechos humanos; finalmente, dar prioridad al Programa Nacional de los Derechos Humanos¹⁵. Se ha avanzado en esa dirección, incluso con mayor profundidad, sin obviar los distintos desafíos que enfrenta el país en la materia.

Desarrollos recientes

Desde un ángulo de políticas públicas y de rendición de cuentas resulta fundamental que el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 haya incorporado estrategias de derechos humanos, como son la actualización del marco normativo en la materia; el establecimiento de un Programa Nacional de Derechos Humanos; la necesidad de dar prioridad a grupos vulnerables para prevenir violaciones a sus derechos humanos; y, finalmente, promover campañas para difundir el alcance de los derechos humanos¹⁶.

¹⁴ Intervención de la Emb. Patricia Espinosa, Secretaria de Relaciones Exteriores, durante el 5° período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, Ginebra, Suiza, 18 de junio de 2007.

¹⁵ HRV, el cambio inconcluso, avances y desaciertos durante el gobierno de Fox. Mayo del 2006.

¹⁶ El objetivo 12 del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 establece que el Gobierno mexicano buscará "asegurar el respeto irrestricto a los derechos humanos y pugnar por su promoción y defensa" a través de las diversas líneas estratégicas mencionadas.

En ese contexto, los elementos centrales de la política exterior actual de México en materia de derechos humanos son:

- a) El mantenimiento de la apertura y la cooperación con el sistema internacional de derechos humanos;
- b) Mantener una contribución y presencia activa con el sistema internacional de los derechos humanos;
- c) La armonización legislativa para contribuir para una efectiva aplicación de los compromisos internacionales del país;
- d) El fortalecimiento institucional tanto para la definición de políticas públicas como para la cooperación con áreas federales y estatales en materia de derechos humanos.

a) La continuidad de la apertura y la cooperación con órganos de derechos humanos

La apertura al monitoreo internacional y la cooperación con órganos internacionales de derechos humanos se mantiene como anclaje de transformaciones necesarias en nuestro país en materia de derechos humanos.

A lo largo del mandato del Presidente Calderón el gobierno de México ha invitado a órganos regionales y universales de derechos humanos en seis ocasiones, entre el 2007 y hasta marzo de 2008. Por su profundidad e importancia, deben mencionarse las dos visitas oficiales del Presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, del 11 al 13 de abril y del 7 al 10 de agosto de 2007, así como la visita oficial de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de la ONU, Louise Arbour, en febrero de 2008¹⁷. Este diálogo se ha extendido también a la sociedad civil. En agosto del 2007, la Secretaria General de Amnistía Internacional, en visita a México, se entrevistó con el Presidente de la República y con varios Secretarios de Estado.

No hay duda de la disposición del gobierno de México de mantener las puertas abiertas bajo la invitación abierta y permanente a los órganos internacionales de derechos humanos interesados en nuestro país. México fue pionero de una política de esta naturaleza, que es seguida

¹⁷ Las visitas que se han registrado son las de la Organización de las Naciones Unidas: los de Venta de Niños, Prostitución y Pornografía Infantil (4 al 14 de mayo de 2007), los de Vivienda Adecuada y Libertades Fundamentales de los Indígenas (7 al 14 de septiembre de 2007), Derechos Humanos de los Migrantes (10 al 15 de marzo de 2008).

actualmente por 60 naciones, entre ellas 9 de América Latina¹⁸.

La relación con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos debe también valorarse. El 6 de febrero de 2008, el gobierno de México y la ACNUDH suscribieron un nuevo acuerdo de colaboración relativo a la permanencia en México de las oficinas de ese organismo. En opinión de la propia Alta Comisionada, dicho acuerdo “provee claras definiciones y prioridades para la continuación de nuestra asistencia a los esfuerzos nacionales por promover y proteger los derechos humanos”¹⁹.

