

LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO: 200 AÑOS DE LUCHA INFRUCTUOSA

Ricardo J. SEPÚLVEDA I.

La democracia, el desarrollo y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales son conceptos interdependientes que se refuerzan mutuamente. La democracia se basa en la voluntad del pueblo, libremente expresada, para determinar su propio régimen político, económico, social y cultural, y en su plena participación en todos los aspectos de la vida. En este contexto, la promoción y protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional deben ser universales y llevarse a cabo de modo incondicional.

Conferencia Mundial de Viena (1993)

SUMARIO: I. Introducción. II. Una primera aproximación general. III. Los derechos humanos en los textos constitucionales. IV. La falta de incorporación de las normas internacionales de derecho internacional a nivel interno. V. El sistema de protección de los derechos humanos. VI. Conclusiones. México, sin una verdadera política de derechos humanos.

I. INTRODUCCIÓN

La celebración del bicentenario ha supuesto una difícil tesitura en nuestro país. Con muchas dudas nos hemos acercado a la celebración

de este bicentenario; discutimos sobre los verdaderos motivos para celebrarlo, el gobierno se esfuerza por aprovechar el momento y generar unidad nacional; las críticas, en cambio, se elevan de tono. En el fondo todos reconocemos la trascendencia del momento y de hecho quisiéramos tener más claros los motivos de la celebración.

Lo que hay detrás de estos sentimientos encontrados es la realidad misma, un panorama de claroscuros que nos arroja el balance de estos doscientos años; hay cosas muy buenas y positivas que se han logrado, pero permanecen problemas igualmente graves que no hemos logrado superar: hemos avanzado pero no lo suficiente, quizá, inclusive, no lo que esperábamos.

Sin embargo, con una visión más amplia, podemos considerar que en México ocurre lo que en cualquier otro lugar de este mundo en donde, si por cualquier motivo se hacen balances históricos, la conclusión debe ser al menos similar. La historia de la humanidad está llena de claroscuros y de contradicciones, en ningún lugar todas las cosas ocurren positivamente y particularmente en la época actual las paradojas dominan el panorama.

Además, el tema de los derechos humanos es un enfoque especialmente crítico para la historia, ya que así como se han logrado avances en el reconocimiento de la igual dignidad para todos los seres humanos, cada época histórica supone nuevos retos, también en la nuestra, así tenemos, por ejemplo, los actuales problemas de discriminación racial ante los fenómenos migratorios universales, la esclavitud moderna, como se le ha denominado a la trata de personas.

En México hemos recorrido –juntos– un largo camino, sorteando obstáculos de toda índole y ese es el motivo de celebración. Hemos crecido y avanzado como nación. Sin embargo tenemos problemas que no corresponden a la edad –digámoslo así– de nuestro país, al menos no comparativamente. Sentimos y estamos claros de que hemos perdido muchas oportunidades y hoy somos un país que no logra brindar a sus ciudadanos todos los bienes y servicios que como organización desarrollada debiera.¹

¹ La organización estatal tiene como razón de justificación la de brindar a sus ciudadanos los bienes públicos que en lo particular no podrían obtener, tales como seguridad, servicios, legalidad, etc. Esta es una de las premisas sobre la construcción de cualquier cuerpo social. Cuando esto no se puede dar se pierde la justificación y se debilita la legitimidad en el ejercicio del poder.

Por lo tanto, es esta una época de reflexión de “examen de conciencia”, no solamente para hacer especulaciones teóricas, históricas, seudointelectuales, etc., sino para identificar adecuadamente los errores y poderlos corregir. Esta es la verdadera gran oportunidad que nos brinda el bicentenario.

Es por ello que hacer un análisis de los avances que ha tenido el derecho y cada una de sus ramas en nuestra historia independiente, la que, por supuesto, no abarca toda la génesis de la nación mexicana,² impone la obligación de asumir una actitud crítica que nos permita abandonar el análisis de los aspectos puramente formales y lograr una verdadera evaluación de la realidad en términos de los fines del derecho; es decir, se trata de hacer un análisis de justicia más que de legalidad, en donde podamos advertir si realmente los avances en materia de formación de leyes corresponden a los bienes jurídicos concretos obtenidos: justicia, seguridad y bien común.³

Uno de los capítulos más mercedores de este análisis y que obliga necesariamente a profundizar en los aspectos materiales del derecho, es el de los derechos humanos. Esto se da porque, en primer lugar, se trata del tema fundamental sobre el que ha de ser sopesado el avance de una sociedad y/o Estado.⁴ Las sociedades democráticas han encontrado en los derechos humanos los indicadores más objetivos para concretar sus tareas y objetivos. Estamos absolutamente convencidos que en este sentido los derechos humanos se han transformado en herramientas de medición para el desarrollo social, económico y humano.

Hay otro punto y es el segundo aspecto por el que los derechos humanos son un tema de especial relevancia para la valoración que se haga en el bicentenario, se trata de la evidencia que tenemos de estar

² Como nación, México se conforma antes de su independencia, contribuyen a su integración tanto los elementos anteriores a la colonia como los de los tres siglos de convivencia con la Corona española, esta aclaración nos permite ubicar correctamente los alcances de la celebración del bicentenario.

³ Entendemos éstos como los fines del derecho y como bienes interrelacionados que se encuentran en permanente tensión dialéctica. Al respecto se puede acudir a *Los fines del derecho, bien común, justicia, seguridad; Le Fur, Delos, Radbruch, Carlyle*, UNAM, México, 1938.

⁴ La perspectiva que caracteriza al movimiento constitucional moderno subraya la protección de los derechos humanos como la tarea fundamental del Estado constitucional y del derecho constitucional, por tanto. Un planteamiento general de esta tendencia se puede encontrar en *Significado de los derechos fundamentales. Manual de derecho constitucional*, Conrado Hesse, Ed. Marcial Pons, Madrid, 1994.

enfrentando una problemática de especial gravedad en el momento actual en este campo. Las actuales circunstancias de inseguridad y violencia creciente, por un lado, que aquejan a la sociedad mexicana, y, por otro, la lacerante y resistente desigualdad y marginación que prevalece en el Estado mexicano, son alertas que nos mueven a la reflexión y que nos deben llevar a la posterior acción.

El énfasis que ponemos en la importancia de dar cabida a un balance con perspectiva de realismo no es en menoscabo de que se deban atender igualmente a los aspectos formales, es decir, el desarrollo de las instituciones jurídicas y el análisis del progreso legislativo y jurisprudencial; por ello en el presente ensayo abordaremos tanto las valoraciones más concretas y vivenciales, al mismo tiempo que referiremos la evolución que han tenido las instituciones jurídicas que más impacto tienen con los derechos humanos, buscando hacer una amalgama entre ambas para lograr una visión lo más integral posible.

Antes de presentar el análisis concreto nos corresponde hacer dos aclaraciones pertinentes. La primera es la referente al uso del término derechos humanos, que será el que utilicemos, para referirnos a lo que también se suele denominar derechos fundamentales o garantías individuales en el ámbito constitucional. Nuestro propósito no es, por supuesto, el de generar una discusión a este respecto, sino el de utilizar el término más adecuado, desde nuestro punto de vista, para referirnos a los derechos que por ser inherentes al ser humano son reconocidos y protegidos a nivel de la Constitución y de otros ordenamientos como los tratados internacionales.⁵ No es ni el lugar ni el momento para profundizar en estas distinciones o provocar una discusión de esta índole y consideramos que la utilización del término derechos humanos sirve para significar debidamente tanto el ámbito formal de protección de estos derechos como la realidad humana que envuelven y que es también motivo de valoración en estas páginas. Sirva, por tanto, esta aclaración para permitirnos utilizar el término derechos humanos en su más amplio significado.

⁵ Definitivamente consideramos que desde el punto de vista filosófico, político y también jurídico el término derechos humanos es el que mejor contribuye a la defensa de la esfera jurídica del individuo; no obstante, hay diversas opiniones al respecto y, en ese sentido, diferente terminología utilizada en los textos constitucionales. Estas diferencias son apuntadas por Miguel Carbonell en *Los derechos fundamentales en México*, Porrúa, UNAM, CNDH, 2005, pp. 6-10.

