

# INVESTIGACIÓN

## La influencia del sistema internacional y la reforma constitucional en derechos humanos en México

Pablo Vargas González\*

Academia de Ciencia Política y Administración  
Urbana de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM)  
Distrito Federal, México.  
pablovg2001@yahoo.com.mx

Recibido: 25 de febrero de 2015.

Dictaminado: 23 de junio de 2015.

\* Cuenta con estudios de doctorado en Ciencias Sociales en la Universidad de Guadalajara/Ciesas, y realizó un postdoctorado en América Latina Contemporánea en el Instituto Ortega y Gasset de la Universidad Complutense de Madrid. Es profesor-investigador de la Academia de Ciencia Política y Administración Urbana de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM) y miembro del Sistema Nacional de Investigadores.



## Resumen

Este artículo propone que, además de otros factores, la reforma constitucional en derechos humanos de 2011 fue resultado de la intervención de organismos del sistema internacional que intercedieron con fuerte escrutinio mediante sendos enjuiciamientos tanto del sistema internacional como del sistema interamericano de derechos humanos. Dentro de un contexto de intensas violaciones, este trabajo se centra en el papel que tuvieron los diferentes organismos, comités y relatorías internacionales en el forjamiento de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011 en México.

*Palabras clave:* derechos humanos, sistema ONU, reforma constitucional, Estado de derecho, México.

## Abstract

This article proposes that, in addition to other factors, constitutional reform on human rights in 2011 was a result of the intervention of the international system agencies that intervened with severe scrutiny by prosecutions both the international system (United Nations) and the American system (Inter-American Commission on Human Rights). Within a context of abuses and violations, this work focuses on the role played by the various bodies, committees and mechanism in the forging of constitutional human rights reform in 2011 in Mexico.

*Key words:* human rights, UN, constitutional reform, rule of law system, Mexico.

## Sumario

I. Introducción; II. La irrupción del sistema internacional de derechos humanos; III. La irrupción interamericana: dos sentencias de la Corte IDH en 2009; IV. Examen Periódico Universal 2009: México en el banquillo; V. La movilización y otros instrumentos internacionales; VI. Conclusiones; VII. Bibliografía.

## I. Introducción

Desde que el gobierno mexicano aceptó el escrutinio del sistema internacional de derechos humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1998, pero sobre todo a partir de 2001, la presencia de organismos, instancias y mecanismos internacionales en esta materia se fue haciendo cada vez más fuerte. Previamente, el Estado mexicano había mantenido un vigoroso activismo en el concierto internacional, pero en materia de derechos humanos ha modificado su posición nacionalista y defensiva –respaldada en el principio de autodeterminación– a un papel de apertura y de mayor colaboración en su política exterior.<sup>1</sup>

Si bien México ha reconocido los derechos y libertades desde su configuración como Estado y ha sido un actor confiable en las relaciones internacionales, en materia de internacionalización el país tardó casi un siglo en alcanzar los estándares de derechos humanos que se extendieron en varias regiones y latitudes.<sup>2</sup> México fue pionero en temas como la solidaridad, la paz e incluso promotor de los Tratados de Tlatelolco para la proscripción de las armas nucleares en 1967, siendo presidente Gustavo Díaz Ordaz. Después Luis Echeverría Álvarez, en el sexenio de la *guerra sucia*, se convirtió en un paladín de los países del tercer mundo. En esos casos se fue construyendo una dualidad que se tradujo en paradoja entre el régimen político interno y la aceptación del sistema internacional de naciones.

---

<sup>1</sup> Natalia Saltalamacchia y Ana Covarrubias, “La dimensión internacional en la reforma de derechos humanos: antecedentes históricos”, en M. Carbonell y P. Salazar (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, UNAM, 2011, p. 3.

<sup>2</sup> OACNUDH, *Propuesta de reforma constitucional en materia de derechos humanos, elaborada por las organizaciones de la sociedad civil y por académicas y académicos especialistas en derechos humanos*, México, OACNUDH, 2008.

El tema no es reciente en la teoría política, Norberto Bobbio<sup>3</sup> ya lo había tratado en la discusión sobre *democracia y sistema internacional*, en donde plantea las dicotomías entre democracia-autocracia y guerra-paz que se han traducido en variadas formas de las relaciones entre democracia interna y paz internacional. No obstante, nos dijo, algunos Estados en el umbral de la *soberanía particular* esgrimen vacilantes excepciones en la protección de los derechos humanos consignados por el sistema internacional, lo cual hace difícil la democratización interna e internacional.

Son conocidos los ciclos de reforma del Estado a la democracia interna en México: un largo proceso por incorporar elementos pluralistas, incluyentes y de garantía al ejercicio de los derechos civiles, políticos y sociales, desde el largo periodo de la hegemonía política en el siglo xx hasta la alternancia en la primera década del XXI. Sin embargo, también han sido notables las asimetrías, los déficits y las dificultades para construir un régimen político de completa responsividad ética y rendición de cuentas en el régimen interno y ante el sistema internacional.

En pleno establecimiento de los derechos humanos en el nivel internacional, a finales de los años cuarenta en México se acuñó un discurso soberanista, de primacía constitucional, promoviendo un *multilateralismo tradicional* de corte estatocéntrico que difirió la entrada del país al sistema internacional de Naciones Unidas.<sup>4</sup> Las condiciones para acceder al Estado de derecho en décadas posteriores se fueron haciendo difíciles para el conjunto de las y los ciudadanos; los mecanismos de administración de justicia se hicieron obsoletos a lo largo del siglo xx.

Este artículo plantea que la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011 fue resultado de las crecientes presiones de la sociedad civil, de la alta visibilidad de las violaciones a los derechos humanos durante el sexenio 2006-2012, causadas por las estrategias de seguridad pública; y sobre todo por la fiscalización de organismos del sistema internacional que intervinieron con fuerte escrutinio mediante sendos enjuiciamientos tanto del sistema internacional (ONU) como del sistema interamericano (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH). En este trabajo me centraré en el papel que tuvieron los diferentes organismos, comités y relatorías internacionales en el forjamiento de la reforma constitucional en derechos humanos de 2011.

Esto forma parte de una tendencia que muestra una creciente homogenización de las pautas de la reproducción del sistema global, en el cual los derechos humanos son un factor en el orden internacional,<sup>5</sup> pero también un gran *mediador* entre las tendencias opuestas a la globalización que entrañan resistencias y particularismos afirmativos locales y regionales. La égida de los derechos

<sup>3</sup> N. Bobbio, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.

<sup>4</sup> Natalia Saltalamacchia y Ana Covarrubias, *op. cit.*, p. 6.

<sup>5</sup> Alan Arias, *Aproximaciones teóricas al debate contemporáneo de los derechos humanos*, México, CNDH, 2011.

humanos por el sistema internacional, encabezado por Estados Unidos, en que se establecen como un valor civilizatorio, supone incluso la intervención por la fuerza en países y regiones. Esto se ha dado en llamar la *dictadura de los derechos humanos*.<sup>6</sup> Sin embargo, el sistema internacional también ha adolecido de *politización* e interferencia en sus acciones.<sup>7</sup>

Hasta 2000 el Estado mexicano había sido reacio a considerar seriamente las quejas provenientes de los ciudadanos y de las organizaciones civiles en materia de garantía y protección de derechos civiles y políticos. En el amplio lapso del siglo xx correspondiente a la hegemonía política presidencialista se firmaron tratados internacionales pero no los de importancia para los derechos humanos, o bien se firmaron pero condicionados a una interpretación particular. En un periodo de setenta años ocurrieron toda clase de sucesos vinculados a la discrepancia política e ideológica que fueron brutalmente reprimidos, sin que hubiera mediado ningún procedimiento serio ante graves violaciones a las garantías individuales.

Débilmente se abrieron en 1990, como parte de la apertura al comercio internacional, un conjunto de organismos públicos en materia de derechos humanos: uno de carácter federal, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH); y uno correspondiente a cada una de las 32 entidades federativas. Éstos desde el inicio fueron fuertemente constreñidos y la mayoría actuaba sin autonomía propia, puesto que los funcionarios dependían de las autoridades ejecutivas a quienes debían su cargo y a quienes tenían que vigilar. Éstos sólo recibían quejas por violaciones a la legalidad y al debido proceso. Hasta 1997 la figura ejecutiva presidencialista no tenía reales contrapesos.