El enfoque de apertura y cooperación para el fortalecimiento institucional ha incluido también el uso intensivo de otras herramientas de política exterior a lo largo del actual gobierno. Actualmente se negocia un nuevo acuerdo de cooperación en derechos humanos México-Unión Europea que se espera concluir en los próximos meses²⁰. Una vertiente adicional es la búsqueda de diálogos bilaterales de derechos humanos; se han mantenido diálogos de esta naturaleza con países diversos como Estados Unidos, Canadá, China y Nueva Zelanda y en los próximos meses se celebrarán con otras naciones como la Federación Rusa y Chile. En el caso de Cuba, objeto de debate en los años pasados, se acordó mantener un diálogo bilateral en forma regular sobre temas de derechos humanos, en el contexto del mecanismo permanente de información y consulta política que existe entre ambas naciones²¹. Finalmente, otra política es la presencia de nacio-

¹⁸ Los países latinoamericanos que actualmente mantienen una invitación abierta a procedimientos especiales de derechos humanos son: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Paraguay, Perú y Uruguay.

¹⁹ Intervención de la Alta Comisionada de la ONU para los Derechos Humanos, Louise Arbour, durante la firma del Acuerdo entre México y su oficina, en los Pinos. Ciudad de México, 6 de febrero de 2008.

²⁰ La primera fase del acuerdo de cooperación entre México y la Unión Europea se llevó a cabo del año 2004 al 2007, con un presupuesto ejercido de 800 mil euros, dirigido a coadyuvar en la definición de acciones y políticas concretas para la incorporación de estándares internacionales de derechos humanos en nuestro país. Se celebraron 14 seminarios de capacitación que abordaron temas como la aplicación de instrumentos internacionales, tortura, armonización legislativa, derechos económicos, sociales y culturales, educación, derechos de los pueblos indígenas y de personas con discapacidad, entre otros. Dichos seminarios se realizaron en las instalaciones de la Cancillería en el Distrito Federal y en diversos foros de la República, incluyendo Veracruz, Jalisco, Nuevo León, San Luis Potosí, Guerrero, Coahuila y Yucatán.

²¹ Ambos países “se felicitaron por la exitosa construcción institucional del Consejo de Derechos Humanos. En ese contexto, intercambiaron información sobre la elaboración del informe que presentarán al

nales mexicanos en órganos internacionales de derechos humanos, dando continuidad a iniciativas de los últimos años. En la actualidad, existen 5 miembros mexicanos en órganos de derechos humanos de la ONU; el más reciente de ellos es el Doctor Héctor Fix Fierro, electo en marzo de 2008 como miembro del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos²². Sobra decir que, si bien propuestos por el Gobierno, actúan a título estrictamente personal y con absoluta independencia.

La participación de México en el Sistema Interamericano de protección y promoción de los derechos humanos es un elemento también central de la articulación de México con la maquinaria internacional de los derechos humanos. Se cuenta ya con una experiencia que ha permitido una alta profesionalización en la participación de México en las audiencias y reuniones de trabajo de ese órgano; en un sistema eficaz de cumplimiento de medidas cautelares, reconocido públicamente por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH); y por un esfuerzo permanente de búsqueda de soluciones amistosas. Este es un proceso en el que, a lo largo del tiempo, se han incorporado crecientemente autoridades federales y, sobre todo, estatales.

b) La contribución de México al sistema internacional

Una segunda orientación central de la política exterior de derechos humanos del gobierno del Presidente Felipe Calderón es, se ha dicho ya, mantener una contribución activa y permanente al fortalecimiento del sistema internacional de los derechos humanos en su conjunto.

Mecanismo de Examen Periódico Universal, frente al cual cada país comparecerá en 2009. Comentaron también sobre la suscripción y ratificación de instrumentos internacionales de derechos humanos así como respecto de las visitas de procedimientos especiales de las Naciones Unidas que cada país ha recibido recientemente y que contempla recibir en el futuro. Identificaron áreas de cooperación en la materia, cuyas modalidades serán acordadas por los canales conducentes. Acordaron mantener este fructífero diálogo en forma regular en el contexto del mecanismo". Comunicado conjunto de la III Reunión del Mecanismo Permanente de Información y Consulta Política entre México y Cuba. La Habana, Cuba, 13 de marzo de 2008.

