

INCORPORACIÓN DE LAS NORMAS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS A LAS RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS*

David Bosada Ramírez

Introducción

La vigorosa codificación de los derechos humanos en tratados internacionales, a partir de la Segunda Guerra Mundial, representa un cambio revolucionario en el Derecho Internacional, ya que éste sólo se venía ocupando de las relaciones entre Estados y muy escasamente de algunas prerrogativas de la persona humana; es decir, el surgimiento de los derechos humanos en el marco internacional supuso una auténtica reforma con respecto del antiguo régimen legal que predominaba hasta entonces.

El incipiente desarrollo internacional de los derechos humanos en esa época postbélica podemos catalogarlo, sin lugar a dudas, como verdaderamente explosivo, al grado que puede afirmarse que se trata de una rama dinámica del Derecho Internacional Positivo.

El papel de nuestro país en esa evolución histórica ha tenido varias etapas, que incluyen aquella en la que México vio la conveniencia de elaborar un marco jurídico internacional que protegiera los derechos del ser humano y asumió un papel protagónico en la adopción de la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Posteriormente, debido a la Guerra Fría y al desarrollo de un mundo bipolar, México tomó una postura de mayor cautela.

* Participación del Coordinador de Asuntos Internacionales de la Comisión Nacional de Derechos Humanos durante el Seminario sobre Instrumentos de Protección Regional e Internacional de los Derechos Humanos, Mayo de 2004, Tlatelolco, D. F.

Será hasta la década de los ochenta en que México recobrará intensidad en su acción de reconocimiento y protección internacional sobre la materia, a pesar de haber sido criticada como tardía e incompleta, puesto que ratificará siete de los principales instrumentos internacionales, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, entre otros.

No obstante, nuestro país tuvo un papel muy reconocido en algunos tópicos, liderando el desarrollo de convenios en materias específicas como: los derechos de los migrantes, de la mujer, de los niños, de las personas con discapacidad, entre otros, además de su participación reflejada en materia de Derecho Humanitario y de Desarme.

Durante la segunda mitad de los noventa se creó en el país la Comisión Intersecretarial para la Atención de los Compromisos Internacionales de México en Materia de Derechos Humanos, con el afán no sólo de dar seguimiento a las obligaciones ya adquiridas, sino también de estudiar los tratados y convenciones aún no ratificados por México, y de analizar el retiro de las reservas interpuestas por nuestro país al momento de comprometerse jurídicamente con los instrumentos internacionales.

Desafortunadamente, desde nuestra perspectiva, las disposiciones internacionales no han tenido aplicación en el ámbito nacional ni en el local debido a que nuestros abogados, funcionarios, legisladores y autoridades públicas desconocen su existencia, así como la obligatoriedad de su cumplimiento. Por tanto, es momento de hacer las modificaciones necesarias en la legislación nacional con el objetivo de hacer realidad su aplicación, al mismo tiempo que se difunden.

Instituciones Nacionales de Promoción y Protección de los Derechos Humanos

Éstos son organismos cuyas funciones se definen estrictamente con referencia a la promoción y protección de los derechos humanos. Si bien cada institución tiene sus propias características, es posible indicar algunas semejanzas que permiten establecer una distinción entre ellas.

Ante la diversidad de características de las instituciones de protección y promoción de los derechos humanos que existen en los diferentes

países, se planteó la necesidad de homogeneizar sus facultades y competencias. Asimismo, se subrayó la necesidad de que esos organismos nacionales tuvieran una base constitucional o estuvieran avalados por los Congresos o Parlamentos.

Principios de París

En 1991, el Centro de Derechos Humanos de las Naciones Unidas organizó una reunión técnica internacional relativa a las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos existentes. Ese primer encuentro internacional sobre instituciones nacionales tuvo lugar en París, del 7 al 9 de octubre de ese año, y en él se formuló un amplio conjunto de lineamientos sobre la función y la composición de éstas, así como sobre el estatuto y las funciones que deberían reunir. A estos acuerdos sobre los requisitos que deben reunir los organismos para considerarse Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, de acuerdo con la ONU, se les denomina Principios de París.

Cabe hacer mención que los Principios de París no son la piedra angular para definir cómo debe ser cada Institución Nacional. Cada país crea sus Instituciones Nacionales de acuerdo con sus conveniencias y necesidades. Los Principios de París son un punto de partida.

Las Naciones Unidas, a través del Centro de Derechos Humanos, ha alentado a los Estados miembros para establecer o fortalecer instituciones nacionales de derechos humanos.