La alternancia de 2000 en México llegó cuando el derecho internacional en materia de derechos humanos inició una nueva era de hacer valer los principios de la comunidad internacional, principalmente con la Convención de Núremberg (1946) que instituyó de manera universal decisiones que resquebrajaron los esquemas —como el principio soberanista y la figura del Estado-nación— que obstaculizaban el escrutinio internacional ante la violación a los derechos humanos.<sup>8</sup>

Los juicios de crímenes de guerra en Yugoslavia y Ruanda (1994), la detención de Augusto Pinochet (1998), así como la caída de las Torres Gemelas en Nueva York (2001), que sensibilizó a Estados Unidos para no quedar fuera de aplicación de la ley internacional, entre otros, abrieron

<sup>6</sup> M. Ignatieff, *Los derechos humanos como política e idolatría*, Barcelona/Buenos Aires, Paidós (Estado y sociedad), 2003, p. 26.

<sup>7</sup> Viegas e Silva (2012) señala que el cambio de Comisión a Consejo de Derechos Humanos de la ONU en 2006 tiene que ver con la interferencia de países que politizan y retrasan las actividades y decisiones de esta instancia, por lo que se intentó dotar de mayor fuerza y resolución a este ente.

<sup>8</sup> G. Robertson, *Crímenes contra la humanidad. La lucha por una justicia global*, Madrid, Siglo XXI, 2008.

una nueva etapa, la *tercera edad* en la protección internacional de los derechos humanos, con lo que dio inicio el movimiento de justicia global contra crímenes de lesa humanidad.

Con el relevo en el poder presidencial en 2000 en México se dio un cambio en la política exterior; se incorporó en esta esfera y se posicionó la agenda de derechos humanos, y se reconocieron las instancias y jurisdicciones internacionales. Empero el *gobierno del cambio*<sup>9</sup> sólo se quedó en su faceta hacia el exterior: no profundizó ni materializó los mecanismos de protección de los derechos humanos ni actuó en favor de las libertades públicas. En la administración de Felipe Calderón (2006-2012) se produjo una parcial continuidad; el tema de derechos humanos quedó subordinado a las estrategias de seguridad pública, se implementaron acciones que debilitaron el Estado de derecho y ocurrió una sistemática restricción y vulneración a las garantías individuales. Ante la presión social, de la opinión pública interna y externa, y el escrutinio de los organismos internacionales, hasta 2011 el Estado mexicano aprobó la reforma constitucional en materia de derechos humanos, con grandes expectativas que paulatinamente se fueron desvaneciendo.

## II. La irrupción del sistema internacional de derechos humanos

El periodo de la primera gran *modernización* del Estado en México (1988-1994), en que se realizaron cambios sustantivos en la economía, en la administración y en la política hacia una tendencia liberalista y reducción estatal, implicó abrirse al ámbito internacional para estandarizar condiciones mínimas exigidas por el contexto global, entre otras la situación de los derechos humanos, donde había un déficit notable.

En 1990, con amplio retraso en relación con las limitaciones del sistema de acceso a la justicia y los parámetros internacionales, se formó la CNDH,<sup>10</sup> inicialmente como dependencia de la Secretaría de Gobernación y en 1992 como un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Sus limitaciones estructurales fueron de facultades restringidas a sólo el ámbito de violaciones del Poder Ejecutivo y sin capacidad de que sus resoluciones fueran vinculatorias.

<sup>9</sup> Natalia Saltalamacchia y Ana Covarrubias, *op. cit.*, p. 4. Ahí se señalan tres periodos en que transcurrió la política exterior en relación con los derechos humanos, entre 1945 y 2006.

<sup>10</sup> Previamente, con resonancia internacional se había publicado el informe *Derechos humanos en México ¿una política de impunidad?*, de Americas Watch, en junio de 1990.

### a) *El primer informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en 1998*

El gobierno mexicano firmó la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José, noviembre 22 de 1969) el mismo año de su aprobación en la Organización de los Estados Americanos (OEA), es decir un año después del conflicto estudiantil de Tlatelolco en 1968, pero el trámite constitucional de ratificación se tardó 11 años, ya que fue aprobado por el Senado hasta el 18 de diciembre de 1980 y entró en vigor en marzo de 1981, tres años después del plazo internacional.<sup>11</sup>

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) fue creada por la OEA en 1959, sin facultad vinculatoria; y junto con la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), instalada en 1979, forman parte del sistema interamericano de protección a los derechos humanos (SIDH). El instrumento regulador en este sistema fue primero la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948, pero de manera actual y plena es la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) de 1969.

La Comisión Interamericana contiene diversos mecanismos de atención de denuncias: el sistema de petición individual, el monitoreo de la situación de los derechos humanos en los Estados miembros, y la atención a líneas temáticas prioritarias. La CIDH fue autorizada desde 1965 a recibir y procesar denuncias o peticiones sobre casos individuales en los cuales se alegaban violaciones a los derechos humanos. Un primer informe realizado por un organismo internacional hacia México fue el de Americas Watch en junio de 1990, *Derechos humanos en México ¿una política de impunidad?*, donde se cuestionaban las acciones de seguridad contra la delincuencia con violaciones a las garantías individuales, en abierta y tolerada impunidad; y donde se daba un sesgo de combate a la *narcoinsurgencia*.

A pesar de los años de la *guerra sucia* en el sexenio de Echeverría (1970-1976) en la CIDH no aparecen casos ni resoluciones sino hasta mediados los años ochenta por casos de violación a los derechos políticos en cuatro entidades federativas;<sup>12</sup> y en 1991 hubo una denuncia de diputados

<sup>11</sup> Véase <<http://www.sre.gob.mx/tratados>>.

<sup>12</sup> El gobierno mexicano adujo que eran inadmisibles las denuncias por fraude electoral en municipios de Chihuahua (caso 9768) y Durango (caso 9768) porque no se habían agotado las instancias; y que era inaceptable la denuncia por fraude en elecciones de gobernador en Chihuahua en 1986 (caso 9828) porque sólo era competencia de la soberanía del Estado mexicano. En el estado de Guerrero en 1990 se denunció al gobernador por violaciones a los derechos políticos y fraude electoral (caso 10.545).

locales contra el Congreso local por la aprobación de la Ley Electoral de Nuevo León, que violaba derechos ciudadanos y mantenía la parcialidad y control gubernamental sobre las elecciones.<sup>13</sup>

En el inicio del gobierno de Ernesto Zedillo, además del levantamiento de la guerrilla del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), aquél tuvo varias denuncias en 1994 por violaciones a la integridad personal y debido proceso de tres personas de San Luis Potosí; y por vulneraciones graves en el ejido Morelia, Chiapas, por desaparición forzada, tortura y ejecuciones extrajudiciales por parte de integrantes del Ejército, que ameritaron la resolución núm. 25/96 de la CIDH. La tercera fue por violaciones de la policía estatal de Chiapas contra tres sacerdotes en 1995.

A ello se agrega la masacre de Aguas Blancas, Guerrero, cometida por la policía local, con responsabilidad del gobernador, el 28 de junio de 1995, quien disparó en contra de un grupo de miembros de la Organización Campesina de la Sierra del Sur (ocss) que se dirigían a un mitin político en la población de Atoyac de Álvarez, matando a 17 campesinos. Aunque no llegó a la CIDH, es un caso emblemático de la represión en el periodo.

Otras denuncias que llegaron a la CIDH fueron por violaciones a los derechos humanos de tres mujeres indígenas de Chiapas (caso 11.565) por parte de miembros del Ejército, detención ilegal, violación y tortura de las hermanas Ana, Beatriz y Celia González Pérez en junio de 1994. Otra fue por la emboscada y el asesinato de dos personas indígenas en el municipio de Tila, Chiapas, por parte de grupos paramilitares en mayo de 1996, donde no se siguió la protección de sus garantías y debido proceso (caso 11.810).<sup>14</sup> Estos casos forzaron la respuesta diplomática de México.