La segunda apreciación se refiere al valor que pueden llegar a tener en la materia de derechos humanos, y en general en cualquier ámbito de las instituciones sociales, las valoraciones de carácter histórico, ya que no cabe duda que los hechos han de apreciarse en su propia contextualidad y no existen —como en otros ámbitos de la realidad— reglas fijas que nos permitan juzgar con rigidez el desarrollo de las instituciones sociales. Un Estado, una sociedad, como bien lo señala Isaiah Berlin,⁶ está sujeto a una serie de factores contingentes, particularmente el de la libertad humana, que no permite conjeturar sobre un seguro devenir. A pesar de esto, y con la debida reserva, lo que sí es posible y éste es el sentido de este trabajo, es tratar de entender las causas de determinados problemas presentes en las omisiones del pasado.

Ningún Estado o sociedad está exento de enfrentar problemas que en alguna época parecieron superados, pero no podemos negar la relación causal —aunque sea relativa— que existe entre las conductas sociales de distintas épocas. Esto, llevado al caso de los rezagos o problemáticas sociales, tiene mucho sentido en cuanto al interés de hacer ejercicios de diagnóstico, de autoconocimiento de la realidad social, pero también lo tiene en cuanto a buscar superar obstáculos que se enraízan o que se vuelven prácticamente invisibles.

En este sentido, el observar que en México se siguen presentando problemáticas de derechos humanos propias de los momentos de Estados en formación, como puede ser la de no poder conformar un verdadero sistema de justicia confiable e imparcial, es una magnífica oportunidad para ahondar en la evaluación que hagamos sobre la fortaleza de los cimientos que hemos fincado en nuestra historia y en las omisiones de las que somos responsables.

Reflexionar sobre las problemáticas de derechos humanos es un ejercicio doloroso, fuerte, pero a la vez un tema insoslayable para el bicentenario.

II. UNA PRIMERA APROXIMACIÓN GENERAL

Si hacemos un repaso de lo que han sido los grandes hitos históricos en materia de derechos humanos en México, lo primero que debe

⁶ *El sentido de la realidad*, Taurus, Madrid, 2000.

mencionarse es el propio hecho de la independencia como un acto de reivindicación de derechos, en concreto del derecho que tiene toda sociedad —y los individuos que la conforman— de decidir su *iter* político.⁷ Los movimientos de independencia de los siglos XVIII y XIX se dieron bajo el impulso del individualismo que propugnó por la defensa de los “derechos del hombre y del ciudadano”.⁸ Las proclamas insurgentes de Jefferson, Adams, Bolívar y Morelos, se basaron en un concepto fuerte de los derechos humanos como realidades inalienables, anteriores al poder político y pertenecientes a cada individuo.⁹

Evidentemente, el concepto que se conoció en ese momento era muy limitado con respecto al contenido que se le otorga actualmente, pero lo interesante a subrayar es el hecho mismo de la presencia de un concepto individualista —y por lo tanto centrado en el ser humano— que impulsó el movimiento social hacia la construcción de nuevos Estados-nación.

A este respecto hay que tener muy presente que el Estado moderno surgió bajo el amparo del más puro individualismo y que, por lo mismo, nació vinculado con una misión de protección al ciudadano, al ser humano concreto. Estado moderno y derechos individuales fueron dos caras de la misma moneda en el surgimiento histórico del Estado. Esta realidad histórica sirvió de base para que, en el marco de la teoría del Estado, se construyera toda una argumentación filosófica

⁷ Artículo 1o. del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos. *Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural.*

⁸ Se puede abundar en este planteamiento en “Derechos del hombre y guerra civil: un problema sin solución. 1810-1821”, en *Derechos del hombre en México durante la guerra civil de 1810*, María Eugenia Terrones López, Comisión Nacional de los Derechos Humanos e Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, México, 2009.

⁹ En la Declaración de Independencia de Estados Unidos se lee: *Sostenemos que estas verdades son evidentes en sí mismas: que todos los hombres son creados iguales; que son dotados por su Creador de ciertos derechos inalienables; que entre éstos están la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad; que para garantizar estos derechos se instituyen entre los hombres los gobiernos, que derivan sus poderes legítimos del consentimiento de los gobernados.* En el Acta de Independencia de México, se lee también: *Restituida, pues, cada parte del Septentrión al ejercicio de cuantos derechos le concedió el autor de la naturaleza, y reconociendo por inajenables y sagrados las naciones cultas de la tierra, en libertad de constituirse del modo que más convenga a su felicidad, y con representantes que pueden manifestar su voluntad y sus designios.*

y política orientada a considerar al Estado como el instrumento social idóneo para evitar los abusos de poder y proteger a los individuos.

Esta idea tan diáfana, posteriormente se resquebrajó, durante todos los incidentes trágicos del siglo XX, y el Estado dejó de tener el monopolio de la protección de los derechos humanos, llegándose a considerar como su principal y potencialmente más peligroso violador. La doctrina internacional de los derechos humanos es precisamente lo que persigue, generar mecanismos de vigilancia sobre las acciones violatorias del Estado.¹⁰

Sin embargo, en ese momento, recuperar la capacidad de decisión política, como un derecho colectivo, por parte de una nación que tenía claros lazos de unidad y de vinculación, supuso un paso fundamental en el reconocimiento de los derechos humanos. La declaración de independencia, la expedición del Acta Constitutiva y la primera Constitución Federal de 1824, hicieron posible que se establecieran las bases de un nuevo Estado que tuvo como primer objetivo la salvaguarda de los derechos de libertad e igualdad señalados en dichos textos.

Lo que fue un primer paso tuvo una vigencia efímera. El único momento de normalidad constitucional lo fue el periodo de gobierno de nuestro primer Presidente Constitucional, Guadalupe Victoria; a partir de la segunda elección el clima de inestabilidad constitucional privó durante los siguientes años, hasta 1867 con la restauración de la República. Esta situación que dañó sensiblemente las bases del andamiaje social y cultural de una incipiente nación, no permitió siquiera el desarrollo básico de las instituciones estatales, menos aún de las que estuvieran dirigidas a la protección de los derechos humanos.

Es por ello que el siglo XIX, en un análisis general sobre la situación de los derechos humanos, no puede valorarse adecuadamente, porque en realidad el Estado no funcionó como tal. La viabilidad de un nuevo Estado-nación se mantuvo en duda durante prácticamente todo este siglo y aunque durante él se hicieron esfuerzos para crear instituciones que protegieran los derechos humanos, la realidad fáctica imperó por encima de las reglas jurídicas. Una de esas instituciones

¹⁰ Esta tesis de la internacionalización de los derechos humanos es explicada con amplitud por Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona, en *Derecho constitucional mexicano y comparado*, Porrúa, México 2009.

fue, por ejemplo, el juicio de amparo, cuyos orígenes se remontan a nivel constitucional al Acta de reformas de 1847.

Fue hasta 1867, con el fin de la intervención francesa, cuando en lo que se llamó la etapa constitucional,¹¹ se consolidó y tomó realidad México como Estado-nación. Este paso fue fundamental para que pudiera comenzarse realmente a cimentar un sistema jurídico que fuera funcional y sobre el que se pudiera apoyar la protección de los derechos humanos.

La situación que se vivió en México respecto a los derechos humanos en esa época, se puede plantear en términos muy llanos: la protección a los derechos humanos es una tarea que se apoya en dos pilares fundamentales: primero, en la efectividad de un sistema jurídico y, en segundo término, en una cultura social con valores sólidos de respeto y tolerancia. En México, durante esa época, no existió un sistema jurídico en operación.

De esa forma los análisis que se pueden hacer en estos años, y los haremos más adelante, se refieren a aspectos fundamentalmente formales. Es de suponerse que las circunstancias de desorden social redundaran en masivas violaciones a derechos humanos, como de hecho ocurrió.

El año de 1867 es la fecha que se elige para marcar el cambio hacia el periodo de estabilidad constitucional y que coincide con la vigencia de la Constitución de 1857. En esa época ya se habían dado dos pasos fundamentales en la definición jurídico-conceptual de los derechos humanos: uno de ellos fue el surgimiento del juicio de amparo y otro el reconocimiento de los derechos humanos como realidades inherentes al ser humano y anteriores al Estado, en el artículo 1o. de la Constitución de 1857. Desde el punto de vista de la definición constitucional este fue el momento cúspide para los derechos humanos, más allá de las dificultades reales y prácticas que se siguieron presentando.

