

## MÉXICO Y EL SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTECCIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS

José Luis CABALLERO OCHOA

*Si el ejercicio de los derechos y las libertades mencionados en el artículo 1o. no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.*

Artículo 2o., Convención Americana de Derechos Humanos

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *El sistema interamericano, una vía hacia la globalización de los derechos humanos.* III. *La agenda de México y el sistema interamericano.*

### I. INTRODUCCIÓN

Tal parece que la legitimidad del Estado de derecho contemporáneo pasa por dos condiciones: la primera, la democracia plena de las instituciones y de los mecanismos de acceso al poder, con todas sus implicaciones —entre otras, una adecuada rendición de cuentas— y la posibilidad efectiva de sancionar a quienes hayan observado conductas ilícitas en el ejercicio de sus funciones; y la segunda, la vigencia de los derechos humanos.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Al respecto, Miguel Carbonell señala: “En todos los Estados democráticos, los derechos se han convertido en una escala de evaluación de la legitimidad de los poderes

En ambos temas, México va descubriendo una genuina vocación, al ir dejando atrás el autoritarismo en el que casi siempre tuvo lugar su devenir histórico. Por una parte, las estructuras electorales se han ido fortaleciendo, y es posible en los albores del siglo XXI por fin dar cuenta de elecciones limpias y fidedignas; la alternancia es un hecho consumado en los puestos de elección popular en los distintos niveles, y nos vamos asomando no sin temores y prejuicios a la posibilidad de revisar los actos del pasado con objeto de fincar las responsabilidades correspondientes, así como de establecer mecanismos preventivos en contra de actos de corrupción;<sup>2</sup> en suma, paulatinamente y en la aplicación cotidiana de la ley y de los acuerdos políticos se va consolidando nuestra incipiente vida democrática.<sup>3</sup>

En relación con el tema de los derechos, y en el ámbito doméstico, la creación de organismos constitucionales autónomos *ad hoc* para la atención de quienes hayan sufrido violaciones a sus derechos fundamentales por parte de servidores públicos, y la enorme participación ciuda-

públicos. El ejercicio de los poderes democráticamente conquistados debe corresponderse con una política de respeto y de compromiso con los derechos; de otra forma, los poderes públicos enfrentarán, cuando menos, un déficit en su *legitimidad de ejercicio*", Carbonell, Miguel, *Los derechos humanos en la actualidad: temas y problemas*, México, IJ-UNAM, Documento de trabajo 13, Derecho Constitucional, p. 1.

2 En este ejercicio de trascender el carácter meramente electoral de la democracia para también efectivamente asegurar un desempeño impecable de los servidores públicos, el debate actual en México se presenta fundamentalmente en dos frentes: por una parte, quienes desde el gobierno federal han optado por asumir una postura digamos de prevención, implementando estrategias que aseguren un verdadero control de la actuación pública en contra de los actos de corrupción, como las que en fechas recientes ha dado a conocer la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, a través de distintos programas, por ejemplo el Acuerdo Nacional para la Transparencia y el Combate a la Corrupción, suscrito en febrero del 2001. Por otro lado, encontramos movimientos ciudadanos y organizaciones no gubernamentales que consideran de capital importancia la revisión del pasado y el enjuiciamiento de ciertos personajes vinculados al régimen priísta, a quienes se pudiera fincar alguna responsabilidad por actos de corrupción.

3 En un acucioso análisis, Jesús Silva Herzog Márquez señala: "Se quiere seguir hablando de la transición que busca consolidarse porque se sigue soñando en un Gran Pacto Inaugural, Un Fabuloso Evento Reconciliador, un Prodigioso Instante Fundacional. De ahí que siga habiendo distraídos que, a estas alturas, continúan buscando su Moncloa. Por eso caen en la simpleza de llamar a la consolidación de la transición. Porque no pueden aceptar que el terreno que están pisando todos los días es la tierra simple de la democracia. Eso es lo que obviamente demanda consolidación: la democracia, no la transición", "Consolidadores de la transición", *Reforma*, 9 de julio de 2001, p. 18.

dana en organizaciones no gubernamentales, van dando buena cuenta de que en México realmente se está construyendo una cultura de respeto y promoción de los derechos humanos.

Por otro lado, en la arena internacional y en el contexto de los dos grandes temas de la globalización —el del comercio exterior y en especial el de los derechos humanos—, México ha tenido una participación diferenciada. Por una parte, ha sido sumamente receptivo a los procesos de integración en materia económica y de intercambio comercial, hecho que lo ha situado en una posición en verdad envidiable dentro el concierto de las naciones, especialmente de las latinoamericanas. No pocos han sido los acuerdos con este tamiz que México ha negociado en los últimos años. Nadmás en lo que respecta a tratados de libre comercio, nuestro país a la fecha ha suscrito diez instrumentos, que inician con TLCAN<sup>4</sup> en enero de 1994, el tratado con la Unión Europea<sup>5</sup> en julio de 2000, hasta el celebrado en fechas recientes con Suiza, Noruega, Islandia y Liechtenstein, y que entró en vigor el pasado 1o. de julio de

4 Con la firma de este tratado —comenta Rodolfo Cruz Miramontes— “el propósito fundamental que se buscó, fue establecer una zona de libre comercio en beneficio común, continuando de alguna manera el proceso de integración zonal que los países septentrionales iniciaron en julio de 1989 al entrar en vigor el Tratado de Libre Comercio acordado por ambos países.

La pertinencia de formalizar un marco jurídico amplio y suficiente que ordene las relaciones comerciales entre nuestro país y su socio más importante, con mucho, en sus relaciones comerciales, era evidente.

Más clara se hizo además, al acelerar México el proceso de abatimiento de aranceles convenio en el GATT en 1986 y así establecer un tope máximo del 20% además de reducir drásticamente las barreras no arancelarias”, Cruz Miramontes, Rodolfo, “Entorno jurídico del TLC. Algunas cuestiones sobre el mismo”, varios autores, *Panorama jurídico del Tratado de Libre Comercio II*, México, Universidad Iberoamericana, 1993, p. 11.

5 El caso de los 15 países miembros de la Unión Europea constituye en sí mismo el ejemplo más contundente de integración en la actualidad. Al respecto, Beatriz Pérez señala: “La UE surgida del Tratado de Maastricht tiene una organización institucional compleja y original, compuesta de cinco instituciones comunes (Comisión, Consejo, Parlamento Europeo, Tribunal de Justicia y Tribunal de Cuentas) a las que acompañan diversos órganos consultivos encargados de expresar intereses económicos, sociales y regionales. El nuevo Tratado de Amsterdam, en vigor desde el 1o. de marzo de 1999, introdujo pequeñas reformas en este entramado institucional, cara a conseguir una mayor eficacia, legitimidad y transparencia, y con el objetivo de preparar a la UE para su ampliación. Recientemente, el Tratado de Niza (diciembre de 2000) ha aportado también nuevas modificaciones”, Pérez de las Heras, Beatriz, *Sistema jurídico institucional de la Unión Europea*, México, Universidad Iberoamericana, 2001, Diploma de Especialización en Derecho de la Unión Europea, p. 1.