- Todas esas instituciones tienen un carácter administrativo, no son organismos judiciales, ni legislativos.
- Por regla general, tienen competencia para proporcionar asesoramiento en materia de derechos humanos en los ámbitos nacional y/o internacional.
- Esa función es desempeñada ya sea de manera general, mediante dictámenes y recomendaciones, o bien examinando denuncias que presentan individuos o grupos, y pronunciándose al respecto.
- En algunos países la Constitución prevé el establecimiento de una institución nacional de derechos humanos. En la mayoría de los casos, esas instituciones se establecen mediante leyes o decretos. Si

bien muchas de ellas están adscritas, de una u otra manera, a la rama ejecutiva de los gobiernos, su grado efectivo de independencia dependerá de diversos factores, como su composición y funcionamiento.

Las instituciones nacionales pueden agruparse en dos amplias categorías:

- Comisiones de Derechos Humanos; y
- Ombudsman o Defensores del Pueblo.
- Existe también la figura menos difundida de las instituciones “especializadas”, establecidas para proteger los derechos de determinados grupos vulnerables, como las minorías étnicas y lingüísticas, las poblaciones indígenas, los niños, los refugiados o las mujeres.

Las Comisiones de Derechos Humanos

En muchos países se han establecido comisiones especiales para garantizar la aplicación efectiva de las leyes y reglamentaciones relativas a la protección de los derechos humanos. La mayoría de las comisiones actúan con independencia de otros órganos gubernamentales, si bien se les puede solicitar que informen periódicamente al Parlamento o al Congreso.

El Ombudsman o Defensor del Pueblo

Su función esencial consiste en proteger los derechos de las personas que se consideran víctima de actos injustos por parte de la administración pública. Por consiguiente, el Ombudsman actúa en muchos casos como un mediador imparcial entre la persona perjudicada y el gobierno. Por lo general es designado por el Parlamento, con arreglo a una disposición constitucional o mediante una ley especial.

El Ombudsman recibe denuncias de ciudadanos y las investiga, siempre que no excedan de su mandato. Cuando lleva a cabo una investigación, el Ombudsman tiene acceso, por lo general, a documentos de todas las autoridades públicas pertinentes. Posteriormente, emite recomendaciones sobre la base de esa investigación. La declaración se comunica a la persona que ha presentado la denuncia así como a la oficina o autoridad objeto de

ésta. Por lo general, si no se adoptan medidas para aplicar la recomendación, el Ombudsman puede presentar un informe sobre el caso al Parlamento. Ese informe puede adjuntarse a un informe anual presentado al Parlamento, que puede contener información sobre problemas que se han identificado, así como propuestas relativas a cambios legislativos y administrativos.

Las instituciones especializadas

Están facultadas para investigar casos concretos y prácticas de discriminación contra individuos que pertenecen a determinado grupo o contra el grupo en su conjunto. Tienen, por lo general, competencia para investigar denuncias presentadas por un miembro del grupo contra otra persona o contra un órgano gubernamental, al igual que por otras instituciones nacionales de derechos humanos. No tienen atribuciones para adoptar decisiones obligatorias o iniciar acciones legales.

Recomendaciones

En la CNDH, concluida una investigación, el Visitador General formula, en su caso, un proyecto de recomendación en el que se analizan los hechos, los argumentos y pruebas, así como los elementos de convicción y las diligencias practicadas, con el fin de determinar si las autoridades o servidores han violado o no los derechos humanos de los afectados, al haber incurrido en actos y omisiones ilegales, irrazonables, injustas, inadecuadas o erróneas, o hubiesen dejado sin respuesta las solicitudes presentadas por los interesados durante un periodo que exceda notoriamente los plazos fijados por las leyes.

La recomendación señala las medidas que proceden para la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales y si procede, en su caso, para la reparación de los daños y perjuicios que se hubiesen ocasionado.

La recomendación es pública, y para la autoridad o servidor público al cual se dirige no tiene carácter imperativo y, en consecuencia, no puede por sí misma anular, modificar o dejar sin efecto las resoluciones

o actos contra los cuales se hubiese presentado la queja o denuncia. En contra de las recomendaciones no procederá ningún recurso.

La recomendación como mecanismo de las Instituciones Nacionales

Para el cumplimiento de sus atribuciones, la CNDH emite recomendaciones autónomas que se dan a conocer públicamente. Si bien éstas no tienen carácter obligatorio, poseen la fuerza del convencimiento ante la opinión pública, como lo demuestra el apoyo que han encontrado en diversos sectores sociales.

