



21
2EJ

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

DE LA CONCEPCION INTERNA A LA CONCEPCION
INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS
EN LA EXPERIENCIA DE MEXICO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADA EN RELACIONES
INTERNACIONALES
P R E S E N T A Y
MARIA LUISA ESCOBEDO OLEA



CD. UNIVERSITARIA, D. F.

1995

FALLA DE ORIGEN

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**A mis padres, Marissa y Manuel, con todo mi amor.
Ambos me brindaron, cada uno a su manera,
muchos motivos para realizar este trabajo.**

**A Gaby, hermana ejemplar
y amiga incondicional**

**A Jorge Madrazo, por acompañarme en este esfuerzo
y por compartir conmigo, entre otras muchas cosas,
su profunda vocación por los Derechos Humanos**

**A mi querida Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
de la Universidad Nacional Autónoma de México**

**A la Comisión Nacional de Derechos Humanos,
institución que generosamente me abrió sus puertas
para iniciar mi vida profesional**

**A mi maestro Jacobo Casillas Mármol,
por su apoyo y guía Invaluables**

INDICE

Página

INTRODUCCION

CAPITULO 1. ORIGEN Y EVOLUCION DEL RECONOCIMIENTO JURIDICO-CONSTITUCIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

1.1 Inglaterra	3
1.1.1 La Carta Magna	3
1.1.2 El Acta de <i>Habeas Corpus</i>	4
1.1.3 El <i>Bill of Rights</i>	6
1.2 Estados Unidos	7
1.2.1 La Declaración de Derechos en la Constitución de Virginia	8
1.2.2 Las diez primeras enmiendas a la Constitución Norteamericana	10
1.3 Francia	12
1.3.1 La Revolución	12
1.3.2 La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano	13
1.3.2.1 Trascendencia internacional de la Declaración	15
1.4 España	17
1.4.1 Etapa estamental	17
1.4.2 La época colonial	17
1.4.3 La Constitución de Cádiz	18

CAPITULO 2. EVOLUCION DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MEXICO

2.1 La independencia como movimiento por los Derechos Humanos. La Constitución de Apatzingán	21
2.2 Las primeras declaraciones del México independiente: la Constitución de 1824 y las Constituciones de los Estados	25
2.3 Los Derechos Humanos en la ideología de los conservadores mexicanos y su expresión constitucional	27

2.4 La Constitución de 1857 y el pensamiento liberal	31
2.5 La Constitución de 1917 y el pensamiento social	35
2.6 Nueva política en materia de Derechos Humanos: 1988-1994	44

CAPITULO 3. LA INTERNACIONALIZACION DE LOS DERECHOS HUMANOS

3.1. Antecedentes	54
3.1.1 Intervención humanitaria	55
3.1.2 Responsabilidad estatal por daños a extranjeros	56
3.1.3 La protección de minorías y los primeros tratados sobre Derechos Humanos	59
3.1.4 Derecho Internacional Humanitario	60
3.1.5 El <i>Ombudsman</i> sueco	61
3.1.6 La Sociedad de las Naciones	63
3.1.6.1 El sistema de mandatos	64
3.1.6.2 El sistema de minorías	66
3.1.6.3 La Organización Internacional del Trabajo	67
3.1.6.4 Otras cuestiones sociales y humanitarias	68
3.2 La Organización de las Naciones Unidas y los Derechos Humanos. Principales expresiones	70
3.2.1 La Declaración Universal de Derechos Humanos	72
3.2.2 Los Pactos Internacionales de Derechos Humanos	75
3.2.2.1 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	78
3.2.2.2 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	80
3.2.2.3 Protocolos Facultativos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	83
3.2.3 Otros instrumentos en materia de Derechos Humanos	84
3.3 La Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993	87
3.3.1 Antecedentes. La Conferencia Mundial de 1968	87
3.3.2 Desarrollo de la Conferencia Mundial de 1993	90
3.3.3 Balance de la Conferencia	109

CAPITULO 4. ORGANISMOS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS

4.1 Organismos globales	112
4.1.1 La Comisión de Derechos Humanos	112
4.1.1.1 Estructura y funciones	112
4.1.1.2 Procedimientos para el tratamiento de violaciones a Derechos Humanos	116
4.1.2 La Subcomisión de Prevención de la Discriminación y Protección de las Minorías	123
4.2 Organismos regionales	125
4.2.1 El sistema europeo de Derechos Humanos	126
4.2.1.1 La Comisión Europea de Derechos Humanos	127
4.2.1.2 El Comité de Ministros	130
4.2.1.3 La Corte Europea de Derechos Humanos	131
4.2.1.4 La Carta Social Europea	133
4.2.2 El sistema interamericano de Derechos Humanos	136
4.2.2.1 La Comisión Interamericana de Derechos Humanos	138
4.2.2.2 La Corte Interamericana de Derechos Humanos	142
4.2.3 El sistema africano de Derechos Humanos	145
4.2.4 Asia y los Derechos Humanos	148
4.3 Organismos No Gubernamentales (ONG's) de Derechos Humanos	151
4.3.1 Características generales	152
4.3.2 Las ONG's y América Latina	157
4.3.3 Las ONG's en México	159

CAPITULO 5. LA POLITICA DE MEXICO EN MATERIA DE PROTECCION INTERNACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

5.1 Posición de México en materia de protección internacional de Derechos Humanos	162
5.1.1 México ante los Pactos Internacionales y otros instrumentos internacionales de Derechos Humanos	164
5.1.2 México y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos	176

5.1.3 México y el sistema interamericano de Derechos Humanos	179
5.2 Instrumentación de la política actual de México en materia de protección internacional de Derechos Humanos	185
5.2.1 La Secretaría de Relaciones Exteriores	188
5.2.2 La Comisión Nacional de Derechos Humanos	191
CONCLUSIONES	196
BIBLIOGRAFIA	204

INTRODUCCION

El tema de los Derechos Humanos es uno de los más nobles, intensos y apasionantes que existen; es también uno de los más debatidos a lo largo de la historia. Ello se explica en virtud de que en sus diversas expresiones encierra el concepto fundamental de la dignidad humana.

Durante mucho tiempo han tenido lugar polémicas discusiones sobre el carácter de los Derechos Humanos. Algunos autores sostienen que estos derechos son inherentes a la naturaleza humana, mientras que otros consideran que se trata de derechos adquiridos. En nuestra opinión, actualmente esta polémica tiene sentido sólo para la filosofía y los debates académicos; es un hecho que toda persona, por el sólo hecho de serlo, posee una serie de derechos sin los cuales no puede vivir realmente como ser humano.

Esta convicción, que ha estado presente desde los tiempos más antiguos, dio origen al movimiento por los Derechos Humanos. En una primera etapa, que se ubica en los siglos XVIII y XIX, este movimiento estuvo encaminado a lograr el reconocimiento jurídico de los derechos fundamentales; posteriormente, ya entrado el siglo XX, busca también su protección, defensa y promoción.

El momento de evolución de los Derechos Humanos que vivimos en nuestros días está caracterizado fundamentalmente por su internacionalización, que implica que esta materia es del interés general de la comunidad internacional y no únicamente del dominio de cada Estado. De ahí que el tema sea

considerado como uno de los más importantes en la agenda mundial de nuestros días. De hecho, en todo el mundo existe la convicción de que no puede hablarse de desarrollo, democracia y modernidad en un Estado en el que los Derechos Humanos no se respetan y protegen efectivamente.

De esta forma, no cabe duda que junto al avance democrático, la justicia social y la protección del medio ambiente, los Derechos Humanos constituirán el eje de la agenda mexicana de fines del siglo XX y comienzos del XXI.

En nuestro país, la protección y promoción de los Derechos Humanos ocupó un lugar de importancia durante la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari. Ciertamente, para representantes de organismos no gubernamentales de Derechos Humanos, básicamente afiliados a partidos políticos de izquierda o a la iglesia católica, la voluntad presidencial de procurar un mayor respeto a las garantías fundamentales, fue mucho más nominal que realmente efectiva. Como quiera, en junio de 1990, bajo los principios de "No a la impunidad" y "Nadie por encima de la Ley", se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y se emprendieron una serie de reformas para fortalecer la política nacional en materia de respeto y defensa de los Derechos Humanos.

Sin embargo, las acciones emprendidas en el ámbito interno no tuvieron la misma expresión en el ámbito internacional. La participación de nuestro país en el proceso de internacionalización de los Derechos Humanos ha sido muy modesta, como lo revelan los siguientes datos: la aprobación tardía de los Pactos Internacionales sobre Derechos Humanos; la no aprobación de los Protocolos Facultativos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos;

las reservas formuladas a diversos instrumentos internacionales sobre la materia; la no aceptación de la jurisdicción obligatoria de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y la relación de antagonismo respecto de denuncias de organismos internacionales no gubernamentales de Derechos Humanos.

Es necesario eliminar tales reticencias, a fin de participar de una manera activa, firme y decidida en el movimiento internacional por los Derechos Humanos.

En este sentido, consideramos que la globalización de las relaciones internacionales y las actuales circunstancias del Estado mexicano son propicias para avanzar en el propósito de la protección internacional de Derechos Humanos.

Una renovada política exterior del Estado mexicano tendría que verse reflejada en medidas concretas, tales como la aprobación de los Protocolos Facultativos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la aceptación de la jurisdicción obligatoria de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

De esta manera, el presente trabajo pretende aportar algunas ideas acerca del tema desde la óptica de las Relaciones Internacionales; básicamente, a través del análisis de la protección internacional de los Derechos Humanos en la actualidad, y la manera en que México ha participado en este movimiento.

El primer capítulo presenta, de manera muy sintética, el origen del reconocimiento jurídico de los Derechos Humanos. La independencia de los Estados Unidos y la Revolución Francesa, cuyo lema "*Libertad, Igualdad, Fraternidad*" llegó a todo el mundo, son los eventos que desencadenan el proceso de reconocimiento de los derechos civiles y políticos a nivel universal. Esta etapa en la historia de los Derechos Humanos está estrechamente vinculada con las revoluciones burguesas y el triunfo de la ideología liberal; así, los derechos que se reconocen como resultado de este proceso son derechos individuales: derecho a la vida, a la libertad, a la igualdad, a la propiedad, a la seguridad jurídica, etc.

El segundo capítulo se refiere a la evolución de los Derechos Humanos en México. Aquí se analizan las diferentes leyes constitucionales promulgadas a lo largo de nuestra historia independiente, ya que todas ellas contienen un programa relativo a los derechos fundamentales. Por su importancia destaca la Constitución Mexicana de 1917 que estableció, por primera vez en el mundo, una serie de derechos sociales: el derecho a la educación, a la seguridad social, de asociación sindical, etc. De esta forma, el problema histórico y actual de México no ha sido la falta de reconocimiento jurídico de los Derechos Humanos, sino su efectivo respeto y cumplimiento.

El tercer capítulo aborda el proceso de internacionalización de los Derechos Humanos que, como ya fue apuntado, representa la conciencia de que el respeto de los derechos fundamentales no puede ser considerado como un tema de la jurisdicción exclusiva de cada Estado sino, por el contrario, que concierne a la comunidad internacional.

El capítulo cuarto describe los principales organismos internacionales de protección y promoción de los Derechos Humanos, tanto en el ámbito universal como regional, así como los procedimientos que se emplean para atender las violaciones de estos derechos.

Finalmente, en el capítulo quinto se analiza la instrumentación de la política internacional de México en materia de Derechos Humanos, señalando algunas observaciones y presentando propuestas para hacerla más completa y eficiente.

Sería imposible dejar de mencionar que este trabajo es el resultado de una experiencia profesional muy enriquecedora que se inició en 1990, en la Comisión Nacional de Derechos Humanos. El contacto con las personas y los grupos que han visto vulnerados sus derechos deja una huella muy profunda y afirma la convicción de que todos debemos contribuir al fortalecimiento de una auténtica cultura de respeto a los Derechos Humanos.

Hablar sobre los Derechos Humanos es hacerlo sobre la dignidad, la libertad, la seguridad, la justicia, el bienestar y la paz. Es situar al ser humano como el eje de la civilización y la cultura y, de esta forma, replantear las condiciones de su existencia en el mundo material y convulsionado de nuestros días. Se trata, pues, de una causa frente a la que nadie debe permanecer indiferente.

CAPITULO 1. ORIGEN DEL RECONOCIMIENTO JURIDICO-CONSTITUCIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

La cuestión del reconocimiento y protección de lo que hoy conocemos como Derechos Humanos ha estado presente desde tiempos muy antiguos; sin embargo, es un tema que no pierde vigencia; continúa en nuestros días y lo hará en el futuro, pues tiene que ver con una idea fundamental: la convicción de que toda persona, por el sólo hecho de existir, es titular de una serie de derechos, sin los cuales no puede vivir realmente como ser humano.

Debido a que la lucha por el respeto de los Derechos Humanos ha ido avanzando junto con la civilización, no se ha presentado al mismo tiempo ni bajo las mismas condiciones en el mundo.

En el panorama histórico, podemos encontrar algunos antecedentes muy remotos en Egipto y en Grecia donde, sobre todo al nivel de la filosofía, surge una reflexión acerca de las condiciones fundamentales para la realización plena del individuo.

Los antiguos romanos promueven el principio de organización normativa de la vida social a través del Derecho; buscando el establecimiento por escrito -y con ello la perdurabilidad- de una serie de derechos de los ciudadanos.

El pensamiento cristiano también ejerce influencia en este campo, al difundir la idea de que todos los hombres son dignos de la salvación eterna. De esta

manera, se va fortaleciendo la convicción de que existe una serie de principios que preponderan sobre la ley humana, y que ésta no puede violarlos.(1)

Sin embargo, aún cuando la idea de la dignidad humana ha estado presente desde las civilizaciones más antiguas, en esa época no se encuentran verdaderas declaraciones de derechos frente a la autoridad del Estado; más bien se trata de ciertas expresiones de una concepción fundamentalmente religiosa o ética del Derecho.

Es decir, en la Edad Antigua no podemos hablar propiamente del reconocimiento de los Derechos Humanos, pero sí encontramos los primeros antecedentes del tema que nos ocupa.

Es durante la Edad Media, con la organización feudal, cuando aparecen algunos textos que establecen ciertos derechos tendientes a limitar el poder absoluto del monarca. Estos primeros textos, resultado de los pactos de vasallaje, otorgan una esfera de protección a determinados bienes fundamentales del gobernado que la autoridad debía respetar.(2)

En esta etapa, que se ubica entre los siglos XIII y XVII de nuestra era, las formulaciones de derechos no se expresan a través de normas generales, sino por medio de la costumbre o de normas singulares (pactos, cartas, fueros, etc.) que afectan a determinados sectores sociales. Así, el destinatario es el

(1) Jorge Carpizo, *La Constitución Mexicana de 1917*, 4a. ed., México, UNAM, 1980, p. 138.

(2) José Antonio García Becerra, *Teoría de los Derechos Humanos*, México, Universidad Autónoma de Sinaloa, 1991, p. 23.

hombre situado en un grupo, un gremio o estamento; sus derechos son como comerciante, como clérigo, como noble, como vecino de una villa o ciudad.(3)

1.1 Inglaterra

Los primeros textos Ingleses que reconocen derechos fundamentales datan del siglo XIII y son expresión de la lucha contra el poder absolutista de los reyes. Más tarde aparece la institución del Parlamento, que reafirma la convicción sobre la necesidad de poner límites al absolutismo.

1.1.1 La Carta Magna

Los autores señalan que, por su contenido, el documento más importante y famoso de esta época es la Carta Magna Inglesa de 1215. Se trata, en esencia, de un pacto entre el monarca Juan Sin Tierra y los obispos y barones de su reino, por el cual el rey se compromete a respetar determinados derechos.

El artículo 20 de la Carta establece:

"por un delito leve un hombre libre sólo será castigado en proporción al grado del delito, y por un delito grave también en la proporción correspondiente, pero no hasta el punto de privarle de su subsistencia". (4)

Asimismo, señala que ningún hombre libre podrá ser detenido, apresado, desposeído de sus derechos o bienes; declarado fuera de la ley, exiliado, ni

(3) Gregorio Peces-Barba *et al*, **Derecho Positivo y Derechos Humanos**, Madrid, Editorial Debate, 1987, pp. 20-21.

(4) *Ibidem*, pp. 30-31.

podrá procederse con fuerza contra él, a no ser por un juicio legal de sus iguales o por la ley del país. También garantiza que los comerciantes que queden a merced de una corte real tendrán seguras sus mercancías.

Como puede apreciarse, la Carta Magna sólo garantiza los derechos de los hombres libres; es decir, durante la época medieval, la pertenencia a un estamento social determinaba la situación jurídica de las personas y, en consecuencia, el reconocimiento o no de sus derechos. Por tanto, es importante destacar una serie de rasgos que identifican el paso de la Edad Media a la Edad Moderna, y que son imprescindibles para explicar la evolución de los Derechos Humanos: en el período que abarca los siglos XVI y XVII, las personas reclamarán su libertad religiosa, intelectual, política y económica; y las estructuras del mundo medieval van siendo gradualmente sustituidas en el paso de una sociedad teocéntrica y estamental a una sociedad individualista. De este modo, la filosofía de los Derechos Humanos surge progresivamente a partir del tránsito a la modernidad.

1.1.2 El Acta de *Habeas Corpus*

El procedimiento de *habeas corpus* consiste, básicamente, en presentar al prisionero ante un juez con el objeto de verificar la legalidad de la acusación que se le hace.

Durante la época medieval, los tribunales ingleses desarrollaron algunos procedimientos que pueden considerarse antecedentes del *habeas corpus*, tendientes a facilitar la puesta en libertad bajo fianza de los presos en determinados casos.

A lo largo del siglo XVII se produjeron importantes avances, que culminaron con la promulgación del Acta en 1679. Entre ellos podemos señalar la Petición de Derechos (*Petition of Rights*) de 1628, que establecía que el encarcelamiento por mandato del rey, sin causa justificada en la Ley, era contrario al principio de libertad personal garantizado por la Carta Magna. Así se puso fin a un fenómeno que impedía el uso efectivo del procedimiento de *habeas corpus*: el hecho de que las personas arrestadas por mandato real podían ser juzgadas sin una acusación legal.

La causa directa por la que fue adoptada el Acta de *Habeas Corpus* de 1679 fue el encarcelamiento arbitrario de un grupo de oponentes políticos del monarca Carlos II. Para evadir el procedimiento de *habeas corpus*, el Primer Ministro ordenó trasladar a los prisioneros fuera del reino.

La Cámara de los Comunes expidió un documento para prevenir que se desvirtuara el *habeas corpus* y, en 1679, los mecanismos adoptados para trasladar a los prisioneros a ultramar y otras disposiciones relacionadas con el procedimiento quedaron impresas en el Acta de *Habeas Corpus*.

El Acta no creó nuevos derechos, ni introdujo nuevos principios; sin embargo, aseguró que el Derecho existente se hiciera efectivo todo el tiempo -también durante el período de "vacaciones judiciales"-. Por otra parte, estableció que los prisioneros debían ser presentados ante el juez sin dilaciones para determinar la legalidad de su encarcelamiento, y prohibía la reclusión en ultramar.

1.1.3 El *Bill of Rights*

En noviembre de 1688 fue destronado Jacobo II, Rey de Inglaterra. En febrero de 1689, el Parlamento aprobó una Declaración de Derechos (*Bill of Rights*), cuyo acatamiento se convertía en una condición previa a la aceptación de la corona.

La Declaración de Derechos representa el triunfo del principio por el que se había combatido contra Carlos II y Jacobo II: la supremacía del Parlamento sobre el derecho divino de los reyes. Como consecuencia de ello, se plantearían el recorte de las prerrogativas reales y la posesión de la corona no como un derecho hereditario, sino estatutario.

Entre las cuestiones que aborda la Declaración de Derechos se encuentran: la supresión del poder real de dispensar y suspender las leyes; la abolición de la prerrogativa real de crear impuestos, que a partir de entonces sólo se podrían fijar con la aprobación del Parlamento; el establecimiento del derecho de petición y la libertad en la elección de los miembros del Parlamento.

Con el *Bill of Rights* se abre un período de producción legislativa que consolida el régimen surgido de la revolución inglesa (5). Entre las leyes posteriores que van conformando ese sistema de reconocimiento de derechos se encuentran:

(5) *Ibid*, pp. 92-93.

- La *Munity Act*, de 1689, que prohíbe la formación del ejército sin la aprobación del Parlamento, además de establecer el principio de que los civiles no pueden ser juzgados por tribunales militares.

- La *Toleration Act*, de 1689, que garantiza la libertad de culto de los protestantes disidentes.

- La *Trial of Treasons Act*, de 1696, que tipifica concretamente el delito de traición, como respuesta a los excesos cometidos por Carlos II y Jacobo II, exigiendo la declaración de dos testigos legales. Establece también que el acusado tiene derecho a ser representado por un abogado y aportar testigos.

- El *Act of Settlement*, de 1701, que establece nuevos límites a las prerrogativas de la corona, al definir las condiciones de ejercicio de los poderes reales, determinar el orden de sucesión al trono, y fijar la estabilidad y la independencia de los magistrados.