2001.<sup>6</sup> Asimismo, México firmó en los últimos seis años Acuerdos para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones (APPRI), con cerca de 20 países, en los que se establecen derechos y obligaciones recíprocos en el tema de inversión extranjera, así como los mecanismos de solución de diferencias al respecto.<sup>7</sup>

Sin embargo, no es posible ser tan optimistas en lo que se refiere al derecho internacional de los derechos humanos. Si bien es cierto que en los últimos años México ha tomado medidas plausibles como la aceptación de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, la Corte Interamericana) en 1998, y la firma del Estatuto de Roma por el que se crea la Corte Penal Internacional, a finales de 2000, no dejan de resultar insuficientes en relación con los compromisos internacionales que se están generando; insuficientes ante la urgencia de incorporar los criterios emitidos por parte de los organismos internacionales en la materia, al ejercicio cotidiano de dictar el derecho en los tribunales nacionales, y frente a la posibilidad de traducir en verdaderas políticas públicas de Estado, toda la propuesta doctrinal y jurisprudencial de los organismos del sistema interamericano de protección a los derechos humanos (en adelante, el sistema interamericano).<sup>8</sup>

6 En información proporcionada al autor de este artículo por parte de la Dirección General de Inversión Extranjera, de la Secretaría de Economía, al 10. de diciembre de 2001, se señalan los siguientes tratados de libre comercio: TLCAN, Costa Rica, Grupo de los 3 (con Colombia y Venezuela), Bolivia, Nicaragua, Chile, Unión Europea, Israel, CA3 (El Salvador, Guatemala y Honduras), EFTA (Suiza, Noruega, Islandia y Liechtenstein).

7 “Bilateral Investment Treaties (BIT) and Investment Promotion and Protection Agreements (IPPA) contribute worldwide to create and appropriate set of rules of the game by imposing specific and reciprocal obligations on the contracting States with respect to the treatment of investors and investments, and by creating mechanisms for the settlement of disputes to enforce these obligations.

For more than 40 years, both developed (mainly capital exporters) and developing countries have been negotiating this type of international agreement; by the end of the 1990s, the amount of BITs had expanded to approximately 1,800. As of this year, Mexico has completed nearly 20 BITs, which complement the network of Free Trade Agreements (FTA) which, beginning with NAFTA, it has already negotiated with 27 countries”, véase García Fernández, Carlos, “The Mexican model of investment promotion and protection agreement. ¿Hay algo nuevo bajo el sol?”, en Vargas, Jorge, *Mexican Law: a Treatise for Legal Practitioners and International Investors*, vol. 4, Saint Paul, Minnesota, West Group, 2001, pp. 54-55.

8 Por sistema interamericano de protección a los derechos humanos entendemos la serie de instrumentos internacionales suscritos en el seno de la OEA, en materia de

En este sentido, me parece de capital importancia percibir que en México no basta con ratificar los instrumentos internacionales, tampoco con establecer las correspondientes modificaciones al orden jurídico interno. Es necesario adoptar medidas que se traduzcan en beneficios tangibles para la sociedad: cumplir las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, Comisión Interamericana); emitir sentencias soportadas en la riqueza de la jurisprudencia internacional, y que éstas se ejecuten; introducir mecanismos de exigibilidad de derechos económicos, sociales y culturales, así como garantizar su cumplimiento por parte del Estado; lograr una reparación efectiva de las violaciones a derechos humanos cometidas por servidores públicos a lo largo de las últimas décadas, no sólo mediante indemnizaciones económicas, sino a través de juicios, en donde se finquen las responsabilidades correspondientes ante crímenes que no pueden prescribir.<sup>9</sup>

derechos humanos, así como los organismos previstos en esos acuerdos, a saber, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Comisión Interamericana), de carácter cuasi-jurisdiccional, y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte Interamericana), organismo jurisdiccional. Los principales documentos del sistema son: la Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre (1948); la Convención Americana sobre Derechos Humanos o “Pacto de San José” (1969); el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o “Protocolo de San Salvador” (1988); el Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (1979); el Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (1980); el Estatuto de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (1979); el Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (1996). Además, el Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativos a la Abolición de la Pena de Muerte (1990); la Convención Americana para Prevenir y Sancionar la Tortura (1987); la Convención Americana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer o “Convención Belem Do Pará” (1995); la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (1996).

9 En este sentido, y con respecto al caso de extradición de Miguel Cavallo por parte de México, Leonel Pérez Nieto apunta: “Pero el tema de fondo en este caso, como se dijo, es la no aplicación del principio territorial para la decisión judicial en materia de extradición. Esta nueva tendencia apunta ya claramente en la misma dirección de la defensa internacional de los derechos humanos o más precisamente de lo que se ha dado en llamar los delitos universales contra la humanidad, cuyo primer episodio fue el Tribunal de Nuremberg. Según esta tendencia, debe perseguirse cualquier violación de los derechos humanos, no importa el lugar en que se haya cometido, ni la época. Aquí, el aspecto más relevante es la propuesta de que el delito de genocidio no prescriba. Que los presuntos delincuentes puedan ser aprendidos y remitidos a la autoridad que los requiera sin que en el derecho interno de cada país el delito haya prescrito. Lo mismo se pretende en el caso del delito de tortura. Pero también es de igual importancia

De esta forma, el propósito del presente trabajo es analizar el papel que juega el sistema interamericano en la construcción de una cultura de respeto y promoción de los derechos humanos, al igual que de la democracia en el Continente, así como valorar cuál ha sido la actuación de nuestro país al respecto, considerando los principales aspectos que pudieran ser significativos.

## II. EL SISTEMA INTERAMERICANO, UNA VÍA HACIA LA GLOBALIZACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

La soberanía estatal, como la hemos entendido hasta el día de hoy, ha cambiado. El Estado se redimensiona, se acota. Asistimos a una multiplicación de organismos internacionales —de tipo formal o informal— diversidad de interlocutores en organizaciones no gubernamentales, compañías de carácter multinacional, poderes *de facto* e incluso criminales. Los mecanismos de soporte financiero de los gobiernos pasan por el Fondo Monetario Internacional, los programas en contra de la pobreza o de la corrupción reciben apoyo del Banco Mundial; los Estados se convierten en uno más de los actores en la escena internacional; la lucha contra delitos como el narcotráfico o el terrorismo se vuelve proyecto común; la moneda y la banca central se tornan continentales, como es el caso de Europa.

La aparición de sistemas de protección de los derechos humanos en la arena internacional, no puede dissociarse de la crisis por la que está atravesando el modelo de Estado-nación y del replanteamiento del paradigma tradicional de soberanía. Conforme los acuerdos tomados en el seno de la comunidad internacional, y los regímenes constitucionales y democráticos se han ido consolidando, el esquema tradicional de “Estado soberano” ha cambiado paulatinamente, para dar paso a acuerdos de integración, de manera fundamental en la arena de los derechos humanos.

