

LA INCORPORACIÓN DE MÉXICO AL SISTEMA DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. LOS ASPECTOS PENDIENTES*

Mario Álvarez Ledesma

Procuraré ajustarme a los términos propuestos, con la idea de bosquejar un par de planteamientos en torno a cuáles son los aspectos que están pendientes para lograr la plena incorporación de México al sistema de protección internacional de los derechos humanos.

Tendríamos que partir de la base que toda democracia moderna y todo sistema constitucional están sujetos necesariamente a un principio, incorporado en las constituciones de los Estados, que plantea que los derechos humanos son efectivamente un criterio de justicia y de legitimidad política, esa es una primera condición. Creo que los acontecimientos de las últimas semanas no me dejarán mentir sobre las enormes dificultades que tienen que enfrentar aquellos Estados que no consagran expresamente dicho principio en sus textos constitucionales, y cuya praxis política no corresponde con el respeto a este supuesto. Entonces, primero habría que plantearse si México, en efecto, reconoce bien a bien este supuesto básico.

A partir de 1945, con la creación de las Naciones Unidas, y 1948, con la formulación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, se planteó un paradigma nacional e internacional a partir del cual los derechos humanos se constituyeron en un criterio de legitimidad política y de justicia de las instituciones. Eso es especialmente significativo por dos razones; la primera, porque los derechos humanos se erigieron como un instrumento para calificar el funcionamiento de las

* Intervención del Subprocurador de Derechos Humanos de la Procuraduría General de la República durante el Seminario sobre Instrumentos de Protección Regional e Internacional de los Derechos Humanos, Mayo de 2004, Tlatelolco, D. F.

instituciones de los Estados. En esa medida, estaríamos haciendo efectivo un criterio de justicia generalmente planteado por diversos teóricos, por lo menos aquellos que han hecho teoría de la justicia a partir de 1970. Rawls, por ejemplo, se manifiesta en el sentido que los derechos humanos son ese paradigma, ese instrumento de medición que sirve para determinar si las instituciones de un Estado funcionan política y jurídicamente bien. Si funcionan políticamente bien, ese Estado va a ser calificado como legítimo; si no funcionan, la legitimidad del Estado será cuestionada porque se consideraría que éste no cumple con uno de los principios básicos para los que fue creado.

En un segundo sentido, es un criterio de justicia, porque detrás de las normas de derecho, generalmente aparecen una serie de valores fundamentales a partir de los cuales se establece que los derechos humanos forman parte del catálogo de derechos básicos respecto de los cuales las resoluciones de los jueces, las decisiones administrativas y, en general, la actuación jurídica del Estado también están sujetas a esos criterios y valores.

Si partimos de esos supuestos básicos y asumimos que todo Estado democrático y de derecho moderno considera que el paradigma de los derechos humanos es válido para su vida jurídica, podemos entrar al segundo nivel de análisis; si bien hay Estados que no superan ese criterio. Si se supera este razonamiento, y creo que México más o menos puede ubicarse ya dentro de los Estados que lo reconocen abiertamente y cuyas instituciones están orientadas hacia el cumplimiento de este paradigma, entonces podemos plantearnos la pregunta de en qué medida nuestro país y sus instituciones pueden incorporarse jurídica y políticamente, de modo cabal, en el sistema internacional de protección de los derechos humanos.

Eso significaría, entonces, y eso es también especialmente importante, que esos Estados asumen justificadamente la posibilidad de que, paralelamente a sus instituciones de justicia, exista un sistema jurídico subsidiario que supla las deficiencias de dichas instituciones. Eso es básicamente lo que significa un sistema internacional de protección de los derechos humanos. Ante los abusos de poder que las instituciones nacionales son incapaces de resolver, o resuelven a medias, los ciudadanos, cualquier persona que haya sufrido abuso por parte de tales instituciones, tiene abierta la posibilidad –agotados los recursos de jurisdicción interna, si éstos existen– de acudir a las instancias internacionales.

