

Prólogo

.....

Rudolf Huber

DESDE LA CREACIÓN del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, el Estado mexicano ha participado activamente en su desarrollo, como impulsor de su fortalecimiento y a través de destacados juristas como miembros de sus órganos de tutela: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sin embargo, en el momento de la ratificación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en 1981, México no se sometió plenamente al escrutinio de estos órganos. No fue sino hasta finales de 1998 que reconoció la competencia contenciosa de la Corte.

La discrepancia entre el discurso político y el verdadero compromiso con la protección de los derechos humanos mediante el escrutinio de órganos internacionales especializados, es un fenómeno muy común en las políticas públicas de muchos países. Al momento de hacer efectivo este compromiso ante la comunidad internacional, se suele invocar la "soberanía nacional" para justificar las reservas y límites con respecto a las obligaciones contraídas con la suscripción y ratificación de los tratados internacionales, intentando que esta práctica sea entendida como un voto de confianza para los propios instrumentos nacionales encargados de la protección de los derechos humanos. Esta anticuada política de autosuficiencia y de no-intervención en asuntos internos de otros países, en realidad es una muestra de debilidad porque da lugar

.....

a una interpretación de lo contrario, es decir, que detrás del discurso oficial, predomina la desconfianza en los propios órganos judiciales o gubernamentales y en su capacidad de garantizar adecuadamente los derechos de las personas, lo que explica la resistencia al diálogo abierto con las respectivas organizaciones internacionales y a la mirada crítica desde el exterior. Sin embargo, el escrutinio internacional no debe ser entendido como una limitante a la soberanía nacional. Por el contrario, la integración voluntaria a un sistema internacional o regional de protección de derechos humanos es, en realidad, un verdadero acto de soberanía que refleja el compromiso que tiene el Estado con los derechos de sus ciudadanos y de las personas.

En los últimos años, las políticas públicas de México en materia de derechos humanos, han cambiado sustancialmente. El discurso ha empezado a ser acompañado de hechos: Según el representante en México de la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, señor Amerigo Incalcaterra, México no solamente ha avanzado significativamente en cuanto a la ratificación de instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, sino también en la adopción de políticas y programas encaminados a mejorar la situación de los mismos en México. Durante el acto de presentación del segundo Informe de Ejecución del Programa Nacional de Derechos Humanos 2006, Incalcaterra destacó que los pasos dados por el Gobierno mexicano “abrieron el camino para que el Estado Mexicano no sólo fuera nombrado miembro del recién creado Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, sino que propiciaron su designación como Presidente del Consejo durante su primer año de funciones”.¹

¹ Intervención del señor Amerigo Incalcaterra, Representante en México de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en el Segundo Informe de Ejecución del Programa Nacional de Derechos Humanos 2006; Salón Revolución, SEGOB, Ciudad de México, 22 de noviembre de 2006.

Con el reconocimiento de la jurisdicción obligatoria de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en 1998, México se sometió finalmente al escrutinio de este órgano jurisdiccional internacional. ¿Cuál es el alcance de esta decisión?, ¿significa que se ha creado una instancia jurisdiccional superior al máximo órgano judicial del país, que es la Suprema Corte de Justicia de la Nación? Por supuesto que no. El Doctor Sergio García Ramírez, destacado jurista mexicano y actual presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, describe la relación entre los altos tribunales y la Corte Interamericana de la siguiente manera:

La jurisdicción interamericana –que funciona en San José, Costa Rica, desde 1979– tiene carácter complementario de la jurisdicción nacional: a ésta incumbe, en primer término, la protección de los derechos fundamentales de las personas. La Corte Interamericana, por su parte, interpreta y aplica los instrumentos internacionales que le confieren competencia, particularmente la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que a su vez forma parte del ordenamiento aplicable al conjunto de los Estados americanos en la forma y términos previstos por la propia Convención y por las disposiciones internas de aquéllos.²

En consecuencia, el sistema interamericano de derechos humanos ofrece un plus en cuanto a la tutela de los derechos humanos sin entrar en competencia o superioridad con respecto a los órganos jurisdiccionales nacionales que siguen siendo los principales órganos encargados de la tutela efectiva de los derechos de las personas dentro de su territorio o jurisdicción, incluyendo sus derechos y garantías fundamentales.

² Presentación de la revista *Diálogo Jurídico*, 1a. edición, julio de 2006, p. xi.