Según la versión de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), el gobierno mexicano invitó a la CIDH a realizar una visita *in loco* del 15 al 24 de junio de 1996, que constituyó la primera intervención de un organismo internacional de derechos humanos que observaba la situación en esta materia, siendo el último país en el área que se abrió a este dispositivo. El mecanismo permitió a altos funcionarios de este organismo entrevistarse con periodistas, académicos, empresarios e integrantes de organismos civiles, así como con altas autoridades. Lo anterior dio como resultado el primer *Informe sobre la situación de los derechos humanos en México*, emitido el 24 de septiembre de 1998.<sup>15</sup>

El informe de la CIDH es un precedente de incalculable valor. En 10 capítulos se realizó una evaluación profunda sobre los siguientes temas: el derecho a la vida; el derecho a la libertad personal;

<sup>13</sup> Expediente núm. 8/91, sección casos CIDH.

<sup>14</sup> Pueden verse estos casos en <[http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/admisibilidades\\_1997-1999.asp#inicio](http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/admisibilidades_1997-1999.asp#inicio)>.

<sup>15</sup> Véase el informe en <<http://www.cidh.org/countryrep/Mexico98sp/indice.htm>>.



el derecho a la integridad personal; el derecho a la justicia; los derechos políticos; la situación de los pueblos indígenas y de sus derechos; los derechos económicos, sociales y culturales; los derechos de la mujer; el derecho a la libertad de expresión, y un capítulo final de conclusiones y recomendaciones.

Si bien en el informe de la CIDH se reconocen los alcances de las *reformas* políticas y judiciales, como las de prevención de la violencia, también se indican contundentemente las insuficiencias y debilidades institucionales en el conjunto del sistema político y de justicia para salvaguardar y proteger los derechos humanos en México, incluyendo derechos civiles básicos. Se hace un recuento por lo menos sumario, sino demostrativo, de las violaciones al derecho a la vida y la presencia creciente de ejecuciones extrajudiciales, seguida de la impunidad no sólo en entidades federativas donde existían notables conflictos, con la responsabilidad de fuerzas policíacas y militares.

En el transcurso del informe ocurrieron dos acontecimientos calificados como masacres con cierta responsabilidad del Estado. Por una parte en Acteal, en el municipio de Chenalhó, Chiapas, el 22 de diciembre de 1997 se produjo una incursión armada de grupos paramilitares apoyados de efectivos militares que atacaron a personas indígenas tzotziles quienes se encontraban orando en el interior de una pequeña iglesia de la localidad. El resultado fueron 45 muertos, incluidos niños y mujeres embarazadas. Mientras el gobierno mexicano intentó calificar la masacre como un conflicto étnico, opositores y grupos defensores de derechos humanos la calificaron como parte de una estrategia terrorista auspiciada por el gobierno para desarticular la base social de la región. El crimen oficialmente fue castigado, pero diversas fuentes jurídicas consideraron que el procedimiento policial y judicial fue altamente inadecuado, por lo que la comunidad ha reorientado la responsabilidad de este crimen de lesa humanidad aún impune.

La otra fue en la localidad de El Charco, Guerrero, donde testigos denunciaron que el 7 de junio de 1998 fuerzas militares y policiales atacaron una escuela en la que se hallaban durmiendo varios integrantes del Ejército Revolucionario del Pueblo Insurgente (ERPI). Después de un enfrentamiento los milicianos se rindieron pero algunos fueron ejecutados; el saldo fue de 11 muertos, cinco heridos y 22 detenidos. Esas denuncias de ejecuciones extrajudiciales estuvieron asociadas con el combate a la insurgencia y con los operativos de seguridad pública.<sup>16</sup>

El informe de 1998 de la CIDH observó una sostenida reducción de garantías básicas como el derecho a la libertad personal, que se manifiesta en una práctica sistemática de detenciones ilegales en México. La CIDH destacó la importancia de la responsabilidad del Estado en la lucha efectiva contra la delincuencia, pero recomendó que dicha labor “debe llevarse a cabo dentro del marco

---

<sup>16</sup> Véase el *Informe de la situación de los derechos humanos en México* que preparó la Red TDT para intervenir en el 124º periodo de sesiones de la CIDH, 6 de marzo de 2006.

de respeto a los derechos humanos” (cap. III, párrafo 221). Asimismo, se reveló la existencia de tortura y tratos crueles, inhumanos y degradantes, prácticas que se realizaban por instancias policíacas y no sólo en escenarios extrajudiciales, sino incluso en el marco de las investigaciones judiciales con el fin de intimidar a los detenidos, autoincriminarlos y obtener sus confesiones, todo ello a pesar del marco normativo que prohíbe tales prácticas y de que México firmó los tratados internacionales respectivos (cap. IV, párrafo 291).

En el derecho de acceso a la justicia, el informe encontró evidencias reveladoras muy poco conocidas: “numerosas denuncias sobre impunidad, que identifican deficiencias en el Ministerio Público, la Policía Judicial y el propio Poder Judicial. Conforme a las informaciones recibidas, fenómenos relacionados con la politización y la desconfianza en la administración de justicia muestran lo complejo del problema. El otorgamiento de funciones policiales a las fuerzas armadas a través de innovadoras legislaciones es también objeto de preocupación. En fin, la existencia de altos índices de impunidad y las reiteradas denuncias de excesos cometidos por funcionarios del Estado obligan a la CIDH a analizar el tema con un especial detenimiento” (cap. V, párrafo 351). Lo anterior da elementos para cuestionar el modelo inquisitivo de justicia penal en el que no se otorgan las garantías fundamentales de acceso a la justicia ni a un juicio imparcial.

El informe de la CIDH señala un conjunto de evaluaciones sobre graves rezagos en los derechos políticos; en los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA); violaciones sistemáticas y discriminación en los derechos de los pueblos indígenas y en los derechos de las mujeres.<sup>17</sup>

En el último capítulo se plantea un conjunto de recomendaciones relacionadas con las debilidades institucionales para tener una seguridad ciudadana conforme a los preceptos internacionales de justicia. Las graves carencias son un modelo inquisitivo de justicia, fallas estructurales en la investigación y persecución del delito, parcialidad y politización de los órganos de justicia, que dan como resultado la impunidad y la falta de protección y ejercicio de los derechos fundamentales. Hace notar la preocupación creciente de utilizar a integrantes de las fuerzas armadas para tareas de seguridad ciudadana.

Dentro de las 59 recomendaciones finales destaca la necesidad de realizar cambios profundos en el sistema de acceso a la justicia y protección de garantías de legalidad y debido proceso; revisión profunda de artículos constitucionales (artículo 21), códigos y leyes de carácter penal; revisión a fondo del sistema nacional de seguridad pública; armonización y actualización de normas de acuerdo con la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y fortalecer el papel de inves-

---

<sup>17</sup> Igualmente se identifican notoriamente agresiones a periodistas y a defensores de derechos humanos (capítulo X).

tigación y vinculación de la CNDH y los organismos locales, entre muchas otras. Como punto *fundamental* propone “la continuación y ampliación de las actividades conjuntas entre la comunidad internacional y las autoridades mexicanas, con participación, en lo pertinente, de organizaciones no gubernamentales y otros sectores de la sociedad civil” (cap. XI, párrafo 697).

Paralelamente a la llegada de la CIDH, empezaron a llegar por primera vez organismos de derechos humanos de la ONU.<sup>18</sup> Los casos de violación de garantías se hacían más visibles a finales de los noventa al terminar la administración de Ernesto Zedillo. En 1997 se creó la Comisión Intersecretarial para la atención de los compromisos internacionales de México en materia de derechos humanos. En 1998 el gobierno federal y el Congreso, emplazados por las circunstancias que rebasaban los límites del Estado de derecho, aceptaron la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, 20 años después de haber iniciado.

### *b) Los contrasentidos sobre derechos humanos en el primer gobierno del cambio (2000-2006)*

La resistencia de los gobiernos mexicanos de la hegemonía hacia la aceptación del sistema internacional de derechos humanos tenía como base jurídica que el régimen político-jurídico contaba con un amplio catálogo de principios y normas progresistas, de garantías y juicio de amparo, más que otras en la región latinoamericana.<sup>19</sup> Esta tesis a finales del siglo XX ya no podía sostenerse tan sólo por los datos de impunidad en la investigación y persecución de delitos que mostraban por lo menos la insuficiencia del sistema de procuración de justicia.

