

INTRODUCCIÓN

La publicación que el lector tiene en sus manos, constituye un importante instrumento de reflexión y especialmente de propuestas para avanzar en el proceso de incorporación de las obligaciones consagradas en los tratados internacionales de los que es parte México.

En este sentido, el Programa de Cooperación en Derechos Humanos México–Comisión Europea, organizó el *Seminario La armonización de los tratados internacionales de derechos humanos en México*, en la Ciudad de Guadalajara, Jalisco, los días 14 y 15 de abril de 2005. El resultado de las discusiones, ponencias y reflexiones se encuentra incorporado en estas memorias.

El objetivo del evento fue propiciar un espacio de discusión y elaboración de propuestas sobre las acciones que México requiere para avanzar en un proceso integral de armonización del derecho interno con los tratados internacionales de derechos humanos; e, incorporar en la discusión, los principales insumos y acciones que conforman dicho ejercicio de armonización, tendientes a cumplir con las diversas recomendaciones y acciones contenidas en el Diagnóstico de Naciones Unidas, el Programa Nacional de Derechos Humanos y las emitidas por los relatores temáticos de Naciones Unidas y del Sistema Interamericano de Protección.

Además, nos propusimos discutir las fortalezas, debilidades y obstáculos para adelantar de manera efectiva el proceso de armonización a nivel federal y estatal, que permita incorporar el derecho internacional de los derechos humanos en la legislación, práctica judicial y políticas públicas y, revisar el proceso de armonización realizado en los nuevos países miembros de la Unión Europea y las experiencias en América Latina.

El Seminario, además de contar con la presencia de expertos internacionales y nacionales, recibió el apoyo de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados y el Congreso Estatal de Jalisco y contó con la asistencia de más de 400 personas representantes de

dependencias federales; el Poder Legislativo, tanto del ámbito federal como estatal; el Poder Judicial, estatal y federal; académicos y representantes de organizaciones sociales.

En la ceremonia de inauguración del evento, el Gobernador del Estado de Jalisco, Lic. Francisco Ramírez Acuña, señaló la necesidad de identificar acciones para dar continuidad al proceso de construcción de una cultura de los derechos humanos en México, que armonice el marco jurídico con los lineamientos que señala la comunidad internacional en la materia. Igualmente, resaltó algunas acciones realizadas por su gobierno, como la firma del Acuerdo Nacional para erradicar la Tortura en México, que promovió el Presidente de la República, Vicente Fox Quesada y que fue firmado el 10 de diciembre de 2004, por un amplio número de gobernadores; la implementación, en el Estado de Jalisco, del Protocolo de Estambul para investigar la tortura; y, la invitación a la Comisión Estatal de Derechos Humanos, para mantener observadores permanentes en las dependencias de detención y reclusión, a efecto de constatar el trato dado a los detenidos por funcionarios públicos.

Por su parte, la Maestra Patricia Olamendi, quien fungía como Subsecretaria para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos de la Secretaría de Relaciones Exteriores, reiteró que uno de los principales objetivos y uno de los pilares de la política exterior mexicana del gobierno del Presidente Fox, ha sido la defensa y promoción de los derechos humanos en México, lo cual ha significado abrir el espacio gubernamental al escrutinio internacional, tanto de Naciones Unidas como del Sistema Interamericano de protección de los derechos humanos. México cuenta hoy con casi 400 recomendaciones realizadas por diversos relatores y expertos internacionales, de las cuales se viene dando un seguimiento estricto para garantizar su cumplimiento.

Asimismo, señaló que varias de las acciones encaminadas a tal fin lo constituyen las propuestas de reforma constitucional enviadas por el Ejecutivo al órgano legislativo, especialmente las propuestas de reforma en materias de justicia y derechos humanos. Estas iniciativas, si bien no lograrán superar la situación histórica de violaciones a los derechos humanos en México, si permitirán sentar los cimientos y construir las bases de un Estado democrático y respetuoso de la dignidad de las personas.