En 1916-1917, cuando se discute en el Constituyente Permanente el primer capítulo referente a los derechos humanos pesa más la realidad que el discurso teórico. Queda claro entre las discusiones de los constituyentes que estaban recogiendo una fuerte exigencia

¹¹ Esta es la clasificación histórico-constitucional (etapa constitutiva y etapa constitucional) que hace José Bravo Ugarte en *Compendio de historia de México*, México Jus, 1948.

social, los abusos cometidos contra los más desprotegidos se habían hecho al amparo o ante la omisión de las autoridades sin que el amplio postulado de la Constitución de 1857 pudiera significar nada.

Se trataba de una dicotomía insoportable que se vivió durante la vigencia de la Constitución de 1857, donde convivían una declaración maximizada e idealista y una realidad de desigualdad y abusos inexorable.

Fue por ello, entre otras razones por las que durante las discusiones se argumentó en contra de dar cabida a conceptos filosóficos dentro de la Constitución y a la necesidad de juridificar a los derechos humanos.¹² De esa forma se encontró como solución la de utilizar el término *garantizar* como una salvaguarda que obligara a que el sistema jurídico no solamente declarara cuáles eran los derechos sino que lograra su vigencia efectiva. La buena y recta intención de los constituyentes de ese momento resultó, sin embargo, un revés lamentable para la conceptualización y para la posterior protección jurídica de los derechos humanos.

Lo que sucedió con la redacción del artículo 1o. de la Constitución de 1917 (*todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece*), fue que nubló el concepto de derechos humanos y generó una interpretación restrictiva de estos derechos, los cuales podían ser sólo los de la Constitución y la interpretación debía apegarse lo más posible a su letra. El camino que siguió la Suprema Corte de Justicia durante todo el siglo XX confirmó esta tendencia restrictiva.

Una visión panorámica del siglo XX nos representa en primer lugar la reivindicación de los derechos sociales que formó parte de las pugnas de la Revolución de 1910 y que se plasmó en el texto constitucional de 1917, con ello México se situó a la vanguardia del reconocimiento de los derechos humanos y de los avances constitucionales.

Ante esta mención debe ampliarse la visión de lo ocurrido a nivel constitucional, ya que si bien en el inicio del siglo XX, México actualizó sus instituciones constitucionales para el inicio de su nueva

¹² Congreso Constituyente de 1916, pp. 32 y ss. *Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus constituciones*, Porrúa y Cámara de Diputados, 2003.

etapa como nación, no ocurrió lo mismo a final de ese siglo, cuando se dio un movimiento mundial de renovación constitucional después de la posguerra y en donde las constituciones, en lo general, incluyeron un concepto de derechos humanos más amplio y criterios de mayor protección a derechos humanos.¹³ México, a pesar de haber vivido todas esas transformaciones sociales no ha logrado concretar un proceso de renovación constitucional que se vuelve cada vez más urgente.¹⁴ Este rezago ha sido particularmente grave para la revisión de nuestro sistema político, pero también para la eficacia en la protección de los derechos humanos.

En cuanto a la historia del siglo XX, esta fue una época negra de autoritarismo para los derechos humanos en el que el sistema jurídico se subordinó a las prioridades de las acciones políticas y de gobierno. Sufrimos una guerra sucia –como la gran mayoría de los países de Latinoamérica– y mantuvimos una doble realidad: la de un cumplimiento formal de la ley y la de una negación fáctica de los derechos humanos.

Las consecuencias de esta dualidad han sido más profundas y más dañinas de lo que se esperaba, ya que no se trata solamente de que

¹³ Al respecto se refiere el documento de la oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de Naciones Unidas en México, *Propuesta de reforma constitucional en materia de derechos humanos*, México, 2008: “Un número importante de países se ha sumado a esta experiencia, debido a que en los últimos 50 años han realizado procesos de reforma constitucional integral o, han adoptado nuevas constituciones como un derivado de sus procesos de transición política. Tal es el caso, por citar algunos ejemplos, de las llamadas constituciones de posguerra, como la italiana de 1947, la alemana de 1949 o la francesa de 1958. También ha sido el caso de las constituciones que han surgido como resultado de la transición de regímenes autoritarios a sistemas de gobierno democráticos; en este segundo supuesto encontramos, entre otras, a la Constitución portuguesa de 1976 y a la Constitución española de 1978. De manera más reciente algunos países de Europa del Este han adoptado nuevas constituciones tras la caída del bloque comunista, mientras que son muchos los países americanos que recientemente han reformado por completo sus constituciones o han emitido nuevos textos constitucionales; tal es el caso de las constituciones de Canadá (1982), Brasil (1988), Guatemala (1985), Colombia (1991), Perú (1993), Ecuador (1998) y Venezuela (1999). En la mayoría de las leyes fundamentales referidas se ha establecido un catálogo de derechos humanos, en sintonía con los instrumentos internacionales y regionales en la materia”.

¹⁴ El más reciente esfuerzo institucional por concretar este proceso de reforma del Estado se encuentra en la Ley para la Reforma del Estado, expedida por el Congreso de la Unión el 13 de abril de 2007. En su exposición de motivos y en su articulado se expresa la necesidad de llevar a término este proceso. También puede consultarse lo que se recopiló en el año 2002, *Estrategias y propuestas para la Reforma del Estado*, UNAM, III, 2002.

esto significó el contexto que propició las violaciones solapadas a derechos humanos entendidas como un instrumento de control y gobernabilidad, sino que fue una de las causas que propagó una cultura de legalidad formal, pero de ilegalidad real que en el momento actual es uno de los peores lastres para poder avanzar en la construcción de un verdadero Estado de Derecho. El *modus vivendi* que generalizó este sistema consistía en generar mecanismos para compatibilizar la corrupción con el cumplimiento de la ley.

Las etapas de la transición democrática y de la alternancia en los poderes ejecutivo y legislativo, tanto federal como local, a partir de 1997, generaron un espacio mayor para los derechos humanos y esto permitió que las organizaciones de la sociedad civil pudieran tener mayor incidencia en sus peticiones y reclamos. De ahí derivó, en el año 2000, por iniciativa expresa de las organizaciones de la sociedad civil mexicana, la firma del acuerdo de cooperación técnica entre el Estado mexicano y la Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de Naciones Unidas.

Un hecho relevante de la última etapa del siglo XX fue la decisión de crear un sistema de protección no jurisdiccional de los derechos humanos, bajo la influencia del *ombudsman* sueco y del defensor del pueblo español,¹⁵ que se concretó en la creación constitucional de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y las de las 32 comisiones locales. El esfuerzo de recursos materiales, técnicos y jurídicos con que se ha dotado a este sistema ha llevado a que se considere el más grande del mundo.

El avance que significó la creación de este sistema fue uno de los más importantes en la materia durante el final del siglo pasado, a partir de ese momento se impulsó una mayor conciencia social sobre el tema de los derechos humanos y se crearon espacios de denuncia social. Sin embargo, el sistema sigue siendo insuficiente y de hecho ha sido considerado ineficiente por organizaciones internacionales que han hecho evaluaciones sobre el mismo.¹⁶

¹⁵ Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, pp. 509 y ss.

¹⁶ Esta fue la postura manifestada por la organización internacional de derechos humanos *Human Rights Watch*, en el informe publicado en febrero de 2008: *La Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Una evaluación crítica*. <http://www.hrw.org/es/reports/2008/02/12/la-comisi-n-nacional-de-los-derechos-humanos-de-m-xico-0>.

Es preciso destacar que dentro de las propuestas que se generaron en los momentos denominados de la transición existió la decisión de fincar este proceso de carácter político en la apertura del tema de los derechos humanos, tanto a nivel internacional como interno. De aquí derivó la ratificación de un amplio número de tratados internacionales de derechos humanos, la invitación abierta del gobierno mexicano a relatores y relatoras de la Organización de Estados Americanos y de la Organización de Naciones Unidas, etc.