La alternancia política en la Presidencia del país en 2000 abrigó grandes expectativas de cambio político y acceso a la justicia. Vicente Fox encontró un largo y gran expediente de denuncias y casos pendientes de resolución de justicia, entre ellos, los crímenes de Aguas Blancas (1995), Acteal (1997) y El Charco (1998); algunos de ellos en instancias internacionales. Uno de los cambios notorios de este gobierno de la alternancia fue en las relaciones internacionales, de mayor activismo, *nueva imagen*, presencia en foros mundiales y claro afán de ganar protagonismo.

En la CIDH, en diciembre de 2000 aceptaron la denuncia por desaparición forzada de Miguel Orlando Muñoz, teniente del Ejército mexicano, ocurrida siete años atrás (caso 12.130). En 2001

<sup>18</sup> Entre ellos el informe del 19 de diciembre de 1997 del relator especial de las Naciones Unidas para Ejecuciones Extrajudiciales.

<sup>19</sup> Véase Ricardo Méndez, “México, la aceptación de la jurisdicción obligatoria de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, vol. XXXIII, núm. 99, México, 2000.

se admitieron otras dos peticiones: una de protección por la detención ilegal, incomunicación y tortura de dos personas de Veracruz (caso 12.117), y la otra por la detención ilegal y tortura, así como su posterior condena a 50 años de prisión en un juicio sin respeto de las normas de debido proceso de una persona de la ciudad de México (caso 12.228).

Entre 2000 y 2001, mientras el gobierno federal instrumentaba la *nueva cara* de los derechos humanos, ocurrían eventos que no pudo tratar:

1) El 27 de junio de 2000 la Procuraduría General de la República (PGR) dio por concluidos los trabajos del Grupo Interinstitucional para el caso del sacerdote Posadas, organismo jurídico compuesto por representantes de la PGR, el gobierno del estado de Jalisco y la Iglesia católica mexicana; 2) un juez exoneró en noviembre de 2001 a líderes del grupo paramilitar en el caso del crimen de Acteal, Chiapas; 3) el asesinato de la defensora Digna Ochoa en la ciudad de México, en octubre de 2001, donde el gobierno federal fue omiso ante las amenazas y solicitudes de protección y el gobierno de la ciudad de México optó por la *tesis del suicidio* en circunstancias que evidenciaban un crimen; 4) la negativa del gobierno federal para liberar al general Félix Gallardo a pesar de la resolución de la CIDH; 5) la Recomendación 26/2001<sup>20</sup> de la CNDH sobre desapariciones forzadas de movimientos sociales del pasado, y 6) nuevos casos de detenciones ilegales, desapariciones forzadas, tortura, y criminalización de defensores.

A ello se agregan dos informes de organismos internacionales de derechos humanos. Por una parte, en 2001 Human Rights Watch (HRW) en su informe anual sobre los derechos humanos a nivel mundial elogió los cambios en la actitud de México con respecto a los derechos humanos, pero advirtió que eran necesarios avances significativos para resolver los abusos de los militares, pues existía incapacidad para someterlos a la ley. Por otra parte, Amnistía Internacional (AI) dio a conocer una entrevista de su secretario general Pierre Sané con el presidente Fox en marzo de 2001, en la que se dijo lo siguiente:

La comunidad internacional está esperando que la administración del presidente Fox comience a cumplir los amplios compromisos contraídos con miras a transformar el historial de derechos humanos en México. Por su parte el presidente Fox manifestó que estaba resuelto a abordar el legado de violaciones de derechos humanos cometidas en el pasado en México, y que ello supondría, entre otras cosas, asegurar la excarcelación de Rodolfo Montiel y Teodoro Cabrera.<sup>21</sup>

<sup>20</sup> La Recomendación del 27 de diciembre de 2001 pueden consultarse en <<http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/Gacetas/136.pdf>>.

<sup>21</sup> Se trata de la detención ilegal de dos ambientalistas del estado de Guerrero, véase <<http://www.amnesty.org/es/library/asset/AMR41/022/2001/es/7ebd4522-fb33-11dd-9486-a1064e51935d/amr410222001es.pdf>>.

En este contexto el gobierno federal de Fox alentó la apertura y cooperación, sin precedente anterior, con el sistema universal de derechos humanos de la ONU, que se diferencia del sistema interamericano, con lo que se completa la incursión del sistema internacional de protección de derechos humanos en México. Entre 2000 y 2002 se implementaron decisiones en este rubro:

- Con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) el gobierno mexicano firmó el 2 de diciembre de 2000 la primera fase del acuerdo de cooperación técnica, donde se realizaron actividades sobre el mecanismo contra la tortura y la protección de los derechos de los pueblos indígenas.
- En marzo de 2001 la SRE extendió la invitación a la entonces Comisión de Derechos Humanos de la ONU, sustituida después por el Consejo, para la visita y monitoreo de los mecanismos internacionales de derechos humanos. Con este acuerdo oficial el desembarco de diferentes comités e instancias se hizo realidad.
- El 4 de enero de 2002 se creó la Fiscalía Especializada para la Atención de Hechos Probablemente Constitutivos de Delitos Federales Cometidos Directa o Indirectamente por Servidores Públicos en Contra de Personas Vinculadas con Movimientos Sociales y Políticos del Pasado (Femospp),<sup>22</sup> dependiente de la PGR.
- En marzo de 2002 el gobierno mexicano firmó con la OACNUDH el acuerdo marco de cooperación mediante el cual se formalizaban las relaciones entre las partes.<sup>23</sup>
- En abril de 2002 se formalizó la segunda fase del acuerdo de cooperación técnica con la Oficina del Alto Comisionado en México para la realización del diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México.
- Complementariamente, el gobierno mexicano firmó el 1 de julio de 2002 un acuerdo con la OACNUDH para instalar una sede en el país.

Tan sólo en el periodo de 2001 a 2003 México recibió la visita de 13 mecanismos internacionales de protección a los derechos humanos tanto de la ONU como de la OEA, entre los que destacaron la Relatoría Especial de la ONU sobre la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes; la Relatoría Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias; y el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer; además de recomendaciones de la CIDH sobre desapariciones forzadas.

<sup>22</sup> Sobre este tema puede verse con mayor profundidad José Enrique González Ruiz, “Una fiscalía fracasada y la guerra sucia sin justicia”, en José Enrique González Ruiz (coord.), *Balance de los derechos humanos en el “sexenio del cambio”*, México, UACM/Grupo Parlamentario del PRD, LX Legislatura/Cámara de Diputados, 2009.

<sup>23</sup> Para mayor información sobre la cooperación entre la OACNUDH véase A. Requesens Galnares, “La administración del presidente Vicente Fox ante el sistema universal de protección de los derechos humanos”, en José Enrique González Ruiz (coord.), *Balance de los derechos humanos en el “sexenio del cambio”*, México, UACM/Grupo Parlamentario del PRD, LX Legislatura/Cámara de Diputados, 2009.

Cabe destacar que el *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, realizado por la OACNUDH y presentado en 2003 con la colaboración conjunta de representantes de organismos civiles y académicos, representa la continuación de un esfuerzo actualizado y con mayor sustento al realizado por la CIDH en 1998.

En el *Diagnóstico sobre los derechos humanos en México*<sup>24</sup> de 2003, aparte de los temas específicos abordados en ocho capítulos, que a su vez contienen gran cantidad de datos y testimonios y formulación de recomendaciones, el capítulo inicial de aspectos generales trata en su primer punto la “plena incorporación de México al sistema internacional de protección de derechos humanos”; sin embargo, se reconoce que el país ha firmado los tratados e instrumentos internacionales con reservas y declaraciones interpretativas que representan notables limitaciones al pleno reconocimiento de tales instrumentos, a ello se agrega la subordinación de los tratados en el régimen jurídico interno. El dictamen fue contundente:

Asimismo, las ratificaciones pendientes, e incluso la ausencia de la firma en algunas convenciones, representan también obstáculos para el pleno goce y ejercicio de los derechos fundamentales.<sup>25</sup>

Por ello se formularon propuestas normativas generales de gran trascendencia: adoptar en el texto constitucional el principio por el cual se establece la primacía de los tratados que componen el derecho internacional de los derechos humanos en los casos en que éste concede mayor protección a las personas.

Además, precisar la jerarquía de los principios internacionales en el orden jurídico interno; reformar el artículo 17 constitucional para establecer los mecanismos de incorporación de sentencias de tribunales internacionales de los que se ha aceptado la competencia; y establecer un programa detallado para que el Ejecutivo federal promueva las reformas necesarias a la legislación interna a fin de armonizarla con los compromisos internacionales que México ha adquirido en materia de derechos humanos, entre ellas el cambio de concepto *garantías individuales* en la Constitución.