Al respecto, Luigi Ferrajoli señala:

... la santificación de los derechos humanos en la Declaración de 1948 y los tratados de 1966 hizo de ellos, no sólo derechos constitucionales, sino su-

el aspecto territorial. Según esta propuesta el aspecto territorial debe ser irrelevante”, Pérez Nieto, Leonel, “El caso Cavallo”, *El Mundo del Abogado*, México, año 4, núm. 26, junio de 2001, p. 51.

praestatales, transformándolos en límites externos y no simplemente internos de los poderes de los Estados. Se ha producido un cambio de paradigma en el derecho internacional, que ha transformado un sistema contractual basado en relaciones bilaterales e iguales entre Estados soberanos en un verdadero orden jurídico de carácter supraestatal.<sup>10</sup>

En este tenor de ideas, me parece que la internacionalización de los derechos humanos, en el contexto del Estado constitucional contemporáneo, ha contribuido fundamentalmente a lo siguiente:

Por un lado, a complementar el catálogo de los derechos humanos establecidos en la propia Constitución, a partir de los instrumentos internacionales suscritos en la materia, de tal suerte que éstos incluso ostentan un nivel de primer orden en la normatividad interna, tal y como sucede en los textos constitucionales de Colombia, Argentina, España, y en general, en casi todos los países de Iberoamérica.<sup>11</sup>

En el caso de Argentina, resulta contundente la afirmación del *Amicus Curiae* presentado, entre otros, por CEJIL, Human Rights Watch/America, y el doctor Alejandro Garro, profesor de Derecho Comparado de la Universidad de Columbia, en Nueva York, ante la Cámara Federal, con motivo de la investigación por violaciones a derechos humanos durante la dictadura militar en aquel país entre 1976 y 1983:

La jerarquía constitucional de los tratados de derechos humanos no está destinada solamente a servir de complemento a la parte dogmática de la Constitución, sino que, necesariamente, implica condicionar el ejercicio de todo el poder público, incluido el que ejerce el Poder Judicial, al pleno respeto y garantía de estos derechos. Dada la jerarquía constitucional otorgada a los tratados de derechos humanos, su violación constituye no sólo un supuesto de responsabilidad internacional del Estado, sino también la violación de la Constitución misma.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Ferrajoli, Luigi, “Más allá de la soberanía y la ciudadanía: un constitucionalismo global”, Carbonell, Miguel (comp.), *Teoría de la Constitución. Ensayos escogidos*, México, Porrúa, 2000, p. 401.

<sup>11</sup> La Constitución de Argentina en el artículo 75.22, la Constitución española en el artículo 10. 2, la colombiana en el artículo 93. Al respecto, véase Ortiz Ahlf, Loretta, “Jerarquía entre leyes federales y tratados”, *Propuestas de reformas constitucionales*, México, Themis, 2000, t. II, pp. 1039 y ss.

<sup>12</sup> “Memorial en derecho ‘amicus curiae’ presentado por Human Rights Watch/Americas (HRW/Americas), el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) y otros, junio de 1995, en la causa número 761, hechos denunciados como ocurridos en

Por otra parte, el derecho internacional de los derechos humanos ha contribuido a que los Estados finalmente dejen de considerar a los derechos como un conjunto de limitaciones al poder soberano —según el discurso del Estado liberal decimonónico—; por el contrario, que se les considere como facultades atribuidas al género humano en conjunto, y a cada persona en lo individual, que el mismo Estado reconoce, tutela al introducirlos en la ley fundamental, y garantiza a través de los instrumentos procesales idóneos.

Así, este proceso de internacionalización ha influido en el discurso sobre los derechos humanos en las sociedades contemporáneas y en la reflexión en torno a la idea de soberanía del Estado, de tal suerte que para éste no es posible soslayar más los compromisos asumidos en el marco de la comunidad internacional, menos aun en el ámbito de los derechos humanos.

Propuestas atendibles que prefiguran la idea de un “constitucionalismo global”,<sup>13</sup> como la de Ferrajoli, tienden a considerar “normas vinculantes de derecho positivo”<sup>14</sup> los compromisos asumidos en el marco de la comunidad internacional —especialmente la Carta de Naciones Unidas, y las demás declaraciones y tratados multilaterales en materia de derechos— además de proponer verdaderos mecanismos judiciales de tipo internacional, como serían la Corte Interamericana, o en el caso europeo, el Tribunal de Estrasburgo.

En este contexto, podríamos afirmar que los organismos internacionales de protección a derechos humanos, son de manera inmediata, interlocutores fundamentales en relación con la “globalización” de estos bienes fundamentales y en el respeto a la dignidad humana y, ulteriormente, referente obligado en la consecución de la democracia. En efecto, si el termómetro por excelencia por el que se mide el desarrollo democrático de cada Estado en la actualidad, es la vigencia de los derechos humanos, no puede ser menos para el caso del desarrollo democrático universal.

El sistema interamericano juega un papel relevante en lo referente a la vigencia de los derechos humanos y la democracia en el continente,

el ámbito de la Escuela Superior de Mecánica de la Armada (ESMA)”, Abramovich, Víctor y González, Felipe (comps.), *Curso sobre litigio y activismo en derechos humanos*, vol. I, Washington, American University, Washington College of Law, 2001, pp. 26 y ss.

<sup>13</sup> Ferrajoli, Luigi, *op. cit.*, *supra*, nota 10, p. 401.

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 405. Véase, además, Carbonell, Míguel, *op. cit. supra*, nota 1, p. 18 y ss.

especialmente a raíz de la firma de la Carta Democrática, en septiembre del 2001, en la que los miembros de la Organización de Estados Americanos se comprometieron a profundizar en el establecimiento de sistemas democráticos en la región, precisando que cualquier ruptura de este orden en alguno de los Estados miembros de la OEA, constituiría un obstáculo para su participación en el organismo.

Además de lo anterior, es posible rescatar dos elementos fundamentales que, derivados del papel que juega la Corte Interamericana, permiten advertir la importancia que los sistemas internacionales de tutela a los derechos humanos tienen en la vigencia del Estado constitucional de derecho y en la consolidación de la democracia; sin duda, se trata de mecanismos basados en instrumentos que constituyen un auténtico *bill of rights supranacional*,<sup>15</sup> en este caso, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante, la Convención Americana) y los demás instrumentos del sistema interamericano.

### 1. *Las sentencias y la jurisprudencia*

La aplicación de las sentencias de la Corte Interamericana rompe con la idea tradicional de la soberanía del Estado, ya que al vincularlo a una resolución de carácter jurisdiccional de tipo internacional —especialmente al referirse al campo de los derechos humanos, en el que se aplican verdaderas normas de *ius cogens*—,<sup>16</sup> de alguna suerte perfila una *dimensión transnacional de la jurisdicción constitucional*.<sup>17</sup> En efecto, si los instrumentos internacionales amplían el *minimum* de los derechos consagrados en los cuerpos constitucionales, no es menos en el caso de las sentencias o la jurisprudencia que derivan de esos instrumentos, y que inciden en la ampliación de la observancia y aplicación

15 Véase Ferrer MacGregor, Eduardo, “La Corte Interamericana de Derechos Humanos como intérprete constitucional (la dimensión transnacional del derecho procesal constitucional)”, Valadés, Diego y Gutiérrez, Rodrigo (coords.), *Derechos humanos. Memoria del IV Congreso de Derecho Constitucional III*, México, IJ-UNAM, 2001, p. 214.

16 Al respecto, Luigi Ferrajoli: “La soberanía, que había quedado vacía de contenido hasta disolverse en su dimensión interna con el desarrollo del Estado constitucional de derecho, decae también en su dimensión externa en presencia de un sistema de normas internacionales que pueden ser caracterizadas como *ius cogens*, es decir, como derecho inmediatamente vinculante para los Estados miembros”, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, 2a. ed., Madrid, Trotta, 2001, p. 145.