Como se verá a continuación, el *Bill of Rights* fue uno de los antecedentes de las Declaraciones de Derechos adoptadas en la época de la guerra de independencia de los Estados Unidos, y su influencia es visible en las diez primeras enmiendas a la Constitución Norteamericana.

1.2 Estados Unidos

Los textos de las colonias inglesas de América del Norte representan las primeras constituciones escritas que incluyen la regulación catalográfica y sistemática de los derechos fundamentales. Los derechos que aparecen en

este contexto son derechos individuales, de seguridad jurídica y garantías para asegurar el respeto en el proceso y la imposición de las penas.

Según explica Jorge Carpizo "sin lugar a dudas, la primera vez que en la historia se dio una declaración de derechos humanos fue en los Estados Unidos de Norteamérica, en el siglo XVIII". (6)

Efectivamente, a partir de 1765 un sentimiento de inquietud empieza a notarse en las trece colonias inglesas de América del Norte. Impuestos sobre el papel, el té y otras mercancías desencadenan un descontento y una agitación general, y los colonos argumentan que no pagarían los impuestos porque no estaban representados en el Parlamento Británico. La voluntad de autonomía, rechazada por Jorge III, desencadena la guerra.

En 1774 se celebró un Congreso Continental, en el cual las colonias, convertidas en estados, decidieron elaborar una Constitución que sustituyera a la Carta Colonial. La Constitución de siete de esos estados fue precedida por una declaración de derechos, siendo la de Virginia la primera y más representativa.

1.2.1 La Declaración de Derechos en la Constitución de Virginia

Esta constituye el primer ejemplo moderno de declaración de Derechos Humanos de manera sistematizada. Fue aprobada el 12 de junio por la Convención de Williamsburg, que se reunió desde el 6 de mayo hasta el 29 de junio de 1776.

(6) Jorge Carpizo, *op. cit.*, p. 141.

Entre los derechos consagrados por la Constitución de Virginia destacan: que todos los hombres son libres e iguales y tienen derecho al goce de la vida, a la felicidad y a la seguridad; que ningún hombre tiene derecho a recibir privilegios exclusivos de la comunidad; que los poderes deben funcionar por separado; que las elecciones deben ser libres y los hombres tienen el derecho de sufragio, que la expropiación de bienes por utilidad pública sólo puede llevarse a cabo con el consentimiento del afectado; que todo hombre tiene determinadas garantías en los procesos criminales, y las enumera; que no deben imponerse castigos crueles ni fianzas y multas excesivas; que a nadie se le puede detener si el delito no está determinado y basado en pruebas; que la libertad de prensa es uno de los bastiones de la libertad y por ningún motivo se puede restringir; que en tiempos de paz no debe existir ejército y, si lo hubiere, debe estar subordinado al poder civil, y que cada hombre puede libremente escoger su religión.(7)

La declaración de derechos que precede a la Constitución de Virginia tuvo una repercusión indudable en las declaraciones de derechos de los otros estados que la formularon: Pennsylvania (28 de septiembre de 1776), Maryland (11 de noviembre de 1776), Carolina del Norte (18 de diciembre de 1776), Vermont (8 de julio de 1777), Massachusetts (2 de mayo de 1780), New Hampshire (31 de octubre de 1783).

También en la Declaración de Independencia aprobada tres semanas después, el 4 de julio de 1776, y redactada por el virginiano Jefferson, se encuentran rasgos de esa ideología.

(7) *Ibidem*, p. 142.

1.2.2 Las diez primeras enmiendas a la Constitución Norteamericana

Después de declarada la independencia de los Estados Unidos, y tras un prolongado periodo de sesiones del Congreso, el 17 de septiembre de 1787 surgió un documento que, al ser ratificado por nueve de los trece estados, se convertiría en la Constitución de la nueva nación.

Las nueve ratificaciones se obtuvieron y la Constitución entró en vigor en junio de 1788. Sin embargo, en algunos estados existía oposición a la Constitución y desconfianza al nuevo Estado federal. Esto se debía, principalmente, a que el texto carecía de aquellos derechos ciudadanos que las constituciones particulares de cada estado habían recogido con anterioridad.

Por tal motivo, dichos estados aceptaron ratificar la constitución sólo con la condición de que ésta fuera enmendada y se incluyera una declaración de derechos.

Así surgieron las propuestas de enmiendas en ese sentido: en Maryland se propusieron 28; en Carolina del Sur, 4; en Massachusetts, 9; en New Hampshire, 12; en Virginia, 20; en Carolina del Norte, 26; en Nueva York, 32. Después de la deliberación del Congreso se aprobaron 10, que a continuación se resumen:

La primera enmienda garantiza la libertad de culto, de expresión y de reunión; la segunda establece el derecho del pueblo a poseer y llevar armas; la tercera enmienda prohíbe que en tiempo de paz se obligue a los ciudadanos a alojar

soldados, y señala que en tiempo de guerra sólo podrá hacerse en las formas establecidas por la ley; la cuarta garantiza la inviolabilidad de domicilio, papeles y efectos; la quinta prohíbe la pena capital o infamante si no existe veredicto de un Gran Jurado. Asimismo, establece que nadie podrá ser sometido por un mismo hecho a segundo juicio, ni podrá ser expropiado sin la debida indemnización; la sexta enmienda garantiza al acusado el derecho a un juicio imparcial y expedito, a que se le haga saber la naturaleza y la causa de la acusación, a que se le caree con los testigos que tuviera en su contra, a que se le concedan los medios para hacer comparecer a sus testigos, y a tener la asistencia de un abogado para su defensa; la séptima establece que ningún hecho sobre el que recaiga sentencia de un jurado podrá ser objeto de un nuevo examen por tribunal alguno; la octava prohíbe las fianzas y multas excesivas, así como la imposición de castigos crueles; la novena establece que no se podrá dar a los derechos consignados en la Constitución una interpretación que anule o derogue otros derechos; y la décima enmienda señala que corresponden a los estados o al pueblo los poderes que no se hayan delegado por la Constitución Norteamericana. (8)

Estos puntos no modificaron la Constitución, sino que se acordó que fueran incluidos como enmiendas, mismas que fueron votadas en 1791.

De esta forma, las diez enmiendas fueron resultado del propio proceso de aprobación de la Constitución, y puede afirmarse que el hecho de que el gobierno federal se viera limitado por la presencia de estas enmiendas que preservan los Derechos Humanos, influyó poderosamente en la integración de los estados de la Unión Americana y el surgimiento de una única nación.

(8) Gregorio Peces-Barba *et al*, *op. cit.*, pp. 116-118.

1.3 Francia

Hacia finales del siglo XVIII Francia era la más típica de las viejas monarquías absolutas de Europa. De una población total de 23 millones, las 400 mil personas que formaban la nobleza poseían las dos terceras partes de la tierra, en un sistema cuya estructura política y económica se basaba en la desigualdad. Cualquiera podía ser censurado, encarcelado sin proceso legal, o torturado por criticar al gobierno o a la Iglesia.

Sin embargo, existía un grupo formado básicamente por la burguesía, que repudiaba el despotismo monárquico y los privilegios de la nobleza y el clero. La idea del *laissez faire*, que expresa que el Estado sólo debe intervenir para proteger la libre acción de los ciudadanos, especialmente en lo que se refiere a la propiedad, empieza a adquirir fuerza.

1.3.1 La Revolución

Al conocerse la independencia de las trece colonias inglesas en América del Norte y las Declaraciones de Derechos de las diversas constituciones de los nuevos estados de la Unión Americana, y con los antecedentes arriba señalados, surge entre los intelectuales franceses la inquietud por elaborar una Declaración de Derechos en Francia.

El clima de descontento se agudiza. El rey, en un intento por restablecer el orden, convoca en mayo de 1789 a los Estados Generales.⁽⁹⁾ Tras

(9) Los Estados Generales -el clero, la nobleza y el tercer Estado, formado básicamente por la burguesía- habían sido convocados por última vez en 1614.

prolongados debates, los diputados coinciden en que es necesario dotar a Francia de una constitución y, de esta forma, el 17 de junio, los Estados Generales se convierten en Asamblea Nacional.

Ya en el marco de la Revolución Francesa, la Asamblea Nacional resolvió que la constitución sería precedida por una Declaración de Derechos y, en su sesión del 26 de agosto de 1789, dictó y aprobó la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano.

1.3.2 La Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano

Este célebre documento contiene un preámbulo en el que se afirma que "la ignorancia, el olvido o el menosprecio de los Derechos del Hombre, son las únicas causas de las desgracias públicas y de la corrupción de los Gobiernos", y declara solemnemente los derechos naturales, inalienables y sagrados del hombre.

La Declaración está compuesta por 17 artículos que señalan, en síntesis, lo siguiente: 1) que todos los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos; 2) que los derechos del hombre son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión, y que estos derechos son naturales e imprescriptibles; 3) que la soberanía reside en la Nación, y ningún individuo puede ejercer autoridad que no emane de ella expresamente; 4) que para el ejercicio de los derechos del hombre sólo existen los límites expresamente determinados por la Ley; 5) que no puede impedirse nada que no esté prohibido por la Ley, y que nadie puede ser obligado a hacer lo que ésta no ordena; 6) que todos los ciudadanos son igualmente admisibles para todos los

puestos y empleos públicos, sin otra distinción que su capacidad; 7) que nadie puede ser acusado, encarcelado ni detenido, sino en los casos determinados por la Ley, y según los formatos prescritos por ella; 8) que la Ley sólo establecerá las penas estricta y evidentemente necesarias, y que nadie puede ser castigado sino en virtud de la Ley; 9) que todo hombre es considerado inocente mientras no haya sido declarado culpable; 10) que nadie puede ser molestado a causa de sus opiniones, inclusive religiosas, si no altera el orden público; 11) que existe libertad de pensamiento; 12) que se instituye la fuerza pública para beneficio de todos los ciudadanos, y no para el de aquéllos a quienes es confiada; 13) que todos los ciudadanos, en razón de sus posibilidades, deben otorgar contribuciones para los gastos de la administración; 14) que todos los ciudadanos pueden vigilar el buen uso de dichas contribuciones; 15) que todos los ciudadanos pueden exigir cuentas a los funcionarios públicos; 16) que toda sociedad en la que no está asegurada la garantía de los derechos, ni determinada la separación de los poderes, no tiene constitución, y 17) que nadie puede ser privado de la propiedad, salvo por estricta necesidad pública, y bajo previa y justa indemnización. (10)

Como puede apreciarse, la mayoría de los derechos reconocidos en la Declaración tienen vigencia hasta nuestros días. De hecho, algunos de los diputados que contribuyeron a la elaboración de este importante documento señalaron explícitamente que era para la posteridad y para el mundo entero que trabajaban.(11)

(10) 1789-1989, Bicentenario de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, México, Secretaría de Gobernación, 1989, pp. 13-15.

(11) Jesús Rodríguez y Rodríguez, "Cuestiones Fundamentales. Las Declaraciones Francesa y Universal de los Derechos Humanos", **Estudios sobre Derechos Humanos. Aspectos Nacionales e Internacionales**, Col. Manuales, 90/2, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1990, p. 18.

Dos años más tarde, la Declaración fue incluida como preámbulo de la Constitución francesa del 3 de septiembre de 1791.

1.3.2.1 Trascendencia internacional de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano

La Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano es el símbolo del nuevo régimen que se expande como consecuencia de la Revolución Francesa, cuya característica fundamental es la constitucionalización de los Derechos Humanos.

El Antiguo Régimen reconocía derechos estamentales, es decir, derechos propios de los segmentos en que aparecía estratificada la sociedad feudal. Así, para el hombre de fines del siglo XVIII, la sociedad aparecía naturalmente estructurada en un orden jerárquico desigual, en el que la desigualdad se basaba esencialmente en el principio hereditario condicionado por el nacimiento. La pertenencia a un estamento determinaba a cada persona cuál sería su situación social y jurídica. (12)

Las ideas de la Revolución Francesa, que fue una revolución de masas profundamente radical, se vieron plasmadas en la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, y cambiaron la concepción del mundo: frente al principio de la desigualdad, proclama la igualdad; frente a los derechos estamentales, declara los derechos naturales e inalienables que todo hombre tiene por igual. De este modo, la Declaración representa la sustitución de los

(12) Javier Hervada y José M. Zumaquero, **Textos internacionales de Derechos Humanos**, Pamplona, Ediciones Universidad de Navarra, 1978, p. 40.

antiguos derechos de los estamentos, desiguales para cada uno, por los derechos iguales para todos los ciudadanos.

Por primera vez la igualdad, la libertad, la idea democrática de participación y la división de poderes -instrumento de limitación del poder-, se apoyan en la Ley, que es la expresión de la voluntad general, según lo expresó Rousseau. Desde este momento, Derechos Humanos y soberanía nacional aparecerán como un binomio natural, cuyas consecuencias se observan hoy todavía.

A partir de la Revolución Francesa, los Derechos Humanos se vinculan con la idea de la constitución y, desde entonces, no se separarán de ella. Esta vinculación tendrá determinantes consecuencias para la cultura jurídica y política moderna, no sólo de Francia, sino también de la mayoría de los países europeos e iberoamericanos, puesto que a partir de ese momento las leyes tendrán que ajustarse al reconocimiento de los derechos de toda persona, en su carácter de gobernado. De este modo, la Declaración francesa difundió los Derechos Humanos, dándoles un carácter de universalidad.

También por medio de la Declaración, Francia proporcionó al mundo los programas de los partidos liberales, los códigos legales y el modelo de organización política occidental que ha servido durante más de dos siglos.

En síntesis, con la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano se asientan definitivamente los Derechos Humanos como derechos Individuales inspirados en la ideología liberal.(13)

(13) Gregorio Peces-Barba *et al*, *op. cit.*, pp. 97-98.

1.4 España

1.4.1 Etapa Estamental

Durante la Edad Media, la aparición de instituciones como el Justicia Mayor de Aragón o los Parlamentos de León representan los antecedentes más remotos del reconocimiento de los derechos fundamentales en España.

En esta primera etapa se ubican documentos como los fueros de Aragón (1176, 1283, 1287, 1348) y los fueros de Castilla (1188, 1301, 1322) los que, de manera muy incipiente, consagran algunos derechos individuales, tales como el respeto a la vida y a la propiedad, y la seguridad de la persona.

1.4.2 La época colonial

La colonización española en América planteó, obligadamente, la cuestión relativa a la condición jurídica de los pobladores nativos de los territorios conquistados.

Al respecto, surgieron dos posturas: una que no reconocía derechos a los indígenas, y otra -defendida fundamentalmente por algunos religiosos- que buscaba el respeto de sus derechos.

Con el objeto de emitir dictámenes al respecto, fueron creadas las Juntas Consultivas para las Indias, cuyos trabajos dieron como resultado, entre otros ordenamientos, los siguientes: (14)

(14) *Ibidem*, pp. 45-48.

- Las Leyes de Burgos (1512), en las que se establecía el principio de libertad general de los indios. Aunque se admitía la posibilidad de obligarles a trabajar al servicio de los españoles y se autorizaba la práctica de repartimientos y encomiendas, las leyes establecían las condiciones generales del régimen de trabajo: jornada, alimentación, vivienda, higiene, y trato a los indios. También contemplaban un sistema de control de las garantías establecidas, mediante la designación de Visitadores, cuya función era la de inspeccionar las condiciones de vida de los indios.

- La Bula *Sublimis Deus*, promulgada en 1514 y ampliamente difundida por fray Bartolomé de las Casas, que declaraba a los indígenas capaces de entender la fe y recibir los sacramentos, por lo que no se les podía esclavizar ni privar de sus bienes.

- El Decreto de Carlos I sobre la esclavitud en Indias (1526), que establece la prohibición de hacer esclavos a los indios como resultado de la guerra. Con esta disposición se puso fin a la doctrina por la cual se podía hacer la guerra a los indios para someterlos a la Corona o para propagar la fe, pudiendo hacer esclavos a los nativos capturados en estas "guerras justas".

1.4.3 La Constitución de Cádiz

A principios del siglo XIX, tras la renuncia impuesta a Fernando VII y la designación de José Bonaparte como Rey de España, se desencadenó una insurrección en todo el país.

Las autoridades españolas, buscando una ciudad segura ante el avance de las tropas francesas, se recluyeron en Cádiz. Para suplir el vacío de poder se constituyeron Juntas Provinciales y una Junta Central, misma que convocó a las Cortes.

El 24 de septiembre de 1810 se reunieron por primera vez las Cortes, las que aprobaron, el 19 de marzo de 1812, la Constitución Política de la Monarquía Española, que no tenía Declaración de Derechos propiamente dicha, pero que, además de proclamar la soberanía de la nación y su legitimación para redactar sus leyes fundamentales, recogía algunos derechos, tales como la independencia de los tribunales y su exclusividad para enjuiciar las causas; el derecho a ocupar empleos municipales; las garantías procesales; la inviolabilidad del domicilio; el derecho a elegir y a ser elegido alcalde, regidores y procuradores médicos; el derecho a la educación, a la libertad de imprenta y el derecho de petición.

Aunque la Constitución no tuvo larga vigencia -en un principio sólo hasta 1814- tuvo gran influencia en las colonias españolas en América, en Portugal y en Italia, y para los liberales españoles fue una bandera durante todo el siglo XIX.

En síntesis, en este capítulo se enfatiza el aspecto histórico de los Derechos Humanos. Consideramos importante reiterar que estos derechos son inherentes a la persona y, sin embargo, no han estado vigentes en toda época y lugar, por lo que su reconocimiento puede considerarse una conquista de la Humanidad.

CAPITULO 2. EVOLUCION DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MEXICO

En el capítulo anterior se señaló que el tema de los Derechos Humanos ha sido objeto de reflexión desde las civilizaciones más antiguas. Desde luego, esta afirmación incluye a los pueblos indígenas que habitaban el territorio que hoy corresponde a nuestro país; encontramos muestras de ello en algunos códigos.(15)

También fue señalado ya que durante la conquista y la época colonial se elaboraron leyes que establecían ciertas garantías a los indígenas.

A continuación abordaremos la evolución de los Derechos Humanos en México a partir de nuestra historia constitucional. Al respecto, podemos distinguir tres etapas fundamentales: la Independencia, la Reforma y la Revolución, a las que corresponden tres leyes constitucionales básicas que reflejan la evolución política de nuestro país: la de 1824, la de 1857 y la de 1917, respectivamente. (16)

Cabe señalar que también los conservadores expresaron convicciones sobre los Derechos Humanos. Así pues, la gran mayoría de los documentos constitucionales del México Insurgente e Independiente contuvieron un apartado sobre los derechos fundamentales, no obstante las muy diversas posiciones ideológicas de quienes los elaboraron.

(15) Véase, al respecto, **El derecho de ser hombre**, antología preparada bajo la dirección de Jeanne Hersch, París, UNESCO, 1973, 600 pp. Contiene referencias a los derechos fundamentales del hombre, extraídos de textos surgidos de las culturas y épocas más diversas.

(16) Jorge Sayeg Heiú, **El Constitucionalismo Social Mexicano. La Integración Constitucional de México (1808-1988)**, México, Fondo de Cultura Económica, 1991, p. 15.

2.1 La Independencia como movimiento por los Derechos Humanos. La Constitución de Apatzingán.

Los problemas sociales que se gestaron a lo largo de tres siglos de dominación colonial en la Nueva España marcaron profundamente el movimiento de Independencia.

El 19 de octubre de 1810, apenas iniciada la lucha, Hidalgo abolió la esclavitud, mediante la expedición de un Bando que fue el primero de este tipo en el continente americano. Poco tiempo después, el 6 de diciembre del mismo año, en la ciudad de Guadalajara, el Cura de Dolores expidió un decreto en el que se señalaba que todos los dueños de esclavos debían darles libertad dentro del término de diez días, bajo pena de muerte; se condenaba la existencia de castas y se ponía fin al pago de tributos.

Así, los primeros pasos de la insurgencia estuvieron encaminados a resolver exigencias sociales. Correspondería a una segunda etapa de la guerra de Independencia trabajar en la expresión constitucional del movimiento.

En agosto de 1811 se creó en la ciudad de Zitácuaro la Suprema Junta Nacional Americana, que dio a conocer, en noviembre de 1812, el documento titulado Elementos Constitucionales. Esta obra, elaborada básicamente por Ignacio López Rayón, esbozaba ya una estructura constitucional para la nueva nación, cuya Independencia se consideraba muy próxima.

A pesar de que en el texto se señalaba que la soberanía residía en la persona de Fernando VII, se establecía la división de poderes; se proscribían la esclavitud y la tortura, y se establecía la libertad de imprenta.

Dos años más tarde, también con el objetivo de estructurar constitucionalmente al país, José María Morelos convocó y reunió al Primer Congreso Constituyente de México, el Congreso de Anáhuac.

El 14 de septiembre de 1813, Morelos entregó al Congreso un documento que refleja la síntesis de su pensamiento, y que contiene los 23 Puntos que consideraba necesario incluir en la Constitución. En dicho documento, conocido como "Sentimientos de la Nación", Morelos recogió las ideas de López Rayón, pero las expresó con mayor amplitud y claridad.