El *Diagnóstico* de 2003 representa un referente y un catálogo de propuestas en el conjunto de ámbitos y esferas del régimen jurídico mexicano; si bien sirvió como insumo en la elaboración del Programa Nacional de Derechos Humanos, no se siguió a fondo ni en su totalidad. Las decisiones que se siguieron en esta administración muestran que no había una visión estatal de cambio en materia de derechos humanos.

<sup>24</sup> OACNUDH, *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para Derechos Humanos en México, 2003.

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 7.

Amnistía Internacional en su informe de 2006 plasmó lo que fue el sexenio en esta materia: el Plan Nacional de Derechos Humanos no tuvo mayor impacto; prevaleció la impunidad y el sistema judicial, identificado con amplias deficiencias, fue fuente de innumerables violaciones. En resumen, “fracasaron los intentos por lograr que los responsables de violaciones de derechos humanos cometidas en el pasado rindieran cuentas de sus actos”.<sup>26</sup>

En 2008, en plena *guerra contra la delincuencia*, la OACNUDH<sup>27</sup> junto con organizaciones civiles e instituciones académicas, como resultado de un convenio con el Congreso de la Unión, lanzaron otro magno ejercicio que se tradujo en la “Propuesta de reforma constitucional en materia de derechos humanos”, que contiene la fundamentación de 33 grandes temas donde se actualizaron el diagnóstico y la problemática de cada uno de ellos, se indicaron los rezagos en las normas y en la aplicación, y sobre todo se formuló una propuesta fundamentada de modificaciones a la Constitución.

La propuesta tuvo como propósitos fundamentales, entre otros: introducir plenamente el concepto de derechos humanos en la Constitución mexicana; garantizar la más alta jerarquía y eficacia normativa a los instrumentos internacionales de derechos humanos dentro del orden jurídico mexicano; incluir algunos derechos que aún no se encontraban reconocidos en la Constitución; fortalecer la protección de algunos de los derechos ya reconocidos por la Constitución a la luz del derecho internacional de los derechos humanos; e introducir la perspectiva de género en la manera en que la Constitución protege y reconoce los derechos humanos.

### III. La irrupción interamericana: dos sentencias de la Corte IDH en 2009

Las solicitudes de intervención de grupos ciudadanos a la CIDH y la OEA se fueron procesando lenta pero sólidamente. De los casos que se acumularon, destacan dos que son emblemáticos y representativos de la impunidad, y que reflejan tanto la gravedad de las violaciones a derechos humanos como la responsabilidad del Estado mexicano en ellas por acciones y omisiones. Las sentencias de la Corte IDH de 2009 repercutieron fuertemente en el sistema legal y obligaron a realizar de manera taxativa cambios de fondo en el conjunto de la administración de justicia en México.

<sup>26</sup> Véase nota en <[http://elperiodicodemexico.com/contenido\\_columnas.php?sec=Nacional-Seguridad&id=7869](http://elperiodicodemexico.com/contenido_columnas.php?sec=Nacional-Seguridad&id=7869)>.

<sup>27</sup> OACNUDH, *Propuesta de reforma constitucional en materia de derechos humanos, elaborada por las organizaciones de la sociedad civil y por académicas y académicos especialistas en derechos humanos*, op. cit.

Los casos de Rosendo Radilla y Campo Algodonero no sólo han sido emblemáticos interna y externamente, sino que sirvieron de amplio debate antes y después de la sentencia, de tal suerte que fueron influyentes en la configuración y contenido de la reforma constitucional de derechos humanos en México y significaron un cambio de paradigma en diversos aspectos: la estandarización internacional de normas, el principio pro persona y la equidad de género.<sup>28</sup>

### a) *El caso Rosendo Radilla. El Estado y la guerra sucia*<sup>29</sup>

Una denuncia iniciada en la CIDH por organismos civiles en 2001 ventiló una etapa de represión autoritaria y de violaciones sistemáticas durante los gobiernos de Díaz Ordaz y Luis Echeverría, que actuaron con plena impunidad contra los movimientos sociales. La Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos y la Asociación de Familiares de Detenidos Desaparecidos y Víctimas de Violaciones a los Derechos Humanos en México llevaron ante la CIDH el caso de Rosendo Radilla Pacheco por desaparición forzada en 1974 en el estado de Guerrero a manos de integrantes del Ejército mexicano y un conjunto de violaciones adyacentes.

La Comisión Interamericana aceptó el 12 de octubre de 2005 la denuncia mediante un informe de admisibilidad. Posteriormente, el 27 de julio de 2007, la CIDH adoptó el Informe de Fondo núm. 60/07, en el cual formuló determinadas recomendaciones para el Estado. El 13 de marzo de 2008, tras haber recibido la información brindada por las partes con posterioridad a la adopción del informe de fondo, y al considerar que “el Estado no había cumplido plenamente con sus recomendaciones”, la CIDH decidió someter el presente caso a la jurisdicción de la Corte IDH.

Según la CIDH, las alegadas violaciones derivadas de este hecho “se prolongan hasta la fecha, por cuanto el Estado mexicano no ha establecido el paradero de la [presunta] víctima ni se han encontrado sus restos”. De acuerdo con lo alegado por la CIDH, “[a] más de 33 años de los hechos, existe total impunidad ya que el Estado no ha sancionado penalmente a los responsables, ni ha asegurado a los familiares una adecuada reparación”.

Por lo anterior, la CIDH solicitó a la Corte IDH que declarase la responsabilidad internacional del Estado por la alegada violación a los derechos consagrados en los artículos 3º (derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica), 4º (derecho a la vida), 5º (derecho a la integridad per-

<sup>28</sup> Véase M. Carbonell y P. Salazar (coords.), *op. cit.*, en particular José Luis Caballero Ochoa, “La cláusula de interpretación conforme y el principio pro persona”, pp. 103-134.

<sup>29</sup> La información de este segmento proviene de la sentencia; véase <[http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_209\\_esp.doc](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_209_esp.doc)>.



sonal), 7º (derecho a la libertad personal), 8º (garantías judiciales) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en perjuicio de Rosendo Radilla Pacheco.

Asimismo, solicitó a la Corte IDH que declarara la responsabilidad internacional del Estado por la alegada violación a los artículos 5º (derecho a la integridad personal), 8º (garantías judiciales) y 25 (protección judicial) de la CADH, en perjuicio de los siguientes familiares del señor Radilla Pacheco: Victoria Martínez Neri (fallecida); Tita, Andrea, Rosendo, Romana, Evelina, Rosa, Agustina, Ana María, Carmen, Pilar, Victoria y Judith, todos de apellido Radilla Martínez. Por último, la CIDH solicitó a la Corte IDH que ordenara al Estado la adopción de determinadas medidas de reparación, pecuniarias y no pecuniarias.

El procedimiento en la Corte IDH tardó un año más, ya que representantes del gobierno mexicano expusieron objeciones y excepciones, sobre todo alegando *incompetencia* porque la firma de la Convención Americana sobre Derechos Humanos fue posterior al hecho denunciado, o por la misma razón de que la Corte IDH carecía de competencia para aplicar la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.

Finalmente, la Corte IDH emitió sentencia el 23 de noviembre de 2009. En ella se hace alusión a que la desaparición forzada de Rosendo Radilla fue una más de las que ocurrieron en ese periodo de *guerra sucia de los años setenta* del Estado y el Ejército contra luchadores sociales, tanto en Guerrero como en otras regiones, y del cual se cita un expediente de la CNDH de 532 casos en donde hubo un patrón de detenciones, tortura y desapariciones forzadas de personas militantes de la guerrilla o identificadas como sus simpatizantes. La sentencia, además, considera la desaparición forzada como violación múltiple a derechos humanos, de carácter continua y permanente.