17 *Idem*.

de los mismos en el ámbito doméstico. En este caso, la Corte Interamericana como intérprete de la Convención Americana, “se aproxima a los órganos encargados de la interpretación constitucional en el ámbito interno”.<sup>18</sup> Por su parte, Eduardo Ferrer —siguiendo a Carlos Ayala Co-rao, ex presidente de la Comisión Interamericana, y en el contexto de nuestro país— afirma que una vez que éste suscribió la competencia contenciosa de la Corte Interamericana a finales de 1998, ha iniciado la “transición del tradicional ‘amparo nacional’ al ‘amparo interamericano’ como tutela transnacional de los derechos humanos”.<sup>19</sup>

Lo anterior, no obsta para entender que de cualquier manera, los órganos del sistema interamericano actúan de manera subsidiaria y complementaria, es decir, aun y cuando amplíen la jurisdicción interna, no la sustituyen, siendo imperativo el agotamiento de los recursos previstos en el ordenamiento interno para que el sistema interamericano pueda conocer de algún caso. Antonio Cançado Trindade, en relación con los tribunales internacionales, señala que:

... no sustituyen a los tribunales internos, ni tampoco operan como tribunales de recurso o casación de las decisiones de los tribunales internos. No obstante, los actos internos de los Estados pueden ser objeto de examen por parte de los órganos de supervisión internacionales cuando se trata de verificar su conformidad con las obligaciones internacionales de los Estados en materia de derechos humanos.<sup>20</sup>

El punto referente a la casación adquiere especial relevancia, por cuanto que los criterios del sistema interamericano son claros en el sentido de que sus resoluciones no constituyen una instancia procesal extra en la revisión de los actos estatales. Esta figura, que se conoce en el sistema como la “fórmula de la cuarta instancia”, considera que las decisiones de los tribunales internos, siempre que sean imparciales e independientes, no están sujetas al escrutinio de los órganos del sistema interamericano,

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 223.

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 224.

<sup>20</sup> Cançado Trindade, Antônio, “A inteção entre o direito internacional o direito interno na proteao dos direitos humanos”, *Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional*, año XLV-XLVI, núms. 84-86, p. 51. Citado por Barrena, Guadalupe y Montemayor, Carlos, “Incorporación del derecho internacional en la Constitución mexicana”, Valadés..., *cit. supra*, nota 15, p. 189.

como si fuese una última revisión de los criterios jurisdiccionales. Al respecto en el caso *Marzioni vs. Argentina* se precisa:

50. El carácter de esa función constituye también la base de la denominada fórmula de la cuarta instancia aplicada por la Comisión, que es congruente con la práctica del sistema europeo de derechos humanos. La premisa básica de esa fórmula es que la Comisión no puede revisar las sentencias dictadas por los tribunales nacionales que actúen en la esfera de su competencia y aplicando las debidas garantías judiciales, a menos que considere la posibilidad de que se haya cometido una violación de la Convención.

51. ... La función de la Comisión consiste en garantizar la observancia de las obligaciones asumidas por los Estados partes de la Convención, pero no puede hacer las veces de un tribunal de alzada para examinar supuestos errores de derecho o de hecho que puedan haber cometido los tribunales nacionales que hayan actuado dentro de los límites de su competencia.<sup>21</sup>

Por su parte, la jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana como órgano encargado de la aplicación e interpretación de la Convención Americana,<sup>22</sup> es obligatoria para los Estados que han aceptado su competencia, mediante la incorporación de sus criterios en los ámbitos de jurisdicción doméstica aplicables, de conformidad con lo que precisa el artículo segundo de la propia Convención Americana, al señalar que los Estados partes deben adoptar las medidas necesarias para hacer efectivos los derechos consagrados.

En este orden de ideas, me parece que los Estados pueden verse beneficiados con la aplicación de las sentencias y jurisprudencia de la Corte Interamericana, fundamentalmente en tres aspectos:

a) Se establecen criterios de actuación de la autoridad competente en los Estados, a través de decisiones en casos concretos, que permiten la incorporación de nuevos elementos, bien en la esfera constitucional, en la normatividad secundaria, o bien en las resoluciones de carácter jurisdiccional, o incluso en la aplicación de políticas públicas específicas en el ámbito administrativo.

Un buen ejemplo de lo anterior es el caso reciente de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua (sentencia del 31 de agosto

<sup>21</sup> *Marzioni v. Argentina*, Caso 11673, Informe Anual Comisión IDH, 1996, OEA/Ser.L/V/II.95, Doc. 7 rev., 14 de marzo de 1997, p. 76, párrafos 50 y 51.

<sup>22</sup> *Cfr.* Artículo 1o. del Estatuto de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

del 2001), en el que la Corte Interamericana sentenció al Estado a adoptar medidas legislativas, administrativas o de cualquier índole para crear un mecanismo de delimitación, demarcación y titulación de las propiedades indígenas, de conformidad con sus usos y costumbres.<sup>23</sup>

b) La actuación de la Corte Interamericana es un referente obligado de la situación de la democracia en los países de la región, al evidenciar con sus resoluciones los avances y retrocesos en el respeto y promoción de los derechos humanos, y así, en la calidad de la vida democrática. El ejemplo modélico más reciente es Perú, que bajo el régimen de Alberto Fujimori tuvo los desencuentros más serios con el sistema interamericano en los últimos años, al no acatar sendas resoluciones producto de graves violaciones a derechos humanos, precisamente en aras de sostener un régimen a todas luces autoritario.

Los casos “Barrios Altos” (Chumbipuma Aguirre y otros vs. Perú) y del “Tribunal Constitucional” (Aguirre Roca, Rey Terry y Revoredo Marsano vs. Perú) son ejemplificativos de la situación imperante en este país.<sup>24</sup>

En el primero de ellos, la Corte Interamericana, ante una masacre perpetrada por algunos miembros de la inteligencia militar peruana, en contra de personas presuntamente vinculadas al grupo subversivo Sendero Luminoso, ocurrida en noviembre de 1991, sentenció al gobierno peruano, entre otras cuestiones, a declarar violatorias de la Convención Americana, las leyes de amnistía (en realidad de autoamnistía)<sup>25</sup> números 26479 y 26492, expedidas bajo el gobierno de Fujimori. La primera de ellas, exoneraba de cualquier responsabilidad a los militares, policías o

<sup>23</sup> A mayor abundamiento, véase Corte IDH, caso “Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua”, sentencia del 31 de agosto del 2001, punto resolutivo 3. El sitio de internet es: <http://www.corteidh.org.cr/serie-c/index.html>.

<sup>24</sup> Véase Corte IDH, caso “Barrios Altos” (Chumbipuma Aguirre y otros vs. Perú), sentencia del 14 de marzo del 2001, y caso del “Tribunal Constitucional” (Aguirre Roca, Rey Terry y Revoredo Marsano vs. Perú), sentencia del 31 de enero del 2001, en <http://www.corteidh.org.cr/serie-c/index.html>.

<sup>25</sup> “Las leyes que absuelven a violadores de derechos humanos... son contrarias al derecho internacional de los derechos humanos, especialmente si son promovidas por un régimen con la intención de beneficiar a los integrantes del propio régimen. Por sus características a estas leyes se les ha denominado de auto-amnistía”, Corcuera, Santiago, “las leyes de amnistía en el derecho internacional de los derechos humanos”, *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, México, núm. 29, 1999, p. 29. Para una aproximación al tema, ver todo el artículo, pp. 23-38.

civiles que hubiesen cometido entre 1980 y 1995, violaciones a derechos humanos, y por tanto, a los responsables de este crimen. Por su parte, la segunda, concedía amnistía a todos los miembros de las fuerzas de seguridad, que hubiesen sido sujetos de denuncias o que estuvieran compurgando alguna sentencia en prisión, precisamente por violaciones a derechos humanos durante esos años. Adicionalmente, señaló que el Estado peruano debía investigar los hechos y fincar las responsabilidades correspondientes.