Esfuerzos de carácter político continuaron con este proceso que tuvo como principales resultados la elaboración de programas de políticas de derechos humanos, con carácter nacional, en 1997, 2004 y 2008.¹⁷

Otro capítulo relevante en una reseña general histórica sobre lo ocurrido en el tema de los derechos humanos en México lo han sido los reiterados intentos de modificar la Constitución en lo referente al concepto de derechos humanos y al sistema de su protección. Desde el año 2004 se han presentado sendas iniciativas con este propósito en las cuales de entrada se abandona el formalista término de *garantías individuales* y se adopta el de derechos humanos, además de que se fortalece la protección a través de incorporar los derechos humanos de los tratados internacionales al nivel del resto de los derechos constitucionales, con sus mismos alcances y medios de protección, entre otros el Juicio de Amparo.

Uno de los momentos en que esta intención tuvo más concreción fue en la denominada Ley para la Reforma del Estado que se dio a sí mismo el Congreso de la Unión y en la cual se creó una Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos (CENCA), la cual trabajó durante un año, produciendo un conjunto de 94 propuestas de reforma constitucional en materia de derechos humanos.¹⁸ Lamentablemente esas iniciativas no se presentaron en conjunto sino que se quedaron en espera de que individualmente algunos legisladores las promovieran, por lo que muchas de ellas quedaron en el olvido.

¹⁷ Nos referimos a los Programas Nacionales de Derechos Humanos, elaborados y publicados por el Poder Ejecutivo en los años de 1997, 2004 y 2008. Tales documentos se pueden consultar en: <http://www.derechoshumanos.gob.mx/Portal/PtMain.php?pagina=programa-dh> y en <http://www.hchr.org.mx/documentos/libros/10programanacional2004.pdf>.

¹⁸ Los documentos elaborados por la CENCA siguen disponibles en www.leyparalareformadelestado.gob.mx.

Hasta el momento tales iniciativas no han logrado su total aprobación, por lo que en este aspecto la Constitución permanece enraizada en los arcaicos conceptos de épocas pasadas. El mayor punto de interés al mencionar esta dialéctica parlamentaria tiene que ver precisamente con las resistencias que se asoman en estas discusiones y que confirman el conservadurismo que priva aún en México en determinados sectores y que es contrario al avance de los derechos humanos. Oposiciones conceptuales entre soberanía vs derechos humanos, o principios nacionalistas vs derechos humanos, que aunque no tengan sustento en la doctrina constitucional actual, han permanecido en los enfoques de los trabajos legislativos en México.¹⁹

Con lo dicho en este apartado hemos de considerar que aunque cualquier repaso histórico que se haga sobre la materia de derechos humanos arrojará por definición un panorama de claroscuros, lo que sucede en México, donde encontramos avances en la materia, tanto formales como reales, pero también existen muchos problemas que incluso parecen acrecentarse, es un panorama de especial gravedad.

El ejercicio de los derechos en México en el momento de nuestro avance democrático actual permite a los ciudadanos ejercer sus derechos de una manera mucho más efectiva; pensemos en la libertad de expresión, por ejemplo, o en el derecho a la información de que ahora gozamos, o en el mayor reconocimiento de los derechos de las mujeres o de los pueblos y culturas indígenas que tienen otro estatus jurídico. Encontramos campos donde el avance es indubitable.

Sin embargo, hay algunos signos que adquieren tal dimensión que resultan datos por demás elocuentes en el balance de los derechos humanos después de dos siglos. Nos referimos, por ejemplo, a la disfuncionalidad del sistema de seguridad y de justicia. Los datos que hoy nos arrojan las estadísticas sitúan los índices de impunidad en 98% en México, lo que significa que de 100 delitos cometidos (incluidos los denunciados) sólo se castigan dos. Este dato echa por tierra la eficacia del sistema en su conjunto, incluyendo la procuración de justicia, la impartición y el sistema penitenciario.

¹⁹ La última iniciativa fue aprobada el 8 de abril de 2010 por unanimidad en el Senado de la República y turnada como Minuta a la Cámara de Diputados, en donde se encuentra pendiente de aprobación. El proyecto se puede consultar en <http://portal.sre.gob.mx/argentina/pdf/humanos.pdf>.

Frente a ello cabe cuestionarse si en realidad México es, a doscientos años de su independencia, un Estado de Derecho como debía serlo en este momento. Nos permitimos detenernos en este punto porque consideramos que, en un balance de derechos humanos, frente a esta realidad, México aún está muy lejos de lograr un nivel aceptable de vigencia de los derechos humanos para sus habitantes.

El dato es fuerte y el análisis debe serlo también. La oportunidad del bicentenario, que es un momento propicio para la reflexión y el análisis, nos debe ayudar a encontrar las causas de esta falla fundamental y proponer nuevos caminos para enfrentarla. No es gratuito que el sistema opere con tales deficiencias, subyacen problemas de falta de confianza en las autoridades, un excesivo formalismo en el ejercicio de las funciones de procuración y administración de justicia y unas persistentes raíces de utilización del derecho para el servicio de intereses ajenos.

La *permanente paradoja* que se vive en México en el tema de derechos humanos es quizá el punto con que debiéramos terminar este repaso general de nuestra historia, una realidad contrastante y que no guarda coherencia. Esto tiene una serie de causas que deben desentrañarse y que, adelantando algunas de las consideraciones que podrían hacerse en su oportunidad, seguramente nos encontraremos con una serie de prácticas y costumbres sociales arraigadas que son fruto de la tendencia de un formalismo jurídico que ha privado en México en las últimas épocas y que producen una desvinculación entre el derecho de la vida social. La debilidad de nuestro Estado de Derecho es, al mismo tiempo, la lasitud de nuestros derechos humanos.

III. LOS DERECHOS HUMANOS EN LOS TEXTOS CONSTITUCIONALES

Hacer un análisis sobre los derechos humanos en los textos constitucionales puede tener muchos ángulos de interés. Por un lado, el comparativo que nos permite conocer las influencias que han tenido los diferentes ordenamientos y los grados de protección alcanzados. Por otro lado, puede buscarse los antecedentes históricos de los preceptos constitucionales en específico; diríamos que el primero sería un análisis ideológico y el segundo un enfoque histórico. En el caso nuestro, lo que buscamos en este apartado es separarnos de ambos enfoques y centrarnos en el análisis estrictamente jurídico de lo que

ha sido la protección de los derechos humanos en México dentro de sus documentos de índole constitucional.

Para ello tenemos que hacer algunas precisiones previas ya que para que el análisis resulte fructífero y útil es conveniente distinguir épocas y momentos. En el constitucionalismo moderno, el campo de los derechos humanos como tema de protección apareció hasta finales del siglo XVIII y realmente se consolidó durante el siglo XIX. En ese sentido no deben apreciarse los textos constitucionales de la misma forma. En el caso de México es hasta la Constitución de 1857 cuando se incorporan los derechos humanos de manera explícita y completa en el texto constitucional; los anteriores textos constitucionales sólo lo hicieron de manera parcial e indirecta.

Así pueden distinguirse los textos constitucionales en materia de derechos humanos en México, antes y después de la Constitución de 1857, que fue la que marcó el cambio.

Esto no significa que neguemos todo contenido de derechos humanos en la Constitución de Cádiz o en la Constitución de 1824, o en la centralista de 1836, sencillamente lo que queremos dejar sentado es que, desde nuestro punto de vista, en tales documentos constitucionales no se contempló de forma esquemática, organizada y completa los derechos humanos.