Además de consignar los principios de soberanía del pueblo, de representación popular y de división de poderes, Morelos se refirió a la renovación de los funcionarios encargados de ejercer los poderes públicos y a la remuneración que como tales debía corresponderles; proscribió la esclavitud y las castas, y proclamó la igualdad entre todos los hombres.

Asimismo, señaló el principio de la generalidad de la ley; condenó expresamente los grupos privilegiados; garantizó el derecho de propiedad y la seguridad domiciliaria, y prohibió la tortura.

El punto número 12 de los "Sentimientos de la Nación" refleja claramente el pensamiento social de Morelos:

...(las leyes que dicte el Congreso) "deben ser tales, que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, de tal suerte que se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, alejando la ignorancia, la rapiña y el hurto". (17)

Debemos señalar que compartimos la opinión de quienes sostienen que la indignación de Morelos ante la explotación económico-social de 300 años lo llevó a establecer una serie de principios que configuraron una verdadera doctrina, por lo que el movimiento de independencia asumió, en sus inicios, el carácter de una revolución social.

El Congreso Constituyente convocado por Morelos se instaló en la ciudad de Chilpancingo el 14 de septiembre de 1813 pero, en el contexto de la guerra, tuvo que ser trasladado a diversas ciudades del país.

Entre las muchas actividades que desarrolló, cabe destacar la promulgación del Acta Solemne de la Declaración de Independencia de la América Septentrional, que representa la determinación de la colonia de separarse de la metrópoli y es la expresión definitiva de su deseo de autonomía.

Sin embargo, la obra más importante del Congreso fue el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, mejor conocido como Constitución de Apatzingán, que se dio a conocer el 22 de octubre de 1814 en la ciudad de Apatzingán, Michoacán.

Este documento tuvo, entre otras fuentes, los Elementos Constitucionales de López Rayón, y los "Sentimientos de la Nación" de Morelos. Refleja una clara

(17) *Ibidem*, p. 105.

influencia de las ideas de la ilustración francesa, y fue creado sobre las bases del individualismo:

"La felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad. La íntegra conservación de estos derechos es el objeto de la Institución de los gobiernos, y el único fin de las asociaciones políticas".(18)

Según explica Jorge Carpizo, la Constitución de Apatzingán fue una constitución avanzada para su época. Contiene toda una enumeración de derechos individuales en el Capítulo V, "De la Igualdad, Seguridad, Propiedad y Libertad de los Ciudadanos".(19)

En los artículos 21, 22, 23, 27, 28, 29, 30 y 31 se otorgan las garantías de seguridad jurídica; los artículos 34 y 35 fijan la garantía de propiedad; y los artículos 37, 38, 39 y 40 señalan los derechos de libertad.

Debido a que la Constitución de Apatzingán surgió cuando el país se encontraba todavía bajo el dominio español, no llegó a tener importante vigencia, pues sólo se estableció en los territorios ocupados por los insurgentes. Sin embargo, fue un valioso intento por unificar los principios sobre los que debía basarse la independencia, y es considerada como la primera Constitución en la historia de México.

(18) *Ibid*, p. 125.

(19) Jorge Carpizo, *op. cit.*, p. 146.

2.2 Las primeras declaraciones del México independiente: la Constitución de 1824 y las Constituciones de los Estados.

Una vez proclamada la independencia, se estableció un Congreso encargado de elaborar la Constitución, que sería la primera carta fundamental del México independiente. El Congreso se instaló en febrero de 1822, pero únicamente sesionó durante ocho meses, pues en octubre del mismo año fue disuelto por el emperador Agustín de Iturbide.

Tras la caída de Iturbide, se convocó a un nuevo Congreso Constituyente, mismo que decretó la nulidad del imperio y centró su objetivo en el establecimiento de una república como forma de gobierno.

En virtud de que se consideraba que la elaboración de una constitución llevaría mucho tiempo, el Congreso sancionó un Acta Constitutiva con 36 artículos que contenía los aspectos considerados esenciales por los legisladores: el federalismo, la división de poderes y la soberanía del pueblo.

No fue sino hasta nueve meses después, en octubre de 1824, que la Constitución fue firmada.

Tanto en el Acta Constitutiva como en la Constitución de 1824, las ideas de la Constitución de Apatzingán fueron prácticamente olvidadas, ya que eran consideradas radicales por los diputados constituyentes, quienes, casi en su totalidad, mantenían una posición moderada.

De esta forma, la Constitución de 1824 no contempla una declaración de Derechos del Hombre; únicamente contiene un apartado en el que se prohíben la confiscación de bienes, la aplicación de ley retroactiva, los tormentos y el registro de casas, papeles y otros efectos.

Sin embargo, se debe mencionar que las constituciones de algunos estados de la República sí incluyeron un capítulo de derechos fundamentales, pues esta materia era considerada propia de las legislaturas locales.

Jorge Carpizo apunta que la Constitución del Estado de Oaxaca, promulgada en enero de 1825, contiene una declaración completa en materia de Derechos Humanos. (20)

En su artículo séptimo establece la igualdad, libertad, propiedad y seguridad de todos los individuos, aún los extranjeros. Por tanto, prohíbe que se introduzcan esclavos en su territorio; se encarga de liberar a los que existan en él, indemnizando previamente a los propietarios; y declara libres a los hijos que nacieren de aquéllos.

Los derechos civiles que garantiza la constitución son: la libertad individual y la seguridad personal; la libertad de imprenta; el derecho de propiedad; la igualdad ante la ley; el derecho de petición, y el derecho de ser gobernados por la constitución y las leyes que sean conformes con ella. En consecuencia, ningún oaxaqueño podrá ser apisionado, arrestado ni detenido, sino en los casos determinados por las leyes, y en la forma que ellas prescriban.

(20) *ibidem*, p. 147.

Esta constitución también establece que las casas no pueden ser allanadas; no se puede secuestrar ni examinar libros, papeles ni epístolas sino en los casos expresamente determinados por la ley; libertad de disponer de bienes; libertad de trabajo; expropiación en caso de necesidad pública o de utilidad común, con justa y previa indemnización; abolición de la confiscación de bienes; declaración de igualdad ante la ley; abolición de distinciones y privilegios hereditarios; derecho de reclamar la observancia de la ley, y el derecho de sufragio para los oaxaqueños.

2.3 Los Derechos Humanos en la Ideología de los conservadores mexicanos y su expresión constitucional

A partir de 1824 se sucedieron en nuestro país una serie de pronunciamientos, planes, proclamas y "cuartelazos". Las fuerzas políticas del país se dividieron en dos bandos, atendiendo al tipo de república que deseaban: federalistas y centralistas. El partido liberal se pronunciaba a favor del federalismo y el partido conservador a favor del centralismo. Dependiendo del partido que se encontrara en el poder, el país adoptaba un sistema federal o central, por lo que esta etapa de nuestra historia se caracteriza por el desorden y la anarquía.

En enero de 1835 el Congreso, compuesto en su mayoría por conservadores, desconoció al entonces presidente Valentín Gómez Farías -quien tenía un programa de gobierno liberal-; nombró a un presidente interino y se declaró

investido de poder constituyente. De esta forma, se rompió el orden constitucional establecido en 1824. (21)

El Congreso expidió, a partir de diciembre de 1835, una nueva constitución que se conoce con el nombre de Siete Leyes Constitucionales.

Esta constitución era obra del partido conservador, por lo que restauró los privilegios del clero, la milicia y las clases altas, y convirtió a México en una república central compuesta de diecinueve estados. No otorgaba la ciudadanía sino a los mexicanos "mayores de edad que tengan una renta anual lo menos de cien pesos" y prevenía la suspensión de los derechos del ciudadano "por el estado de sirviente doméstico y por no saber leer ni escribir". Señalaba, además, como la primera de las obligaciones del mexicano "profesar la religión de su patria" que, desde luego, era la religión católica. (22)

A la luz de estas ideas, parecería difícil que el nuevo régimen reconociera algunos derechos fundamentales de los mexicanos. Sin embargo, éstos sí aparecen consignados en el artículo segundo de la constitución:

"sólo mediante orden judicial se podrá poner preso a un hombre; a la autoridad política no le es dable detener a nadie más de tres días sin ponerlo a disposición de la autoridad judicial y a ésta no le es posible detenerlo por más de diez días sin dictar auto motivado de prisión".(23)

Asimismo, se establece el derecho de propiedad y un procedimiento para la expropiación; prohibición de catear casas y papeles, salvo los casos

(21) Jorge Carpizo y Jorge Madrazo, "El Sistema Constitucional Mexicano", *Los Sistemas Constitucionales Iberoamericanos*, Madrid, Dykinson, 1992, pp. 561-562.

(22) Jorge Sayeg Helú, *op. cit.*, p. 192.

(23) Jorge Carpizo, *op. cit.*, p. 148.

expresamente indicados por la ley; el principio de legalidad; el libre tránsito; la libertad de imprenta y el derecho activo y pasivo de voto.

La característica fundamental de la etapa que se inició con las Siete Leyes fue la inestabilidad. Parecía que existían en el país diecinueve gobiernos diferentes, todos dominados por las clases privilegiadas. En este contexto, Antonio López de Santa Anna había asumido el Poder Ejecutivo en varias ocasiones, colocándose algunas veces del lado de los federalistas y otras del lado de los centralistas.

En 1841 Santa Anna desconoció la vigencia de la Constitución de 1836 y convocó a un nuevo Congreso Constituyente, el cual se reunió en 1842. Se presentaron dos proyectos de constitución: el de la mayoría, que proponía una república central, y el de la minoría, que buscaba el establecimiento de una república federal.

Carpizo señala que "en 1842, la idea de una declaración de derechos del hombre ya ha evolucionado notablemente, es más, podemos afirmar que la idea se ha completado. Son verdaderas y completas declaraciones las que contienen tanto el proyecto de constitución de la mayoría, como el de la minoría, en especial este último". (24)

En el proyecto de la mayoría los Derechos del Hombre estaban consignados en el artículo séptimo y se intitularon "Garantías Individuales"; la parte respectiva en el proyecto de la minoría se denominó "De los Derechos Individuales".

(24) *Ibidem*, p. 148.

El 19 de diciembre de 1842 el presidente Bravo decidió disolver el Congreso y designó una Junta de Notables cuya finalidad era la formulación de las bases constitucionales.

El 12 de junio de 1843, Santa Anna sancionó las Bases de Organización Política de la República Mexicana, que también contuvieron una detallada declaración de Derechos Humanos.

Esa constitución sólo tuvo una vigencia de tres años. En 1846 se expresó la necesidad de convocar a un nuevo Congreso Constituyente, el cual ratificó la vigencia de la Constitución Federal de 1824 y expidió un Acta de Reformas Constitucionales, misma que fue especialmente importante por la creación, a nivel nacional, del juicio de amparo con las principales características con las que funciona aún hoy en día. (25)

En el artículo 25 del Acta de Reformas quedó consignado, como derecho federal, el nacimiento del amparo, bajo la modalidad conocida como "Fórmula Otero":

"Los tribunales de la federación ampararán a cualquiera habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los poderes legislativo y ejecutivo, ya de la federación, ya de los estados, limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre el que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que lo motivare". (26)

(25) Jorge Carpizo y Jorge Madrazo, *op. cit.*, p. 563.

(26) Suprema Corte de Justicia de la Nación. *El Amparo Mexicano y los Derechos Humanos*, México, H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1975, p. 35.

A pesar de que el juicio de amparo exceptúa a las autoridades judiciales - quienes también pueden incurrir en actos que lesionen los derechos de los ciudadanos-, su importancia es indudable, ya que tutela a cualquier habitante de la República, independientemente de su edad, ideología, nacionalidad, etc., y conoce de actos tanto de autoridades de la federación como de los estados.

De esta forma, uno de los aciertos de la época consistió en distinguir entre los agentes del atropello de los Derechos Humanos, destinando diferente tratamiento a la autoridad y al particular. Cuando la lesión de los Derechos Humanos proviniera de los individuos, debía ser sancionada por la acción punitiva ordinaria del Estado; mas cuando eran los agentes mismos del Estado quienes, valiéndose de su autoridad y de la fuerza pública invadían y menoscababan sin derecho la zona reservada al particular, entonces la defensa tenía que organizarse dentro del derecho político. (27)

2.4 La Constitución de 1857 y el pensamiento liberal

Debido a la anarquía imperante, la bancarrota en la hacienda pública, el aislamiento al que estaban sometidas algunas regiones y, sobre todo, al expansionismo norteamericano, se presentó uno de los capítulos más dolorosos en la historia de México: la guerra con los Estados Unidos y la pérdida de más de la mitad del territorio nacional.

Sin embargo, esta guerra tuvo por lo menos un efecto positivo: provocó que en todo el país se comprendiera que los problemas que atravesaba no importaban tan sólo a una región, sino a todas; que la acción conjunta era

(27) *Ibidem*, p. 20.

indispensable para subsistir, y que esa acción tenía que ir encaminada a transformar a México en un Estado que pudiera ofrecer a todos sus habitantes posibilidades de bienestar y progreso.

La nueva generación de pensadores liberales anhelaba una ruptura con todo aquello que representara el régimen de Santa Anna; buscaba un cambio hacia la modernidad con un sistema político democrático y republicano que garantizara plenamente los derechos de los individuos.

Así pues, con el antecedente de la guerra de 1847 y contando con el descontento general del pueblo, el grupo reformista preparó un plan conocido como Plan de Ayutla, proclamado en 1854 por el coronel Florencio Villarreal.

El plan condenaba expresamente el poder absoluto que había venido ejerciendo Santa Anna -quien para entonces había ocupado la presidencia en once ocasiones- y señalaba el nombramiento de un presidente interino que debería convocar al Congreso Constituyente, encargado de establecer una república representativa y popular.

Este plan dio origen a un auténtico movimiento revolucionario que se fue extendiendo por todo el país, hasta que Santa Anna abandonó el poder en agosto de 1855. De esta forma, el Plan de Ayutla es el punto de partida del nuevo ascenso de la fracción liberal.

El general Juan Alvarez, distinguido liberal, fue elegido presidente interino. Su gobierno se apoyó sobre un grupo de grandes figuras del Partido Liberal que

habían sido enviadas al destierro por Santa Anna: Melchor Ocampo, Benito Juárez y Ponciano Arriaga, entre otros.

El presidente Alvarez convocó al Congreso Constituyente, que inició sus trabajos en febrero de 1856.

Al respecto, Emilio Rabasa señala: "... existe una página en que México da la impresión de ser un país maduro, plenamente enclavado en la democracia y en el liberalismo de la Europa Occidental moderna. Y esa página es el Congreso Constituyente de 1856." (28)

También Jorge Carpizo destaca la altura y el brillo que revistieron los debates del Constituyente 1856-1857, señalando que los más relevantes fueron en torno a los Derechos del Hombre, que serían las normas primordiales de esta nueva Constitución. (29)

El artículo primero señalaba:

"El pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia, declara que todas las leyes y todas las autoridades del país deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución".(30)

A través de esta definición se comprende la doctrina que prevaleció en los debates del Congreso, y que marcó toda la constitución. Los primeros 34 artículos -de un total de 126- se destinaron a los Derechos del Hombre.

(28) Emilio Rabasa, *La Constitución y la dictadura*, citado por Jorge Sayeg Helú, *op. cit.*, p. 266.

(29) Jorge Carpizo, *op. cit.*, p. 148.

(30) *Ibidem*, p. 152.

Se precisaba que ningún hombre podía ser esclavizado ni encarcelado por deudas; que la educación debía ser libre; que todo hombre podría abrazar la profesión, industria o trabajo que deseara; que el servicio personal debería recibir pago justo; que, dentro de cierto límite, prevalecería la libertad de imprenta, de expresión y de asociación; que cualquier hombre podría portar armas; que se prohibían los títulos de nobleza; que cualquier persona tenía derecho de entrar o salir de México conforme lo deseara; que no podrían erigirse tribunales especiales, ni expedirse leyes retroactivas; que se abolía la pena de muerte para crímenes políticos; que se prohibían los monopolios; que se garantizaban el derecho de petición y de reunión; que se abolían las costas judiciales y que la propiedad sólo podría ocuparse por causa de utilidad pública y previa indemnización.

Carpizo clasifica en seis grupos esos derechos: 1) de igualdad, 2) de libertad personal, 3) de seguridad personal, 4) de libertades de los grupos sociales, 5) de libertad política y 6) de seguridad jurídica. (31)

Asimismo, explica que el alcance de dicha constitución fue universal, pues reconoció derechos no sólo a los mexicanos, sino a todo hombre, por lo que fue una de las más amplias y generosas declaraciones del siglo XIX.

En síntesis, el capítulo de Derechos del Hombre fue quizá el más importante de la Constitución de 1857. Gracias a él, muchos mexicanos aprendieron que todo hombre tiene derechos superiores que la Ley no puede desconocer.

(31) Jorge Carpizo, *op. cit.*, p. 149.

2.5 La Constitución de 1917 y el pensamiento social

Luego de la serie de conflictos y la inestabilidad mencionados en los apartados anteriores, y tras el triunfo de la República sobre el imperio de Maximiliano de Habsburgo en 1867, indiscutiblemente el Estado Mexicano se había consolidado.

Bajo la dictadura del general Porfirio Díaz se inició la industrialización de nuestro país y se experimentaron importantes avances en materia económica; se abrieron las puertas al capital extranjero; se planteó un programa definido para la minería y la agricultura de exportación; las comunicaciones - básicamente los ferrocarriles- mejoraron considerablemente; pero todo ello a un costo social muy alto: frente a los grandes terratenientes y propietarios de minas y fábricas, campesinos y trabajadores vivían en condiciones deplorables, de explotación y absoluta desigualdad. Esta situación de miseria que padecían millones de mexicanos dio lugar al primer movimiento social armado de nuestro siglo, la Revolución Mexicana.

En todo el país, los campesinos y los obreros exigían una distribución más equitativa de la riqueza y mejores niveles de vida. Así, a medida que el movimiento avanzaba, la idea de un cambio social tomaba cada vez más fuerza.

Al respecto, los líderes de las distintas facciones revolucionarias promulgaron diversos planes y decretos; tal es el caso del Plan de Ayala, proclamado por Emiliano Zapata en 1911, en el que exigía la devolución de las tierras a las comunidades indígenas y agrarias del estado de Morelos.

En diciembre de 1914, Venustiano Carranza, jefe del Ejército Constitucionalista, publicó un decreto en el que se señalaba que se expedirían y pondrían en vigor:

"todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando las reformas que la opinión exige como indispensables para garantizar el régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí; leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad por la disolución de latifundios y la restitución de tierras a los pueblos injustamente privados; leyes fiscales para sostener un sistema equitativo de impuestos a la propiedad raíz; legislación para mejorar la condición del peón rural, del obrero, del minero y en general a las clases proletarias; leyes sobre libertad municipal; bases de una nueva organización del Poder Judicial, tanto en la Federación como en los Estados; revisión de leyes relativas al matrimonio y al estado civil; disposiciones sobre el cumplimiento de las leyes de reforma y revisión de los Códigos Civil y Penal y de Comercio; reformas al procedimiento judicial, con el propósito de hacer expedita y efectiva la administración de justicia; revisión de las leyes relativas a la explotación de minas, petróleo, aguas, bosques y demás recursos naturales, y, por último, reformas políticas que garanticen la verdadera aplicación de la Constitución de la República".(32)

Es evidente que este decreto contiene un programa de reformas de carácter social, encaminadas fundamentalmente a resolver el problema de la tierra, la protección de los obreros y campesinos, así como la defensa de los recursos naturales. De acuerdo con Jorge Carpizo, a partir de este momento el plan político de Carranza se convirtió en social; el movimiento social mexicano empezó a florecer, seguido de una serie de reformas legislativas.(33)

En efecto, tras el decreto de Carranza surgieron varias leyes destinadas a resolver cuestiones de carácter social. Por su importancia resalta la Ley

(32) Alfonso Noriega Cantú, *La naturaleza de las garantías individuales en la Constitución de 1917*, México, Coordinación de Humanidades, UNAM, 1967, p. 53.

(33) Jorge Carpizo, *op. cit.*, p. 54.

Agraria, redactada por Luis Cabrera en 1915, en la que se reconoce "la necesidad de devolver a los pueblos los terrenos de que han sido despojados, como un acto de elemental justicia y como la única forma efectiva de asegurar la paz y promover el bienestar y mejoramiento de nuestras clases pobres". (34)

Al mismo tiempo, en las entidades federativas se expidieron otras leyes de contenido social, entre las que destacan las siguientes: en Nuevo León se expidió un decreto que prohibía exigir trabajos personales en compensación de deudas; en Aguascalientes se estableció el descanso semanal y una jornada máxima de trabajo de ocho horas; en Puebla y Tlaxcala se ordenó abolir las deudas de los indigentes en el campo y en las ciudades; en Tabasco se ordenó la abolición de deudas y un horario máximo de ocho horas de trabajo; en San Luis Potosí se estableció el salario mínimo, nueve horas como duración máxima del trabajo, suspensión de las tiendas de raya y abolición de las deudas de los trabajadores, y en Jalisco se establecieron las vacaciones.