Se declaró la responsabilidad del Estado mexicano por una serie de acciones y omisiones en la violación a derechos y garantías fundamentales de Rosendo Radilla y familiares, sobre todo por carecer de medidas de derecho interno e incumplimiento de normas básicas de la CADH. El Estado deberá continuar con la búsqueda efectiva y la localización inmediata del señor Rosendo Radilla Pacheco o, en su caso, de sus restos mortales; y se exige el pago y reparación del daño.<sup>30</sup>

Lo más importante de la sentencia fue que la Corte IDH obligó al Estado mexicano a realizar cambios en reformas legislativas: 1) compatibilizar el Código de Justicia Militar con los estándares internacionales; 2) compatibilizar el Código Penal Federal con los estándares internacionales en la materia y de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, y 3) capa-

---

<sup>30</sup> *Ibidem*, pp.103 y 104.

citación y cursos permanentes relativos al análisis de la jurisprudencia del sistema interamericano de protección de los derechos humanos en relación con los límites de la jurisdicción penal militar, así como un programa de formación sobre la debida investigación y juzgamiento de hechos constitutivos de desaparición forzada de personas.

### *b) Caso Campo Algodonero. Femicidios y las muertas de Ciudad Juárez<sup>31</sup>*

El 6 de marzo de 2002 Irma Monreal, madre de una joven víctima, y la Red Ciudadana de No Violencia y por la Dignidad Humana presentaron una denuncia ante la CIDH, alegando la responsabilidad internacional del Estado mexicano por el asesinato cruel de mujeres que fueron encontradas en el sitio conocido como Campo Algodonero en Ciudad Juárez, en la que se revelaba el problema del feminicidio en México.

En la CIDH se conoció como caso González y otras (“Campo Algodonero”, debido a que los cuerpos de las jóvenes Claudia Ivette González, Esmeralda Herrera Monreal y Laura Berenice Ramos Monárrez fueron encontrados en un campo algodounero de Ciudad Juárez el 6 de noviembre de 2001).

El 25 de febrero de 2005 la CIDH declaró la admisibilidad del caso. Más tarde, el 9 de marzo de 2007, aprobó el Informe de Fondo núm. 28/07, fundó la responsabilidad del Estado mexicano por “la falta de medidas de protección a las víctimas, dos de las cuales eran menores de edad; la falta de prevención de estos crímenes, pese al pleno conocimiento de la existencia de un patrón de violencia de género que había dejado centenares de mujeres y niñas asesinadas; la falta de respuesta de las autoridades frente a la desaparición [...]; la falta de debida diligencia en la investigación de los asesinatos [...], así como la denegación de justicia y la falta de reparación adecuada”.<sup>32</sup>

La CIDH demandó al Estado mexicano el 4 de noviembre de 2007; y luego, tras considerar que México no había adoptado sus recomendaciones, la Comisión decidió someter el presente caso a la jurisdicción de la Corte IDH. Durante dos años se procesaron los alegatos del gobierno mexicano y de los organismos civiles representantes de las víctimas. Se presentaron nuevos casos de asesinato de mujeres pero la Corte IDH negó la solicitud de ampliación. El Estado mexicano reconoció responsabilidad parcial por incurrir en investigaciones irregulares.

<sup>31</sup> En este segmento se utilizará la sentencia del caso; véase <<https://www.cjf.gob.mx/Reformas/.../Caso%20Campo%20Algodounero.pdf>>.

<sup>32</sup> *Ibidem*, p. 2.

La sentencia de la Corte IDH del 16 de noviembre de 2009<sup>33</sup> atribuyó responsabilidad internacional y arrojó exigencias tanto para las víctimas y sus familiares como en el sistema de administración de justicia que develaron la debilidad institucional del Estado mexicano y las deficiencias sistemáticas en el debido proceso y en la seguridad jurídica que vulneraron el acceso a la justicia. Además, se reconoció que el tipo de violencia formó parte de una doble discriminación contra la mujer.

La Corte IDH consideró que durante el proceso siguieron cometiéndose feminicidios en Ciudad Juárez y recomendó al Estado levantar un monumento en memoria de las mujeres víctimas de homicidio por razones de género, entre ellas las víctimas de este caso, como forma de dignificarlas y como recuerdo del contexto de violencia que padecieron y que el Estado se compromete a evitar en el futuro, además de otras garantías de no repetición.

Entre las amplias exigencias de reparación que abordó la sentencia se encuentran la obligación de investigar los hechos e identificar, juzgar y, en su caso, sancionar a los responsables de las violaciones; y la identificación, proceso y, en su caso, sanción de los funcionarios que cometieron irregularidades.

En el rubro de no repetición la sentencia va dirigida a mejorar la administración de justicia y destacó la exigencia de estandarización de los protocolos, criterios ministeriales de investigación y servicios periciales y de impartición de justicia para combatir desapariciones y homicidios de mujeres y los distintos tipos de violencia contra las mujeres, conforme al Protocolo de Estambul, el Manual sobre la Prevención e Investigación Efectiva de Ejecuciones Extrajudiciales, Arbitrarias y Sumarias de Naciones Unidas, y los estándares internacionales de búsqueda de personas desaparecidas, con base en una perspectiva de género.

Además, ordenó al gobierno mexicano la creación o actualización de una base de datos que contuviera la información personal disponible de mujeres y niñas desaparecidas a nivel nacional, principalmente genética y muestras celulares de los familiares de las personas desaparecidas que consientan –o que así lo ordene un juez– para que el Estado almacene dicha información personal únicamente con el objeto de localizar a la persona desaparecida; y la creación o actualización de una base de datos con la información genética y muestras celulares proveniente de los cuerpos de cualquier mujer o niña no identificada que fuera privada de la vida.<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> Véase <[www.campoalgodonero.org.mx/sites/default/files/documentos/Sentencia\\_Campo\\_Algodonero\\_0.pdf](http://www.campoalgodonero.org.mx/sites/default/files/documentos/Sentencia_Campo_Algodonero_0.pdf)>.

<sup>34</sup> *Ibidem*, p. 129.

Asimismo, la prohibición a todo funcionario de discriminar por razón de género y, la creación de una figura legislativa para atraer los casos del fuero común al fuero federal cuando se presenten condiciones de impunidad o se acrediten irregularidades de fondo en las averiguaciones previas.

#### IV. Examen Periódico Universal 2009: México en el banquillo

A partir de que México es firmante de varios instrumentos y convenciones internacionales de la ONU, se hizo Estado Parte con la conformación del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, creado el 15 de marzo de 2006 con el objetivo principal de considerar las situaciones de violaciones a los derechos humanos y hacer recomendaciones al respecto. Esta instancia a su vez creó el mecanismo del Examen Periódico Universal (EPU) en 2007, a través del cual examina cada cuatro años el grado de compromiso y la situación de los derechos humanos en los países miembros; es decir, se trata de una herramienta establecida por la comunidad internacional para examinar los avances en esta materia.

El mecanismo del EPU establece el procesamiento de tres vertientes: 1) informe de país sobre la situación de los derechos humanos; 2) información preparada por la OACNUDH proveniente de las visitas y los mecanismos específicos, y 3) información de los organismos de la sociedad civil. Sobre estas tres se valoran los avances y se hacen recomendaciones.

A México correspondió presentarse al EPU por primera ocasión en febrero de 2009 en Ginebra, Suiza, en un contexto sumamente complicado por las políticas de seguridad –*guerra contra la delincuencia*– y militarización fuertemente criticadas por la opinión pública nacional e internacional, y por la violencia en varias regiones del país; además de que se procesaban las sentencias de la CIDH que eran adversas para el Estado mexicano.

En su informe nacional, el gobierno mexicano presentó en cuatro capítulos la situación de los derechos humanos en México: contexto, derechos civiles y políticos, derechos DESCAs; y combate a la discriminación y derechos de grupos específicos (mujeres; personas indígenas; niños, niñas y adolescentes; personas con discapacidad y adultas mayores; y personas que viven con VIH/sida).<sup>35</sup> Sin embargo, de las 56 delegaciones –representantes de países– que intervinieron además de ser diplomáticos fueron hondamente críticos del informe presentado.

---

<sup>35</sup> Véase Primer Informe MEPU SRE, 2011, p. 29, disponible en <<http://www.sre.gob.mx/images/stories/docsdh/informes/informepu.pdf>>.