En similar sentido, la Diputada federal y Secretaria de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos de la Cámara de Diputados, Lic Leticia Gutiérrez, enfatizó la necesidad de analizar las obligaciones internacionales

de México e impulsar la creación y armonización de un marco jurídico que permita el real reconocimiento de los derechos humanos de todos los ciudadanos, tanto en el ámbito federal como estatal. En esta línea, resaltó el trabajo que en la materia viene realizando la Cámara de Diputados, especialmente el impulso que desde la Comisión de Derechos Humanos de este órgano legislativo se ha dado a las propuestas de reforma en materia de derechos humanos y justicia penal, particularmente la aprobación de reforma al Artículo 21 constitucional, lo que permitió la ratificación del Estatuto de la Corte Penal Internacional.

Finalmente, el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Jalisco, Diputado Alberto Maldonado Chavarín, destacó que el gobierno federal haya ratificado un importante número de tratados internacionales, sin embargo señaló las deficiencias para hacer efectivos los derechos allí consagrados, particularmente la realidad de irrespeto cotidiano a los derechos fundamentales de amplios sectores de la población mexicana. Además, reiteró los ingentes esfuerzos que se deben realizar para lograr una efectiva armonización de los compromisos internacionales en el ámbito local que permitan implementar políticas públicas que se reflejen en modificaciones legales y patrones culturales en materia de derechos humanos.

Por otro lado, las memorias que presentamos en este libro contienen ponencias de muy alto nivel académico y especialmente, propuestas concretas que, de implementarse, permitirán avanzar en el esfuerzo de armonizar la legislación internacional con la legislación interna, las políticas públicas y las decisiones judiciales en materia de derechos humanos. En este sentido, la metodología implementada en el Seminario: conferencias magistrales y mesas de trabajo, permitió la discusión y reflexión sobre tres grandes temas: Acciones de Armonización a cargo del Ejecutivo; Armonización Judicial y Armonización Legislativa.

La conferencia introductoria “Experiencias positivas y obstáculos para armonizar la legislación de derechos humanos en América Latina”, estuvo a cargo de José Miguel Vivanco, Director Ejecutivo de *Human Rights Watch*, quien realizó un magistral repaso por la situación actual de los derechos humanos en América Latina, resaltando los logros y las tareas pendientes en materia de justicia y verdad y, los elementos necesarios para avanzar en consolidación del Estado de derecho como una realidad vigente, impregnada de los derechos humanos como su vértice principal.

Con el objeto de complementar esta visión y darle un mayor acercamiento al tema de la armonización, los editores del libro optamos por presentar dos conferencias introductorias más. La primera de ellas titulada “Los tratados internacionales de derechos humanos en el ordenamiento interno: La importancia del Principio *pro homine*”, escrita por Humberto Henderson, quien ha sido profesor universitario, funcionario de Naciones Unidas y actualmente se desempeña como *Senior Technical Advisor for Latin American Programs* en *Freedom House* de México. El texto aborda de manera excepcional diversas aproximaciones al estudio de la incorporación de los tratados internacionales de derechos humanos en los ordenamientos internos de los países, siguiendo las doctrinas clásicas de aplicación e interpretación del derecho, con la inclusión de algunas reglas de hermenéutica, propias del actual desarrollo teórico del derecho internacional de los derechos humanos.

La segunda conferencia, escrita por el Doctor Jorge Ulises Carmona Tinoco, investigador de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, aborda una profunda investigación sobre la “Incorporación de los derechos humanos en las constituciones locales mexicanas”. El texto mencionado se adecua de manera ejemplar al objetivo de las memorias presentadas en este libro, que es precisamente analizar el proceso de incorporación de las normas de derechos humanos en la legislación interna, haciendo énfasis en que por mucho tiempo ha imperado en la doctrina, la concentración casi absoluta en temas relacionados preponderantemente a la Constitución federal como cúspide del ordenamiento jurídico mexicano, a cuyas disposiciones debe conformarse el resto del ordenamiento y los actos de las autoridades, lo cual ha dejado materialmente abandonado el estudio del derecho constitucional local.