Estos decretos de contenido social se hacían cumplir por la fuerza de las armas; sin embargo, no era posible encuadrarlos en la Constitución de 1857, de naturaleza liberal e individualista.

En otras palabras, la ley fundamental aparecía incapaz de responder y dar base jurídica a los logros y a las conquistas que la Revolución Mexicana venía trayendo consigo. Las reformas eran de tal magnitud que no podían ser resueltas por simples decretos: había llegado el momento de adaptar la superestructura jurídica a la estructura social y económica. Para ello, era

(34) *Ibidem*, p. 55.

apremiante regularizar la situación legal del movimiento revolucionario y darle un estatuto jurídico que consignara las aspiraciones de carácter social que habían surgido durante la lucha.

Con ese propósito, Carranza, encargado del Poder Ejecutivo, expidió en septiembre de 1916 un decreto en el que se calificaba a la Constitución de 1857 "a pesar de la bondad indiscutible de los principios en que descansa", como inadecuada para la satisfacción de las necesidades públicas.

En tal virtud, se consideraba que el único medio para establecer las leyes ofrecidas a la nación en el decreto de diciembre de 1914, era convocar a un Congreso Constituyente que conociera de un proyecto de la constitución reformada que presentaría al Congreso el propio Carranza.

Así, el proyecto carrancista no pretendía elaborar una nueva constitución, sino crear los medios para restablecer la vigencia de la Constitución de 1857.

Lo anterior podría ejemplificarse en el rubro de los Derechos del Hombre, los cuales habían sido violados por los gobiernos a lo largo del siglo XIX y durante la dictadura de Díaz. En respuesta, Carranza promovió una serie de reformas al capítulo de los Derechos del Hombre o de las Garantías Individuales, de tal manera que los Derechos del Hombre contenidos en la Constitución Mexicana de 1917 serían contemplados ya no bajo el supuesto del reconocimiento, como en 1857, sino del otorgamiento de garantías.

Al respecto, cabe señalar que mientras los Derechos Humanos son ideas generales y abstractas, las garantías son ideas particulares y concretas, que

actúan sobre un individuo o grupo de individuos que pudieran ver afectados sus derechos ya reconocidos. Es decir, las garantías individuales son el instrumento legal que sirve para asegurar en forma efectiva el ejercicio de los Derechos del Hombre. (35)

La declaración de Derechos Humanos que contiene la Constitución mexicana de 1917 abarca casi cien distintas garantías individuales, mismas que Jorge Carpizo clasifica, exclusivamente con fines didácticos, de la siguiente manera: a) Derechos de igualdad, que tienen como fundamento la idea de que todo hombre es persona y, por tanto, igual ante la ley; b) Derechos de libertad, que se basan en la convicción de que ésta es la esencia del hombre, y c) Derechos de seguridad jurídica, cuya finalidad es proteger la realización de la igualdad y la libertad. (36)

Las garantías de igualdad son: goce, para todo individuo, de las garantías que otorga la Constitución (artículo 1º); prohibición de la esclavitud (artículo 2º); igualdad de derechos sin distinción de raza o sexo (artículo 3º); prohibición de títulos de nobleza, prerrogativas y honores hereditarios (artículo 12); prohibición de fueros y prohibición de ser sometido a proceso con apoyo en leyes privativas o a través de tribunales especiales (artículo 13).

Las garantías de libertad se dividen en tres grupos: a) libertades de la persona humana; b) libertades de la persona cívica, y c) libertades de la persona social.

(35) *Ibid*, p. 154.

(36) *Ibidem*, pp. 154-155.

Las libertades de la persona humana se subdividen en libertades físicas y libertades del espíritu. Las primeras son: libertad de trabajo (artículo 5º); nadie puede ser privado del producto de su trabajo, si no es por resolución judicial (artículo 5º); nulidad de los pactos contra la dignidad humana (artículo 5º); posesión de armas en el domicilio, y su portación en los supuestos que fije la ley (artículo 10º); libertad de locomoción interna y externa del país (artículo 11); abolición de la pena de muerte, salvo en los casos expresamente consignados en la Constitución (artículo 22) y libertad para la planeación familiar (artículo 4º).

Las libertades de la persona humana en el aspecto espiritual son: libertad de pensamiento (artículo 6º); libertad de imprenta (artículo 7º); libertad de conciencia (artículo 24); libertad de cultos (artículo 24); libertad de intimidad, que comprende dos aspectos: inviolabilidad de la correspondencia e inviolabilidad del domicilio (artículo 16) y derecho a la información (artículo 6º).

Las garantías de la persona cívica son: reunión con fines políticos (artículo 9º); manifestación pública para presentar a la autoridad una petición o protesta (artículo 9º) y prohibición de extradición de reos políticos (artículo 15).

Las garantías de la persona social son: la libertad de asociación y reunión (artículo 9º).

Las garantías de seguridad jurídica son: derecho de petición (artículo 8º); a toda petición, la autoridad contestará por acuerdo escrito (artículo 8º);

irretroactividad de la ley (artículo 14); privación de derechos sólo mediante juicio seguido con las formalidades del proceso (artículo 14); principio de legalidad (artículo 14); prohibición de aplicar la analogía y la mayoría de razón en los juicios penales (artículo 14); principio de autoridad competente (artículo 16); mandamiento judicial escrito, fundado y motivado para poder ser molestado en la persona, familia, domicilio, papeles o posesiones (artículo 16); detención sólo con orden judicial (artículo 16); abolición de prisión por deudas de carácter puramente civil (artículo 17); prohibición de hacerse justicia por propia mano (artículo 17); expedita y eficaz administración de justicia (artículo 17); prisión preventiva sólo por delitos que tengan pena corporal (artículo 18); garantías del auto de formal prisión (artículo 19); garantías del acusado en todo proceso criminal (artículo 20); sólo el Ministerio Público y la Policía Judicial pueden perseguir los delitos (artículo 21); prohibición de penas infamantes y trascendentes (artículo 22); nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito (artículo 23) y los juicios criminales no pueden tener más de tres instancias (artículo 23).

Una vez señaladas las garantías que otorga la Constitución, debemos mencionar que nuestra Ley Fundamental establece un mecanismo principal encargado de tutelar o proteger esos derechos: el juicio de amparo.

Esta institución tiene por objeto resolver, mediante un procedimiento judicial, toda controversia que se suscite:(37)

- Por leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales;

(37) Luis Díaz Mullar, **Manual de Derechos Humanos**, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1992, pp. 57-58.

- Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados;

- Por leyes o actos de las autoridades de los estados que invadan la esfera de la autoridad federal.

Como se mencionó en párrafos precedentes, la Constitución Mexicana de 1917 no sólo establece garantías individuales. Nuestra Carta considera al ser humano en su doble aspecto: individual y social que, lejos de excluirse, se complementan.

Por lo que toca al aspecto social, Jorge Carpizo señala que en el Congreso Constituyente de 1917, los temas de la enseñanza, el trabajo y la tierra suscitaron los más apasionados debates, de los cuales brotaron los derechos sociales del hombre.

La declaración de garantías sociales quedó inscrita primordialmente en los artículos 3º, 27 y 123, que se refieren a la educación, al agro y al régimen de propiedad, y al aspecto laboral, respectivamente, y cuyo principal propósito es proteger a los grupos más débiles.

Así pues, la nota más característica de nuestra Constitución consiste en que fue la primera en el mundo en incorporar normas de contenido social. Al establecer los principios de la libertad de trabajo, la jornada máxima de trabajo, el descanso semanal y la prohibición de trabajo nocturno para mujeres y niños, nacía toda una nueva concepción del Derecho Constitucional: que la Constitución no sólo estructura políticamente a la nación, sino que asegura al

individuo un mínimo decoroso de existencia. El constitucionalismo político se transformaba así en constitucionalismo social.

La filosofía liberal e individualista, base de la Constitución de 1857, y que privó en el mundo entero durante el siglo pasado, se convirtió en un liberalismo social, derivado directamente de nuestro movimiento revolucionario. Por ello se considera que la Constitución de 1917 es la realización de los ideales de la Revolución Mexicana: libertad, igualdad y justicia.

A fin de precisar o fortalecer los derechos fundamentales, durante las últimas cinco décadas han tenido lugar numerosas e importantes reformas constitucionales, entre las que cabe destacar las siguientes:

El derecho al voto de la mujer; la igualdad jurídica entre el hombre y la mujer; la protección legal en cuanto a la organización y el desarrollo de la familia; el derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de los hijos; el deber de los padres de preservar el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades de salud física y mental; el derecho a la protección de la salud; el derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa; el derecho a la información; el voto activo para los ministros de los cultos; el reconocimiento de la identidad pluriétnica de la nación y los derechos básicos de los pueblos indígenas, y las nuevas garantías dentro de los procedimientos judiciales y en el proceso criminal: que los tribunales emitan sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial; la readaptación social del delincuente a través del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación; el establecimiento de instituciones

especiales para el tratamiento de menores infractores; la posibilidad de traslado a nuestro país de reos de nacionalidad mexicana que se encuentren cumpliendo penas en países extranjeros y, a su vez, posibilidad de traslado de reos de nacionalidad extranjera a su país de origen o residencia; el monto de la fianza será fijado por el juez y en ningún caso será superior a la cantidad equivalente a la percepción de dos años del salario mínimo general vigente en el lugar en que se cometió el delito, salvo las excepciones que marca la propia Constitución; la libertad bajo caución se otorgará en aquellos casos en que el delito sea castigado con una pena cuyo término medio aritmético no sea mayor de cinco años de prisión; cuando el infractor no pague la multa que se le hubiere impuesto, el arresto administrativo no excederá en ningún caso de treinta y seis horas y, tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá el equivalente a un día de su ingreso. (38)

2.6 Nueva política en materia de Derechos Humanos: 1988-1994

Al revisar la historia reciente de México, se puede advertir un serio problema de violaciones a los Derechos Humanos; baste citar la represión al movimiento estudiantil de 1968, las desapariciones que por motivos políticos tuvieron lugar en los años setenta, y la violencia político-electoral en la década de los ochenta, e incluso en la actual.

Durante los últimos años, en casi todas las regiones del país se han presentado irregularidades en las que participan algunas autoridades - básicamente cuerpos policíacos-, tales como desalojos violentos, detenciones

(38) Jorge Madrazo, "Cincuenta años de evolución de los Derechos Humanos", Revista *Universidad de México*, México, UNAM, núm. 516-517, enero-febrero de 1994, p. 18.

illegales, homicidios de periodistas o de activistas políticos, etc., y si bien es cierto que existe el juicio de amparo para resarcir dichas violaciones, también es cierto que en muchas ocasiones este procedimiento se hacía lento e ineficaz, o simplemente inaccesible para algunos sectores de la población, debido a condiciones de ignorancia, pobreza y aislamiento geográfico.

En este contexto, la administración salinista decidió emprender una nueva política en materia de Derechos Humanos, apoyada en la tesis de la modernización del Estado.

En 1988 se creó la Dirección General de Derechos Humanos dentro de la estructura de la Secretaría de Gobernación, con el fin de recibir y dar trámite a denuncias de violaciones de Derechos Humanos. Con el mismo propósito, en algunas entidades federativas ya se habían establecido organismos tales como la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Nuevo León; la Procuraduría de Vecinos del Municipio de Colima; la Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM; la Procuraduría para la Defensa del Indígena del Estado de Oaxaca; la Procuraduría Social de la Montaña, del Estado de Guerrero; la Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes; la Defensoría de los Derechos de los Vecinos del Estado de Querétaro, y la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal.

Sin embargo, a pesar de estos esfuerzos, no se percibía una mejora sustancial en el respeto de los Derechos Humanos. Parecía imposible revertir la tendencia de abusos y corrupción, que para muchos servidores públicos se había convertido en un *modus vivendi*.

En 1990, la situación llegó a extremos alarmantes. En la ciudad de Aguililla, Michoacán, el 5 de mayo, tras un enfrentamiento entre policías judiciales y narcotraficantes, fueron detenidas ilegalmente más de cien personas, incluyendo mujeres y niños. Unos cuantos días después, el 21 de mayo, fue asesinada en la ciudad de Culiacán la doctora Norma Corona, presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Sinaloa, quien en múltiples ocasiones había denunciado las irregularidades y abusos cometidos por la Policía Judicial Federal y la de esa entidad federativa.

La magnitud de estas violaciones a los Derechos Humanos incrementó el clima de inseguridad, temor y descontento entre la población. Así, surgió una demanda social generalizada que exigía del Estado medidas rápidas y enérgicas para poner fin a tal situación. En este sentido, las organizaciones no gubernamentales jugaron un papel fundamental.

Al mismo tiempo, varias organizaciones extranjeras pro Derechos Humanos denunciaban la impunidad con la que en México se realizaba una serie de atropellos, proyectando una imagen negativa de nuestro país.

Respecto a este último aspecto, no podemos dejar de mencionar que en el mundo contemporáneo, caracterizado por la globalización y la tendencia a la formación de bloques comerciales, el respeto efectivo de los Derechos Humanos se ha convertido en una premisa básica para consolidar o formar parte de las nuevas relaciones económicas internacionales. Para México, este hecho se evidenció ante la proximidad de la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá. En nuestros vecinos del norte surgieron grupos que denunciaban constantemente las violaciones a Derechos

Humanos que se cometían en nuestro país, generando tensiones en las negociaciones del acuerdo.

Así, la situación general de los Derechos Humanos en el país ponía en duda la capacidad del Estado para asumir el control del problema, lo que incrementaba el descrédito de la clase política y agudizaba la pérdida de credibilidad en las instituciones.

Por todo ello, resultaba indispensable abandonar acciones que sistemáticamente cuestionaban la vigencia efectiva de los Derechos Humanos en nuestro país y, al mismo tiempo, se convertían en un obstáculo para la nueva inserción de México en el marco regional. En este contexto, fue necesario emprender acciones adicionales en la materia.

En junio de 1990 se tomó una nueva medida -quizá la más importante dentro de esta política- al crearse, mediante un Decreto del Poder Ejecutivo, la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, encargado de proponer y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa de los Derechos Humanos.

El entonces Jefe del Ejecutivo designó como Presidente de dicho organismo a Jorge Carpizo. Este hecho fue determinante para generar la confianza de algunos sectores de la sociedad en la CNDH; aunque también se expresaron opiniones contrarias, argumentando que la institución estaría subordinada al Poder Ejecutivo y sólo serviría para disfrazar el problema, básicamente hacia el exterior. Asimismo, surgieron críticas respecto a la forma en que fue creada

la Comisión Nacional, su competencia, forma de designación de autoridades y funcionarios y a la eficacia de sus recomendaciones.

Al instalar la Comisión Nacional, el día 6 de junio, el Presidente Salinas reconoció:

"En un país de casi 85 millones de habitantes es imposible evitar totalmente que ocurran violaciones a las garantías de las personas o de los grupos. Ningún sistema puede hacerlo. Pero sí podemos asegurar que se investigarán y perseguirán todas las reclamaciones; que se sancionará a los culpables de acuerdo al procedimiento de la ley, sea quien sea y hasta sus últimas consecuencias. Nadie por encima de la ley. No a la impunidad."(39)

En la misma ocasión, el Jefe del Ejecutivo expresó:

"El Gobierno de la República no solapará abusos, torpezas o excesos que cometan quienes olvidan su responsabilidad de servicio público y pierden el respeto y la comunicación con el pueblo. No defenderá cacicazgos ni intereses particulares que pretendan colocarse por encima del Estado de Derecho. Es nuestra decisión política y la vamos a sostener en los hechos, que el Gobierno sirva verdaderamente al interés nacional".(40)

A través de estas declaraciones, por primera vez el gobierno mexicano reconocía que en nuestro país ocurrían violaciones a los Derechos Humanos, pero al mismo tiempo expresaba su deseo de que esto no siguiera sucediendo.

Esta política se ha traducido también en importantes reformas legislativas: se modificó la ley para prevenir y sancionar la tortura; se reguló con mayor precisión la forma en que debe desarrollarse la prueba confesional; se enfatizó

(39) Intervención del Presidente Carlos Salinas de Gortari al instalar la Comisión Nacional de Derechos Humanos, 6 de junio de 1990, Gaceta 90/0, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, agosto de 1990, pp. 2-3.

(40) *Ibid.*

la dependencia de la Policía Judicial al Ministerio Público; se ampliaron las hipótesis para conceder los beneficios de la libertad provisional a los procesados; se despenalizaron conductas que no debían calificarse como delictivas; se precisaron las condiciones para la expedición y cumplimiento de órdenes de cateo; se revisaron las garantías de los menores que incurrían en conductas antisociales, etc. (41)

Por otra parte, como resultado de un anteproyecto legislativo formulado por la propia Comisión Nacional de Derechos Humanos en materia de reparación del daño, se modificaron: el Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal; la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación; la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal; el Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal; la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, a fin de que el Gobierno Federal y el del Distrito Federal asuman la responsabilidad directa para reparar los daños y perjuicios -incluyendo el daño moral- derivados de los hechos y actos ilícitos e intencionales de los servidores públicos. Indudablemente, esta reforma representa uno de los más sólidos avances en materia de protección y defensa de los Derechos Humanos en nuestro país. (42)

(41) Jorge Madrazo, **Derechos Humanos: el nuevo enfoque mexicano**, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 46.

(42) Comisión Nacional de Derechos Humanos, **Informe Anual Mayo 1993-Mayo 1994**, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1994.

Desde luego, junto con las leyes e instituciones promotoras y defensoras de los Derechos Humanos deben existir los mecanismos efectivos para que éstos se cumplan. De otro modo, estaríamos frente al problema de la existencia de una serie de instrumentos muy completos pero que en realidad son inoperantes.

En enero de 1992 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforma el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, adicionando a su contenido original un apartado B, cuyo texto es el siguiente:

"El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los Derechos Humanos que otorga el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. Formularán recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales. El organismo que establezca el Congreso de la Unión conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los estados".

Es importante señalar que todos los partidos políticos representados en el Congreso votaron a favor de la reforma constitucional. Así, en menos de dos años de actividades, la Comisión Nacional de Derechos Humanos adquirió rango constitucional, y se aseguraba la creación de Comisiones Estatales de Derechos Humanos en cada una de las entidades del país.

No podemos dejar de señalar las críticas y los cuestionamientos hacia la labor de la CNDH. Hay quienes opinan que "la CNDH ha sido poco efectiva, es un ente con esfera de competencia limitada, capacidad ejecutiva nula y no ha contado con la voluntad política al más alto nivel para dar fuerza a sus recomendaciones. Haciendo un balance, podríamos concluir que la CNDH no deja de ser simplemente una instancia burocrática adicional dentro de la maraña del inoperante sistema de justicia de nuestro país". (43)

La misma opinión ha expresado Amnistía Internacional: "La CNDH es claramente un organismo gubernamental que sigue directivas del gobierno central en materia de derechos humanos". (44)

Otra crítica que no puede dejar de señalarse es la relativa a los asuntos para los cuales la CNDH no tiene competencia, es decir, los asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

Jorge Madrazo explica las razones por las cuales estos asuntos están fuera de la competencia de la CNDH:

"Respecto de actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales (...) en ningún país del mundo el *Ombudsman* participa en el conocimiento de este tipo de violaciones, ya que se trata de un organismo técnico y no político cuya autoridad moral podría verse lesionada si se le involucrara en este tipo

(43) Sara Sefchovich, "Entrevista a Isabel Molina, ex- secretaria de la Comisión de Derechos Humanos del PRD", *Eslabones*, No. 8, Julio-Diciembre 1994, México, Sociedad Nacional de Estudios Regionales, A.C., p. 85.

(44) Morris Tidball-Binz, declaraciones a la revista *Proceso*, 28 de febrero de 1994, p. 33. En: Sara Sefchovich, "Los Derechos Humanos: Teoría, práctica, filosofía, utopía", *Eslabones*, op. cit., p. 33.

de conflictos. (...) En tratándose de asuntos laborales, ya que aun cuando el patrón fuese el Estado, jurisdiccionalmente y ante las juntas de conciliación y arbitraje se encuentran con los trabajadores en plano de igualdad. (...) Respecto de cualquier acto del Poder Judicial de la Federación(...) esta excepción está relacionada con la facultad del Poder Judicial Federal de realizar la función de control de la constitucionalidad." (45)

Con la sola excepción de los asuntos jurisdiccionales, en los que por ningún motivo puede intervenir un *Ombudsman*, sería muy recomendable que el Congreso de la Unión revisara las limitaciones que actualmente tiene la CNDH en materia de derechos políticos individuales y en materia laboral.

Por otro lado, de acuerdo con Sergio Aguayo, "el problema de fondo que tienen las comisiones gubernamentales es que dependen del Ejecutivo para el nombramiento de los titulares y eso ha llevado, en algunos casos más que en otros, a la dependencia de aquel a quien tienen que vigilar, al que se tienen que enfrentar...Por eso insisto en la necesidad de que los comisionados gubernamentales sean nombrados por el Legislativo y no por el Presidente y los gobernadores de los estados". (46)

Desde luego, existen cuestiones que pueden y deben mejorar. Sin embargo, es innegable que nuestro país ha dado pasos hacia adelante en la cuestión de la protección y promoción de los Derechos Humanos.