En la actualidad, en México existen ciertos sectores de la población que mantienen la idea de que por no ser obligatorias, las recomendaciones de la CNDH carecen de importancia. Esta idea se alimenta a partir de casos en los que las autoridades no han querido acatar las sugerencias de conciliación y cumplir con las recomendaciones, pues hay quienes las consideran una afrenta a su gestión, cuando en realidad prevalece en ellas el deseo de colaboración y crítica constructiva que caracteriza a toda sociedad democrática, y cuyo único interés es el de corregir vicios, perfeccionar normas, conductas y actitudes, así como apoyar la lucha contra la impunidad que tanto lastima el Estado de Derecho. Existen autoridades que simulan el cumplimiento y aceptación de las recomendaciones; eso es peor que el rechazo abierto, por ser un falso acatamiento, contrario al Estado de Derecho.

Derecho Internacional en las recomendaciones

La Comisión Nacional usa la recomendación como el principal instrumento para restituir en el goce de sus derechos a los agraviados y corregir el comportamiento indebido de la autoridad. La CNDH señala en sus recomendaciones los instrumentos internacionales (tratados y documentos declarativos) que han sido violados por la acción o la omisión de los servidores públicos. En el capítulo de Observaciones de cada recomendación, la CNDH analiza qué derechos han sido violados al agraviado, en qué instrumento internacional han sido reconocidos y

por qué el comportamiento de los servidores públicos actualiza una contravención a los compromisos internacionales asumidos por México, toda vez que para la Comisión Nacional es de suma importancia que los servidores públicos conozcan estos instrumentos internacionales y sepan que también rigen su conducta. Por ejemplo:

a) Derechos civiles y políticos

Recomendación 16/2003 dirigida al Procurador General de Justicia Militar el 22 de abril de 2003, en relación con el caso de los integrantes del 65° Batallón de Infantería en Guamúchil, Sinaloa:

En ese sentido, esta Comisión Nacional considera que se transgredieron en perjuicio de los integrantes del 65o. Batallón de Infantería, los derechos a la legalidad, a la seguridad jurídica, al debido proceso, a la libertad personal y a la integridad física y psicológica, contenidos en los artículos 14; 16; 20, fracción II, y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1.1 y 16 de la Convención de la Organización de las Naciones Unidas contra la Tortura y Otras Penas o Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes; 2, 3, 4, 5, 7.1 y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 2o. de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, así como los derechos fundamentales contenidos en los artículos 9.1, 2, 3 y 5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1o. y 2o. del Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, que en lo sustancial establecen que nadie podrá ser privado de sus derechos, sino mediante un juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, y que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley cumplirán en todo momento los deberes que les impone la ley, sirviendo a su comunidad y protegiendo a las personas contra actos ilegales, y respetarán y protegerán la dignidad humana, y mantendrán y defenderán los Derechos Humanos de todas las personas.

b) Recomendaciones Generales

Como resultado de una reforma a su Reglamento Interno aprobada en 2001, la CNDH empezó a elaborar Recomendaciones Generales con el fin de promover las modificaciones de disposiciones normativas y prácticas administrativas que constituyan o propicien violaciones a los derechos humanos.

En las 5 Recomendaciones Generales emitidas hasta la fecha, la CNDH ha señalado que las conductas que las originaron son contrarias a lo preceptuado en tratados internacionales que se consideran como norma válida en nuestro país:

- Prácticas de revisiones indignas a las personas que visitan centros de reclusión estatales y federales de la República Mexicana.
- Práctica de las detenciones arbitrarias.
- Mujeres internas en centros de reclusión en la República Mexicana.
- Prácticas administrativas que constituyen violaciones a los derechos humanos de los miembros de las comunidades indígenas respecto de la obtención de consentimiento libre e informado para la adopción de métodos de planificación familiar.
- Sobre el caso de la discriminación en las escuelas por motivos religiosos.

Recomendación General No. 5/2003 sobre el caso de la discriminación en las escuelas por motivos religiosos, expedida el 14 de mayo de 2003:

... profesores que profesan la religión de los Testigos de Jehová [...] señalan haber sido también objeto de hostigamientos y sanciones con motivo del ejercicio de su libertad de creencias, en términos similares a [...] los alumnos, al negarse a participar en las ceremonias cívicas y rendir honores a los símbolos patrios; casos en los que se pueden configurar violaciones, además de a la libertad religiosa, al derecho al trabajo, previsto en el artículo 5º constitucional, así como en los artículos 2º y 6º del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y 6º del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Visitas de Relatores Especiales efectuadas durante 2002-2003

Durante las visitas realizadas a México por Grupos de Trabajo y Relatores de Naciones Unidas y del Sistema Interamericano, la CNDH ha sido uno de los actores a los que han recurrido estos mecanismos para puntualizar la situación que guardan ciertos casos y temas objeto de su estudio. Como ejemplo se pueden mencionar los siguientes:

Organización de las Naciones Unidas

- Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos de los Migrantes.
- Relator Especial de las Naciones Unidas sobre una Vivienda Adecuada.
- Representante del Secretario General sobre los Desplazados Internos.
- Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria.
- Relator Especial de las Naciones Unidas para la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas.