Una segunda precisión necesaria se refiere a que esta diferencia entre el modo como una constitución trata el tema de los derechos humanos no obedece a circunstancias de índole ideológica, es decir, no tenía que ver con el partido que dominaba el Congreso en ese momento, liberal, conservador, moderado o puro. Los conflictos entre tendencias ideológicas y partidistas se reflejaron mucho más en los aspectos organizativos del Estado que en el ámbito de los derechos (sistema federal, sistemas de elección de representantes, monopolio del poder). Esto refuerza la idea de que el limitado alcance constitucional que tuvieron los derechos humanos en esa época se debía a que no se le consideraba un punto prioritario dentro del quehacer constitucional. Lo que en todo caso puede apreciarse es una tendencia creciente a su inclusión y a su especificación, tendencia que coincide con la evolución internacional que tuvieron los derechos humanos en el mundo.²⁰

²⁰ Hay que precisar, sin embargo, que formalmente, como doctrina internacional, surge hasta 1948 con la adopción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; lo ante-

Puestas esas apreciaciones previas, podemos entrar al análisis de las constituciones en específico, comenzando por la Constitución de 1824. Cabe aclarar que no haremos referencia a la Constitución de Cádiz ni a la de Apatzingán ya que más allá de la limitada y relativa vigencia de las mismas —cada una en su caso—, ninguna de las dos contenía una referencia amplia y explícita a los derechos humanos.

En el caso de la Constitución de 1824, el propósito de los constituyentes fue asegurar la forma de gobierno de la incipiente nación; por ello, los mayores esfuerzos del debate se centraron en fortalecer el federalismo, sostener la independencia y soberanía del Estado y ajustar las reglas de la representatividad por Estado. En cuanto a los derechos fundamentales sólo existen diseminadas algunas disposiciones que no forman un capítulo y ni siquiera se formulan en términos de derecho sino que se encuentran como parte de las facultades de los órganos. Tales disposiciones son, por ejemplo, la de la facultad otorgada al Congreso de proteger *la libertad política de imprenta*, art. 49, III; o la del Presidente de no poder realizar arrestos, salvo que lo exigiera el interés y seguridad de la federación, o la limitación de tener que contar con la autorización del Senado para realizar expropiaciones (art. 112, fr. II y III); finalmente se encuentra la facultad de los Estados para proteger la libertad de imprenta y de expresión (art. 161, III).

La Constitución centralista de las Siete Leyes de 1836 logra claros avances respecto a la de su antecesora, sin que se pueda considerar que llegue a establecer un esquema de protección y reconocimiento de derechos. Hay que tomar en cuenta, igualmente, que en el caso de la de 1824, el debate seguía siendo la forma de gobierno, y en específico el sistema federal *vs* el centralista, de forma que la protección de derechos quedaba fuera del foco principal de atención.

En la Primera Ley, el artículo 1o. se titula de los Derechos y Obligaciones de los Mexicanos, en el cual dentro de los derechos incluye en VII fracciones el derecho al debido proceso, el derecho de propiedad, la libertad de imprenta y de expresión y la libertad de tránsito. Posteriormente, en el artículo 8, se incluyen los derechos

rior puede considerarse como antecedentes, pero de manera sistemática existe un momento determinado en el que se positiviza internacionalmente y posteriormente permea en las constituciones de los Estados.

del ciudadano mexicano, donde se mencionan los derechos políticos, tanto el activo como el pasivo.

La Constitución logra una mayor claridad en el modo de tratar los derechos, llamándolos como tales, pero no adopta un concepto de derechos humanos universal, se refiere solamente a los mexicanos y el elenco de derechos resulta aún muy limitado.

El tema de los derechos humanos se vuelve realmente relevante a partir de la Constitución de 1857. Las precedentes ideas de la Ilustración francesa y que se plasmaron en la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, fueron incorporadas por primera vez en nuestra Constitución de 1857.²¹ No solamente implicó un primer artículo, en el que se reconocieron los derechos humanos como anteriores a las instituciones públicas, incluyendo el mismo Estado, sino que se incorporó un capítulo completo denominado *De los Derechos del Hombre*, para hacer un reconocimiento explícito en 29 artículos de cada uno de los derechos. Se incorporaron los siguientes derechos:

Artículo	Derecho
Art. 1o.	Reconocimiento de derechos del hombre
Art. 2o.	Abolición de la esclavitud
Art. 3o.	Libertad de educación
Art. 4o.	Libertad de trabajo y de aprovechar los productos del mismo
Art. 5o.	Libertad de trabajo, prohibición de trabajos forzados y de votos contra la libertad
Art. 6o.	Libertad de expresión
Art. 7o.	Libertad de imprenta
Art. 8o.	Derecho de petición
Art. 9o.	Libertad de asociación y de reunión
Art. 10o.	Derecho de portación de armas
Art. 11o.	Derecho de tránsito y de movimiento
Art. 12o.	Prohibición de títulos de nobleza
Art. 13o.	Prohibición de fueros, salvo el fuero militar

²¹ Cfr. al respecto, María Eugenia Terrones López, *op. cit.*, pp. 19 y ss.

Art. 14o.	Principio de legalidad, irretroactividad de la ley
Art. 15o.	Prohibición de la extradición para el caso de reos políticos
Art. 16o.	Derecho a la seguridad jurídica
Art. 17o.	Derecho al debido proceso, derecho de acceso a la justicia
Art. 18o.	Derecho al debido proceso
Art. 19o.	Derecho al debido proceso
Art. 20	Derecho al debido proceso durante el juicio criminal
Art. 21	Derecho al debido proceso frente a autoridades administrativas
Art. 22	Prohibición de las penas de mutilación, infamia, marcas y azotes, así como las inusitadas y trascendentales
Art. 23	Abolición de la pena de muerte para delitos políticos
Art. 24	Derecho al debido proceso en materia penal
Art. 25	Derecho a la libre correspondencia
Art. 26	Derecho de propiedad, limitaciones a la requisita militar
Art. 27	Derecho de propiedad
Art. 28	Derecho de libertad de comercio, prohibición de monopolios
Art. 29	Suspensión de garantías otorgadas por la Constitución

El punto central de análisis es el del artículo 1o., en el que se recoge el concepto y sobre el que se fundan los demás preceptos. La Constitución adopta un enfoque jusnaturalista y reconoce que los derechos humanos (del hombre) preexisten al Estado y al orden jurídico, con lo cual adopta un concepto filosófico y lo plasma en el ordenamiento jurídico fundamental.

Los debates y las críticas a este paso no fueron pocas, incluso antes de su promulgación, y obedecían fundamentalmente a la visión jurídico-formalista que imperaba en ese momento y que se vio impactada por la irrupción de las ideas de la Ilustración francesa.

Uno de los detractores de esta reforma fue precisamente José María Iglesias, abogado, secretario de justicia en varias ocasiones y miembro destacado del Partido Liberal, quien utilizó su ágil pluma para descalificar en todos sus términos el artículo 1o.

En primer lugar consideró *pretencioso*²² incluir el término *derechos del hombre* al capítulo de la Constitución teniendo en cierta manera razón, ya que en sí el término parece significar que los incluidos en la Constitución son *todos* los derechos del hombre, cuando en realidad son solo algunos. Añade Iglesias que *en la numerosa escala que recorren los derechos del hombre, se encuentran muchos que más bien pertenecen a los códigos civil y criminal que al político de una nación.*²³ Esta argumentación nos demuestra la impermeabilidad que existía en el momento para aceptar a los derechos humanos como instituciones jurídicas y para considerarlos, y ésta era la principal refutación, como parte de la Constitución.

Siguiendo las críticas del mismo autor, que fueron hechas en julio de 1856, encontramos una resistencia a incluir normas con estructuras novedosas dentro de la Constitución, considerando que dicho precepto 1o., no era en sí una norma jurídica: *La prueba de lo que afirmamos se tiene, sin ir muy lejos, en el artículo 1o. del proyecto de Constitución. Allí se dice que los derechos del hombre y del ciudadano son la base y el objeto de las instituciones sociales. Por más que nos devanamos los sesos, no alcanzamos a vislumbrar precepto alguno en estas palabras. Son solamente la enunciación la una verdad que somos los primeros en reconocer (...).*²⁴ Las argumentaciones de Iglesias nos ayudan a ubicar una discusión que aún ahora sigue vigente en el contexto del neoconstitucionalismo y que ha sido planteada y respondida por autores como Ferrajoli, Alexy, etc., pero que en aquel momento resultaban totalmente inusitadas.

Más allá de las críticas frente a una disposición que se consideraba por algunos como *vaga y metafísica* impropia de un texto constitucional terminó imponiéndose por fuerza de la razón y de la costumbre. La Constitución fue aprobada con un capítulo específico de derechos humanos y con un enfoque jusnaturalista. Así fue el inicio del constitucionalismo garantista en nuestro país.