(45) Jorge Madrazo, *op. cit.*, pp. 64-65.

(46) Sara Sefchovich, Entrevista a Sergio Aguayo, Presidente de la Academia Mexicana de Derechos Humanos, *Eslabones*, *op.cit.*, pp. 62-63.

En México, al igual que en muchos otros países en el mundo, el tema de los Derechos Humanos ha estado y está sobrepolitizado. Respecto de sus muy diferentes tópicos se protagonizan agudas contiendas políticas y partidistas. Esta situación no debe orillarnos a ver todo en blanco o negro, es decir, no debe considerarse una disyuntiva el continuar con la crítica a las limitaciones y deficiencias pero, al mismo tiempo, esto no debe propiciar el que con serenidad y objetividad se adviertan los avances que se dan.

CAPITULO 3. LA INTERNACIONALIZACION DE LOS DERECHOS HUMANOS

3.1 Antecedentes

Hasta antes de la Primera Guerra Mundial, los derechos fundamentales se consideraban un tema de jurisdicción doméstica, por lo que eran reconocidos y protegidos exclusivamente a partir de los criterios y principios fijados por el Derecho interno de cada Estado.

El derecho internacional tradicional no permitía a los países tomar parte en la relación entre un Estado y sus nacionales, ni siquiera en el caso de violaciones graves de Derechos Humanos, ya que sólo los Estados, y no los individuos, eran considerados sujetos de Derecho.

Así, el concepto estricto de soberanía estatal excluía cualquier interferencia de terceros Estados y no se admitía crítica a los sistemas jurídicos internos, por rígidos que fueran contra sus propios ciudadanos.(47)

Sin embargo, desde el siglo pasado resultaba evidente que algunas violaciones a los derechos fundamentales trascendían las fronteras estatales, por lo que se requería una colaboración intergubernamental para afrontar eficazmente su protección. En este sentido surgieron diversas doctrinas e instituciones, tales como la intervención humanitaria, la responsabilidad estatal por daños a extranjeros, la protección de las minorías y el Derecho humanitario

(47) César Sepúlveda, "La internacionalización de los derechos del hombre: expansión y movimiento. Algunos obstáculos para su progreso actual", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Año XXI, No. 61, Enero-Abril, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1988, p. 296.

internacional, que constituyen los antecedentes de la protección internacional de los Derechos Humanos.

3.1.1 Intervención humanitaria

La doctrina de la intervención humanitaria, propuesta por Hugo Grocio en el siglo XVII, reconoce el derecho de uno o más Estados de adoptar medidas, incluyendo el uso de la fuerza militar, para detener violaciones manifiestas de derechos fundamentales de los individuos en cualquier Estado.(48)

Aunque esta doctrina representa un primer intento por reconocer la existencia de limitaciones a los Estados en el trato a sus nacionales, resulta evidentemente criticable, ya que niega el principio de la igualdad soberana de los Estados y además porque, en la práctica, sólo puede ser utilizada por Estados poderosos en contra de los más débiles.

A pesar de su antigua existencia, esta doctrina sigue teniendo importantes manifestaciones en la actualidad y sus graves riesgos se han erigido en un obstáculo en el proceso de consolidación de la internacionalización de los Derechos Humanos. Efectivamente, en casos como el de Somalia o el de Haití se ha puesto en evidencia que la causa supuestamente humanitaria puede convertirse en un pretexto para la intervención extranjera, que vulnera el principio de la soberanía nacional.

(48) Thomas Buergenthal *et al*, **Manual Internacional de Derechos Humanos**, Caracas, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Editorial Jurídica Venezolana, 1990, p. 10.

3.1.2 Responsabilidad estatal por daños a extranjeros

El derecho internacional tradicional reconoció desde sus comienzos la obligación de los Estados de tratar a los extranjeros de acuerdo a un estándar mínimo de justicia.

Desde luego, esta obligación se debía al Estado de la nacionalidad del extranjero y no directamente a los individuos, porque, como ya se apuntó, éstos no eran reconocidos como titulares de derechos. Así, desde el punto de vista legal, el daño sufrido por un extranjero era considerado como una violación de obligaciones para con su Estado.

Por lo tanto, cuando un Estado violaba la obligación de tratar a los extranjeros de acuerdo con las normas internacionales del estándar mínimo, el Estado de la nacionalidad de los afectados podía recurrir al derecho internacional para obtener la reparación correspondiente por parte del Estado que había cometido la ofensa.

Normalmente las disputas relativas a daños sufridos por extranjeros eran resueltas a través de negociaciones diplomáticas, o por medio del arbitraje o la jurisdicción internacional. Sin embargo, la no satisfacción de demandas por resarcimiento de daños a extranjeros llevó incluso a la utilización de la fuerza como medida de coerción. De esta forma, la exageración del concepto de protección llevó a las potencias a una serie de auténticas intervenciones.

En este sentido, el tema de la responsabilidad estatal adquirió gran importancia en el caso de los países latinoamericanos, puesto que se reflejó en numerosos problemas a lo largo de su historia diplomática. (49)

Durante el siglo pasado, los jóvenes Estados latinoamericanos se encontraban en posición de debilidad respecto a otros países cuyos nacionales se establecían en ellos y realizaban inversiones, y, como países importadores de capital, temían que las disputas con inversionistas extranjeros se transformaran en disputas con los Estados de la nacionalidad de aquéllos.

Por tal motivo, los países latinoamericanos no aceptaron la teoría del estándar mínimo tal y como fue establecida por el derecho internacional y, como contrapartida, se formuló el principio de no discriminación.

Según este principio, los extranjeros debían recibir el mismo trato que correspondía a los nacionales. En consecuencia, los Estados podían ejercer protección diplomática en favor de sus nacionales sólo cuando se violara el principio de no discriminación entre nacionales y extranjeros, y a éstos les fuera negado el acceso a los tribunales domésticos para corregir dicha violación.

El principio de no discriminación como principio opuesto al ejercicio de la protección diplomática de los extranjeros se encuentra en la doctrina conocida como Cláusula Calvo (1868), denominada así en honor a su autor, Carlos Calvo, Ministro de Relaciones Exteriores de Argentina, según la cual el

(49) Modesto Seara Vázquez, *La política exterior de México*, 3a. ed., México, Harla, 1985, pp. 198-199.

extranjero sería considerado como un nacional, responsable ante las cortes y leyes del país y, en consecuencia, debía renunciar expresa o tácitamente a solicitar protección diplomática al Estado de su nacionalidad.

Desde fines del siglo XIX, en algunos países latinoamericanos fue obligatorio incluir la cláusula Calvo en los contratos con personal o compañías privadas extranjeros. (50)

Otra norma relativa al tratamiento de los extranjeros es la doctrina Carranza, que surgió como una reacción contra las múltiples intervenciones extranjeras en México. Fue enunciada por el presidente Venustiano Carranza en 1918, y en su segundo párrafo establece lo siguiente:

"todos los países son iguales; deben respetar mutua y escrupulosamente sus instituciones, sus leyes y su soberanía; ningún país debe intervenir en ninguna forma y por ningún motivo en los asuntos interiores de otro. (...) ningún individuo debe pretender una situación mejor que la de los ciudadanos del país a donde va a establecerse, ni hacer de su calidad de extranjero un título de protección y de privilegio. Nacionales y extranjeros deben ser iguales ante la Soberanía del país en que se encuentran".(51)

De acuerdo con lo anterior, la renuncia de un extranjero a la protección diplomática de su país no lo deja desamparado, ya que el sistema jurídico le otorga la misma protección que brinda a los nacionales. Adicionalmente, la doctrina Carranza señala que debe procurarse que los países tengan normas jurídicas internas parecidas, planteando así la necesidad de acercarse a un estándar jurídico universal.

(50) En México, la cláusula Calvo fue integrada a la Constitución de 1917, en el artículo 27.

(51) Modesto Seara Vázquez, *op. cit.*, p. 200.

3.1.3 La protección de minorías y los primeros tratados sobre Derechos Humanos

El origen de la adopción de obligaciones internacionales relativas a los Derechos Humanos data del siglo XVII, cuando se estableció el primer tratado sobre la protección de minorías: el Tratado de la Paz de Oliva, firmado por Suecia y Polonia en 1660, el cual poseía una cláusula sobre la protección de la minoría católica en la Suecia protestante. Posteriormente, en 1763, Francia y el Reino Unido firmaron el Tratado de Paz de París, a fin de garantizar libertades religiosas a la minoría católica francesa en el Canadá.(52)

A lo largo del siglo XIX se celebraron tratados dirigidos a erradicar el tráfico de esclavos. Entre 1815 y 1880 se firmaron más de cincuenta tratados sobre la materia y, en 1885, durante la Conferencia de Berlín, se estableció que el comercio de esclavos quedaba prohibido de acuerdo con los principios de derecho internacional reconocidos por los poderes firmantes.(53)

Otros tratados fueron establecidos durante el siglo XIX con el objeto de proteger a las minorías cristianas en el Imperio Otomano. Entre los principales se encuentran el Tratado de Paz de París de 1856, firmado por las potencias europeas y Turquía, que aseguraba las libertades religiosas a los no musulmanes en el Estado Otomano; el Tratado de Berlín de 1875, que fue particularmente importante, pues confirmaba un status especial a ciertos grupos religiosos y fue incluido posteriormente en el sistema de minorías establecido por la Sociedad de las Naciones, y el Tratado de Berlín de 1878,

(52) Edmund Jan Osmańczyk, *Enciclopedia de Relaciones Internacionales y las Naciones Unidas*, Madrid, Fondo de Cultura Económica, 1976, p. 1075.

(53) Gregorio Peces-Barba *et al*, *op.cit.*, pp. 265-266.

que obligaba a Bulgaria, Montenegro, Rumanía, Serbia y Turquía a garantizar las libertades religiosas a sus ciudadanos.

Los tratados sobre protección de las minorías han sido esenciales en el desarrollo internacional de los Derechos Humanos. Debido a su carácter contractual, los Estados que los suscriben no pueden argumentar que el trato que reciben sus nacionales es un asunto interno y, a diferencia de la intervención humanitaria, la vigilancia de las obligaciones asumidas por los Estados no puede ser considerada como una forma de intervención violatoria de la soberanía estatal.

3.1.4 Derecho internacional humanitario

Esta rama del derecho internacional tuvo su origen en Suiza durante el siglo pasado, al promoverse la celebración de acuerdos internacionales con el fin de que ciertas reglas humanitarias fueran aplicables en caso de guerra.

Un primer paso en este sentido lo dio el ginebrino Henri Dunant, quien, después de la batalla de Solferino (1859), fundó la Cruz Roja. A partir de este impulso se adoptó el Convenio de Ginebra de 1864, que tenía el propósito de proteger a médicos y a hospitales durante los conflictos armados y disponía que combatientes, heridos y enfermos, sin importar su nacionalidad, fueran recogidos y atendidos. Dicho convenio fue seguido por la Convención de La Haya de 1899, que estableció normas humanitarias aplicables a la guerra naval.

Estos tratados, revisados y modernizados, conforman actualmente un amplio cuerpo legal que comprende todos los aspectos del conflicto armado moderno y se encuentra codificado en las cuatro Convenciones de Ginebra de 1949 y los dos Protocolos Adicionales de esas Convenciones.

Las Convenciones I y II tratan de la protección de los heridos, enfermos o náufragos, así como del personal médico o religioso. La Convención III contiene disposiciones sobre el trato a los prisioneros de guerra, y la Convención IV -que en 1949 surgió como una innovación- establece la protección de los civiles que se encuentran en manos de una de las partes en conflicto o de una potencia ocupante de la cual no son nacionales.(54)

3.1.5 El *Ombudsman* sueco

Según explica Jorge Madrazo "contrariamente a lo que algunos podrían suponer, el *Ombudsman* no es una institución de reciente creación en el mundo". (55)

Efectivamente, el *Ombudsman* -expresión que podría traducirse al español como delegado, representante o defensor- surgió constitucionalmente en Suecia en 1809, a fin de vigilar el adecuado funcionamiento de la administración pública y corregir posibles errores en ese ámbito.

(54) Theodoor C. van Boven, "El derecho internacional positivo sobre derechos humanos". En: Karel Vasak (aditor general), *Las dimensiones internacionales de los derechos humanos*, Barcelona, Serbal/Unesco, 1984, Vol. I, pp. 158-159.

(55) Jorge Madrazo, *Derechos Humanos: el nuevo ...op. cit.*, p. 49.

Si bien es cierto que el *Ombudsman* no surgió con el fin de promover los derechos del hombre a nivel internacional, los beneficios de este sistema de protección de los Derechos Humanos han sido tan amplios que la institución se ha extendido por todo el mundo. Hoy existe en más de cincuenta países, los cuales han adaptado la figura del *Ombudsman* a sus particulares circunstancias y contextos, por lo que no todos corresponden estrictamente al modelo sueco.

Los principios que caracterizan al *Ombudsman*, por los cuales se diferencia de otros medios de control de la legalidad, son los siguientes: (56)

- Su independencia de los poderes públicos y de cualquiera otra instancia de la sociedad civil.
- Su autonomía, que le permite organizarse internamente como mejor lo estime conveniente.
- La designación de su titular hecha por el Parlamento.
- El carácter no vinculatorio o coactivo de sus resoluciones.
- La agilidad y rapidez en la solución de la controversia planteada a su consideración.
- La ausencia de solemnidad y el antiformalismo en el desarrollo de sus trámites y procedimientos internos.

(56) ibidem, p. 50.

- La obligación de rendir informes periódicos al Parlamento sobre los resultados de sus trabajos y responsabilidades.
- La autoridad moral de sus titulares, que se asegura, entre otras cosas, por su no militancia partidista.
- La naturaleza técnica y no política de la institución.

3.1.6 La Sociedad de las Naciones

Al finalizar la Primera Guerra Mundial, tomó gran fuerza la idea de crear una institución universal para asegurar la paz entre las naciones. Con este objetivo se aprobó, en abril de 1919, el Pacto de la Sociedad de las Naciones.

El Pacto no contenía normas específicas sobre Derechos Humanos pues, como ya se apuntó, "al ocuparse el Derecho internacional de manera exclusiva de las relaciones interestatales, la protección de la persona humana y de su dignidad había sido atribución reservada a las leyes y autoridades internas de cada Estado".(57)

Sin embargo, diversas normas del Pacto y actividades de la Sociedad contribuyeron al desarrollo de la protección internacional de los Derechos Humanos. Entre ellas podemos citar el sistema de mandatos, el sistema de minorías, la Organización Internacional del Trabajo y otras cuestiones humanitarias.

(57) Héctor Cuadra, *La proyección internacional de los Derechos Humanos*. México, UNAM, 1976, p. 126.

3.1.6.1 El sistema de mandatos

Uno de los primeros problemas que abordaron los países miembros de la Sociedad fue la situación de las colonias de los Estados perdedores en la Primera Guerra Mundial.

Del enfrentamiento de las dos posiciones extremas, una que pedía que dichas colonias pasaran a manos de las potencias vencedoras bajo el régimen colonial clásico, y otra que deseaba que se les otorgase la independencia, surgió la solución intermedia, representada por la institución de los mandatos, establecida en el artículo 22, y que consistía en colocar a estas colonias y territorios "bajo la tutela de naciones desarrolladas que, en razón de sus recursos, de su experiencia o de su posición geográfica son las más capacitadas para asumir esta responsabilidad y consientan aceptarla". (58)

Debido a que el desarrollo económico y político de los territorios sometidos a ese régimen era muy variado, se establecieron tres tipos de mandatos:

Mandatos A.- Comprendían ciertas comunidades separadas del Imperio Otomano que se consideraban bastante desarrolladas y cuya independencia se preveía para un futuro próximo: Siria y Líbano (Francia); Irak, Palestina y Transjordania (Gran Bretaña).

Mandatos B.- Comprendían algunos territorios del África Central encomendados a Francia, Bélgica y Gran Bretaña, en los que se establecieron

(58) Modesto Seara Vázquez, *Tratado General de la Organización Internacional*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1982, pp. 67-71.

los siguientes lineamientos: prohibición de trata de esclavos; prohibición de tráfico de armas y alcohol; libertad de conciencia y religión; prohibición de instalar fortificaciones o bases militares o navales, y garantizar a los demás miembros de la Sociedad igualdad de tratamiento respecto al comercio con el territorio en cuestión.

Mandatos C.- Comprendían territorios que, a consecuencia de su escasa densidad de población, superficie restringida, alejamiento de los centros de civilización y contigüidad geográfica al territorio del mandatario, se consideraba preferible que permanecieran bajo las leyes del propio mandatario: Carolinas, Marianas y Marshall (Japón), Samoa Occidental (Nueva Zelanda), Nauru (Gran Bretaña), Nueva Guinea (Australia) y Sudoeste Africano (Unión Centroafricana).

La potencia a quien se encargaba algún mandato no era depositaria directa de ningún tipo de derechos, sino que actuaba en nombre de la Sociedad.

El Pacto señalaba la obligación de asegurar un trato equitativo a las poblaciones nativas de los territorios sometidos a la administración de los países miembros de la Sociedad. Asimismo, el Estado administrador debía efectuar informes anuales al Comité de Mandatos de la Sociedad, detallando el cumplimiento de sus responsabilidades.

La desaparición de la Sociedad de las Naciones trajo consigo la de los mandatos, que fueron sustituidos por el régimen de Administración Fiduciaria, señalado en los capítulos XII y XIII de la Carta de San Francisco.

3.1.6.2 El sistema de minorías

Como consecuencia de la Primera Guerra Mundial, el mapa político de Europa y del Medio Oriente se modificó. Polonia, Checoslovaquia, Yugoslavia, Hungría, Rumania, Bulgaria y Albania tuvieron que incluir en su territorio grupos de minorías étnicas, lingüísticas o religiosas que temían que el nuevo orden político amenazara su supervivencia.

Debido a que el Pacto no regulaba la protección de dichas minorías, la Sociedad orientó sus esfuerzos hacia la adopción de una serie de tratados en ese sentido. El primero de ellos se celebró entre las potencias aliadas y Polonia; fue firmado en junio de 1919 y sirvió de modelo a los demás tratados.

Los Estados bajo el régimen de protección se comprometían a no discriminar a los miembros de las minorías protegidas y a concederles todos los derechos necesarios para preservar su integridad étnica, incluyendo el derecho al uso oficial de su idioma, el derecho a mantener escuelas y a practicar su religión. Asimismo, reconocían que las normas contenidas en los tratados, en tanto afectaran a personas pertenecientes a minorías raciales, religiosas o lingüísticas, constituyan obligaciones de carácter internacional y serían colocadas bajo la protección de la Sociedad de las Naciones. (59)

Para garantizar los compromisos asumidos en los tratados, la Sociedad desarrolló un sistema por el cual las minorías podían alegar violaciones a sus derechos. Los Estados afectados, por su parte, presentaban sus puntos de

(59) Thomas Buergenthal *et al*, *op. cit.*, pp. 13-14.

vista. Dichos casos eran revisados por un Comité del Consejo de la Sociedad, que podía solicitar a la Corte Permanente de Justicia Internacional que se pronunciara al respecto.

También el sistema de minorías desapareció junto con la Sociedad de las Naciones; sin embargo, las organizaciones internacionales que actualmente se ocupan de la protección de los Derechos Humanos utilizan técnicas que tuvieron su origen en el régimen de minorías de la Sociedad, como por ejemplo el derecho de petición de los afectados, o las opiniones consultivas.

3.1.6.3 La Organización Internacional del Trabajo

El artículo 23 del Pacto se refería a la necesidad de crear condiciones justas y humanas de trabajo para hombres, mujeres y niños. En el preámbulo correspondiente, se manifiesta que "las Partes Contratantes consideran que: a) la paz universal sólo puede basarse en la justicia social; b) la injusticia social priva en una gran cantidad de países, poniendo en peligro la paz; c) las naciones retardatarias en el terreno social constituyen un obstáculo a los esfuerzos de otros países para mejorar la situación de sus trabajadores". (60)

Bajo estos principios surgió la Organización Internacional del Trabajo (OIT), a fin de elaborar convenciones y recomendaciones en materia laboral y social y vigilar su aplicación.

Desde 1919, la OIT ha redactado numerosas convenciones y recomendaciones que han formado un amplio código internacional del trabajo.

(60) Modesto Seara Vázquez, *Tratado General...op. cit.*, p. 41.

Dichos instrumentos internacionales se refieren a diversas cuestiones, tales como la duración de la jornada laboral, la protección de las mujeres y jóvenes trabajadores, la seguridad e higiene en el trabajo, la seguridad social y los salarios. También se refieren a los mecanismos básicos de administración laboral, como inspecciones, servicios de empleo y fijación de salarios mínimos. Otro grupo de instrumentos internacionales establece los Derechos Humanos fundamentales de todo trabajador: libertad de sindicación, inexistencia del trabajo obligatorio e igualdad de oportunidades y de trato en el empleo u ocupación. La protección del trabajador y los instrumentos internacionales redactados por la OIT con este propósito se basan en cuatro principios: libertad, igualdad, seguridad económica y dignidad. (61)

De este modo, las actividades legislativas y de supervisión desarrolladas por la OIT, que actualmente es una agencia especializada de la ONU, han contribuido al mejoramiento de las condiciones de trabajo y al desarrollo de los Derechos Humanos de carácter social en el ámbito internacional.