Organización de los Estados Americanos

- Relatora Especial sobre los Derechos de la Mujer, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- Relator sobre los Trabajadores Migratorios y miembros de sus Familias, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- Relator Especial para la Libertad de Expresión, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas.

Visita a México del 2 al 18 de junio del 2003

En la reunión de la CNDH con el Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas, Dr. Rodolfo Stavenhagen, entre los temas tratados destacaron de la intolerancia religiosa, las resoluciones del Tribunal Superior Agrario, los asentamientos en los Montes Azules, las detenciones arbitrarias y el informe sobre los Loxichas.

**Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria.
Visita a México del 27 de octubre al 10 de noviembre de 2002**

En su informe este Grupo de Trabajo hizo señalamientos sobre el papel de la CNDH respecto a:

- El registro de detenciones arbitrarias, sobre todo, en delitos como narcotráfico.
- Publicación del informe sobre desapariciones forzadas durante la década de los sesenta y setenta, que dio origen a la Fiscalía Especial para la atención de hechos probablemente constitutivos de delitos federales, cometidos directa o indirectamente por servidores públicos en contra de personas vinculadas con movimientos sociales y políticos del pasado.
- Ciertas prácticas que no tienen una base legal y que favorecen las detenciones arbitrarias, tema motivo de la Recomendación general N° 2/2001 de la CNDH.

**Relatora Especial sobre la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de Niños en la Pornografía.
Visita a México del 10 al 21 de noviembre de 1997**

En su Informe sobre su misión a México en relación con la cuestión de la explotación sexual comercial de los niños, subrayó las siguientes acciones de la CNDH:

- Vio con agrado el programa especial de la CNDH en favor de las mujeres, los niños y la familia, en el que se atienden denuncias de abusos de los derechos humanos en estas esferas.
- Elogió los esfuerzos de la CNDH en la publicación de un análisis de toda la legislación relativa a los derechos del niño, estado por estado de la República, acompañado de un comentario y de un modelo para armonizar la legislación de los estados de acuerdo con la *Convención de los Derechos del Niño*, e hizo un llamado a las asambleas legislativas de los estados para considerar las recomendaciones de la CNDH relativas a llevar a cabo una revisión de la legislación sobre los derechos del niño.

**Relatora Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales,
Sumarias o Arbitrarias.
Visita a México del 12 al 24 de julio de 1999**

En su Informe sobre su visita, entre las iniciativas del gobierno para fortalecer el sistema jurídico y el proceso de democratización señaló, el establecimiento de la CNDH y comisiones análogas en los estados. Sobre los casos examinados en su visita señaló:

-La Recomendación 01/98, respecto de la investigación sobre el incidente de Acteal y subrayó las recomendaciones de la CNDH en el sentido de que se realizaran nuevas investigaciones, para comprobar la responsabilidad de funcionarios públicos identificados en relación con las citadas irregularidades, incluidos algunos de alto rango; que se revisara y reforzara la formación impartida a los funcionarios de la Procuraduría y de la policía estatal; que se pagara indemnizaciones a las familias de los fallecidos y heridos. Señaló que el día que se publicaron las recomendaciones de la CNDH el Gobernador de Chiapas y los funcionarios implicados por ésta dimitieron de sus cargos, sin embargo cuando la Relatora visitó la prisión de Cerro Hueco, entre los declarados culpables no figuraba ninguno de los funcionarios estatales de alto rango mencionados por la CNDH en sus recomendaciones.

-Sobre los acontecimientos del Bosque, la CNDH emitió la recomendación 74/98 en donde refería las irregularidades de procedimiento en las investigaciones oficiales del incidente acaecido; también llegó a la conclusión de que los actos cometidos por los agentes encargados de hacer cumplir la ley habían constituido una violación de los derechos humanos e infringido las leyes mexicanas y los instrumentos internacionales, en detrimento de las partes perjudicadas.

- En el caso de Aguas Blancas, la CNDH recomendó que se investigara a 21 policías y funcionarios públicos sobre su actuación en ese incidente y que a ocho de ellos se les suspendiera de sus funciones. La CNDH recomendó también que se nombrara un fiscal especial. Sobre el informe de la Procuraduría, la CNDH negó públicamente haber recomendado la exoneración de ambos dignatarios. La CNDH pidió que se volviera a abrir la investigación, cosa que no se hizo.