²² Los otros nacionales mexicanos son: Francisco Alba, Comité para la Protección de los Trabajadores migratorios y sus familias; Santiago Corcuera, Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas; Miguel Sarre, Miembro del Subcomité para la Prevención de la Tortura y Jorge Bustamante, Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes.

Quizá se requiera de mayor perspectiva para valorar en toda su dimensión la contribución de México para la construcción del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, máximo órgano universal en este tema. El Consejo sustituyó a la antigua Comisión de Derechos Humanos, rehén de la politización, los dobles estándares y las visiones encontradas de países del norte y del sur.

Factor crucial en la construcción institucional de este órgano fundamental fue, sin duda, el talento diplomático del embajador mexicano Luis Alfonso de Alba, que llevó a puerto una difícil negociación en junio de 2007²³. Pero también fue factor fundamental en la búsqueda de un enfoque de cooperación que preservara las facultades del Consejo para actuar en situaciones de violaciones graves y masivas a los derechos humanos; su capacidad de monitoreo permanente de los temas esenciales de derechos humanos en el mundo; y su posibilidad de reforzar la infraestructura jurídica de protección. Se trata de un sistema con un nuevo enfoque que será puesto a prueba muy pronto. Todos los países serán ahora evaluados por igual en el marco del llamado Examen Periódico Universal. Cada uno presentará un informe al que se sumarán reportes elaborados con base en insumos de la sociedad civil y órganos nacionales de derechos humanos así como de la propia oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Con base en ello, los países se sujetarán a una evaluación de carácter público. En cuatro años, se realizará la evaluación de cada uno de los países del mundo²⁴.

La presidencia mexicana del Consejo de Derechos Humanos ha sido también positivamente valorada porque se concluyeron negociaciones sobre instrumentos jurídicos internacionales de gran importancia²⁵. Al mismo tiem-

²³ Prestigiasdas organizaciones de la sociedad civil, tales como Amnistía Internacional, reconocieron "los esfuerzos y sobresalientes logros del Presidente del Consejo, su equipo y todos los que participaron en el Consejo, por el arduo consenso alcanzado", asimismo, Human Rights Watch reconoció la labor de la Presidencia mexicana.

²⁴ El paquete sobre construcción institucional del CoDH (adoptado por consenso el 18 de junio de 2007), dotó al CoDH de las herramientas necesarias para cumplir su mandato. Tareas: la creación del Mecanismo de Examen Periódico Universal; el fortalecimiento del sistema de procedimientos especiales de derechos humanos de Naciones Unidas; la creación del Comité Asesor del Consejo; el reforzamiento del Procedimiento de Denuncias; así como el acuerdo de la Agenda, Programa Anual de Trabajos, Métodos de Trabajo y Reglas de Procedimiento.

²⁵ En el Sistema de las Naciones Unidas, es el caso de la Convención para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, adoptada por unanimidad, el 20 de diciembre de 2006; la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo, adoptada por la Asamblea General con la A/RES/61/106 del

po, nuestro país ha mantenido su liderazgo regional y universal en temas de protección de los derechos humanos de los migrantes, los discapacitados, los pueblos indígenas y la protección de los derechos humanos y libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo²⁶.

c) *La armonización legislativa*

El tercer objetivo de política exterior de la actual administración es contribuir a la armonización legislativa, elemento indispensable para una aplicación efectiva de las obligaciones internacionales de nuestro país en el ámbito nacional.

Se registraron avances considerables en este terreno. En febrero del 2007, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ratificó el criterio de que los tratados internacionales ocupan un lugar jerárquico inmediatamente inferior a la Constitución y superior al de las Leyes Federales y Estatales, que se suma a una tesis similar del máximo órgano judicial emitida en 1999²⁷. Es cierto, también, y es una de las asignaturas pendientes de corto plazo, que se requiere

una reforma constitucional de derechos humanos que articule, en efecto, los instrumentos jurídicos de derechos humanos adoptados por nuestro país dentro de nuestro orden jurídico.

No obstante, a lo largo del gobierno actual, se han producido también importantes reformas legales vinculadas a la esfera de los derechos humanos, con una inspiración internacional y, algunas de ellas, derivadas de recomendaciones de órganos internacionales.