Cabe hacer una apreciación sobre la originalidad que tuvo el texto y contenido del capítulo 1o. de la Constitución de 1857, ya que, dentro de nuestros textos constitucionales, no existía base de la cual

²² José María Iglesias, *Cuestiones constitucionales* (Javier Moctezuma, comp.), UNAM 1996, p. 15.

²³ *Idem.*

²⁴ *Ibidem*, p. 16.

partir y, en el caso de la Constitución norteamericana, las primeras 10 enmiendas de 1791 sólo fueron utilizadas parcialmente. Tampoco se descubre una fuerte influencia de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, por lo que, en conclusión, puede afirmarse que se trató de un documento del constituyente que de manera original se ajustó a la realidad mexicana imperante.

En cuanto a las reformas al texto constitucional de 1857, éstas no se refirieron de manera principal al capítulo de derechos humanos: si consideramos a las “Leyes de Reforma”, que se incorporaron a la Constitución con la Ley de Adiciones y Reformas de 1873, sólo cabría considerar como estrictamente de derechos humanos a la Ley de Libertad de Cultos, ya que las otras se referían a la asunción por parte del Estado de las funciones que le correspondían o bien se dirigían a limitar la actuación de las corporaciones religiosas.

El siguiente paso en la historia de los textos constitucionales se da con la aprobación de las reformas al texto de la Constitución de 1857, en el Constituyente de 1917. De lo que ahí se discutió lo más relevante fue el abandono del concepto —y por lo tanto del sistema— de derechos del hombre y la asunción del concepto de *garantías individuales*. Dentro de nuestra historia constitucional éste es uno de los capítulos más importantes, más allá de las razones de carácter ideológico, por los impactos que tuvo en la aplicación efectiva de los derechos humanos.

Las discusiones habidas en el seno del Constituyente estuvieron orientadas a buscar una protección más efectiva de los derechos humanos. Frente a ellos se presentaban todos los abusos que se cometían contra una mayoría de mexicanos que trabajaban como jornaleros agrícolas y eso ocurría sin que el texto constitucional sirviera (en concreto, el artículo 1o.) para evitar o disminuir dichas violaciones.

Se repetían las argumentaciones que se habían dado en el constituyente de 1857, pero ahora con las razones aportadas por la realidad. La razón asistía aparentemente a quienes propugnaban por un enfoque más jurista de la Constitución.

Entre otras están las del diputado constituyente Martínez Escobar, que al discutir el artículo 1o. decía: “Esto sencillamente es una redacción ilógica, torpe, porque es claro que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones, porque es indudable que las instituciones sociales se hacen para salvaguardar, para beneficiar

al hombre, para prosperidad del hombre (...) pero del hecho que los derechos del hombre sean la base, ¿se puede creer que las autoridades respeten las garantías de la Constitución? Las constituciones no necesitan declarar cuáles son los derechos; necesitan garantizar de la manera más absoluta y más completa todas las manifestaciones de la libertad. Por eso deben otorgarse las garantías y esto es lo que está dicho en el artículo a discusión”.²⁵

La discusión se cerró adoptando en síntesis la segunda parte del anterior artículo 1o., que era el proyecto de la Comisión, es decir, estableciendo las garantías individuales como mecanismos de protección de derechos.

La historia de esta decisión es conocida y consistió en un debilitamiento del concepto de derechos humanos en la Constitución y en su consiguiente limitada protección. Al fortalecer el concepto de garantías individuales se debilitó el de derechos humanos, así la *medicina resultó peor que la enfermedad*.

A la luz de los análisis actuales las deficiencias de tal perspectiva son cada vez más claras. Para muestra traemos a referencia lo observado en una publicación de la oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de Naciones Unidas en México por parte de especialistas y académicos; en su opinión existen tres deficiencias principales:²⁶

- a) Confunde los mecanismos de protección de derechos con los derechos en sí, pues en realidad una garantía es un instrumento a través del cual se protege un derecho y no un derecho en sí mismo.
- b) Atiende a una concepción individualista y estatalista de los derechos humanos, en la que la principal función de los derechos es salvaguardar una esfera de libertad para los individuos y en la cual el Estado cumple sus obligaciones en la mayoría de los casos con no interferir en el ámbito privado de acción de los individuos. En este sentido, se privilegia a los derechos

²⁵ *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, México, 2003, pp. 68-70.

²⁶ *Propuesta de reforma constitucional en materia de derechos humanos*, Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de Naciones Unidas en México, México, 2008, p. 17.

civiles y políticos, mientras que reducen los derechos económicos y sociales a simples objetivos programáticos del Estado, poniendo en duda su plena justiciabilidad.

- c) Al considerar que los únicos titulares de las garantías son los individuos concretos, niega de entrada la posibilidad de reconocer a ciertos grupos o comunidades la titularidad de los denominados derechos colectivos.

Esta visión es compartida hoy por amplios sectores del ámbito académico e incluso parlamentario. Las exposiciones de motivos de las iniciativas presentadas para reformar el artículo 1o., dictaminadas e incluso aprobadas ya por una de las Cámaras, plantean la urgente necesidad de modificar el concepto de garantías individuales y adoptar lisa y llanamente el de derechos humanos. Los argumentos versan sobre la necesidad de adoptar una correcta conceptualización, por un lado, y la de permitir que fuentes internacionales de derechos humanos puedan ampliar el contenido y alcance de los derechos constitucionales.

Queremos añadir una razón de índole cultural a las ya señaladas y es que siendo como lo es, la Constitución un instrumento cultural, éste debe ser claro para la población y en ese sentido el lenguaje que debe adoptar es el que tenga mayor significado para los titulares de estos derechos; en ese sentido es obvio que el término derechos humanos supera con mucho al de garantías individuales.

Dejando de lado este aspecto del texto constitucional de 1917, hemos de referirnos necesariamente al avance que la Constitución tuvo en materia de reconocimiento a los derechos sociales, particularmente a los dirigidos a la clase obrera y a la campesina. En el artículo 27 y 123 se creó un marco de protección a estos derechos amplio y detallado. Con ello nuestra Constitución se puso a la vanguardia de las constituciones modernas y dio un impulso a la conceptualización de los derechos que hasta ese momento tenían una marcada tendencia individualista.

Con estas dos notas cerramos lo que fue el capítulo de discusión sobre derechos humanos en el constituyente de 1917. A partir de esa fecha se han dado un sinnúmero de reformas que han modificado y fundamentalmente ampliado algunos derechos específicos, den-

tro de esas reformas podemos referir las siguientes como las más relevantes:

Artículo constitucional	Derecho implicado	Fecha de la reforma
Art. 1o.	Derecho a la no discriminación	2001
Art. 2o.	Derechos de los pueblos y cultura indígenas	2001
Art. 4o.	Igualdad entre el varón y la mujer	1974
	Protección a la familia	
	Derecho a la salud	1983
	Derecho a la vivienda	1983
	Derecho al medio ambiente	1999
	Derechos de los niños y de las niñas	2000
	Derecho a la cultura	2009
Art. 6o.	Derecho a la información	2007
Arts. 16, 17, 19, 20 y 21	Derechos relacionados con el sistema de justicia penal, especialmente el de <i>Presunción de Inocencia</i>	2008
Art. 18	Derechos para adolescentes	2006
Art. 22	Abolición de la pena de muerte	2005
Art. 113	Derecho de responsabilidad patrimonial del Estado	2002

Como se puede apreciar dentro de la notoria reformabilidad que ha tenido la Constitución mexicana, los derechos humanos han tenido un lugar discreto; no obstante, estos cambios han contribuido, al menos relativamente, a lograr un *aggiornamento* de la Constitución en materia de derechos humanos. Nuestro texto constitucional sigue siendo desorganizado, incompleto y en algunos derechos, rezagado, pero al menos hemos ido incorporando algunos derechos sociales, derechos de las mujeres, hemos abolido la pena de muerte en todos los casos, hemos cambiado nuestro abusivo sistema de justicia. Esto

ha ayudado a matizar los problemas que seguimos enfrentando en la materia.