Por su parte, el Caso del “Tribunal Constitucional” refiere la violación a derechos humanos de algunos magistrados del Tribunal Constitucional de Perú, que en 1997 declararon por mayoría la inaplicabilidad de la Ley 26,657, misma que interpretaba el artículo 112 de la Constitución peruana de 1993, en el sentido de favorecer la reelección del presidente Fujimori para un tercer periodo de gobierno en el año 2000, señalando que la disposición constitucional que le impedía contender por tercera ocasión consecutiva, era aplicable únicamente para los periodos presidenciales que se iniciaran con posterioridad a la entrada en vigor de la propia Constitución.<sup>26</sup> En este caso, Fujimori fue electo presidente de Perú por vez primera el 28 de julio de 1990.

Los magistrados que votaron la inaplicabilidad de la ley fueron sometidos a diversos actos de hostigamiento y presión, para ser finalmente destituidos de sus cargos. La Corte Interamericana, sentenció al Estado peruano a investigar, y en su caso, a fincar las responsabilidades correspondientes para quienes cometieron estas violaciones a los derechos humanos, así como a retribuir a los magistrados los montos correspondientes por concepto de salarios caídos y demás prestaciones de ley, además de los gastos y costas en que hubiesen incurrido en la tramitación de su defensa legal.

Cabe destacar que, si bien la actitud asumida por el gobierno peruano inicialmente fue la de no acatar las resoluciones de la Corte Interamericana, con el cambio de régimen y la salida de Fujimori fue posible una reconducción de las políticas del Estado en materia de derechos

<sup>26</sup> De conformidad con el artículo 112 de la Constitución de Perú vigente a partir de 1993, Fujimori debió esperar un periodo constitucional para volverse a postular como candidato a la Presidencia. El numeral citado dispone: “El mandato presidencial es de cinco años. El presidente puede ser reelegido de inmediato para un periodo adicional. Transcurrido otro periodo constitucional, como mínimo, el expresidente puede volver a postular, sujeto a las mismas condiciones”.

humanos. En el caso “Barrios Altos”, por ejemplo, se formuló un allanamiento a las pretensiones de la Corte Interamericana, y se hizo un reconocimiento de la responsabilidad internacional en que Perú había incurrido, ante lo cual la Comisión Interamericana señaló en la audiencia pública del 14 de marzo del 2001:

[El] sistema interamericano ha cumplido un rol fundamental en la consecución de la democracia en el Perú. La Comisión Interamericana y la Corte Interamericana de Derechos Humanos fueron líderes dentro de la comunidad internacional en la condena de las prácticas del horror, de la injusticia y de la impunidad que ocurrieron bajo el gobierno de Fujimori. Los presentes en esta audiencia reconocemos el anhelo de los familiares y de la comunidad de derechos humanos del Perú acerca de la necesidad de lograr la justicia y la verdad en este país. Éste es un anhelo compartido por todo el sistema interamericano, y en este sentido quisiéramos... solicitar a la honorable Corte que... en virtud del allanamiento por parte del Estado, no sólo establezca las violaciones en concreto de los artículos de la Convención en las que ha incurrido el Estado..., sino que también establezca de manera específica en el resolutivo de la sentencia, la necesidad de esclarecer los hechos, de modo de proteger el derecho a la verdad, la necesidad de investigar y castigar a los culpables... la incompatibilidad de las leyes de amnistía con las disposiciones de la Convención Americana, y... la obligación del Estado de dejar sin efecto las leyes de amnistía.<sup>27</sup>

La situación de Perú en los últimos años ha llevado incluso a todo un replanteamiento del papel que juega la OEA en la vida democrática de los Estados americanos, y fue el detonante para la firma de la Carta Democrática, signada por todos los Estados miembros, precisamente en Lima, en septiembre de 2001.

c) Las sentencias y la jurisprudencia de la Corte contribuyen a clarificar el alcance de determinados derechos.

En el caso “La última tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros vs. Chile), se denuncia al Estado chileno por prohibir la exhibición de la película *La última tentación de Cristo*, decisión fundada en el artículo 19 numeral 12 de la Constitución Política de Chile de 1980, que permite

<sup>27</sup> Véase Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso “Barrios Altos” (Chumbipuma Aguirre y otros vs. Perú), sentencia del 14 de marzo de 2001, serie C: resoluciones y sentencias número 73, en: [http://www.corteidh.org.cr/serie\\_c/c\\_75\\_ESP.html](http://www.corteidh.org.cr/serie_c/c_75_ESP.html).

la censura previa de producciones cinematográficas; la censura judicial fue confirmada por la Corte Suprema de Chile en 1997. Los peticionarios primero, y posteriormente la Comisión Interamericana —ya en el procedimiento contencioso— pidieron a la Corte interamericana decidir sobre la violación a los artículos 12 (libertad de conciencia y religión) y 13 (libertad de pensamiento y expresión) de la Convención Americana.

La Corte Interamericana resolvió en el sentido de que el Estado debería modificar su ordenamiento interno con el fin de suprimir la censura previa de la película en comento, así como rendir un informe, en un plazo de seis meses, relativo a las medidas tomadas al respecto.<sup>28</sup>

Esta resolución apuntó por una parte, a pedir la modificación de normas de derecho interno del Estado chileno que abiertamente pugnan con uno de los derechos consagrados en la Convención Americana, señalando expresamente que la previsión de la figura de la “censura previa” en la normatividad, así como su aplicación contradicen el alcance de lo dispuesto en el artículo 13 de la citada Convención. Por otro lado, la Corte Interamericana clarificó el criterio de los contenidos y alcances del derecho a la libertad religiosa, al señalar que aun y cuando la película tuviese contenidos de este tipo, su prohibición no afectaba los derechos inherentes a esta libertad que consagra el artículo 12 de la Convención Americana, es decir, el derecho a profesar, conservar, cambiar y divulgar las propias convicciones religiosas.

## 2. *Las opiniones consultivas*

La facultad consultiva de la Corte Interamericana reviste capital importancia como un medio por el que el sistema interamericano contribuye a la vigencia de los derechos humanos, de manera especial, porque esta función es de un amplio alcance. Esto se debe, por una parte, a que los Estados facultados para pedir una opinión consultiva no son exclusivamente los signantes de la Convención Americana, sino todos los miembros de la OEA en general, de la misma forma en que la Comisión Interamericana representa a todos los miembros de dicho organismo.<sup>29</sup>

<sup>28</sup> Caso “La última tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y Otros vs. Chile), sentencia del 5 de febrero del 2001, serie C: resoluciones y sentencias número 73, en [http://www.corteidh.org.cr/serie\\_c/c\\_73\\_ESP.html](http://www.corteidh.org.cr/serie_c/c_73_ESP.html).

<sup>29</sup> Al respecto Hernán, Salgado, señala: “Tan importante como la competencia contenciosa es la consultiva. A los órganos jurisdiccionales internacionales, como la Corte

Por otro lado, la función consultiva tampoco tiene como objeto la interpretación exclusiva de las normas de la Convención Americana, sino de cualquier otro tratado en materia de derechos humanos al que se encuentren vinculados Estados miembros de la OEA, e inclusive la compatibilidad de las normas internas de cualquiera de estos Estados con los instrumentos internacionales en la materia (artículo 64, Convención Americana).