Las leyes federales aprobadas durante la actual administración como la Ley General de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia (2007)²⁸, la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas y la reforma, adición y derogación de diversas disposiciones de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada; el Código Federal de Procedimientos Penales y el Código Penal Federal (2007)²⁹, así como la reforma al Artículo 6 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (2006)³⁰ hicieron fundamentos explícitos a instrumentos internacionales. Es también el caso de las reformas constitucionales en materia judicial (2008)³¹, electoral (2007)³², así como

24 de enero de 2007; y, la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas adoptada por la Asamblea General con la resolución A/RES/61/295 del 10 de diciembre de 2007.

²⁶ En el Sistema Interamericano, por lado, las resoluciones que se aprobaron a iniciativa de México en el último periodo de sesiones, celebrado del 3 al 5 de junio de 2007, en la República de Panamá, son: AG/RES. 2289 (XXXVII-O/07) sobre "Los derechos humanos de todos los trabajadores migratorios y de sus familias"; G/RES. 2263 (XXXVII-O/07) "Apoyo al Comité para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad"; y AG/RES. 2271 (XXXVII-O/07) "La Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales en la Lucha contra el Terrorismo". Por otro lado, en el Sistema de las Naciones Unidas, es el caso de las siguientes resoluciones impulsadas por México en la Asamblea General: A/RES/62/159 "Protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo", adoptada el 18 diciembre 2007; A/RES/62/170 "Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y su Protocolo Facultativo", adoptada el 18 diciembre de 2007; A/RES/62/156 "Protección de los migrantes", adoptada el 18 diciembre de 2007.

²⁷ La decisión fue adoptada por la SCJN por mayoría de seis votos contra cinco, al conocer de 14 amparos en revisión relativos a la contravención de ciertas normas con tratados comerciales internacionales. El criterio interpreta el contenido del artículo 133 constitucional, conforme al cual: "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República con aprobación del Senado, serán Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los estados".

²⁸ El texto de la Ley hace referencia a la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la Convención sobre los Derechos de la Niñez, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belem Do Pará) y demás instrumentos internacionales en la materia (Artículo 5, inciso VIII).

²⁹ El texto de la Ley hace referencia a los instrumentos internacionales relacionados con la materia (Artículo 12, inciso IV), así como a los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, trata de personas y derechos de los refugiados (Artículo 13, apartado II, inciso b).

³⁰ El texto de la Ley hace referencia al derecho de acceso a la información pública contenido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, y demás instrumentos internacionales suscritos y ratificados por el Estado Mexicano y la interpretación que de los mismos hayan realizado los órganos internacionales especializados (Artículo 6).

³¹ Se destaca que en cumplimiento del procedimiento constitucional, el proyecto se encuentra bajo consideración de los 31 Congresos de los Estados de la República para su aprobación. El proyecto de Decreto, en el apartado relativo a la descripción del contenido de la Minuta, hace referencia a la Convención Americana de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder de la Organización de las Naciones Unidas; la descripción del Artículo 18 se refiere a los Tratados Internacionales que se hayan celebrado para ese efecto; y la descripción del Artículo 21 hace referencia al reconocimiento de la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.

³² Durante la discusión del proyecto de reforma en la Cámara de Diputados, se debatieron dos temas en los que los legisladores hicieron

la derogación de diversas disposiciones del Código Penal Federal y la adición de diversas disposiciones al Código Civil Federal, relativas a delitos de difamación y calumnia (2007)³³.

Durante la actual Administración se han ratificado también instrumentos como Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y su Protocolo Facultativo (2007) y la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas (2008).

d) El fortalecimiento institucional

El fortalecimiento institucional para la definición de políticas públicas y la cooperación con áreas especializadas de derechos humanos en los diferentes ámbitos de gobierno es otra de las prioridades actuales de la política exterior de derechos humanos.

También en este ámbito se registran avances pero también diferentes interrogantes. Resulta positiva la elaboración de un nuevo programa nacional de derechos humanos, en cuya discusión participan actualmente instituciones del gobierno federal, académicos y representantes de la sociedad civil. El programa será una guía de compromisos de la administración pública y generará un efecto de cohesión institucional para el cumplimiento de sus objetivos. De esa forma, puede avanzarse en el propósito de una auténtica institucionalidad de derechos humanos.