3.1.6.4 Otras cuestiones sociales y humanitarias

- **Abolición de la esclavitud.** Los trabajos de la Sociedad permitieron conocer la existencia de ciertos sistemas de esclavitud, que exigían una acción enérgica por parte de dicha organización. En este sentido, la Asamblea aprobó, en septiembre de 1926, un convenio internacional para la represión de la trata de esclavos.

(61) Theodoor C. van Boven, *op. cit.*, p. 152.

- **Ayuda a los refugiados.** Se crearon dos órganos destinados a resolver el problema de los refugiados: la Alta Comisaría de la Sociedad de Naciones para los Refugiados provenientes de Alemania y la Oficina Internacional Nansen. Asimismo, se trabajó en la celebración de diversas convenciones destinadas tanto a fijar los criterios necesarios para la determinación del refugiado como para asegurar su debida asistencia.

- **Protección a las mujeres y niños.** Era la misión principal de la Comisión Consultiva de las Cuestiones Sociales. Por lo que se refiere a las mujeres, se avocó a la lucha contra la trata de blancas; en lo relativo a la niñez, auspició una serie de actividades destinadas a mejorar las condiciones de la infancia en todos los países, fomentando la adopción de medidas destinadas a la protección de los niños desamparados.

De acuerdo con Seara Vázquez, el trabajo de la Sociedad de las Naciones en lo relativo a la cooperación internacional podría, por sí mismo, dar una justificación para la existencia de la organización. (62)

Sin embargo, en lo relativo al mantenimiento de la paz y la seguridad Internacionales -razón fundamental de la existencia de la Sociedad- los resultados no respondieron a las esperanzas depositadas en ella.

Esto se debió, entre otras cosas, a la falta de claridad con que fueron abordados ciertos temas del Pacto y a la actitud de algunos miembros de la Sociedad, quienes impidieron la realización de acciones efectivas en cuestiones vitales para el mantenimiento de la paz. Así, la Sociedad no pudo

(62) Modesto Seara Vázquez, *Tratado General...op. cit.*, p. 72.

solucionar la invasión japonesa a Manchuria en 1931, ni el ataque italiano a Abisinia en 1935, ni detener el avance del nacionalsocialismo en toda Europa.

El fracaso de la aplicación de sanciones por parte de la Sociedad en contra de Italia en 1935 y 1936, acompañado del resurgimiento de los afanes expansionistas y colonialistas, así como la consolidación del nazismo en Alemania, fueron factores determinantes que propiciaron el inicio de la Segunda Guerra Mundial, lo que haría perder a la Sociedad su razón de ser y la llevaría a la desaparición.

3.2 La Organización de las Naciones Unidas y los Derechos Humanos. Principales Expresiones.

Las dos guerras mundiales han sido, paradójicamente, el punto de partida y el incentivo más importante que ha tenido la Humanidad para comprometerse a crear un foro internacional capaz de prevenir conflictos y de encontrar fórmulas de convivencia armónica entre los pueblos.

En febrero de 1945, los mandatarios de los Estados Unidos, la Unión Soviética y el Reino Unido acordaron celebrar la Conferencia de las Naciones Unidas en la ciudad de San Francisco, con el objeto de crear una nueva organización, que sustituyera a la Sociedad de las Naciones, capaz de preservar la paz y promover el progreso social en un ámbito de libertad.

Durante la Conferencia se elaboró la Carta de San Francisco, misma que establece en su preámbulo "la fe en los derechos fundamentales del hombre,

en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de hombres y mujeres".

Si bien es cierto que al instituirse la Organización de las Naciones Unidas las constituciones de los 51 Estados miembros contenían declaraciones de Derechos Humanos más o menos completas, las atrocidades cometidas durante la guerra, fundamentalmente por los nazis, demostraron que era necesario establecer un catálogo de derechos; la uniformidad necesaria para que en todas partes fuesen respetados y, sobre todo, protegidos cuando algún Estado decidiera suspenderlos, limitarlos o eliminarlos arbitrariamente. (63)

Había surgido la convicción de que el respeto de los derechos fundamentales del hombre no es una cuestión exclusiva de cada Estado, sino del interés general de la comunidad internacional. De este modo se inicia la internacionalización de los Derechos Humanos.

El artículo 1º de la Carta de la ONU establece los propósitos que sentarían las nuevas bases de la convivencia internacional:

"1. Mantener la paz y seguridad internacionales y con tal fin tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; y lograr por medios pacíficos y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz;

2. fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y el de la libre

(63) César Sepúlveda, *op. cit.*, p. 297.

determinación de los pueblos y tomar medidas adecuadas para fortalecer la paz universal;

3. promover la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural y humanitario y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión; y

4. servir de centro que armonice los esfuerzos de las naciones para alcanzar estos propósitos comunes". (64)

Así, el logro de la cooperación internacional en la promoción y fomento del respeto a los Derechos Humanos y las libertades fundamentales de todos, sin distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, es uno de los propósitos centrales de las Naciones Unidas.

Otras disposiciones en materia de Derechos Humanos se establecieron en los siguientes artículos de la Carta: 3; 13, apartado b; 55, apartado c; 56; 62, párrafo 2; 68 y 76, apartado c. (65)

3.2.1 La Declaración Universal de Derechos Humanos

Al instituirse la ONU, varios de los países miembros señalaron que las repetidas referencias a los Derechos Humanos contenidas en la Carta debían ser clarificadas.

En este sentido, durante la Conferencia de San Francisco se presentaron diversas iniciativas para incorporar a la Carta un capítulo que reconociera los derechos esenciales del hombre, pero tal objetivo no se logró.

(64) Jorge Montaña, *Las Naciones Unidas y el orden mundial 1945-1992*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992, p.25.

(65) Modesto Seara Vázquez, *Tratado General...*, p. 367.

Ello se debió, fundamentalmente, a que las potencias victoriosas tenían problemas en cuanto al respeto de los Derechos Humanos: en la URSS, el *gulag* de Stalin; en algunos estados de los Estados Unidos existía discriminación racial *de jure*; mientras que Francia e Inglaterra seguían siendo imperios coloniales. En consecuencia, en sus intereses inmediatos no figuraba la idea de adoptar un instrumento que estableciera un sistema internacional de protección de los Derechos Humanos, como proponían otras naciones. (66)

Sin embargo, dada la importancia del tema, en 1946 fue creada la Comisión de Derechos Humanos, a la que se le encomendó la redacción de una Carta Internacional de Derechos.

La Comisión consideró que no existían condiciones favorables para lograr la adopción de un tratado que estableciera normas obligatorias de carácter legal, pues la mayoría de los Estados no deseaban comprometerse inmediatamente por un convenio o por cualquier documento que significara la obligación directa de hacer efectivos los Derechos Humanos en sus respectivos sistemas legales nacionales. Otros Estados tenían que las Naciones Unidas, para proteger los Derechos Humanos, interfiriesen en sus asuntos internos, protegidos por el artículo 2, párrafo 7 de la Carta.

De esta forma, la Comisión resolvió orientar sus trabajos a formular una declaración, en la que se tuvieron que conciliar las posiciones teóricas e ideológicas más diversas.

(66) Thomas Buergenthal *et al*, *op. cit.*, p. 20.

Como resultado de dichos trabajos, en diciembre de 1948, la Asamblea General de la ONU adoptó la Declaración Universal de Derechos Humanos que señala, en su artículo 1º: "todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos".

La Declaración Universal establece dos categorías de derechos. Por un lado, derechos civiles y políticos y, por otro lado, derechos económicos, sociales y culturales.

Los primeros incluyen: el derecho a la vida; la prohibición de la esclavitud; de la tortura y de tratamientos crueles, inhumanos o degradantes; el derecho a la libertad; a la igualdad; a la seguridad; al reconocimiento de la personalidad jurídica; a la protección de la ley; a ser juzgado imparcialmente; a la privacidad; a circular libremente; a solicitar asilo; a una nacionalidad; a formar una familia; a la propiedad; a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; a la libertad de opinión y de expresión; a la libertad de reunión y de asociación, y a participar en el gobierno de su país.

En seguida, la Declaración proclama los derechos de los individuos a la seguridad social; al trabajo; al descanso; a un nivel de vida adecuado; a la educación; a la vida cultural; a gozar del progreso científico y a un orden social en el que los derechos enunciados se hagan efectivos.

A pesar de que la Declaración fue adoptada por la Asamblea General de la ONU como una resolución cuyo cumplimiento carece de obligatoriedad y que no tiene carácter vinculante, sino únicamente valor moral, es considerada

como una de las bases fundamentales de la estructura de las Naciones Unidas y, en la práctica, sí crea obligaciones.

Su importancia en todo el mundo es tal, que algunos Estados la mencionan directamente en el preámbulo de sus constituciones, y es la base de todos los documentos internacionales relativos a los Derechos Humanos.

3.2.2 Los Pactos Internacionales de Derechos Humanos

Dada la fuerza meramente moral de la Declaración Universal, se sugirió la creación de instrumentos que comprometiesen a los Estados Miembros de la Organización a asegurar el respeto a los derechos reconocidos en la misma.

La comunidad internacional reconocía que los derechos económicos, sociales y culturales estaban íntimamente relacionados con los derechos civiles y políticos, y por ello debían quedar establecidos en el mismo documento, esto es, en un solo Pacto.

Este criterio fue adoptado oficialmente por la Asamblea General en 1950, estableciendo que el disfrute de las libertades civiles y políticas y el de los derechos económicos, sociales y culturales son interdependientes.

Sin embargo, en 1951 el Consejo Económico y Social sometió a la Asamblea General una propuesta para la revisión de la decisión tomada en 1950. Se dijo que el sistema para llevarlos a cabo debía ser distinto; que los derechos económicos y sociales debían conseguirse progresivamente, mientras que los derechos civiles y políticos debían asegurarse de inmediato.

La Asamblea General decidió entonces redactar dos convenios que serían adoptados conjuntamente y que se abrieran para su firma por parte de los Estados en la misma fecha.

Esta distinción, que a juicio de muchos autores es falsa y artificial, se realizó con vistas a delimitar una frontera entre las dos categorías de derechos. (67)

Después de muchos años de negociaciones, fueron adoptados por la Asamblea General de Naciones Unidas, por resolución XXI del 16 de diciembre de 1966, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PDESC), y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP).

Con la citada resolución de la Asamblea General, se adoptó también un Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el cual faculta al Comité de Derechos Humanos -creado por el mismo Pacto- a recibir y considerar comunicaciones de individuos que aleguen ser víctimas de violaciones de sus derechos internacionalmente reconocidos.

Los Pactos establecían que tres meses después de que se cumpliera el requisito de un mínimo de 35 ratificaciones o adhesiones, entrarían en vigor.

Ese número se alcanzó 10 años después para ambos Pactos. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales entró en vigor el

(67) Imre Szabo, "Fundamentos históricos de los derechos humanos". En: Karel Vasak (editor general), *op. cit.*, Vol. I, pp. 61-62.

3 de enero de 1976, y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el 23 de marzo del mismo año.

Esta situación evidentemente contrasta con el caso de la Declaración Universal de 1948. Ni siquiera la mera firma de los Pactos, a la cual estuvieron abiertos desde el tercer día después de su adopción en la Asamblea General, es indicativa de la fuerza de sus disposiciones entre los miembros de la comunidad internacional. En 1980, los Pactos sólo habían sido firmados por 58 (PDESC) y 57 (PDCP) Estados, de los 121 que fueron negociadores de los mismos. Por tal motivo, las disposiciones de los Pactos no se convirtieron en normas imperativas de derecho internacional general, pues no eran aceptadas por la mayoría de los miembros de la comunidad internacional.

Sin embargo, en la actualidad la situación ha mejorado notablemente. Al 1º de junio de 1994, habían ratificado o se habían adherido al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales 129 Estados; al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos 127 Estados, y al Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos 76 Estados. Asimismo, resulta de particular importancia mencionar que la Asamblea General de la ONU, en su resolución 44/128 de 15 de diciembre de 1989, aprobó y abrió a la firma, ratificación y adhesión el segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, destinado a abolir la pena de muerte. Al 1º de junio de 1994, 22 Estados habían ratificado este Segundo Protocolo (68).

(68) Fuente: United Nations, *Status of the International Human Rights Instruments*, United Nations Office at Geneva, Information Service, Press Release HR/94, June 1994.

3.2.2.1 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Este Pacto contiene una enumeración de derechos económicos, sociales y culturales más larga y exhaustiva que la Declaración Universal, pues reconoce los siguientes derechos: el derecho al trabajo; el derecho a disfrutar de condiciones equitativas y favorables de trabajo; el derecho a formar y asociarse en sindicatos, incluyendo el derecho de huelga; el derecho a la seguridad social; el derecho a la protección de la familia; el derecho a un adecuado nivel de vida; el derecho a disfrutar del nivel de salud física y mental más alto que pueda obtenerse; el derecho a la educación para todos; el derecho a tomar parte en la vida cultural, y el derecho a gozar de los beneficios del progreso científico y sus aplicaciones.

El Pacto no se limita sólo a enumerar estos derechos, sino que los define en detalle. Un ejemplo se encuentra en el artículo 7º, que prevé que los Estados Partes en el Pacto reconocen el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren, en especial, un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie; seguridad e higiene en el trabajo; igual oportunidad para todos de ser promovidos dentro de su trabajo; el disfrute del tiempo libre, la limitación razonable de las horas de trabajo y las vacaciones periódicas pagadas, así como la remuneración de los días festivos.

Los medios de control de las obligaciones que un Estado parte asume al ratificar el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se establecen en el artículo 2:

"Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos". (69)

Así, el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece un régimen de realización progresiva, tomando en cuenta la disponibilidad de los recursos existentes, ya que los Estados no consideraron factible exigir el cumplimiento inmediato y pleno de los derechos del Pacto, debido a la naturaleza de dichos derechos y los problemas que conlleva el asegurar su pleno disfrute.

Por otra parte, en la práctica, es extraordinariamente difícil formular parámetros uniformes para medir el cumplimiento del Pacto, ya que los Estados enfrentan problemas diferentes y no cuentan con los mismos recursos.

El Pacto no establece ningún sistema de quejas interestatales o individuales. Como medio de control, requiere que los Estados Partes sometan informes sobre las medidas que hayan adoptado y los progresos realizados, con el fin de asegurar el respeto de los derechos reconocidos en el mismo. Tampoco establece un organismo especial para revisar los informes estatales; sólo estipula que deberán ser sometidos al Consejo Económico y Social (ECOSOC) de la ONU.

(69) Thomas Buergenthal *et al*, *op. cit.*, p. 33.

3.2.2.2 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

El catálogo de derechos civiles y políticos enumerados en este Pacto fue redactado más ampliamente y con mayor precisión jurídica que la Declaración Universal.

Buena parte de estos derechos se ubican en lo que se conoce como Derechos Humanos clásicos: el derecho a la vida y a la integridad física; la prohibición de la tortura y otros tratamientos inhumanos; la no detención arbitraria; proscripción de la esclavitud y el trabajo forzoso; el derecho a la libertad y una regulación sobre las situaciones de detención; libertad de circulación; condición de los extranjeros; igualdad jurídica; procesos humanamente llevados; derecho a la privacidad; libertad de pensamiento, conciencia y religión; libre expresión; libertad de asociación; derecho a tener una familia; derecho al nombre y a una nacionalidad; a participar y ser elegido para cargos públicos; a que existan elecciones periódicas y con pleno respeto a la voluntad popular; la proscripción de toda forma de discriminación, etc.

Las obligaciones generales asumidas por los Estados partes al ratificar el Pacto se encuentran en su artículo 2, que señala:

"cada uno de los Estados partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción, los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social". (70)

(70) *Ibidem*, p. 29.

Asimismo, se exhorta a que los Estados partes adopten las medidas legislativas o de otro carácter que sean necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el Pacto, cuando esas normas no se encuentren garantizadas en el derecho interno.

Un aspecto importante del Pacto es la obligación de los Estados de respetar a miembros de minorías étnicas, religiosas o lingüísticas el derecho que les corresponde a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma.

Otros derechos garantizados en el Pacto y que no se encuentran mencionados en la Declaración Universal se refieren a la prohibición de la prisión por deudas, el derecho a que las personas privadas de su libertad sean tratadas humanamente y con respeto a la dignidad inherente a todo ser humano, y el derecho de todo niño a adquirir una nacionalidad y a recibir las medidas de protección que su condición de menor requiere.

El Pacto autoriza a los Estados a restringir o limitar el ejercicio de los derechos proclamados. Asimismo, contiene una disposición que autoriza a los Estados a que "en situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación" puedan suspender los derechos establecidos, excepto los siguientes:

Nadie podrá ser privado de la vida arbitrariamente (art. 6); nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes (art. 7); nadie estará sometido a esclavitud o servidumbre (art. 8); nadie será encarcelado por el solo hecho de no poder cumplir una obligación contractual (art. 11); nadie será condenado por actos u omisiones que en el momento de

cometerse no fueran delictivos según el derecho nacional o internacional (art. 15); todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica (art. 16) y toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión (art. 18).

Con la adhesión y ratificación a este Pacto, los Estados se comprometen a informar regularmente al Comité de Derechos Humanos la situación que guardan estos derechos y las medidas implementadas para su cumplimiento.

A diferencia del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto de Derechos Civiles y Políticos establece la obligación inmediata de respetar y garantizar los derechos que proclama y de adoptar las medidas necesarias para lograr este resultado.

La diferencia entre los métodos de implementación adoptados por los dos Pactos se debe, en primer lugar, a que la protección de la mayoría de los derechos civiles y políticos requiere escasos recursos económicos, ya que las obligaciones de los Estados son de abstenerse de incurrir en ciertas prácticas. Por el contrario, en el caso de derechos económicos, sociales y culturales, en general, su disfrute pleno no puede lograrse sin recursos económicos y técnicos, educación y planeación, la reorganización gradual de prioridades sociales y la cooperación internacional.

3.2.2.3 Protocolos Facultativos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

A fin de hacer más efectivo el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se elaboró un primer Protocolo Facultativo, cuyo propósito es permitir a los individuos que aleguen ser víctimas de violaciones del Pacto, que presenten peticiones ante el Comité de Derechos Humanos.

El Comité, después de decidir sobre la admisibilidad de la petición, la presenta al Estado involucrado, el cual debe responder a los cargos dentro de los seis meses siguientes. Los escritos de ambas partes (Estado e individuo) son examinados por el Comité, el cual los notifica de sus observaciones. El Comité debe incluir un resumen de sus conclusiones en el informe anual a la Asamblea General de la ONU.

Cabe señalar que las peticiones individuales sólo pueden ser presentadas en contra de aquellos Estados partes que hayan ratificado el Protocolo.

Desde la entrada en vigencia del Protocolo en 1976, el Comité de Derechos Humanos ha recibido un número relativamente grande de peticiones individuales. Sin embargo, muchas de ellas han sido declaradas inadmisibles por falta de agotamiento de los recursos internos o por involucrar un mismo asunto que ha sido sometido ya a otro procedimiento de examen o arreglo internacionales (artículo 5º).

Por otra parte, como ya fue señalado, en diciembre de 1989 la Asamblea General aprobó el segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, destinado a abolir la pena de muerte.

3.2.3 Otros Instrumentos en materia de Derechos Humanos

Es un hecho que tanto la Declaración como los Pactos pretenden abarcar todos los Derechos Humanos posibles, ya que esto es lo que otorga a dichos instrumentos su carácter general y universal.

Sin embargo, las Naciones Unidas han realizado grandes esfuerzos para obtener el reconocimiento de los diversos derechos considerados separadamente. El resultado ha sido una verdadera red de instrumentos convencionales de carácter tanto general como particular, compuesta por más de cincuenta instrumentos entre convenciones, estatutos y declaraciones, entre los que destacan los siguientes:

- Convención sobre la Prevención y Castigo del Crimen de Genocidio (1948);
- Convención sobre Refugiados (1951);
- Convención sobre Derechos Políticos de la Mujer (1952);
- Normativa Mínima para el Trato a los Presos (1957);
- Declaración de los Derechos del Niño (1959);
- Declaración de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (1963);
- Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (1965);
- Declaración sobre Asilo Territorial (1967);

- Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes contra la Humanidad (1968);
- Declaración sobre Progreso Social y Desarrollo (1969);
- Declaración de los Derechos de las Personas Deficientes Mentales (1971);
- Convención Internacional sobre la Represión y Castigo del Delito de *Apartheid* (1973);
- Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Desnutrición (1974);
- Declaración sobre la Protección de la Mujer y del Niño en Situaciones de Emergencia y Conflictos Armados (1974);
- Declaración sobre el Uso del Progreso Científico y Tecnológico en Interés de la Paz y para Beneficio de la Humanidad (1975);
- Declaración sobre los Derechos de las Personas Disminuídas (1975);
- Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra la Tortura y otros Tratos o Castigos Crueles, Inhumanos o Degradantes (1975);
- Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial contra la Mujer (1979);
- Código de Conducta para los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley (1979);
- Declaración sobre la Eliminación de Todas las Formas de Intolerancia y Discriminación Fundadas en la Religión o las Convicciones (1981);
- Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (1989);
- Declaración de los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Etnicas, Religiosas y Lingüísticas (1992).