Un ejemplo relativamente reciente en el que coinciden estas dos condiciones, es la opinión consultiva número 16, presentada por México, en la que el país receptor de la misma —Estados Unidos— no ha ratificado la Convención Americana, y versa en torno a la interpretación de un instrumento internacional que no corresponde al sistema interamericano, en este caso la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, de la que tanto México como Estados Unidos son partes. La citada opinión se refiere al cumplimiento de ciertas condiciones del debido proceso, concretamente el derecho que tienen los mexicanos condenados a pena de muerte en territorio estadounidense a recibir la asistencia legal por parte de las oficinas consulares correspondientes, así como a ser informados de tal derecho por parte de las autoridades norteamericanas.<sup>30</sup>

Internacional de la Haya y la Corte Europea de Derechos Humanos, se les ha dotado de función consultiva para que puedan pronunciarse sobre determinadas cuestiones; similar competencia se le ha dado a la Corte Interamericana.

Sin embargo, existe una gran diferencia. Mientras a la Corte Internacional y a la Corte Europea se les ha restringido el objeto de la consulta y ésta sólo puede ser solicitada por determinados órganos (la Asamblea General de Naciones Unidas para la primera y el Consejo de Ministros para la Corte Europea), en el caso de la Corte Interamericana la Convención ha establecido con amplitud el ejercicio de la función consultiva.

Pueden solicitar una opinión consultiva no solamente los Estados partes de la Convención, sino incluso todos los Estados miembros de la OEA y también determinados órganos de la Comisión Interamericana”, Salgado Pesantes Hernán, “Naturaleza y funciones de la Corte Interamericana”, Fix-Zamudio, Héctor (coord.), *México y las declaraciones de derechos humanos*, México, Corte Interamericana de Derechos Humanos, UNAM-III, 1999, pp. 164-165.

30 Véase [http://www.corteidh.org.cr/serie\\_a/A\\_16\\_ESP.html](http://www.corteidh.org.cr/serie_a/A_16_ESP.html) .

### III. LA AGENDA DE MÉXICO Y EL SISTEMA INTERAMERICANO

Señalaba al inicio del presente trabajo que la postura de nuestro país hacia el derecho internacional de los derechos humanos no ha sido del todo satisfactoria, menos aun con respecto al sistema interamericano. Desde principios de la década de los ochenta en que México suscribió la Convención Americana, ha manifestado una actitud reservada, en ocasiones excesivamente escrupulosa y tibia hacia las recomendaciones originadas en este marco internacional, apelando a la principios como la no intervención, y la autodeterminación de los pueblos, o bien, reivindicando la supremacía constitucional frente a los tratados o la prevalencia de la soberanía nacional. No obstante lo anterior, en los últimos años, ha habido algunos avances, y efectivamente, la ratificación de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana es un signo alentador; sin embargo, nuestro país mantiene un déficit hacia el sistema interamericano en la atención de los casos bajo el conocimiento de Comisión Interamericana, como se hace notar en el informe especial para México correspondiente a 1998, derivado de la visita *in loco* que tuvo lugar en julio de 1996.<sup>31</sup>

Los temas pendientes de esta agenda bilateral no son pocos; los principales, a mi juicio, son los siguientes.

#### 1. *Los pasos de la coherencia. La revisión de los instrumentos normativos*

Un primer paso consiste en una revisión integral a la Constitución en materia de derechos humanos. En los últimos años, los países de Latinoamérica han introducido en sus cartas fundamentales un tratamiento especial para los tratados internacionales en materia de los derechos humanos; México continúa a la zaga en esta cuestión que me parece de capital importancia. Ni la redacción actual del artículo 133, que establece la jerarquía normativa en nuestro país, y el rango que adquieren los tratados en su incorporación al derecho interno, ni la reciente interpretación a este respecto que ha dado la Suprema Corte de Justicia de la

<sup>31</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Organización de los Estados Americanos. *Informe sobre la situación de los derechos humanos en México*, 24 de septiembre de 1998, en [http://www.cidh.oas.org/countryrep/Mexico98sp/capitulo\\_11.htm](http://www.cidh.oas.org/countryrep/Mexico98sp/capitulo_11.htm).

Nación, resultan suficientes para ofrecer claridad con relación a los compromisos internacionales que ha asumido el Estado mexicano. En este sentido, la incorporación de los tratados en materia de derechos humanos a nivel constitucional es una medida importante para extender el marco de tutela de estos bienes superiores, entendiendo al catálogo de derechos que establece la Constitución como un *minimum*, que se ve ampliado con los instrumentos internacionales.<sup>32</sup>

Asimismo, es necesario llevar a cabo una revisión del catálogo de derechos, el cual requiere un diseño a fondo e integral de toda la temática. El desorden en el articulado de la Constitución es, de alguna forma, una limitación al ejercicio de los derechos humanos. Lo anterior implica trascender el esquema tradicional de las “garantías individuales” para considerar un universo más amplio, coherente con la perspectiva internacional, y que integre mecanismos adecuados para su defensa.<sup>33</sup>

Un segundo paso es someter a revisión y, en su caso, retirar las reservas que México ha hecho a los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, y que no es un asunto menor en el ámbito interno, considerando que los acuerdos en esta materia no tienen por objeto crear derechos y obligaciones recíprocas entre los Estados partes, sino hacia el interior de los mismos, con respecto a las personas sometidas a su autoridad. En tal virtud, y aunque suena paradójico, las reservas en las convenciones de derechos humanos pueden reflejar una postura política o jurídica abiertamente violatoria de derechos fundamentales.

Con relación al sistema interamericano, nuestro país formuló una reserva a la Convención Americana, concretamente al párrafo 2, del artículo 23, que dispone como un derecho de todos los ciudadanos “votar

<sup>32</sup> Con relación a este punto, Loretta Ortiz precisa: “la jerarquía que debería corresponder a los tratados en la pirámide jurídica que establece nuestro artículo 133 constitucional, sería la ubicación de los tratados en materia de derechos humanos al mismo nivel de la Constitución, ya que actualmente las garantías individuales constituyen límites impuestos a la autoridad y un mínimo estándar que no impide su ampliación mediante ley o tratado”, Ortiz Ahlf, Loretta, “Jerarquía entre leyes federales y tratados”, varios autores, *Propuestas de reformas constitucionales*, México, Themis, 2000, t. II, p. 1052.

<sup>33</sup> Miguel Carbonell, señala: “Las reformas de los últimos años, en vez de corregir los errores y deficiencias del texto constitucional, han servido para ensanchar sin ton ni son el contenido —solamente semántico, por desgracia— de las llamadas ‘garantías individuales’, para terminar conformando un conjunto que hoy en día resulta prácticamente incomprensible visto desde una perspectiva global”, Carbonell, Miguel, *op. cit. supra*, nota 1, p. 44.

y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores...”. México consideró al respecto que tal disposición contravenía lo establecido en el artículo 130 constitucional que explícitamente señalaba que los ministros de culto no tendrían derecho a voto activo o pasivo, ni derecho para asociarse con fines políticos.

La postura de nuestro país con relación al punto específico del voto activo ha cambiado debido a las reformas constitucionales de enero de 1992, que matizaron la radicalidad con que se abordaba el tema del derecho a la libertad religiosa desde el Estado liberal, a través de disposiciones abiertamente violatorias de los derechos políticos de los ministros. Así, el 10 de diciembre de 2001, el Senado mexicano aprobó el retiro parcial de la reserva mencionada, subsistiendo el impedimento para que los ministros de culto tengan acceso a cargos públicos.<sup>34</sup>

Por otro lado, al aceptar la competencia contenciosa de la Corte Interamericana, México presentó una reserva en el sentido de no someter a esta jurisdicción los casos derivados de la aplicación del artículo 33 constitucional, referente a la facultad del Ejecutivo de expulsar del país —y sin que medie juicio previo— a los extranjeros cuya conducta juzgue inconveniente. Cabe señalar que, aun cuando se ha discutido sobre la pertinencia de esta reserva, el problema de fondo es mantener en el texto constitucional una disposición contraria al principio del debido proceso legal.<sup>35</sup>

No obstante lo anterior, la reserva en sí misma es insostenible porque perjudica a los extranjeros en uno de sus derechos fundamentales, como es la garantía de audiencia, y pretende además hacer nugatorio su derecho para reclamar tal violación por parte del Estado ante las instancias internacionales. Por otra parte, la reserva en cuestión contraviene el artículo

<sup>34</sup> Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 17 de enero de 2002.