IV. LA FALTA DE INCORPORACIÓN DE LAS NORMAS DE DERECHO INTERNACIONAL A NIVEL INTERNO

Dadas las características del movimiento de los derechos humanos,²⁷ el mayor desarrollo se ha dado en el ámbito internacional, por lo que en las últimas décadas los compromisos de los Estados y la petición de las Naciones Unidas ha sido la de lograr una *armonización* del derecho interno con respecto al internacional.²⁸ Es reconocido que los estándares alcanzados en el derecho internacional son normalmente mayores que los que se logran en los textos constitucionales.

Este compromiso de carácter internacional en materia de derechos humanos ha tenido muchas vías de solución, dependiendo de las características de cada sistema jurídico, pero lo que finalmente se logra es una aplicación directa de las fuentes de derecho internacional de los derechos humanos.

El camino hacia la plena armonización del derecho interno con el internacional ha tenido que romper barreras y paradigmas, muy en particular el de los principios de soberanía nacional. Hoy ese estigma ya ha sido superado con una visión más amplia y actualizada de este principio, que nunca puede superponerse al de la protección de los derechos humanos.

En cuanto a la supremacía constitucional, que también ha sido otra de las dificultades conceptuales, ya que se resiste a dar el mismo nivel de aplicación a los tratados internacionales, sin embargo, ha terminado acoplándose con los planteamientos ya aceptados generalmente del llamado *bloque de constitucionalidad*.²⁹

²⁷ Cfr. Mauro Cappelletti, *Dimensiones de la justicia en el mundo*, México, 1993, p. 47.

²⁸ Esta idea está recogida en la Declaración y el Programa de Acción de la Conferencia Mundial de Viena 1993., n. 7: Los procesos de promoción y protección de los derechos humanos deben desarrollarse de conformidad con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas y con el derecho internacional.

²⁹ Al respecto se recomienda el tratamiento de varios autores sobre el tema en *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, t. IV, pp. 749 y ss. Particularmente el

Superando barreras y dificultades, se ha abierto paso la aplicación del orden internacional a nivel interno dando lugar al proceso de armonización.

En el caso de México esto también ha ocurrido, a pesar de que tal como se encuentra actualmente el texto constitucional y su interpretación judicial, como abundaremos más adelante, no permite una aplicación igualitaria de los derechos humanos de los tratados internacionales y de las garantías individuales de la Constitución, permanecen diferencias tanto sustantivas como adjetivas. Esto provoca una doble categoría de derechos humanos en México, la primera, que es la de las garantías individuales, y la segunda, que se refiere a los derechos de los tratados internacionales.

El tema de la armonización tiene varios capítulos, uno de ellos es el de la ratificación de tratados y de la aceptación de la jurisdicción de organismos internacionales en la materia. En el caso de México este camino está prácticamente recorrido. México ratificó la Declaración Internacional de los Derechos Humanos en 1948; la Convención Americana de Derechos Humanos en 1969; el Pacto de los Derechos Civiles y Políticos y el de los Económicos, Sociales y Culturales en 1981; además, nos adherimos y aceptamos la jurisdicción de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en 1981 y de la Corte Interamericana en 1998; finalmente, firmamos la ratificación para aceptar la jurisdicción de la Corte Penal Internacional, previa reforma constitucional, en el año 2005. Como se puede observar con este muestreo, México ha sido un miembro proactivo de la comunidad internacional en el tema de derechos humanos.

Sin embargo, existen otros capítulos en el tema de la armonización, por ejemplo, la aplicación de los tratados internacionales de derechos humanos, en el que los resultados no son tan promisorios. Tomando en cuenta la limitada aplicación que suelen tener los tratados internacionales en nuestro sistema, debido a la redacción del artículo 133 de la Constitución, adoptada en 1934, que supeditó la validez formal de los tratados internacionales a que estuvieran de *acuerdo con la misma* y debido también a la interpretación restringida que le dio la Suprema Corte de Justicia a este precepto, los tratados internacionales

de Edgar Corzo Sosa, *Control constitucional. Instrumentos internacionales y bloque de constitucionalidad*, pp. 749-763.

prácticamente desaparecieron de la aplicación cotidiana por parte de autoridades administrativas y judiciales. Con ellos los derechos humanos siguieron igual suerte.

En ese sentido se favoreció la dicotomía a la que ya hemos hecho alusión, la existencia de una normatividad internacional formalmente vigente en materia de derechos humanos, pero que no se aplicaba a nivel interno.

Las recientes resoluciones de la Suprema Corte de Justicia, que han dado superioridad jerárquica a los tratados internacionales de derechos humanos, por encima de las leyes federales,³⁰ tampoco atienden de fondo el problema ya que se trata de normas que contienen derechos humanos y que por naturaleza deben tener el nivel constitucional, no es un problema de jerarquía entre normas intermedias sino de mirar a la naturaleza de las normas.

Aquí radica el punto que mayor dificultad ha supuesto para la armonización del derecho interno con el internacional.

La tesitura actual que vive nuestro país, en la cual se está enfrentando al cumplimiento de las primeras sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su contra,³¹ serán seguramente palancas que permitan mover la interpretación tanto judicial como administrativa hacia una directa y más efectiva aplicación de los derechos humanos incluidos en los tratados internacionales.

Por otra parte, hemos de considerar que dadas las dificultades actuales para iniciar un proceso político que nos conduzca a la elaboración de una nueva Constitución y que sería el camino directo para elevar los estándares de los derechos humanos en México, el camino que queda es, por un lado, el de lograr una primera modi-

³⁰ TRATADOS INTERNACIONALES SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Novena época, Instancia: SCJN. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. X., noviembre de 1999, LXXVII, p. 46. Tesis aislada. TRATADOS INTERNACIONALES SON PARTE INTEGRANTE DE LA LEY SUPREMA DE LA UNIÓN Y SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES GENERALES FEDERALES Y LOCALES, t. XXV de 20 de mayo de 2007. *Semanario Judicial de la Federación*.

³¹ Nos referimos a las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de Rosendo Radilla y del Campo Algodonero, que fueron emitidas en 2009, además pueden ser consultadas en el *Diario Oficial de la Federación*, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5134343&fecha=08/03/2010, y http://dof.gob.mx/busqueda_detalle.php?textobusqueda=Rosendo&viene de=.

ficación constitucional que nos permita dar entrada a los tratados internacionales en los mecanismos de justicia constitucional y, por otro, el de abrir la misma puerta a través de la interpretación constitucional.

Finalmente, hay un capítulo más respecto a la aplicación de normas internacionales y es el que se refiere al cúmulo de recomendaciones que recibe un país por parte de los mecanismos previstos. Mención especial merece el reciente mecanismo adoptado por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas llamado Examen Periódico Universal (UPR), que se ha convertido en un espacio de evaluación mutua entre Estados con un planteamiento integral en materia de derechos humanos. Aún se trata de un mecanismo muy reciente, que tiene que consolidarse, pero que por ahora ya produjo un documento con 93 recomendaciones para México, de las cuales nuestro país rechazó 8, y que forman parte del bagaje de obligaciones internacionales que debe cumplir el Estado.

V. EL SISTEMA DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

Correlativo al reconocimiento de los derechos humanos, dentro de un sistema jurídico, debe estar el tema de la protección de los mismos. La protección no es, sin embargo, una cuestión que deba resolverse sólo por la vía jurídica, ya que existen otras vías que coadyuvan en la vigencia real y efectiva y que actúan más en el campo de la prevención que en el de la reparación.

Un sistema de protección a derechos humanos debe entenderse en su conjunto, es decir, como su nombre lo indica, como un sistema. En este sentido los diferentes mecanismos se deben ver como vías convergentes que concurren al mismo objetivo: la protección de los derechos humanos.

Esto es especialmente importante respecto a la valoración que se haga de los mecanismos no jurisdiccionales, ya que su carácter de organismos recomendatorios y no vinculatorios hace pensar falsamente que no contribuyen eficazmente a la protección de los derechos humanos, cuando precisamente su fuerza debe ser diferente a la de los tribunales, los cuales también son mecanismos de defensa de derechos humanos.