Aquí funciona otro criterio de justicia que también es muy importante. Los Estados, al aceptar esos sistemas internacionales de protección, con la suscripción de tratados internacionales tácita y expresamente evidencian la posibilidad de la observación externa —lo que los teóricos llaman el *outsider*—. Es decir, la posibilidad de que órganos internacionales observen, califiquen y critiquen las acciones del Estado. Algunos Estados no aceptan esto, por ejemplo los Estados Unidos —y no estoy hablando de cualquier Estado— tienen esa grave dificultad, porque aún no han resuelto su problema interno, relativo al reconocimiento de los tratados internacionales como uno de los límites que la supremacía constitucional puede tener; situación a partir de la cual un órgano interno, por ejemplo, de protección de los derechos humanos, puede ser observado, analizado y criticado por otros órganos de carácter internacional —no estamos hablando ya de un aspecto de soberanía, sino de interés internacional—.

Cubierto este segundo supuesto pasaríamos a un tercero, que nos permitirá hacer un análisis muy puntual de lo que pasa en cualquier Estado y particularmente en el Estado mexicano. Para mí, la incorporación de los Estados al sistema internacional de protección de los derechos humanos pasa por tres niveles de discurso. El primero es de tipo filosófico-conceptual respecto de lo que ese Estado reconoce en su Constitución, es el alcance de los derechos humanos. El segundo nivel de discurso, que de acuerdo con mi criterio es clave, sería el político. Una vez que los Estados establecen el consenso entre las fuerzas políticas fundamentales —en el sentido de que los derechos humanos son un criterio obligado—, que esa discusión está políticamente superada —en el sentido de que ya nadie cuestiona que las instituciones deban ser valoradas a partir de ese criterio—, pasaríamos a un tercer nivel de discurso, que sería el jurídico; el cual nos dirá si las instituciones cuentan con el entramado jurídico que hará posible esa incorporación de pleno derecho.

Luego entonces, si seguimos estas tres partes de la metodología del análisis, nos daremos cuenta que en México el nivel de discusión filosófica sigue siendo pobre. La mayoría de los análisis acerca de la problemática filosófica de los derechos humanos, y esto no es baladí, sigue siendo *iusnaturalista*. No hago una crítica al iusnaturalismo, tampoco un juicio prescriptivo, estoy simplemente haciendo una descripción. Me parece que la discusión sigue siendo pobre porque si el Estado mexicano

no determina con claridad si su sistema de protección de derechos humanos es laico, entonces tendremos que enfrentar de diferente manera problemas coyunturales como el aborto, la pena de muerte y la eutanasia, entre otros, que son problemas dilémicos respecto de la posición filosófica del Estado en torno a los derechos humanos. En México, los derechos humanos no han sido definidos por la jurisprudencia de la Suprema Corte ni por la Constitución. Abundaré en esto de manera muy sucinta.

El segundo nivel de debate es el político. Creo que ese nivel es superior al planteamiento meramente jurídico, pero también suele ser pobre, porque el debate político de los derechos humanos es el debate del enfrentamiento a las acciones de abuso de las instituciones, pero, generalmente, formulado con poco sustento filosófico y, a veces, con mínimo sustento jurídico. Ésto, a cualquier nivel, es una autocrítica que nos hacemos quienes formamos parte de las instituciones mexicanas. En ese sentido, el discurso sigue teniendo un nivel contestatario y es a veces poco constructivo, temeroso —comprensible en un régimen de partido único con 70 años—; en ese contexto, la sociedad civil tiene dudas de incorporarse al esfuerzo institucional por la lucha de los derechos humanos.

Finalmente el discurso estrictamente jurídico. Está claro que es menester llevar a cabo importantes reformas constitucionales para que el supuesto filosófico-político con el que iniciaba mi intervención, se haga realidad. México acaba de plantear, a partir de una serie de propuestas que están en las Cámaras, modificar el Capítulo primero de la Constitución, incluso en el título, y que no se siga hablando de un capítulo de garantías individuales sino de uno de derechos fundamentales.