<sup>35</sup> El propio dictamen presentado al pleno del senado por parte de las comisiones correspondientes, señalaba: “Si se está en contra del contenido del artículo 33 constitucional, lo propio sería generar los consensos necesarios para modificarlos, pero en tanto permanezca vigente su actual contenido este Senado si decide aprobar la propuesta de aceptar la jurisdicción plena de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en acatamiento de la Constitución, no puede sino aprobar tal reserva, tal y como lo proponen las Comisiones Unidas”, dictamen presentado al pleno del Senado de la República por las comisiones de Relaciones Exteriores, quinta; de Derechos Humanos; y de Estudios Legislativos, primera”, en Fix-Zamudio, *op. cit. supra* nota 29, p. 357.

75 de Convención Americana y el artículo 19 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, por cuanto es incompatible con el “objeto y fin del tratado”, al vulnerar preceptos contenidos en la misma Convención Americana como los artículo 8o. y 25, referentes a la garantías de audiencia y a la protección judicial respectivamente, y al violentar inclusive el artículo 1o., relativo al derecho a la no discriminación. Por tanto, esta postura no es sostenible, ni en el ámbito internacional en calidad de reserva a la competencia de la Corte Interamericana, ni en el ámbito doméstico en la propia Constitución, que espera una reforma al respecto. En este sentido, Raúl González Schmal, afirma categórico:

No hay por tanto ninguna base consistente, ni desde el punto de vista de nuestro derecho interno ni desde el derecho internacional, para que nuestro gobierno haya mantenido la reserva de referencia. A mayor abundamiento, debe considerarse que, por las razones expuestas arriba, la disposición del artículo 33 constitucional que priva a los extranjeros de la garantía de audiencia, debe considerarse tácitamente derogada, y debe proceder el juicio de amparo en contra de su eventual aplicación.<sup>36</sup>

## 2. *Los criterios del sistema interamericano y los tribunales domésticos. La dimensión transnacional de la justicia constitucional*

En la medida que los Estados se han ido abriendo a la aceptación de verdaderos organismos de tipo jurisdiccional en el ámbito internacional, y en temas como los derechos humanos, la posibilidad de plantear una dimensión transnacional en el derecho procesal constitucional cobra fuerza.<sup>37</sup> El reconocimiento de la universalidad de los derechos, no sólo ha provocado un replanteamiento en la concepción tradicional del modelo del Estado-nación y en la idea de soberanía, sino también en lo referente a la jurisdicción, y en el carácter eminentemente *pro homine* que debe observar la aplicación de la norma.<sup>38</sup>

<sup>36</sup> González Schmal, Raúl, “La soberanía nacional y la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, *Revista de Senado de la República*, octubre-diciembre de 1998, vol. 4, núm. 13, p. 42.

<sup>37</sup> Se refiere a la “dimensión transnacional del derecho procesal constitucional”, Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *op. cit. supra*, nota 20.

<sup>38</sup> Véase Ayala Corao, Carlos, “Recepción de la jurisprudencia internacional sobre derechos humanos por la jurisprudencia constitucional”, Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, (coord.), *Derecho procesal constitucional*, 2a. ed., México, Porrúa, 2001, pp. 603 y ss.

La recepción de la jurisprudencia internacional va permitiendo que la jurisdicción doméstica pueda verse enriquecida, más aún en el tema de los derechos humanos, y ante la prevalencia de los instrumentos internacionales en la materia. Así, la Constitución de Venezuela de 1999, señala en su artículo 23:

Los tratados, pactos y convenciones relativos a derechos humanos, suscritos y ratificados por Venezuela, tienen jerarquía constitucional y prevalecen en el orden interno, en la medida en que contengan normas sobre su goce y ejercicio más favorables a las establecidas por esta Constitución y la ley de la República, y son de aplicación inmediata y directa por los tribunales y demás órganos del Poder Público.<sup>39</sup>

Los derechos tutelados por las distintas acciones derivadas del derecho procesal constitucional de cada país, y que constituyen mecanismos de control constitucional, no únicamente son los consagrados en las Constituciones, sino también los derivados de los acuerdos internacionales; una vez agotados estos mecanismos internos —señala Carlos Ayala— “se abre la jurisdicción internacional de los derechos humanos, a través del amparo internacional”.<sup>40</sup>

De ahí que los mecanismos de protección a los derechos humanos del sistema interamericano integran junto a los domésticos todo un sistema de protección a los derechos humanos, de tipo “continental” —como afirma Sergio García Ramírez—<sup>41</sup> y, de alguna forma, pueden incluso ser considerados verdaderos mecanismos de control constitucional —jurisdiccional, en el caso de la Corte Interamericana y cuasijurisdiccional en lo que corresponde a la Comisión Interamericana— aunque por lo que respecta a México no es posible sostener con vehemencia tal afirmación, ante la redacción actual del artículo 133 del texto fundamental, que establece la supremacía constitucional, y sitúa en un plano jerárquico de segundo orden a los instrumentos internacionales.<sup>42</sup>

<sup>39</sup> Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999, <http://www.georgetown.edu/pdba/constitutions/Venezuela/ven199.html> .

<sup>40</sup> Ayala Corao, *cit. supra*, nota 38, p. 606.

<sup>41</sup> Véase García Ramírez, Sergio, “El futuro del sistema interamericano de protección a los derechos humanos”, Ferrer MacGregor, *cit. supra*, nota 38, p. 720.

<sup>42</sup> En México, los principales instrumentos de control constitucional suelen dividirse en aquellos de naturaleza jurisdiccional, como es el caso del juicio de amparo; las con-

Independientemente de lo anterior, es imposible incorporar toda la riqueza jurisprudencial del sistema interamericano a nuestro orden jurídico interno si efectivamente no existe en los órganos que dictan el derecho, especialmente del Poder Judicial Federal, la voluntad, ni el conocimiento suficiente para emitir sus resoluciones teniendo en consideración los derechos protegidos por la Convención Americana, y los criterios sustentados en defensa de estos derechos por parte de la Corte Interamericana.

A este respecto, si bien es cierto que paulatinamente ha ido aumentando el número de jueces —especialmente en el ámbito federal— que acuden a los instrumentos internacionales en la resolución de las controversias, no existe todavía una cultura que permita que los operadores jurídicos los incorporen como “Ley Suprema de toda la Unión”, de conformidad con lo que precisa el artículo 133 del texto fundamental. Los pretextos para no encontrarse con este “oro molido” sobran: la dificultad para acceder a los textos —lo que por cierto ha sido superado gracias al internet—; el poco empleo que hacen de ellos los litigantes; un escrúpulo de tinte nacionalista, que casi toma por sacrilegio resolver conforme a criterios no emanados directamente de la Constitución o de la legislación doméstica, etcétera.