De las intervenciones se extrajeron 91 recomendaciones, muchas de las cuales fueron la necesidad de armonizar la Constitución y las leyes internas con instrumentos internacionales. De las 91 recomendaciones, el Estado mexicano aceptó 83 y ocho quedaron en espera de respuesta. De éstas, negó su respaldo a tres y aseguró que cinco están cubiertas. Ellas se refieren al restablecimiento de la fiscalía para delitos del pasado; el combate a la tortura y la discriminación; y el acceso a los derechos económicos, sociales y culturales. En el informe final –junio de 2009– rechazó tres recomendaciones y no dio una respuesta clara sobre cinco de ellas, aunque durante el plenario consideró que cuatro se encuentran superadas o resueltas. Las recomendaciones aceptadas constituyeron nuevos compromisos del Estado mexicano ante la comunidad internacional y el Estado se obligó a llevar a cabo las reformas y políticas pertinentes para cumplirlos.

Para las organizaciones civiles mexicanas que intervinieron en el proceso de examen, las recomendaciones rechazadas, relacionadas con la abolición de la práctica del arraigo y para que las autoridades civiles –no las militares– sean las que juzguen las violaciones a las garantías individuales cometidas por elementos castrenses, constituyen trabas que impiden garantizar plenamente los derechos humanos en consonancia con los estándares internacionales.<sup>36</sup>

Después de ser exhibido en el plano internacional, en la intervención del gobierno mexicano en el Pleno del Examen Periódico Universal en junio de 2009 en Ginebra se dijo que “el Congreso examina actualmente varios proyectos de ley encaminados a incorporar enteramente el concepto de los derechos humanos en la Constitución”.<sup>37</sup>

Sin duda que las críticas, recomendaciones y el escrutinio internacional a que fue sometido el Estado mexicano representaron uno de los elementos definitorios para la reforma constitucional de 2011 en México.

## **v. La movilización y otros instrumentos internacionales**

La visibilización internacional que alcanzaron las violaciones a los derechos humanos en el sexenio 2006-2012 atrajo no sólo las críticas de la opinión pública mundial sino también la intervención de diferentes gobiernos e instituciones internacionales, principalmente las de derechos humanos.

---

<sup>36</sup> Red TDT, *op. cit.*

<sup>37</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores, *Informe de México: avances y desafíos en materia de derechos humanos*, México, SRE, 2011, p. 90.

En el momento más álgido de la política de seguridad pública denominada *guerra contra la delincuencia*, en 2010, ya existían pronunciamientos, solicitudes de información, peticiones, relatorías e informes de instancias extranjeras que describían sucesos sobre diversos temas de derechos humanos.

Desde 2006 Amnistía Internacional había difundido informes sobre diversos temas, tanto en sus informes anuales como en los temas específicos que abordó. Destacan el caso Oaxaca (2006), sobre discriminación contra la mujer (2006); y especialmente en su informe de 2010, *El estado de los derechos humanos en el mundo*, fue enfático al subrayar que en México la impunidad fue la norma en los casos de violaciones a los derechos humanos y que persistieron deficiencias en el sistema judicial. El informe remachó sobre las evidencias de vínculos entre autoridades y delincuencia. Cuestionó la militarización y denunció los crímenes masivos contra personas migrantes centroamericanas.

Inclusive diversas dependencias del gobierno de Estados Unidos también en estos años se posicionaron sobre temas de inseguridad y violencia, entre ellos destaca la declaración del director de la Oficina Federal de Investigaciones, quien consideró ante la Cámara de Representantes que la violencia en México había llegado a niveles *sin precedente* y que el gobierno no pudo controlarla; o bien el Reporte Anual sobre Democracia y Derechos Humanos de la Secretaría de Estado, en Washington, D. C., donde se manifestó preocupación por la impunidad y connivencia en la lucha contra el narcotráfico, así como por el hostigamiento a defensores.<sup>38</sup>

Asimismo, informes de Human Rights Watch, de amplia difusión internacional, tuvieron fuerte repercusión en los medios de comunicación; especialmente el estudio *Ni seguridad, ni derechos. Ejecuciones, desapariciones y tortura en la guerra contra el narcotráfico de México*, de 2011, en el que se enumeraron *violaciones sistemáticas y generalizadas* en esta administración gubernamental que se centraron en la tortura, las ejecuciones extrajudiciales y las desapariciones forzadas.

En este marco se produjeron frecuentes y variadas críticas de legisladores y gobiernos extranjeros que enviaron *misiones* para conocer la problemática, como el Parlamento Europeo y los parlamentos alemán e italiano, por la militarización de la lucha contra las drogas y la violación a los derechos humanos.

Las presiones internacionales se sumaron a las movilizaciones sociales de activistas y población por el hartazgo de la opinión pública en México, las cuales se fueron acrecentando hasta hacer

---

<sup>38</sup> Véanse respectivamente “Niveles ‘sin precedente’ de violencia en México, advierte el director de la FBI”, en *La Jornada*, México, 7 de abril de 2011, p. 11; “‘Inquieta’ a EU el hostigamiento contra activistas de derechos humanos”, en *La Jornada*, México, 9 de abril de 2011, p. 11.

ineludible la necesidad de cambios y forzar las reformas de 2011 en materia de derechos humanos. Los cambios que se hicieron en esta materia vienen a llenar un hondo vacío, puesto que en la Carta Magna no se reconocían como tales. A partir de ahora los derechos humanos se consagraron en el capítulo I del título primero de la Constitución al denominarse “De los derechos humanos y sus garantías”.

Dos grandes modificaciones de esa reforma fueron, por una parte, la apertura al derecho internacional, que implica la sujeción del Estado a las jurisdicciones externas, al reconocer que los derechos humanos y los mecanismos de garantía se ejercerán bajo la Constitución y los tratados internacionales; por la otra, se incorporó el principio de interpretación pro persona, que implica que cuando existan distintas interpretaciones posibles de una norma jurídica, se deberá elegir aquella que más proteja al titular de un derecho humano.

Dos últimos intentos para revertir esta reforma se produjeron dentro de los propios poderes del Estado. En la Cámara de Diputados, el coordinador de la Junta de Coordinación Política, Francisco Arroyo, en enero de 2013 intentó modificar el artículo 1º constitucional con el objeto de que si hubiera *contradicción* entre la Constitución y los tratados internacionales, prevaleciera el texto constitucional y así preservar la *supremacía constitucional*, a lo cual no se dio seguimiento por la presión de la opinión pública y de las organizaciones internacionales de derechos humanos.

En la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), algunos magistrados mantuvieron resistencia sostenida contra la reforma de 2011. En diferentes momentos se ha puesto a discusión mediante tesis contradictorias, a tal grado que en septiembre de 2013 el Pleno de la SCJN aprobó poner límites si la aplicación de los tratados internacionales en materia de derechos humanos contradice la Constitución,<sup>39</sup> lo cual constituye en la práctica regresiones significativas a la reforma.

Pero los principales intentos de minimizar la plenitud de la reforma en materia de derechos humanos fueron de los poderes Legislativo y Ejecutivo, que tenían que aprobar normas secundarias en los 12 meses siguientes sobre reparación del daño, asilo, en materia de suspensión de derechos y garantías que reglamenta el artículo 29, y la reglamentación del artículo 33 constitucional en materia de expulsión de personas extranjeras. Se incumplió el plazo, evitando la aplicación a cabalidad de las reformas constitucionales, lo cual se realizó hasta abril de 2014.

---

<sup>39</sup> “La SCJN aprueba límites a derechos humanos en tratados internacionales”, en CNN, 3 de septiembre de 2013, disponible en <<http://mexico.cnn.com/nacional/2013/09/03/la-scnj-aprueba-limites-a-derechos-humanos-en-tratados-internacionales>>.

## VI. Conclusiones

Una prolongada y exasperante transición ha pasado México, no sólo en los temas políticos sino también en materia de justicia y derechos humanos. El Estado mexicano mantuvo por varias décadas, en casi todo el siglo xx, fórmulas *soberanistas* que invocaron la no intervención externa en asuntos domésticos, acompañadas con un activismo y solidaridad a favor de causas reconocidas de la comunidad internacional. El gobierno mexicano demostró por mucho tiempo que los conflictos internos podrían resolverse con normas y justicia existentes en el país, donde se ponía en alto el *juicio de amparo* que en muchos países de la región era inexistente.

De ese modo muchos problemas sociales e innumerables sucesos sobre derechos civiles (seguridad personal, debido proceso) no pudieron trascender y fueron ahogados tanto por el peso del burocratismo estatal como por la negligencia de la administración de justicia, o bien por el fuerte peso del autoritarismo mexicano. Sin embargo, hechos como el movimiento estudiantil de 1968 y la *guerra sucia* de los años setenta, prolongada a los ochenta, entre otros casos, mostraron que el sistema judicial mexicano se encontraba en una fase de decadencia y falta de autonomía que le impidió cumplir su función.