El diálogo con la sociedad civil debe ser, en el ámbito del fortalecimiento institucional, objeto de profunda reflexión. En 2003 se creó con carácter permanente la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos, que se basa en la colaboración entre institucio-

intervenciones con argumentos basados en instrumentos internacionales: candidaturas independientes y participación política con perspectiva de género (Convención de Viena, Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres).

³³ El proyecto de reforma hace referencias a instrumentos internacionales en el apartado sobre la descripción de la Minuta, hace referencia a la libertad de expresión consagrado en la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Segunda consideración); a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, Pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos, Convención Americana sobre Derechos Humanos, Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión (Quinta consideración); así como al artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el principio 10 sobre la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión adoptada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Octava consideración).

nes federales y la sociedad civil. Se trata de uno de los ejercicios institucionales más interesantes y su origen se remonta a una iniciativa de la Cancillería que, en principio, se limitó a un modelo de carácter interinstitucional para el seguimiento de los compromisos internacionales de México (1998).

El gobierno actual ha procurado, desde la Secretaría de Gobernación, alentar los trabajos de la Comisión; así, fue reestablecida en abril del 2007.

Si bien este esquema de diálogo ha suscitado dudas en organizaciones de la sociedad civil y, por su parte, no todas las instituciones federales participan con la misma intensidad, se trata de un modelo que debe ser preservado.

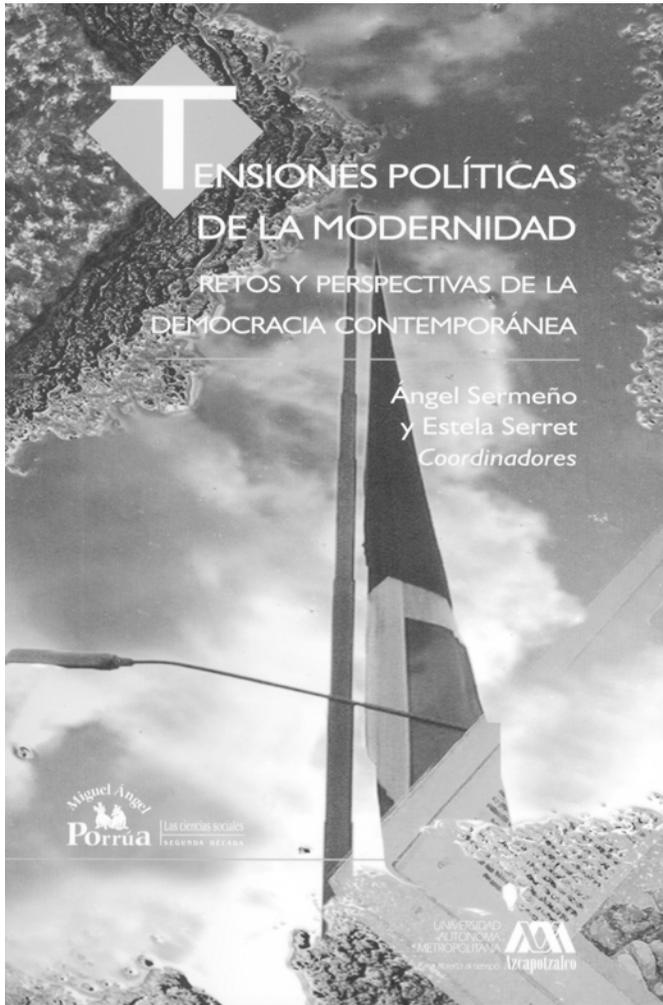
Desde diferentes sectores del gobierno se reconoce el papel de la sociedad civil y las contribuciones que realiza desde la década de los ochentas del siglo pasado, cuando se crearon organizaciones muy activas hasta esta fecha.