Es importante destacar que de los diez instrumentos fundamentales de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas: Pacto

Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Protocolos Facultativos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; Convención sobre la Represión y Castigo del Delito de *Apartheid*; Convención sobre la Protección de todas las Personas contra la Tortura y otros Tratos o Castigos Crueles, Inhumanos o Degradantes; Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial Contra la Mujer; Convención Internacional sobre los Derechos del Niño y Convención Internacional sobre los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y los Miembros de sus Familias; hasta el 1º de junio de 1994, 174 Estados miembros y tres no miembros eran parte de uno o más, y que sólo 10 Estados no eran parte de ninguno. En este sentido, no deja de sorprender que Estados Unidos sólo se haya adherido a uno de estos diez instrumentos internacionales. (71)

En el caso de México, existen ratificaciones o adhesiones a ocho de los diez instrumentos; ya que no existe ratificación o adhesión a ninguno de los Protocolos Facultativos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Este gran número de instrumentos refleja el avance de la internacionalización de los Derechos Humanos. El desarrollo de este proceso se debe, por un lado, a la experiencia de los propios Estados miembros de la comunidad internacional, que constatan cómo la lucha por algunos Derechos Humanos, cuyas violaciones trascienden las fronteras estatales, necesita una colaboración Intergubernamental para afrontar eficazmente su protección. Por

(71) Fuente: United Nations, *Status of the International Human Rights Instruments*, United Nations Office at Geneva, Information Service, Press Release HR/94, June 1994.

otro lado, este movimiento se fortalece ante la insuficiencia de la protección en el ámbito estatal, que siempre puede encontrar límites por razones de Estado. De esta forma, la internacionalización de los Derechos Humanos supone un replanteamiento del concepto de la soberanía del Estado nacional.

Así, la internacionalización de los Derechos Humanos tiene dos dimensiones: una, que constituye una forma técnico-jurídica que los propios Estados utilizan a través de las formas de derecho internacional clásico y que no supone cuestionamiento de la soberanía nacional, sino cooperación interestatal; y otra, que tiene un sentido más radical al convertir al individuo en sujeto del derecho internacional y poner en cuestión el principio mismo de la soberanía.

En este sentido, surge la necesidad de una autoridad capaz de imponer a los Estados que violen Derechos Humanos la sanción correspondiente. Al respecto, la comunidad internacional tiene todavía un largo camino por recorrer.

3.3 La Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993

3.3.1 Antecedentes. La Conferencia Mundial de 1968

Como se explica en párrafos anteriores, a partir de la adopción de la Declaración Universal de 1948 se observaron progresos significativos en la protección internacional de los Derechos Humanos. Sin embargo, aún después de varios años de su proclamación, la Declaración seguía siendo vista como el ideal común que todos los pueblos y naciones debían esforzarse en hacer realidad, y no como un conjunto de normas de aplicación obligatoria. La

naturaleza jurídica de la Declaración era una cuestión controvertida, y los Derechos Humanos no eran necesariamente concebidos por todos los países tal como estaban establecidos en ella.

Así, los compromisos aceptados por los Estados no eran totalmente implantados y continuaban denunciándose violaciones a Derechos Humanos.

La comunidad internacional observaba con preocupación los obstáculos existentes y los problemas que impedían el pleno cumplimiento de todos los Derechos Humanos.

En tal virtud, la Asamblea General de la ONU, mediante la resolución 2081/XX, decidió convocar a la primera Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos en Teherán, Irán, del 22 de abril al 13 de mayo de 1968, a fin de examinar los progresos realizados en los veinte años transcurridos desde la aprobación de la Declaración Universal de Derechos Humanos y, al mismo tiempo, formular un programa para el futuro.

La Conferencia aprobó por unanimidad la Proclamación de Teherán que establece, en síntesis, lo siguiente (72):

1. Es imperativo que los miembros de la comunidad internacional cumplan con sus obligaciones de fomentar y estimular el respeto a los Derechos Humanos y a las libertades fundamentales.
2. La Declaración Universal de Derechos Humanos constituye una obligación para los miembros de la comunidad internacional.
3. Los Pactos Internacionales sobre Derechos Humanos y otras convenciones y declaraciones sobre la materia han creado nuevas normas y obligaciones a las que deben someterse los Estados.

(72) Edmund Jan Osmańczyk, *op. cit.*, pp. 464-465.

4. Si bien es cierto que se han aprobado numerosos instrumentos internacionales importantes, mucho queda por hacer con respecto a su aplicación.

5. Las leyes de cada país deben otorgar a cada individuo libertad de expresión, de información, de conciencia y de religión; así como el derecho a participar en la vida política, económica, cultural y social de su país.

6. Los Estados deben reafirmar su determinación de hacer cumplir efectivamente los principios consagrados en la Carta de la ONU y en otros instrumentos internacionales relacionados con los Derechos Humanos y las libertades fundamentales.

7. La política del *apartheid* constituye un crimen contra la Humanidad. Por tanto, se reconoce como legítima la lucha contra este mal.

8. Todas las ideologías basadas en la superioridad racial y en la intolerancia deben ser condenadas y rechazadas.

9. Los problemas del colonialismo continúan preocupando a la comunidad internacional.

10. Las violaciones a Derechos Humanos originadas por conflictos armados y sus consecuencias engendran reacciones que llevan a hostilidades cada vez mayores, que es preciso eliminar.

11. Las denegaciones de los Derechos Humanos ocasionadas por discriminación basada en motivos de raza, religión, creencias o expresiones de opinión deben ser condenadas.

12. La creciente disparidad entre los países económicamente avanzados y los que se encuentran en desarrollo, impide la realización de los Derechos Humanos en la comunidad internacional.

13. La plena realización de los derechos civiles y políticos es imposible sin el pleno disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales.

14. La existencia de más de 700 millones de analfabetas en todo el mundo constituye un obstáculo enorme para realizar los fines y propósitos de la Carta de la ONU y las disposiciones de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

15. La discriminación de que sigue siendo víctima la mujer en varias regiones del mundo debe ser eliminada.

16. La protección de la familia y del niño sigue siendo objeto de preocupación de la comunidad internacional. Los padres tienen el derecho humano básico de determinar libremente y bajo su responsabilidad el número y el espaciamiento de los hijos.

17. Deben estimularse al máximo las aspiraciones de los jóvenes a un mundo mejor, en el cual se apliquen plenamente los Derechos Humanos.

18. La comunidad Internacional debe otorgar especial atención a los descubrimientos científicos y los avances tecnológicos ya que, si bien han abierto vastas perspectivas de progreso, pueden poner en peligro los derechos y libertades de los individuos.

19. El desarme liberaría inmensos recursos humanos y materiales que deberían usarse para el fomento de los Derechos Humanos.

Finalmente, la Conferencia reiteró su fe en los principios consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos e instó a todos los pueblos y gobiernos a redoblar sus esfuerzos por proporcionar a todos los seres humanos "una vida en armonía con la libertad y la dignidad humanas y conducente al bienestar físico, social y espiritual". (73)

No podemos dejar de señalar que, a más 25 años de distancia, varios temas de la Proclamación de Teherán constituyen todavía grandes retos para la comunidad internacional. Las ideologías basadas en la superioridad racial, la disparidad entre países ricos y pobres, el analfabetismo, la discriminación contra la mujer y, sobre todo, la falta de aplicación de los instrumentos sobre la materia, siguen siendo obstáculos para el pleno disfrute de los Derechos Humanos.

3.3.2 Desarrollo de la Conferencia Mundial de 1993

En los últimos años, el mundo ha vivido grandes cambios a un ritmo vertiginoso: la caída del socialismo en la URSS y en Europa del Este; el fortalecimiento de la derecha en numerosos países; el fin de la Guerra Fría; el resurgimiento de los nacionalismos, y los efectos de la globalización económica, entre otras cuestiones, imprimen nuevos rasgos a las relaciones

(73) *Ibidem*, p. 465.

internacionales. Ante estas transformaciones en el orden mundial, se han presentado nuevos retos en materia de Derechos Humanos.

Millones de personas que durante varias décadas vivieron bajo regímenes totalitarios exigen sus derechos y libertades fundamentales; la discriminación por motivos de raza adquiere proporciones alarmantes; el derecho al desarrollo, a la paz y a un medio ambiente sano se convierten en demandas de cada vez mayor número de países. Necesariamente, todos estos temas se debaten en el foro de las Naciones Unidas.

En este contexto, el 18 de diciembre de 1990 la Asamblea General de la ONU adoptó unánimemente la resolución 45/155, en la que decidió convocar a una Conferencia Mundial de Derechos Humanos en 1993, 25 años después de la primera Conferencia Mundial de Derechos Humanos.

En diversos ámbitos se reconocía que las actividades de las Naciones Unidas en materia de Derechos Humanos debían racionalizarse y mejorar. Por tal motivo, la Conferencia era considerada como una oportunidad única para efectuar un análisis exhaustivo del sistema internacional de Derechos Humanos y de los mecanismos de protección de estos derechos.

La Asamblea General estableció los siguientes objetivos de la Conferencia Mundial: (74)

(74) **World Conference on Human Rights. Information for conference participants, United Nations, Vienna, Austria, 14-25 June 1993.**

- a) Revisar los progresos realizados en el campo de los Derechos Humanos desde la adopción de la Declaración Universal e identificar obstáculos y vías para superarlos.

- b) Examinar la relación entre el desarrollo y el disfrute, para todos los seres humanos, de los derechos económicos, sociales y culturales, así como civiles y políticos.

- c) Examinar medios y recursos para avanzar en la implementación de los instrumentos de Derechos Humanos existentes.

- d) Evaluar la efectividad de los métodos y mecanismos utilizados por las Naciones Unidas en el campo de los Derechos Humanos.

- e) Formular recomendaciones concretas para la efectividad de las actividades y mecanismos de Naciones Unidas en el campo de los Derechos Humanos, y

- f) Elaborar recomendaciones para asegurar el financiamiento necesario y otros recursos para las actividades de Naciones Unidas en la promoción y protección de los Derechos Humanos.

De conformidad con la resolución 45/155 de la Asamblea General, se estableció un Comité Preparatorio para la Conferencia Mundial de Derechos Humanos. En sus cuatro sesiones, celebradas entre septiembre de 1991 y abril de 1993, el Comité realizó propuestas relativas a la agenda, fecha, duración, participación, reglas de procedimiento y redacción para la Conferencia.

Además de las sesiones del Comité Preparatorio, tuvieron lugar reuniones regionales en África (Túnez, 2 al 6 de noviembre de 1992), América Latina y el Caribe (San José, 18 al 22 de enero de 1993) y Asia (Bangkok, 29 de marzo al 2 de abril de 1993). En cada una de estas reuniones se elaboraron documentos que contribuyeron con diversos planteamientos a la realización de la Conferencia Mundial.

Como resultado de estos trabajos, la Asamblea General acordó la siguiente agenda para la Conferencia Mundial de Derechos Humanos:

- 1.- Debate general sobre los progresos realizados en materia de Derechos Humanos desde la aprobación de la Declaración Universal de Derechos Humanos y sobre la identificación de obstáculos para el progreso ulterior en esta área y la manera en que pueden ser superados.
- 2.- Consideraciones sobre la relación entre desarrollo, democracia y el disfrute universal de todos los Derechos Humanos, teniendo en cuenta la interrelación e indivisibilidad de los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos.
- 3.- Consideraciones sobre los problemas contemporáneos y los retos actuales para la plena realización de todos los Derechos Humanos de hombres y mujeres, incluyendo aquellos de las personas que pertenecen a grupos vulnerables.
- 4.- Conmemoración del Año Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo.

Todos los Estados miembros de la ONU fueron invitados a la Conferencia. Los representantes oficiales de los gobiernos asistieron como delegados, pero también participaron, de acuerdo con las reglas de procedimiento de la Conferencia Mundial, organizaciones intergubernamentales; representantes de movimientos de liberación nacional; instituciones nacionales de Derechos Humanos; organismos internacionales de Derechos Humanos; organismos de Naciones Unidas y otras organizaciones relacionadas con la materia. Las organizaciones no gubernamentales de Derechos Humanos con status consultivo en el ECOSOC y otras organizaciones no gubernamentales que participaron en el Comité Preparatorio o en las reuniones regionales, asistieron como observadores.

La Conferencia se celebró en Viena, Austria, del 14 al 25 de junio de 1993. Asistieron delegados de 183 países y representantes de más de mil ONG's, además de las organizaciones internacionales de Derechos Humanos. En total, participaron cerca de 5 mil personas.

Algunos medios de comunicación señalaban que los puntos de enfrentamiento del temario serían: la universalidad de los Derechos Humanos como los conciben los países occidentales, el condicionamiento de la ayuda económica a la procuración de las garantías individuales y la creación de un Alto Comisionado de la ONU sobre Derechos Humanos. (75)

Por su parte, en el discurso inaugural de la Conferencia, el Secretario General de la ONU, Boutros Ghali, calificó a la universalidad de los Derechos

(75) La Jornada, México, 14 de junio de 1993.

Humanos, su garantía y el fomento de la democracia como instrumento de desarrollo como "los tres imperativos" de la Conferencia de Viena. (76)

Asimismo, afirmó que la comunidad internacional llegaba a la Conferencia con un nivel muy insuficiente de ratificación de las convenciones de la ONU sobre Derechos Humanos. Como ejemplo señaló que tan sólo 73 Estados habían ratificado la Convención contra la Tortura, y 68 el Protocolo Facultativo del Pacto de Derechos Civiles y Políticos. Por ello, pidió que los gobiernos ratificaran el conjunto de los Instrumentos jurídicos relativos a los Derechos del Hombre.

En cuanto a la creación de un Alto Comisionado para los Derechos Humanos, el Secretario General de la ONU se manifestó a favor de esta idea sólo si todos los Estados se mostraban de acuerdo.

Los argumentos de los opositores -encabezados por China- se referían básicamente a los riesgos de amenaza contra la soberanía nacional y la posibilidad de injerencias en los asuntos internos de los Estados. En el fondo, subyacía el temor a que se documentaran casos graves y sistemáticos de violaciones a Derechos Humanos, con la consecuente aplicación de medidas coercitivas.

Por otro lado, Ghall sostuvo que la ONU debía aplicar un mecanismo de sanciones y se pronunció a favor de acciones internacionales "si un Estado demuestra ser indigno e incapaz de respetar los Derechos Humanos".

(76) *El Universal*, México, 15 de junio de 1993.

Esta propuesta provocó inquietud entre un gran número de participantes, quienes consideraban que aceptar esta tesis propiciaría el establecimiento de fuerzas injerencistas cuyas intervenciones tenderían a convertir cualquier conflicto en una confrontación de carácter internacional.

Las reacciones no se hicieron esperar. Ese mismo día, China condenó la creación de un organismo supranacional encargado de los Derechos Humanos y criticó a los países que utilizan el tema para imponer sus sistemas políticos y valores. Asirísmo, adelantó que defendería en el foro su propia concepción de los Derechos Humanos: el derecho a la alimentación, al vestido, a la vivienda y a la estabilidad política.

Los países africanos, por su parte, parecían dispuestos a aceptar mecanismos de protección de los Derechos Humanos a cambio de recibir mayor ayuda financiera.

Estados Unidos, junto con los países occidentales y la mayoría de las ONG's, apoyó la creación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos a fin de que pudiera intervenir directamente en toda región donde esos derechos fueran presuntamente amenazados.

Las ONG's pugnaban por la reforma del Consejo de Seguridad y la democratización de la ONU, así como por el nombramiento del Alto Comisionado para Derechos Humanos, la creación de un tribunal internacional para juzgar las violaciones más graves y el nombramiento de un relator especial para los derechos de la mujer.

Cabe señalar que la presencia de los representantes de las ONG's en los trabajos de la Conferencia, a la que se opusieron China, Irán, Vietnam y varios países africanos, se convirtió en otro punto conflictivo.

Como puede advertirse, la discusión en el foro de la Conferencia estaba dividiendo al Norte y al Sur.

En este contexto, el Secretario de Relaciones Exteriores de México, Fernando Solana, rechazó durante su intervención en la Conferencia que algunos países utilicen los Derechos Humanos para alcanzar intereses particulares, o bien que en su pretendida defensa se vulneren principios elementales, como el de la no intervención. Afirmó que no se puede tolerar la práctica histórica de algunos países, de hacer política de intereses con los Derechos Humanos, ni pretender abrir espacios para la intervención bajo pretextos humanitarios. Insistió en que México rechaza categóricamente la intervención y la injerencia. (77)

Respecto de las propuestas para establecer nuevos mecanismos en la materia, Solana resaltó que "no tiene sentido crear nuevas burocracias con la falsa esperanza de que ellas sí resolverán problemas que son muy complejos". Añadió que la protección internacional de los Derechos Humanos debe realizarse en condiciones que garanticen la objetividad, la imparcialidad y la no selectividad en el tratamiento de casos específicos.

Asimismo, Solana destacó la estrecha relación entre Derechos Humanos, democracia y desarrollo. Afirmó que es difícil jerarquizar entre ellos o

(77) *Ibidem*.

supeditar uno al otro: "Sin el desarrollo no se consolida la democracia y sin la cultura del respeto a los Derechos Humanos no se da ni uno ni otra".

Por ello -expresó- "el respeto a los Derechos Humanos obliga a centrar esfuerzos en los más vulnerables, los hombres y las mujeres a los que se niega la posibilidad misma de una existencia digna: los trabajadores migratorios, los grupos nacionales asentados en el extranjero y aquellos en búsqueda al respeto de su identidad". (78)

Finalmente, apuntó que México consideraba que uno de los objetivos centrales de la Conferencia era crear las condiciones bajo las cuales se generase una cooperación internacional eficaz para crear el ambiente necesario para que cada nación pudiera promover los Derechos Humanos a partir de avances y esfuerzos propios.

Un aspecto innovador en la Conferencia de Viena fue la participación de las instituciones nacionales de Derechos Humanos. De esta forma se dieron cita representantes de instituciones de 35 países, entre ellos México.

Jorge Madrazo, Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México, señaló al respecto: "ha surgido a nivel de las estructuras internacionales el reconocimiento a las instituciones nacionales de Derechos Humanos. Ya no están sólo los gobiernos y la sociedad, sino también esas instituciones intermedias que sirven de puente".(79)

(78) *Ibidem*.

(79) *Diario de México*, México, 17 de junio de 1993.

Planteó que la polémica actual es encontrar cómo hacer más efectivos los instrumentos en materia de Derechos Humanos que ya se consagran en el orden jurídico internacional, además de buscar qué determinaciones y qué reformas habría que hacer para que estos instrumentos de defensa puedan llegar a los pueblos de los distintos Estados.

Al presidir la sesión de trabajo de las instituciones nacionales, Madrazo aseguró que la discusión del foro fue fluida y que se adoptó por consenso una resolución; a diferencia del debate general de la Conferencia, que en esos momentos enfrentaba serias dificultades para llegar a resoluciones concretas.

El comité directivo del foro de las instituciones nacionales, integrado por los representantes de Australia, Canadá, Filipinas, Francia, México y Nueva Zelanda, resolvió reunirse antes de finalizar el año para dar seguimiento a sus acuerdos y a los de la Conferencia Mundial. (80)

Por otro lado, Madrazo indicó que las ONG habían manifestado su preocupación por posibles acciones de las instituciones nacionales de Derechos Humanos para "hacer un maquillaje a las políticas de Estado e incluso enfrentar a las agrupaciones de la sociedad civil". Al respecto, afirmó que la legitimidad de las instituciones nacionales se basa en su autonomía e independencia, cuya preservación es una tarea fundamental. Por tal motivo, "las instituciones nacionales de Derechos Humanos acordaron aquí hacer énfasis en su propósito de ser independientes y pluralistas".

(80) Dicha reunión tuvo lugar en la ciudad de Túnez en diciembre de 1993.

Mientras tanto, los debates del comité de redacción del documento final de la Conferencia seguían bloqueados en el preámbulo, lo que hacía cundir el pesimismo entre los participantes, quienes no creían que se llegara a aprobar el texto.

Ante esta situación, no se descartaba que la Conferencia concluyera con la adopción de una declaración política, es decir, un documento alternativo de carácter ético centrado en la figura del hombre como sujeto de derechos, algo en lo que coincidían todos los países. Esta era considerada como la última opción, que se presentaría sólo que se tuviera la certeza de que el texto técnico careciese del consenso necesario para su aprobación.

Los temas del párrafo tercero del preámbulo, relacionados con la universalidad, la indivisibilidad y la interrelación Derechos Humanos-desarrollo, encontraban una firme oposición de algunos países encabezados por China. Así, este país aparecía en la Conferencia como la gran barrera a los esfuerzos de países occidentales y organizaciones humanitarias por imponer el concepto de universalidad de los Derechos Humanos.