La irrupción y presencia del sistema internacional de derechos humanos y del interamericano en el nivel regional en los años setenta no motivó ninguna modificación de fondo en el sistema jurídico mexicano. La colusión de poderes constituía un bloque compacto y no operaba el sistema de contrapesos ante un presidencialismo a ultranza.

Las masacres en comunidades indígenas a manos de policías y militares en los años noventa, así como la prevalencia de delitos de lesa humanidad (desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales y tortura) prendieron los focos rojos en la comunidad de las Naciones Unidas y en los organismos internacionales de derechos humanos. Los gobiernos empezaron a dudar de la justicia mexicana. Estos crímenes rebasaron el dicho de que *la ropa sucia se lava en casa*, y la presencia de instituciones externas empezó a extenderse paulatinamente con *misiones*, relatorías y grupos de expertos en derechos humanos.

Con la alternancia del gobierno en 2000-2006 ya no se pudo evitar la cada vez más fuerte intervención de instancias protectoras de derechos humanos. Empezó la diplomacia de los derechos humanos. Los tratados y convenciones se fueron firmando, aunque no todos empezaron a hacerse realidad. En este marco llegaron la OACNUDH y la CIDH, ante la cual ya se habían promovido quejas y denuncias. Era tal el grado de deterioro del sistema judicial que no se pudieron contener las condiciones de impunidad, injusticia e inseguridad pública. A ello se agregó la extendida fuerza del crimen organizado.



El nuevo gobierno de 2006-2012 centró su política de gobierno en la seguridad pública, a la que llamó *guerra contra la delincuencia*; y militarizó la lucha contra el narcotráfico, sacando al Ejército y a la Marina a las calles. Esto dio por resultado una violencia generalizada, con magros resultados y con un efecto negativo multiplicador en el tejido social que destrozó las relaciones sociales de familias y comunidades en todos los rincones del país; en consecuencia, se dio una conculcación generalizada de derechos humanos.

Fue en este periodo cuando la presencia del sistema internacional de derechos humanos adquirió su vigencia e intervino con vigor. Diversos mecanismos de la ONU generaron reveladores informes y la justicia interamericana (CIDH y Corte IDH) hizo su aparición en 2009. Las resoluciones de esta última fueron vinculatorias y el Estado mexicano tuvo que empezar a realizar cambios de fondo en el sistema de justicia, hasta ese momento intacto. En 2010 por primera vez México se presentó en una instancia de derechos humanos, el Consejo de Derechos Humanos de la ONU. Ahí recibió un fuerte revés que le señaló que ya no es un islote y que no está solo en la protección y justicia de los derechos.

Las fuertes presiones internacionales, por las vías diplomática y mediática, de gobiernos, instituciones, y de organismos públicos y civiles se sumaron a la demanda de realizar cambios profundos en materia de derechos humanos y administración de justicia. En ello coincidieron las movilizaciones de diferentes sectores de la sociedad y la opinión pública mexicanas. Por primera ocasión en décadas, el Estado mexicano adoptó las resoluciones externas con gran repercusión para el orden interno. Fue así como se realizó la reforma constitucional de derechos humanos de 2011 que reconoce plenamente la interpretación conforme de la Carta Magna y los tratados internacionales, así como también el principio pro persona en el que el juzgador debe elegir la mejor norma en beneficio de la persona.

Con ello, a pesar de las resistencias e intentos regresivos desde instancias del poder, México se abre al derecho internacional en términos de escrutinio permanente y jurisdiccional, con normas y tribunales externos en materia de derechos humanos. La irrupción e instalación del sistema internacional fueron satisfactorios.

## VII. Bibliografía

- Amnistía Internacional, *El estado de los derechos humanos en el mundo 2011*, Amnistía Internacional, 2011, disponible en <[http://files.amnesty.org/air11/air\\_2011\\_full\\_es.pdf](http://files.amnesty.org/air11/air_2011_full_es.pdf)>.
- Arias, Alan, *Aproximaciones teóricas al debate contemporáneo de los derechos humanos*, México, CNDH, 2011.

- Bobbio, N., *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.
- CIDH, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en México*, Washington, D. C., CIDH, 1998, disponible en <<http://www.cidh.org/countryrep/Mexico98sp/indice.htm>>.
- Corte IDH, *Caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos*, Costa Rica, 2009, disponible en <[http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_216\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_216_esp.pdf)>.
- , *Sentencia Campo Algodonero*, 2009, disponible en <[http://www.campoalgodonero.org.mx/sites/default/files/documentos/Sentencia\\_Campo\\_Algodonero\\_0.pdf](http://www.campoalgodonero.org.mx/sites/default/files/documentos/Sentencia_Campo_Algodonero_0.pdf)>.
- González Ruiz, José Enrique, “Una fiscalía fracasada y la guerra sucia sin justicia”, en González Ruiz, José Enrique (coord.), *Balance de los derechos humanos en el “sexenio del cambio”*, México, UACM/Grupo Parlamentario del PRD, LX Legislatura/Cámara de Diputados, 2009.
- HRW, *Ni seguridad, ni derechos. Ejecuciones, desapariciones y tortura en la “guerra contra el narcotráfico” de México*, 2011, disponible en <<http://www.hrw.org/es/reports/2011/11/09/ni-seguridad-ni-derechos>>.
- Ignatieff, M., *Los derechos humanos como política e idolatría*, Barcelona/Buenos Aires, Paidós (Estado y sociedad), 2003.
- “‘Inquieta’ a EU el hostigamiento contra activistas de derechos humanos”, en *La Jornada*, México, 9 de abril de 2011, p. 11.
- “La SCJN aprueba límites a derechos humanos en tratados internacionales”, en CNN, 3 de septiembre de 2013, disponible en <<http://mexico.cnn.com/nacional/2013/09/03/la-scjn-aprueba-limites-a-derechos-humanos-en-tratados-internacionales>>.
- Méndez, Ricardo, “México, la Aceptación de la Jurisdicción Obligatoria de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. xxxiii (99), México, 2000.
- “Niveles ‘sin precedente’ de violencia en México, advierte el director de la FBI”, en *La Jornada*, México, 7 de abril de 2011, p. 11.
- OACNUDH, *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para Derechos Humanos en México, 2003, disponible en <<http://www.sre.gob.mx/images/stories/docsdh/igualdad/diagmexico.pdf>>.
- , *Propuesta de reforma constitucional en materia de derechos humanos, elaborada por las organizaciones de la sociedad civil y por académicas y académicos especialistas en derechos humanos*, México, OACNUDH, 2008, disponible en <[http://www.infosal.uadec.mx/derechos\\_humanos/archivos/18.pdf](http://www.infosal.uadec.mx/derechos_humanos/archivos/18.pdf)>.
- Red TDT, *Informe de la situación de los derechos humanos en México*, presentado en el 124º periodo de sesiones de la CIDH, 6 de marzo de 2006.
- , “México, a dos años del Examen Periódico Universal. Balance del cumplimiento de las recomendaciones emitidas por el Consejo de Derechos Humanos de la ONU”, Red TDT, 2011.

- Requesens Galnares, A., “La administración del presidente Vicente Fox ante el sistema universal de protección de los derechos humanos”, en González Ruiz José Enrique (coord.), *Balance de los derechos humanos en el “sexenio del cambio”*, México, UACM/Grupo Parlamentario del PRD, LX Legislatura/Cámara de Diputados, 2009.
- Robertson, G., *Crímenes contra la humanidad. La lucha por una justicia global*, Madrid, Siglo XXI, 2008.
- Saltalamacchia, Natalia, y Ana Covarrubias, “La dimensión internacional en la reforma de derechos humanos: antecedentes históricos”, en Carbonell, M., y P. Salazar (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, UNAM, 2011.
- Secretaría de Relaciones Exteriores, *Informe de México: avances y desafíos en materia de derechos humanos*, SRE, 2011.
- Viegas E. Silva, M., “El Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: seis años después”, en *Sur, Revista Internacional en Derechos Humanos*, vol. 10, Sao Paulo, diciembre de 2013, disponible en <<http://www.surjournal.org/esp/conteudos/pdf/18/miolo.pdf>>.