- Sobre la pena de muerte, señaló que la Comisión Nacional de Derechos Humanos estaba examinando la posibilidad de proponer que se reformaran las leyes para proteger mejor los derechos humanos.

En sus recomendaciones, la Relatora consideró que era necesario que se reforzara tanto a la CNDH como a las comisiones estatales de derechos humanos, incluida la del Distrito Federal, y que deberían alentarse los contactos de éstas con las fuerzas de seguridad.

**Relator Especial sobre la Cuestión de la Tortura y otros
Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.
Visita a México del 7 al 16 de agosto de 1997**

Sobre el informe de este Relator y las cifras de disminución de la tortura, se anotó que se debía, en parte, a que desde 1992 se habían creado 32 comisiones locales de derechos humanos, una por cada estado y la del Distrito Federal, lo que habría provocado un decrecimiento real del número total de quejas presentadas ante la CNDH, y por lo tanto, del universo de quejas por tortura, además de la clasificación de los casos denunciados ante la CNDH como lesiones o abuso de autoridad. La CNDH informó al Relator Especial que desde su establecimiento hasta octubre de 1997, había emitido 166 recomendaciones relacionadas con hechos de tortura.

-Al respecto, la CNDH transmitió al Relator un proyecto de reforma a la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, mediante el cual esa institución propone la adición de un párrafo a la misma que declare que tratándose del delito de tortura la acción penal y la sanción del tipo penal son imprescriptibles.

-En cuanto al tratamiento dado por la Procuraduría a las recomendaciones de la CNDH, se mencionó la reforma planteada por ese organismo en la que se contempla esta dificultad y la reforma de la Ley procesal penal, propuesta con el fin de que el Ministerio Público tome por ciertas sus investigaciones que ahora se consideran un indicio, y no tenga que efectuar de nuevo toda la investigación. Al respecto, el Procurador General de la República indicó al

Relator Especial que entre sus prioridades estaba la de agilizar el cumplimiento de las recomendaciones de la CNDH.

-Se aludió al señalamiento de la CNDH acerca de que la legislación sobre indemnización era muy deficiente y que se estaba trabajando en un proyecto de ley, que sería presentado al legislativo, para mejorar el sistema actual, y establecer un fondo para la indemnización de víctimas de violaciones de derechos humanos.

-Entre las recomendaciones del Relator se encuentra la que indica que se debe apoyar la iniciativa de la CNDH para mejorar la ley relativa a la indemnización de las víctimas de violaciones de los derechos humanos.

Propuestas de la CNDH

El 29 de enero de 2002, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en respuesta al Acuerdo aprobado en la sesión celebrada el 15 de diciembre del año 2001 por las Comisiones de Relaciones Exteriores, América del Norte; de Asuntos Fronterizos; y de Derechos Humanos del Senado de la República, sugirió a este órgano legislativo que, a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores, se analizara la posibilidad de presentar una solicitud de opinión consultiva ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos respecto de los efectos y la legalidad sobre las medidas adoptadas por el gobierno de Estados Unidos de América para resguardar sus fronteras, cuando esas medidas vulneren los derechos humanos de los mexicanos y otros individuos en su intento por cruzar la frontera.

En el marco de la Comisión de Política Gubernamental en materia de Derechos Humanos, bajo la coordinación de la Secretaría de Gobernación, la CNDH ha presentado propuestas de reformas a los Artículos 22, 33 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativos a la pena de muerte, expulsión de extranjeros y jerarquía de los tratados internacionales. Asimismo, ha propuesto en ese foro medidas normativas para atender las obligaciones del Estado respecto de responsabilidades derivadas de violaciones a derechos humanos.

La Comisión también ha hecho pública su postura sobre las iniciativas presentadas por el Ejecutivo Federal en relación con el Proyecto de Reformas a la Constitución en materia de Derechos Humanos.

Capacitación

Con el fin de consolidar una cultura de respeto de los derechos humanos en México, una de las principales funciones de la CNDH es el diseño y ejecución de diversos programas de capacitación. Para cumplir con ese objetivo, se trabaja con uno de los sectores prioritarios, los servidores públicos, pues en ellos recae la responsabilidad de salvaguardar los derechos humanos de la población.

En los cursos que se imparten al personal de las Fuerzas Armadas, de seguridad pública, penitenciario, al encargado de la protección de la salud y al responsable de la atención a migrantes, la CNDH difunde el conocimiento de los principales instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, como marco normativo del quehacer de los servidores públicos. Asimismo, a través de su programa de publicaciones, difunde el conocimiento de dichos instrumentos.