Continuando con esta introducción, el libro incorpora las discusiones de los diversos paneles. Los aspectos relacionados con la Armonización Judicial son presentados mediante ponencias que retoman aspectos comparados de países de América Latina, y especialmente, las experiencias de Colombia y Perú se presentan por destacados juristas y miembros de órganos judiciales.

El académico y profesor de la UNAM, Mauricio del Toro Huerta, analiza en un muy detallado y muy bien documentado artículo, “Los retos de la aplicación judicial en México conforme a los tratados de derecho internacional de los derechos humanos”. Los editores de esta publicación,

estamos seguros que esta ponencia permite avanzar en el estudio de la armonización judicial y especialmente en identificar las acciones que deben realizar los jueces en su labor de garantes de la Constitución y la protección de los derechos humanos.

Respecto a México, Javier Donde, investigador del INACIPE, presenta un documento que retoma sus propias reflexiones sobre los ejercicios de compatibilidad necesarios para adecuar los tipos penales internacionales con la legislación interna.

El Magistrado Auxiliar de la Corte Constitucional colombiana, Alexei Julio Estrada, desarrolla el proceso de incorporación de los tratados internacionales a la Constitución colombiana a través de la configuración del denominado “bloque de constitucionalidad”, donde especialmente se destacan los avances en materia de protección de los derechos humanos que, mediante las decisiones de casos prácticos, viene consolidando la Corte Constitucional colombiana.

Igualmente, la Magistrada peruana, Clotilde Clavero, presenta la labor que han adelantado los jueces penales en cuanto a la protección de las garantías del debido proceso y el ejercicio de incorporación de las decisiones y estándares que la Corte Interamericana ha desarrollado en las sentencias referidas a Perú.

Las acciones de armonización a cargo del Ejecutivo son analizadas desde diversas perspectivas, por un lado, Darío Ramírez, Coordinador Adjunto de la Coordinación General de la Secretaría de Gobernación, presenta el Programa Nacional de los Derechos Humanos y las acciones para su cumplimiento; y, Sergio Escamilla y Rubén Jaime Flores, el primero, académico del Instituto Tecnológico de Monterrey y el segundo, miembro del Colegio de Abogados de Jalisco, disertan sobre aspectos necesarios de la armonización estatal.

El panel sobre armonización legislativa contó con las ponencias de la Doctora Sonia Piedrafita, investigadora española de la Universidad Nacional de Educación a Distancia de España (UNED), quien trabajó el tema “El impacto de los derechos humanos y las adecuaciones legislativas en los países miembros de la Unión Europea”; su artículo presenta un minucioso análisis del papel que cumple el *corpus juris* de los derechos humanos en el proceso de construcción europea y se enfoca en el estudio de las reformas necesarias en materia de armonización interna con los estándares y preceptos que guían a la Unión, especialmente las

acciones que los nuevos países miembros requirieron realizar para su proceso de incorporación al espacio común europeo.

Por su parte, la Maestra Loretta Ortiz Ahlf, Directora de la Facultad de Derecho de la Universidad Iberoamericana, presenta un artículo titulado “Armonización legislativa interna de las normas internacionales de derechos humanos”, en el cual analiza los aspectos que caracterizan la relación entre constitución, tratados y leyes internas en varios países de América Latina y las nuevas tendencias que implican la necesidad de adaptar el derecho interno a las nuevas exigencias que plantean las organizaciones internacionales en esta materia.

Complementando este panel, el Maestro Alejandro Sánchez Gómez, profesor de Derecho Internacional del ITESO, en Jalisco, deja en nuestras manos un artículo denominado “Acciones de armonización para garantizar el cumplimiento de las sentencias y recomendaciones de los órganos internacionales”. El autor, después de realizar un análisis sobre el marco doctrinal y jurisprudencial que sustenta la obligación de cumplir las decisiones de los órganos internacionales por parte de los Estados, dedica su reflexión a la situación y grado de cumplimiento por parte de México a las recomendaciones internacionales y algunas de las acciones de armonización realizadas por el Ejecutivo en la materia, concluyendo que es necesario incorporar los procedimientos internos para la ejecución de sentencias de tribunales internacionales, superando los límites que los mismos ordenamientos jurídicos proveen para hacer efectiva la responsabilidad del Estado.