En los tribunales locales esta deficiencia se acentúa. El reciente estudio publicado por el *National Center for State Courts* y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, relativo a la administración de justicia en los estados de la República, señala que el 72% de los presidentes de tribunales de justicia locales consideran que los tratados internacionales no afectan la labor del Poder Judicial; de igual forma, el 77% de los jueces civiles de primera instancia señalan que estos instrumentos no inciden en su labor; y, en el caso de los jueces penales, esta opinión se eleva al 91%.<sup>43</sup>

troversias constitucionales; la acción de inconstitucionalidad; el procedimiento investigatorio de la Suprema Corte de Justicia; el juicio para la protección de los derechos político-electorales; el juicio de revisión constitucional electoral; y, el juicio político. Por otra parte, como mecanismos de tipo cuasijurisdiccional está la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y sus correspondientes en las entidades federativas.

<sup>43</sup> Concha, Hugo y Caballero, José Antonio, *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas. Un estudio institucional sobre la justicia local en México*, México, National Center for State Courts e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2000, pp. 170 y ss.

La información que arrojan estos datos no es asunto menor; el problema se agrava si consideramos que los instrumentos en materia de derechos humanos son menos conocidos aun con respecto a otros temas; por ejemplo, en el ámbito del comercio exterior, situación a la que aludí al inicio del presente trabajo.

### *3. La profesionalización en los derechos humanos. Los otros actores*

El conocimiento e incorporación de los criterios del sistema interamericano no es una asignatura pendiente únicamente para el Poder Judicial, sino también para otros actores, dentro o fuera del poder público.

En México, han sido muy pocos los organismos públicos que se han interesado por llevar a la práctica estos criterios o recomendaciones. Un caso excepcional y digno de encomio es el del Instituto Federal Electoral. A raíz del informe especial sobre México publicado por la Comisión Interamericana en 1998, y que destinó el capítulo sexto al tema de los derechos políticos —una de las áreas más débiles del Estado mexicano en el respeto de los derechos humanos, y en el cumplimiento de sus compromisos internacionales— el IFE, en ejercicio de su autonomía, emitió el “Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se atiende, en el ámbito de sus competencias y dentro de las posibilidades que la ley le otorga, las recomendaciones y observaciones de la Comisión Interamericana de derechos Humanos”.

A decir de Jaime Cárdenas Gracia y Alán García Campos,<sup>44</sup> el acuerdo tiene como méritos, entre otros, el haber sido la primera manifestación de un organismo público en México,<sup>45</sup> que reconoce de manera positiva las recomendaciones de la Comisión Interamericana, además de realizar una interpretación extensiva del informe sin rebasar el ámbito de su propia competencia. Lo anterior motivó que la misma Comisión Interamericana, en su informe anual de 1999, en el capítulo referente al “seguir-

<sup>44</sup> Cárdenas, Jaime y Campos, Alán, “La Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la defensa de los derechos políticos en México”, artículo pendiente de publicación.

<sup>45</sup> Me parece que esta libertad para conducirse se encuentra relacionada con la figura de los órganos constitucionales autónomos, a la cual pertenece el IFE, mismos que han aparecido en la escena pública durante la última década, y que tienen como característica fundamental precisamente su pertenencia al Estado, pero sin depender de ninguno de los tres poderes tradicionales.

miento de recomendaciones formuladas por la Comisión en sus informes sobre países”, manifestara en los numerales 36 y 37, que destaca especialmente la respuesta del Instituto al informe especial sobre México de 1998, y que “valora la posición institucional del IFE, en el sentido del cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado mexicano...”<sup>46</sup>

Por otra parte, no se debe pasar por alto que el trabajo gubernamental en materia de derechos humanos en nuestro país es producto, en buena medida, de las reivindicaciones sociales y de la movilización de la sociedad civil organizada, así como de los defensores de derechos humanos. Específicamente, el sistema interamericano toma contacto con la agenda de México, a partir de las denuncias de organismos civiles y partidos políticos en el ámbito electoral; concretamente, en la resolución No. 01/90, correspondiente a los casos 9768, 9780 y 9828, con motivo de comicios locales en los estados de Chihuahua y Durango, la Comisión Interamericana señaló que nuestro país no contaba con un recurso efectivo e imparcial para atender las solicitudes de aquellos a quienes se hubiesen vulnerado sus derechos políticos.<sup>47</sup>

De esta manera, la sociedad civil llevó a la arena internacional las controversias electorales de los años ochenta, favoreciendo enormemente la puesta al día de México en esta materia; las movilizaciones de los años noventa, con relación a las graves violaciones de derechos humanos por parte de los cuerpos policiacos, provocó una atención especial hacia el interior de las estructuras de seguridad pública y, en buena medida, la aparición de los organismos gubernamentales protectores de derechos fundamentales. En los últimos años, los señalamientos del sistema interamericano y dos casos concretos de enorme interés para la Comisión Interamericana, el de la abogada Digna Ochoa —un caso vinculado precisamente con la defensa de los derechos humanos en el marco de organismos no gubernamentales— y el del general Francisco Gallardo, han puesto en la mesa de discusión el papel que desempeña el Ejército en la consolidación de nuestra democracia.

<sup>46</sup> “Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1999”, capítulo V. “Seguimiento de las recomendaciones del informe sobre la situación de los derechos humanos en México”, número 37, véase <http://www.cidh.oas.org/annualrep/99span/capítulo5b.htm> .

<sup>47</sup> Véase <http://www.cidh.oas.org/annualrep/89.90span/Cap3d.htm>.

Así pues, la participación de las organizaciones no gubernamentales ha sido fundamental para la vinculación de nuestro país con el sistema interamericano, por esto es deseable que estos organismos se profesionalicen cada vez más, a efecto de que se constituyan como verdaderas instancias coadyuvantes en el tratamiento de los casos que se llevan en el foro internacional, más aún cuando se discute la posibilidad de ampliar el acceso directo de los particulares a las instancias internacionales como ya ocurre en el caso del Tribunal de Estrasburgo.

Por otra parte, la escasa importancia que en nuestro país se ha dado a la relación con los mecanismos internacionales de protección a derechos humanos, se refleja de modo especial en los programas curriculares de las escuelas y facultades de derecho, en donde que se sigue estudiando únicamente el tradicional curso de garantías individuales, sin acceder a una visión completa de la materia de los derechos humanos, que incorpore este bagaje internacional. La formación de los abogados en el tema, y en general, la educación en los derechos humanos, resulta de capital importancia para asumir una actitud coherente con nuestros principios, y dejar atrás la esquizofrenia con que nos hemos conducido en las últimas décadas.

México va llegando un poco tarde a su encuentro con el sistema interamericano. Si bien es cierto, no hemos tenido la imperiosa necesidad de ventilar casos en las instancias internacionales de la magnitud de los de Colombia, Argentina o Chile, ante la inestabilidad política o las atrocidades cometidas por los regímenes militares dictatoriales, no es posible soslayar que nuestro sistema político ha cometido francas violaciones a los derechos fundamentales, en aras de mantener esa especie *sui generis* de paz social que hemos tenido con posterioridad a la Revolución, y que el discurso fundado en el llamado “nacionalismo revolucionario” desestimó la vinculación con los organismos internacionales correspondientes en la materia, aludiendo razones de soberanía. Sin embargo, los tiempos van cambiando y el Estado mexicano percibe que su liderazgo en el Continente puede ir más allá del ámbito del comercio exterior, también en el avance democrático, también en el respeto irrestricto y la promoción de los derechos humanos.