Es indispensable el diálogo con la sociedad civil, el cual contribuye al diseño de políticas públicas; juega un papel de vigilancia en la aplicación de compromisos internacionales; cabildea en favor de reformas legislativas; denuncia y documenta violaciones a los derechos humanos; desarrolla tareas de asesoría jurídica a víctimas de tales violaciones; y se moviliza en favor de grupos vulnerables. La experiencia muestra que también contribuye positivamente al establecimiento de normas jurídicas de derechos humanos.

Por ello, es necesario definir las reglas del diálogo entre el gobierno y la sociedad civil, sus límites y posibilidades y, muy especialmente, sus puntos de coincidencia.

Debe valorarse muy particularmente, el trabajo de la sociedad civil para impulsar una reforma constitucional en materia de derechos humanos desde mediados de 2007 y a lo largo del 2008. Debe valorarse también la contribución que están realizando diversas organizaciones a la elaboración del nuevo Programa Nacional de Derechos Humanos.

En el contexto de construcción institucional, el actual gobierno realizó un intenso proceso de consultas interinstitucionales con 7 Secretarías de Estado para determinar el cumplimiento puntual de las obligaciones contraídas mediante el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. Ese proceso tomó en cuenta insumos de consultas realizadas también con otros actores. En junio del 2007, en acatamiento también de sus compromisos, se designó a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para asumir las funciones del Mecanismo Nacional de Pre-



vención de la Tortura. Asimismo, se prevé recibir en el curso del año 2008 una visita del Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes del Comité contra la Tortura, establecido mediante dicho Protocolo Facultativo.

Reflexión Final

El país enfrenta retos complejos en materia de derechos humanos. La acción de la política exterior resulta de importancia para abordar tales retos y generar instrumentos y políticas estructurales que permitan su solución.

Si bien debe estudiarse en profundidad el impacto de la política exterior de derechos humanos de los últimos años en ámbitos internos específicos, es posible adelantar impactos positivos. La ratificación de instrumentos internacionales ha generado un proceso de armonización legislativa a niveles federal y estatal. Se percibe también, un

fortalecimiento institucional en diferentes sentidos: por un lado, con la creación de oficinas específicas de derechos humanos en dependencias federales (la última de ellas, es la Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de la Defensa Nacional, creada en enero de este año); por otro lado, instituciones específicas autónomas o federales para la protección de derechos o grupos en situación de vulnerabilidad (el CONAPRED y el IFAI, entre otros). Hay también un esfuerzo que deberá perfeccionarse de modelos de diálogo con la sociedad civil. Se registra también una tendencia hacia un uso de los instrumentos internacionales en sentencias del Poder Judicial.

Parece haber coincidencia en algunos aspectos pendientes en los que la política exterior de derechos humanos puede contribuir, aún lateralmente. El primero de ellos es el de la implementación por vías legislativas, institucionales y de políticas públicas, de las obligaciones contraídas por México a partir de la suscripción de instrumentos jurídicos internacionales de derechos humanos. Existe, igualmente, coincidencia en que se requiere una reforma constitucional de derechos humanos, que desde el punto de vista de la política exterior, permitiría articular las obligaciones mencionadas dentro de nuestro orden jurídico. A nivel federal, se espera que el Programa Nacional de Derechos Humanos permita una internalización efectiva de este tema en el diseño, aplicación y evaluación de las políticas públicas.

En el ámbito local, hay aún un largo trecho por recorrer, si bien diversos Estados han incorporado en sus Constituciones estándares internacionales. En ese sentido, se percibe que el trabajo de la Oficina en México del Alto Comisionado para los Derechos Humanos puede contribuir enormemente a fortalecer esas capacidades locales.

Al aceptar la plena integración de México al sistema internacional de los derechos humanos, deberá explorarse también la forma de aplicar aquellas recomendaciones y orientaciones pertinentes, tanto de las oficinas de los órganos internacionales en México, como de órganos universales y regionales interesados en fortalecer nuestras capacidades en este terreno.

En ese marco, resulta también recomendable mantener un diálogo abierto con actores de la sociedad civil nacional e internacional. En cualquier caso, existe una expectativa razonable de que los elementos actuales de la política exterior de derechos humanos se traducirán en resultados positivos para el país y para cada uno de los mexicanos.