En este mismo sentido, el Doctor Jorge Ulises Carmona, investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, finaliza el panel con el artículo “Retos y propuestas para la armonización estatal en materia de derechos humanos”, en el que analiza los deberes de aplicación que surgen para los Estados parte de un tratado internacional y la discusión en México referente a la jerarquía de los tratados respecto a la norma interna, tanto en el ámbito federal como estatal, y las acciones que implican un verdadero ejercicio de armonización.

Las ponencias antes referidas motivaron y garantizaron un alto nivel de discusión y debate en el contexto del Seminario, resaltando que en el evento se realizó constante referencia a los hechos sucedidos el 28 de mayo de 2004, en el marco de la Cumbre América Latina y el Caribe-Unión Europea, durante la cual, un grupo de manifestantes sufrió violaciones a sus derechos humanos por parte de autoridades estatales.

Además, en el Seminario se presentaron interesantes debates y reflexiones constructivas. En cuanto a las acciones de Armonización a cargo del Ejecutivo, se destacó, entre otros aspectos, la necesidad de sumar voluntades políticas de los tres Poderes de la Unión a efecto de lograr un proceso pleno de armonización y una cultura de los derechos humanos que permee todo el marco estatal; se sugirió concebir el proceso de armonización a la luz del concepto de integralidad de los derechos humanos incorporando la discusión de los derechos económicos, sociales y culturales; se retomó, como una experiencia positiva, el proceso de armonización realizado en la integración de los nuevos países al espacio común europeo; y, la necesidad de realizar en México estudios de compatibilidad del derecho y las prácticas internas con los instrumentos jurídicos internacionales, labor que debe realizarse por grupos de trabajo plurales, integrados por expertos, académicos, representantes de los tres Poderes y de la sociedad civil.

En relación con las acciones de armonización a cargo del Poder Legislativo, se insistió en la importancia que tienen los tratados internacionales de derechos humanos como normas de derecho interno de obligada referencia y cumplimiento, de acuerdo con el Artículo 133 constitucional. Esto implica, además, la revisión de algunas propuestas de reforma constitucional que incorporen la presunción de inocencia en la Constitución mexicana; la tipificación correcta y acorde con los estándares e instrumentos internacionales de los delitos de mayor gravedad, como la desaparición forzada y la tortura; y, la creación de un marco jurídico que permita la reparación del daño a que haya lugar por violación a los derechos humanos, todo esto materia de decisiones, recomendaciones y sentencias de tribunales supranacionales; igualmente, se insistió en la obligación jurídica que comporta la ratificación de los tratados internacionales de derechos humanos y la necesaria armonización, especialmente en el ámbito estatal, obligando a las entidades federativas a la revisión de su legislación, acorde con la obligación contraída en el ámbito federal.

En referencia a las acciones que se deben realizar a cargo del Poder Judicial, se destacó la obligación que tienen los jueces de darle vida y contenido real a los tratados de derecho internacional de derechos humanos, especialmente incorporando en sus sentencias los estándares desarrollados por los órganos internacionales de protección de los derechos humanos, reconociendo plenamente el carácter de supremacía que poseen

éstos sobre el derecho interno estatal y la complementariedad con las normas federales. Asimismo, se insistió en que el proceso de transformación en materia de derechos humanos no podrá lograrse únicamente a partir de la voluntad de alguno de los Poderes, pues el cumplimiento de esa obligación requiere del compromiso de todos los órdenes estatales, especialmente el Poder Judicial como garante de la obligación estatal de investigar, sancionar y reparar a las víctimas de violaciones de los derechos humanos.

Estamos seguros que estas memorias se constituirán en instrumento de obligada consulta para todas aquéllas personas comprometidas en la defensa de los derechos humanos en México, y supone un aporte sustancial a la discusión teórica y práctica para alcanzar la consolidación de un proceso integral de armonización en materia de derechos humanos que México requiere, urgentemente.

Juan Carlos Gutiérrez Contreras
Director del Programa de Cooperación en Derechos Humanos
México- Comisión Europea