Son las normas internacionales las que confieren única y exclusivamente los parámetros de competencia e interpretación de las mismas a los órganos de tutela internacional de los derechos humanos –la Comisión y la Corte interamericanas. A su vez los Estados parte de la Convención Americana se comprometieron a cumplir las decisiones de la Corte como definitivas e inapelables.³

Sin embargo, es importante resaltar que son los mismos Estados parte, a través de sus órganos legislativos, administrativos y jurisdiccionales, quienes hacen efectivas estas normas mediante la incorporación en su normativa interna y su aplicación en el marco de los procedimientos previstos en el orden jurídico nacional. Lo que ofrece el sistema interamericano de derechos humanos es, en primer lugar, un diálogo con los Estados americanos con el objetivo suscrito por los Estados parte en el preámbulo de la Convención Americana de Derechos Humanos: “consolidar en este continente, dentro del cuadro de las instituciones democráticas, un régimen de libertad personal y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre”. No obstante, este diálogo no se reduce al mero discurso, sino que se lleva a cabo conforme a las reglas establecidas por la Convención Americana y los estatutos de los órganos encargados, teniendo como finalidad llegar a un acuerdo consensuado de la controversia o en caso contrario, finalizarlo con un fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en contra o a favor del Estado denunciado por una violación de los derechos humanos. El escrutinio internacional a través de procedimientos formales y la justiciabilidad de los derechos humanos, son el gran avance en la lucha por la tutela efectiva de los derechos fundamentales del hombre.

³Artículos 67 y 68 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

El primer y principal órgano de interlocución y diálogo con los Estados parte es la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. De acuerdo con la citada Convención, la Comisión tiene la función principal de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos.⁴ En esta función, ha estado observando y analizando la situación de los derechos humanos en México desde su creación, y ha rendido sus informes de manera general o sobre los casos específicos que le fueron presentados.

La presente obra se dedica a la experiencia del Estado mexicano frente a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Los autores recopilaron todos los informes de la Comisión respecto a 47 peticiones individuales y 36 medidas cautelares, así como los informes de las relatorías y las comunicaciones de prensa hasta el año 2006. Además del enorme esfuerzo de recopilar y resumir la abundante información dentro de estos informes y comunicaciones, el verdadero valor de este trabajo radica en la sistematización de la información sustancial que se encuentra en éstos, permitiendo de esta manera una evaluación cualitativa más exacta de estos pronunciamientos y la atención o el seguimiento que les da el gobierno mexicano.

Una de las breves conclusiones cualitativas a la que llegan los autores, es que se carece de experiencia y conocimiento a fondo acerca del uso del sistema interamericano. Hasta la fecha son pocas las organizaciones mexicanas especializadas en el trámite de casos ante la Comisión y, para un país con la dimensión geográfica y demográfica que tiene México, son pocos los casos que llegan a ser admitidos para su trámite ante la Comisión. Por otro lado, estas cifras contrastan con el alto número de quejas que los mexicanos presentan ante la Comisión –número que aparentemente sólo es

⁴ Artículo 41 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

superado por Perú– las cuales en su mayoría son declaradas inadmisibles y no son objeto de estudio de la presente obra. Sin embargo, este dato invita a la reflexión sobre la conclusión a la que llegan Santiago Corcuera y José Antonio Guevara en un estudio del año 2003⁵ en el sentido de que “son pocos los abogados que conocen el sistema”, secundados por la opinión de Jorge Ulises Carmona, quien además apunta al desconocimiento del sistema por parte de las autoridades.⁶ Puntualizando dicha reflexión en el sentido de que el principal problema radica no tanto en la falta de conocimiento de la existencia del sistema en sí, sino más bien en la falta de conocimiento sobre el uso apropiado de sus instrumentos. La importante difusión del sistema y sus instrumentos jurídicos debe de ser acompañada por la capacitación sobre su uso estratégico, tal como lo reclaman los autores de la presente obra, para evitar el bombardeo de la Comisión con denuncias infundadas.

La Fundación Konrad Adenauer, a través de su Programa Estado de Derecho, tiene como objetivo apoyar tanto a las autoridades como a la sociedad civil mexicana en su proceso de consolidación de la democracia y del Estado de Derecho como condiciones básicas de la libertad y el desarrollo económico y social de los mexicanos. Con la edición de la presente obra se pretende dar un aporte científico para alimentar el diálogo acerca de la situación de los derechos humanos en México, así como ofrecer una herramienta útil y práctica para cualquiera que quisiera aumentar su conocimiento sobre el sistema interamericano de los derechos humanos y la interrelación de la Comisión con el Estado mexicano.

⁵ “México ante el sistema interamericano de protección de derechos humanos”, 1a. edición, diciembre de 2003, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, p. 59.

⁶ Jorge Ulises Carmona, “Algunos aspectos de la participación de México ante los órganos del sistema interamericano de protección de los derechos humanos”, *Cuestiones Constitucionales*, núm. 9, julio-diciembre de 2003, p. 6.

Agradezco a los autores, que son licenciada en relaciones internacionales y licenciado en derecho, ambos activistas de la Organización no Gubernamental Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C. (CMDPDH) –una de las organizaciones mexicanas que ha llevado un gran número de casos ante la Comisión Interamericana–, su valiosa aportación para la realización de esta obra.

[México, 20 de diciembre de 2006]