Lo mismo sucede con respecto a los tribunales u organismos internacionales con respecto a los nacionales, los cuales, de hecho así se señala en los tratados internacionales, deben intervenir bajo un principio de complementariedad o también llamado de subsidiariedad.³²

De esta forma todos los mecanismos, los no jurisdiccionales, los jurisdiccionales, los nacionales y los internacionales deben funcionar de manera complementaria y configurar un sistema en su conjunto.

México cuenta con todo este entramado de vías de protección de derechos humanos, sobre el que cabría decir algunas cosas.

En cuanto al sistema no jurisdiccional de derechos humanos, que es uno de los más grandes del mundo, cabe señalar, sin embargo, que aún está en proceso de fortalecimiento, fundamentalmente en lo que respecta a la autonomía—característica esencial de estos órganos—en el ámbito local y en cuanto a su legitimación funcional y de origen.³³ Una de las fortalezas con las que cuenta México y que debe ser utilizada aún con mayor rendimiento, es el sistema nacional de defensa no jurisdiccional de derechos humanos.

Respecto al sistema jurisdiccional debe señalarse que éste también se ha ido desarrollando, incorporando, además del juicio de amparo que es el proceso de protección de derechos humanos por antonomasia, otras vías como ha sido la legitimación de la CNDH y los organismos públicos de defensa de derechos humanos para presentar acciones de inconstitucionalidad, o la posibilidad de acudir ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación por violación a derechos electorales de carácter individual.

Sin embargo, hay que señalar que como sistema judicial de protección de derechos humanos, el mexicano no es de los más desarrollados. Las principales críticas provienen de las deficiencias que presenta actualmente el amparo para la defensa universal e igualitaria de derechos. Existen varias iniciativas que plantean su ampliación en cuanto a la materia para poder aplicarse a la violación de derechos humanos de tratados internacionales, proponiendo además la procedencia del

³² Por ejemplo, la Convención Americana de Derechos Humanos, art. 46, establece: "Para que una Petición sea admitida por la Comisión, se requerirá: a) que se hayan interpuesto y agotado los recursos de jurisdicción interna conforme a los principios del derecho Internacional generalmente reconocidos".

³³ Informe de Human Rights Watch sobre la CNDH, *op. cit.*

mismo ante violaciones en las que exista un interés legítimo y sobre todo la posibilidad que pueda tener efectos generales.

Un paso reciente, que es muy relevante en el tema de la protección de derechos humanos, es el de la inclusión de las *acciones colectivas* en la Constitución (art. 17), como una institución probada en el derecho comparado, que permite luchar con más eficacia frente a las violaciones a derechos humanos y dotar de mayor capacidad jurídica al individuo. Esta reforma constitucional está vinculada a una legislación reglamentaria prevista en el mismo texto de la Constitución.

Existe otra facultad que ha tomado gran relevancia en los últimos años, como proceso no jurisdiccional de defensa de derechos humanos, que, sin embargo, le corresponde a la Suprema Corte de Justicia, y que es el de la facultad investigatoria prevista en el art. 97, párrafo 2o. de la Constitución. Ha sido propuesta la supresión de dicha facultad, por parte de la misma Suprema Corte,³⁴ ya que no es correspondiente con el resto del sistema, sin embargo, es claro que por la relevancia que ha tomado, como un mecanismo de control político y de aclaración de los hechos con visibilidad social, y mientras no sea sustituido por otro, sería un retroceso si se suprimiera. Hoy las propuestas se dirigen más a transferirla a la CNDH que a su supresión; también se ha contemplado la opción de reglamentarla y mantenerla dentro del ámbito de competencia de la Corte.

Cabe referir un aspecto más a los anteriores y que tiene que ver con la práctica judicial en la aplicación de los derechos humanos. Ha sido señalado por los relatores de independencia de jueces de Naciones Unidas y de la OEA, que existe una deficiencia en este punto y lo mismo ha sido preocupación de la Suprema Corte de Justicia, que ha ido promoviendo la difusión de los principios internacionales de derechos humanos en la actividad judicial. La resistencia que se encuentra para esta aplicación es muy similar a las dificultades de cultura jurídica a las que hemos hecho ya referencia y que suceden en los ámbitos de la actividad administrativa o en las de las propuestas legislativas. Hay un importante trecho que recorrer impulsando la aplicación de los principios de derechos humanos en la actividad

³⁴ El texto de estas propuestas se contiene en el llamado *Libro Blanco*, el cual puede ser consultado en: <http://www.scjn.gob.mx/RecJur/ReformaJudicial/LibroBlancoReformaJudicial/Paginas/TextoLibroBlanco>.

judicial. Existen casos paradigmáticos que demuestran que éste es un camino de especial impacto y que a través de él se pueden lograr cambios trascendentales.³⁵

VI. CONCLUSIONES. MÉXICO, SIN UNA VERDADERA POLÍTICA DE DERECHOS HUMANOS

Hemos de reconocer que los planteamientos que hemos hecho respecto a la situación de los derechos humanos en México pueden ser igualmente aplicados a otros países de nuestro continente y del mundo; de alguna manera compartimos situaciones y características que nos llevan a padecer similares dificultades.

Sin embargo, lo que nos corresponde ahora es hacer una reflexión sobre nuestro país y tratar de encontrar las causas por las que no logramos cimentar una verdadera cultura de derechos humanos, a pesar de los avances que se han conseguido.

Al día de hoy, nuestro país cuenta con un andamiaje institucional y legislativo en el cual apoyarse para poder garantizar una defensa efectiva de los derechos humanos; sin embargo, esto no da los resultados prácticos y tangibles esperados. Las problemáticas de derechos humanos que se reproducen en el país, en prácticamente todos los ámbitos posibles, dan muestra de ello.

Hay, por tanto, un *qué* y un *cómo* por el que todavía tenemos que preguntarnos. Hemos de buscar una solución práctica y realista y no una especie de hallazgo mágico, la realidad multifacética de los derechos humanos engloba un aspecto político, un jurídico y uno filosófico; los dos primeros nos aportan una gran gama de medidas prácticas en las que se puede avanzar.

Desde el punto de vista jurídico quedan por hacer cambios fundamentales partiendo de la modificación constitucional que está pendiente para establecer el reconocimiento explícito y la sustitución del término garantías individuales por el de derechos humanos y la

³⁵ Es lo que actualmente se ha comenzado a denominar *litigio estratégico* o *litigio de interés público* y el cual redunda en cambios en la legislación, políticas públicas o decisiones de gobierno. Su característica fundamental consiste en la intencionalidad con que se lleva a cabo el litigio y en la interacción de distintos medios alrededor del litigio: medios de comunicación, *lobbying*, etcétera.

ampliación de la materia del juicio de amparo a las violaciones de derechos humanos de los tratados internacionales.

Este sería un primer paso en el camino de la armonización que debe darse en México y que debe continuar una vez que se hagan las modificaciones constitucionales.

Sin embargo, es en el aspecto político, desde nuestro punto de vista, donde se dan las mayores carencias ya que, salvo durante la época ya referida en la que se determinó apoyar la transición democrática en la apertura hacia los compromisos de derechos humanos, éstos no han sido considerados como un elemento para el diseño de las políticas de Estado, inclusive ha habido épocas donde la decisión política ha sido la de su violación como método. Lo que sucede en la época actual es que las políticas públicas en derechos humanos, que existen en México, no obedecen a una decisión política fundamental, lo que provoca que éstas no incidan en las áreas más importantes del rumbo del país, por ejemplo, en las tareas de seguridad y de economía pública; ni siquiera las de desarrollo social están permeadas por un enfoque de derechos humanos.

La falta de una priorización de esta materia provoca que las acciones que se realizan pierdan eficacia y no sirvan para verdaderamente contener la inercia de violaciones que se siguen presentando. Es inconcebible, por ejemplo, que la tortura siga siendo un problema prioritario para los derechos humanos en México, como ha sido reconocido recientemente.

Sin embargo, la mayor preocupación que hemos de tener respecto a esta minusvaloración de los derechos humanos es la lejanía que provoca entre sociedad y gobierno y la pérdida de legitimidad en el ejercicio de poder.

El bicentenario, pues, es una gran oportunidad para revalorar la importancia que debe tener en México *apostar* por los derechos humanos como una *decisión política fundamental* en la construcción de nuestra democracia a futuro.