Desafortunadamente sigue cuestionándose mucho que se haga una crítica a la Constitución; la nuestra es una Constitución muy obsoleta en diversos aspectos —ojalá y se cumpliera; no obstante, superada sin duda las cosas estarían mejor—; está muy rebasada formalmente; se trata de una Constitución vieja, de las más antiguas de América Latina. Además, agregaría, el capítulo de derechos humanos es bastante malo porque el modelo que existía en la Constitución de 1857, en mi criterio, era muy superior al de la de 1917. Ese modelo planteaba claramente la diferencia entre el discurso filosófico y el político-jurídico de los derechos humanos. La Constitución de 1917, por una moda *iuspositivista*

separó la tradición filosófica que venía del Renacimiento, que es muy importante, y la de la Ilustración, respecto de lo que significan los derechos humanos en una democracia y se circunscribió a plantearlos como garantías individuales; las garantías individuales no son lo mismo que los derechos humanos.

Entonces, hay una problemática que México tiene que resolver a nivel constitucional, y a partir de ahí —y con esto concluyo—, permear en todos los niveles. Si se alejan de cierto tipo de instituciones federales y se acercan a las de algunos estados, se darán cuenta que la comprensión y el conocimiento sobre esta problemática suele ser nula. Asistir con un juez de algún estado perdido de la civilización occidental —no digo cuál porque van a pensar que es una crítica específica— es muy complicado, porque ese juez ni siquiera sabe de la existencia de una Comisión Interamericana de los Derechos Humanos, mucho menos de una Corte. Hay una ignorancia absoluta sobre estos temas, que se refleja en las legislaciones locales.

Entonces, hay que hacer una modificación seria a nivel constitucional, a nivel de las leyes federales; es menester hacer una transformación y ajustes en las legislaciones de los estados y, por supuesto, ilustrar a los que procuran e imparten justicia sobre los tópicos de los sistemas Interamericano y Universal de protección de los derechos humanos, instrumentos de los que México forma parte de pleno derecho y a cabalidad. Así pues, en mi criterio, este análisis pasa por los citados niveles; es necesario abordarlos de la manera seria y puntual que esto requiere, para que efectivamente hagamos de ese sistema supletorio una realidad. A mí me ha tocado vivir desde 1990 la problemática en las instituciones mexicanas, es decir, el desconocimiento o falta de ganas para llevarlo adelante.

Concluiré diciendo que, además de la modificación constitucional, es urgente que se hagan los ajustes necesarios en la ley de amparo, ello haría posible que, por violaciones a cierto tipo de Tratados Internacionales de derechos humanos, los ciudadanos pudieran interponer el juicio de amparo contra autoridades. Esta hipótesis se encuentra contemplada en el proyecto de ley que está congelado en el Congreso y que me parece es de capital importancia.

Desde la Procuraduría General de la República propusimos la necesidad de adoptar lo que las instancias del Alto Comisionado para

los Derechos Humanos de la ONU plantearon en un reporte como *cláusula de supletoriedad en derechos humanos* –que nosotros llamamos cláusula federal–. Es decir, la necesidad de que, ante la insuficiencia o incapacidad de los estados, o de algunas instituciones locales, para enfrentar violaciones de derechos humanos sistemáticas y graves, que trasciendan el interés de una Entidad y afecten al Estado y a la sociedad mexicana en su conjunto, la Federación pudiera atraer esos casos. Como antecedente puede citarse el ejemplo de los problemas de discriminación en Estados Unidos, durante la época de Kennedy, y las reformas que se hicieron. Toda proporción guardada *vis-á-vis*, México necesita hacer eso, pero a través de la reforma.

El análisis, en mi criterio, pasa por los tres niveles que mencioné y me parece que sugiere brevemente lo que México tiene y debe hacer para incorporarse a cabalidad en la política internacional de derechos humanos.