Pero no sólo los países asiáticos, sino también una parte de los africanos se oponían, por diferencias culturales respecto de los occidentales, a la universalidad de los Derechos Humanos, en el sentido de que todas las personas tienen los mismos derechos, independientemente de su raza, sexo, religión o edad.

La no injerencia en los asuntos internos era defendida a ultranza especialmente por los países comunistas, como Cuba, que declaró ante el

pleno de la Conferencia que "nadie nos puede dar lecciones de Derechos Humanos". (81)

En contraste, la delegación estadounidense se mostraba optimista sobre los resultados de la Conferencia, resaltando la importancia de abordar los temas de derechos de la mujer, el derecho al desarrollo paralelo a la democracia, y el haber logrado la armonía entre derechos políticos, civiles, económicos y culturales. (82)

Por su parte, el Secretario General de Amnistía Internacional, Pierre Sané, afirmó que los países ricos "no tienen demasiado derecho moral a imponerles normas políticas a los más pobres, ya que su balance en cuanto a Derechos Humanos no es precisamente el mejor". (83)

De esta forma, a cuatro días de que concluyera la Conferencia, había versiones encontradas sobre el documento final. El secretario general de la Conferencia, Ibrahim Fall, confirmó que 20 puntos de la Declaración Final habían sido aprobados, pero otros 20 seguían sujetos a discusión.

Finalmente, a pesar de las dificultades, se logró la aprobación del documento final (Declaración de Viena). Cabe señalar que una de las principales críticas que se hizo al comité de redacción fue el haber excluido de sus debates a las organizaciones no gubernamentales.

(81) *El Universal*, México, 18 de junio de 1993.

(82) Cabe señalar que los Estados Unidos han firmado pero no ratificado diversas declaraciones sobre Derechos Humanos. *Vid supra*, p. 83.

(83) *El Universal*, México, 18 de junio de 1993.

El documento señala, en primer lugar, el derecho a la libre determinación de los pueblos. A continuación, afirma que todos los Derechos Humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. En consecuencia, la comunidad internacional debe tratarlos en forma global y de manera justa y equitativa, y darles a todos el mismo peso, aunque acepta que debe tenerse en cuenta la importancia de las particularidades nacionales y regionales. Así, pese a la oposición de China y su grupo, el párrafo fue aprobado.

Posteriormente, se reafirma el derecho al desarrollo como derecho universal e inalienable y como parte integrante de los Derechos Humanos fundamentales. En este sentido, el desarrollo propicia el disfrute de todos los Derechos Humanos, pero la falta de desarrollo no puede invocarse como justificación para limitar los Derechos Humanos internacionalmente reconocidos.

Se señala que la generalización de la pobreza extrema inhibe el pleno y eficaz disfrute de los Derechos Humanos, por lo que la comunidad internacional debe seguir dando un alto grado de prioridad a su inmediato alivio y su ulterior eliminación.

El condicionamiento de la ayuda a países en desarrollo al respeto de los Derechos Humanos que éstos observen quedó plasmado de la siguiente manera: los alimentos no podrán ser usados como arma política, pero se dará preferencia en la ayuda a países pobres que estén implantando mecanismos para evitar violaciones a Derechos Humanos.

El documento afirma que es necesario aumentar la coordinación en la esfera de los Derechos Humanos dentro del sistema de las Naciones Unidas. Concretamente, recomienda que se haga un esfuerzo concertado para alentar y facilitar la ratificación de los tratados y protocolos de Derechos Humanos adoptados en el marco del sistema de las Naciones Unidas, con el propósito de conseguir su aceptación universal.

Por otro lado, establece que los Estados deben considerar la posibilidad de limitar el alcance de las reservas que hagan a cualquier instrumento internacional de Derechos Humanos, formular tales reservas con la mayor precisión posible, procurar que ninguna reserva sea incompatible con el objeto y propósito del tratado correspondiente y reconsiderar regularmente cualquier reserva que hagan con miras a retirarla.

Por lo que se refiere a la creación de un Alto Comisionado sobre Derechos Humanos, la Conferencia recomendó a la Asamblea General que, al examinar el informe de la Conferencia, estudiara con carácter prioritario esta cuestión.

(84)

En cuanto a otros temas específicos, la Conferencia Mundial concluyó lo siguiente:

- **Racismo, discriminación racial, xenofobia y otras formas de intolerancia.**
Exhorta a todos los gobiernos a que adopten medidas y elaboren políticas

(84) La Asamblea General de la ONU estudió la propuesta en su 48o. período de sesiones y el 21 de diciembre de 1993 decidió aprobar, por consenso, la creación del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.

sólidas para prevenir y combatir estos fenómenos, así como a luchar contra la limpieza étnica.

- **Minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas.** Subraya la obligación de los Estados de velar porque las personas pertenecientes a estos grupos puedan gozar plena y eficazmente de todos los Derechos Humanos sin discriminación alguna y en condiciones de total igualdad ante la Ley.

- **Poblaciones indígenas.** Insta a los Estados a que velen por la plena y libre participación de estas poblaciones en todos los aspectos de la sociedad. Asimismo, recomienda terminar la Declaración sobre los Derechos de las Poblaciones Indígenas.

- **Trabajadores migrantes.** Señala la necesidad de garantizar la protección de los Derechos Humanos de todos los trabajadores migrantes y sus familias, así como crear condiciones que promuevan una mayor armonía y tolerancia entre los trabajadores migrantes y el resto de la sociedad.

- **Igualdad de condición y los Derechos Humanos de la mujer.** Es una de las partes más amplias del documento final. Establece que los derechos de la mujer y de la niña son parte inalienable, integrante e indivisible de los Derechos Humanos universales, y que la plena participación de la mujer, en condiciones de igualdad, en la vida política, civil, económica, social y cultural en los planos nacional, regional e internacional y la erradicación de todas las formas de discriminación basadas en el sexo son objetivos prioritarios de la comunidad internacional.

- **Derechos del niño.** Reitera el principio de "los niños ante todo". Invita a intensificar esfuerzos con objeto de promover el respeto de los derechos del niño y se refiere ampliamente al problema de los niños en circunstancias especialmente difíciles.

- **Derecho a no ser sometido a torturas.** Insta a todos los gobiernos a que pongan fin inmediatamente a la práctica de la tortura y la erradiquen para siempre. Al mismo tiempo, deben derogar la legislación que condona la impunidad de los responsables.

- **Derechos de la persona discapacitada.** Reafirma que todos los Derechos Humanos son universales, por lo que comprenden sin reservas a las personas con discapacidades. En este sentido, debe garantizárseles la igualdad de oportunidades mediante la supresión de todos los obstáculos que excluyan o restrinjan su plena participación en la sociedad.

- **Cooperación, desarrollo y fortalecimiento de los Derechos Humanos.** Se reafirma el importante y constructivo papel que desempeñan las instituciones nacionales de promoción y protección de los Derechos Humanos, en particular en lo que respecta a su capacidad para asesorar a las autoridades competentes y a su papel en la reparación de las violaciones de Derechos Humanos, la divulgación de información sobre esos derechos y la educación en materia de Derechos Humanos.

Por lo que se refiere al tema de la educación en materia de Derechos Humanos, el documento establece que los gobiernos, con la asistencia de organizaciones intergubernamentales, instituciones nacionales y organismos

no gubernamentales, deben fomentar una mayor comprensión de los Derechos Humanos y difundir información sobre esta cuestión.

El documento final de la Conferencia contiene una serie de recomendaciones para la aplicación de las resoluciones, así como propuestas de los métodos de vigilancia, mismas que se transcriben a continuación: (85)

1. La Conferencia Mundial insta a los gobiernos a que incorporen en su legislación nacional las normas contenidas en los Instrumentos internacionales de Derechos Humanos y a que refuercen los órganos de la sociedad, las estructuras y las instituciones nacionales que desempeñan una función en la promoción y salvaguardia de los Derechos Humanos.

2. La Conferencia Mundial recomienda que se refuercen las actividades y los programas de las Naciones Unidas destinados a responder a las solicitudes de asistencia de los Estados que deseen crear o fortalecer sus propias instituciones nacionales de promoción y protección de los Derechos Humanos.

La Conferencia Mundial alienta asimismo a que se intensifique la cooperación entre las instituciones nacionales de promoción y protección de los Derechos Humanos, en particular a través del intercambio de información y de experiencias, así como la cooperación con las organizaciones regionales y las Naciones Unidas.

La Conferencia Mundial recomienda encarecidamente a este respecto que los representantes de las instituciones nacionales de promoción y protección de los Derechos Humanos convoquen reuniones periódicas auspiciadas por el Centro de Derechos Humanos a fin de examinar los medios de mejorar sus mecanismos y compartir experiencias.

3. La Conferencia Mundial recomienda a los órganos creados en virtud de tratados de Derechos Humanos, a las reuniones de presidentes de esos órganos y a las reuniones de los Estados partes que sigan tomando medidas para coordinar las múltiples normas y directrices aplicables a la preparación de los informes que los Estados deben presentar en virtud de los respectivos convenios de Derechos Humanos, y estudien la sugerencia de que se presente un informe general sobre las obligaciones asumidas por cada Estado parte en un tratado, lo que haría que

(85) Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Gaceta, México*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1993, núm. 93/37, pp. 50-51.

esos procedimientos fuesen más eficaces y aumentarla su repercusión.

4. La Conferencia Mundial recomienda que los Estados parte en instrumentos internacionales de Derechos Humanos, la Asamblea General y el Consejo Económico y Social consideren la posibilidad de analizar los organismos creados en virtud de los tratados de Derechos Humanos y los diversos mecanismos y procedimientos temáticos con miras a promover una mayor eficiencia y eficacia mediante una mejor coordinación de los distintos órganos, mecanismos y procedimientos, teniendo en cuenta la necesidad de evitar la duplicación y yuxtaposición de sus mandatos y tareas.

5. La Conferencia Mundial recomienda que se lleve a cabo una labor continua de mejora del funcionamiento, incluidas las tareas de supervisión, de los órganos creados en virtud de tratados, teniendo en cuenta las múltiples propuestas formuladas a este respecto, en particular, las de esos órganos y las de las reuniones de sus presidentes. También es preciso fomentar el amplio enfoque nacional adoptado por el Comité de los Derechos del Niño.

6. La Conferencia Mundial recomienda que los Estados parte en los tratados de Derechos Humanos estudien la posibilidad de aceptar todos los procedimientos facultativos de recursos existentes.

6 bis. La Conferencia Mundial ve con preocupación la cuestión de la impunidad de los autores de violaciones de Derechos Humanos y apoya los esfuerzos de la Comisión de Derechos Humanos y de la Subcomisión de Prevención de la Discriminación y Protección de las Minorías por examinar todos los aspectos de la cuestión.

7. La Conferencia Mundial recomienda que la Comisión de Derechos Humanos examine la posibilidad de una mejor aplicación a nivel regional e internacional de los instrumentos de Derechos Humanos existentes, y alienta a la Comisión de Derecho Internacional a continuar sus trabajos relativos a un tribunal penal internacional.

8. La Conferencia Mundial hace un llamamiento a los Estados que aún no lo hayan hecho para que se adhieran a los convenios de Ginebra de 1949 y sus protocolos y tomen todas las medidas apropiadas a nivel interno, incluidas medidas legislativas, para lograr su plena aplicación.

9. La Conferencia Mundial recomienda la rápida finalización y aprobación del proyecto de Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los Derechos Humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos.

10. La Conferencia Mundial subraya la importancia de preservar y fortalecer el sistema de procedimientos especiales, relatores, representantes, expertos y grupos de trabajo de la Comisión de Derechos Humanos, así como la Subcomisión de Prevención de la Discriminación y Protección de las Minorías, a fin de que puedan llevar a cabo sus mandatos en todos los países del mundo, proporcionándoles los recursos humanos y financieros que sean necesarios. Estos procedimientos y mecanismos deberían poder armonizar y racionalizar su trabajo por medio de reuniones periódicas. Se pide a todos los Estados que cooperen con estos procedimientos y mecanismos.

11. La Conferencia Mundial recomienda que las Naciones Unidas asuman un papel más activo en la promoción y protección de los Derechos Humanos para asegurar el pleno respeto del derecho internacional humanitario en todas las situaciones de conflicto armado, de conformidad con los propósitos y principios de su Carta.

12. Para fortalecer el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, deberían examinarse otros métodos, como un sistema de indicadores para medir los avances hacia la realización de los derechos estipulados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Debe hacerse un esfuerzo concertado para garantizar el reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales a nivel nacional, regional e internacional.

Se recomendó que la Asamblea General, la Comisión de Derechos Humanos y otros órganos y organismos del sistema de las Naciones Unidas que se ocupan de Derechos Humanos, estudien la forma de lograr la plena aplicación, sin demora, de las recomendaciones contenidas en el documento final, incluida la posibilidad de proclamar un Decenio de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Se recomendó, además, que la Comisión de Derechos Humanos examine cada año los progresos realizados.

Por otro lado, se pidió al Secretario General de las Naciones Unidas que, en ocasión del 50 aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos, invite a todos los Estados y a todos los órganos y organismos del sistema de las Naciones Unidas relacionados con los Derechos Humanos, a que le

informen de los progresos realizados en la aplicación del documento final y a que, por conducto de la Comisión de Derechos Humanos y el Consejo Económico y Social, presenten un informe a la Asamblea General en su 53º periodo de sesiones.

Finalmente, se estableció que las instituciones regionales y, cuando proceda, las instituciones nacionales de Derechos Humanos, así como las organizaciones no gubernamentales, podrán presentar al Secretario General de las Naciones Unidas sus opiniones acerca de los progresos realizados en la aplicación del documento final, prestando especial atención a la evaluación de los avances hacia el logro del objetivo de lograr la ratificación universal de los tratados y protocolos internacionales de Derechos Humanos aprobados en el marco del sistema de las Naciones Unidas.

3.3.3 Balance de la Conferencia

Analizada la Conferencia Mundial a la luz de sus resultados puede afirmarse que, si bien no alcanzó el éxito que se pensó al momento de su planeación, tampoco resultó un fracaso, ni inútil su celebración.

Entre las cuestiones que permiten considerar avances significativos a partir de la Conferencia Mundial, pueden citarse las siguientes:

- El reconocimiento de la universalidad, la indivisibilidad y la interdependencia como principios esenciales de los Derechos Humanos.

- El reconocimiento del derecho al desarrollo como un derecho humano, cuestión de particular interés para los países en vías de desarrollo.

- La creación de los consensos necesarios para que en la Asamblea General de la ONU fuera posible la aprobación del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.

- La inclusión de las instituciones nacionales en el sistema de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

Sin embargo, a nuestro juicio, la falta de determinación para reconocer las fallas del sistema de Derechos Humanos de la ONU impidió que se dieran mayores avances en la materia.

CAPITULO 4. ORGANISMOS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS

La actividad para la promoción y protección de los Derechos Humanos se desarrolla a nivel nacional e internacional. De acuerdo con Karel Vasak, "la carga más pesada recae, como debe ser, en las instituciones nacionales que son, por supuesto, las más numerosas"(86). Al respecto, cabe mencionar que no sólo son las más numerosas, sino que, como se señala en el capítulo anterior, desempeñan un papel cada vez más importante en el reconocimiento y la tutela de los Derechos Humanos en todo el mundo.

Por lo que se refiere al nivel internacional, dentro de la Organización de Naciones Unidas existe una serie de instituciones y procedimientos cuya base se encuentra en la misma Carta de la ONU. Los principales órganos sobre Derechos Humanos de la Organización son la Comisión de Derechos Humanos y la Subcomisión sobre Prevención de la Discriminación y Protección de Minorías.

A nivel regional, las principales instituciones se encuentran establecidas en la Convención Europea sobre Derechos Humanos, la Convención Interamericana de Derechos Humanos y la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos.

Es necesario señalar que también existe un gran número de organizaciones no gubernamentales (ONG's) de Derechos Humanos, que funcionan tanto a nivel mundial como regional.

(86) Karel Vasak "Los criterios distintivos de las instituciones". En: Karel Vasak, (editor general), *op. cit.*, Vol. II, p. 317.

Debido a esta proliferación de instituciones y organismos, desde hace algunos años se ha venido exponiendo la necesidad de coordinar todas las organizaciones, instrumentos, mecanismos y trámites relativos a Derechos Humanos que funcionan a nivel mundial y a nivel regional, para aumentar su efectividad y evitar la duplicidad de funciones y de tareas; y de esta forma dar un impulso renovado a la promoción y protección de los Derechos Humanos.

4.1 Organismos globales

4.1.1 La Comisión de Derechos Humanos

El artículo 68 de la Carta de las Naciones Unidas dispone que el Consejo Económico y Social (ECOSOC) es responsable de establecer comisiones de orden económico y social para la promoción de los Derechos Humanos. Con tal propósito fue creada, mediante la resolución 5 (II), del 16 de febrero de 1946, la Comisión de Derechos Humanos.

4.1.1.1 Estructura y funciones

El trabajo de la Comisión está enfocado a presentar al ECOSOC propuestas, recomendaciones e informes sobre: a) una Carta Internacional de Derechos; b) declaraciones o convenciones Internacionales sobre derechos civiles, status jurídico de la mujer, libertad de información y asuntos similares; c) protección de las minorías; d) prevención de la discriminación por motivos de raza, sexo,

idioma o religión, y e) cualquier otro aspecto relacionado con los Derechos Humanos no comprendido en los incisos anteriores. (87)

La Comisión tiene a su cargo asistir al ECOSOC en la coordinación de las actividades de la ONU sobre Derechos Humanos; proporcionar información y otros servicios a solicitud del ECOSOC, y hacer recomendaciones respecto de cualquier subcomisión que considere necesario establecer.

Por otro lado, la Comisión supervisa el programa de servicios de asesoría en Derechos Humanos de la ONU, el cual comprende: servicios de expertos, seminarios, becas y cursos de capacitación.

Formada inicialmente por 18 Estados miembros, la Comisión se ha extendido hasta llegar a contar actualmente con 43 Estados. Estos nombran representantes en la Comisión, quienes actúan como delegados de sus países por un periodo de 3 años. Los 43 Estados miembros son designados por el ECOSOC, de acuerdo a una distribución geográfica equitativa.

También pueden participar en las actividades de la Comisión Estados que no son miembros de la misma, pero que pertenecen a las Naciones Unidas; Estados reconocidos como observadores; movimientos de liberación reconocidos conforme a las resoluciones de la Asamblea General; instituciones especializadas; otras organizaciones intergubernamentales -en particular, organizaciones regionales competentes en el campo de los Derechos Humanos-; otros órganos de las Naciones Unidas, tales como la

(87) Egon Schwelb y Philip Alston, "Las instituciones principales y otros organismos fundados según la Carta". En: Karel Vasak, (editor general), *op. cit.*, p. 348.

Comisión sobre el Estatuto Jurídico de la Mujer y la Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados, y, finalmente, organismos no gubernamentales con status consultivo del ECOSOC.

La Comisión trabaja mediante reuniones regulares de seis semanas cada año, con una semana adicional para reuniones de los grupos de trabajo. A menos de que la propia Comisión lo decida de otra manera, las reuniones deben celebrarse públicamente.

Por lo general, la Mesa está compuesta por un presidente, tres vicepresidentes y un relator, quienes son miembros de los 5 grupos geográficos.

A lo largo de los años, el orden del día es cada vez más denso, por lo que la Comisión frecuentemente recurre a métodos tales como la clasificación de los asuntos, el establecimiento de grupos especiales de trabajo y la demanda de servicios de apoyo en las reuniones.

En cuanto a la forma, las decisiones generalmente revisten el carácter de una resolución. Por lo que toca al fondo, existe una variedad muy amplia, que va desde juicios de valor hasta peticiones, pronunciamientos y planes de acción orientada, por ejemplo, mediante el nombramiento de grupos de trabajo. Las decisiones que implican consecuencias estructurales o financieras, requieren la aprobación del ECOSOC. Las decisiones se toman por mayoría de los miembros presentes y votantes; es necesario destacar que muchas decisiones se toman por consenso.

Al crearse la Comisión se ocupó principalmente del establecimiento de normas; en particular, de la preparación de una Carta Internacional de Derechos, mandato que derivó directamente de la Conferencia de San Francisco. De esta forma se elaboraron la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Protocolo Facultativo de este Pacto (1966).

La Comisión ha preparado, además, instrumentos internacionales más específicos: la Declaración de las Naciones Unidas sobre Todas las Formas de Discriminación Racial (1963), la Convención Internacional sobre Todas las Formas de Discriminación Racial (1965), la Convención Internacional sobre la Eliminación y la Represión del Crimen del *Apartheid* (1973), la Convención sobre la Tortura y otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes (1975), la Convención sobre los Derechos del Niño (1989), entre otros.

Los proyectos se realizan generalmente por grupos voluntarios de trabajo formados por miembros de la Comisión, con base en propuestas presentadas por los gobiernos interesados o por la Subcomisión de Prevención de la Discriminación y Protección de las Minorías.

Mediante investigaciones y estudios, la Comisión ha aportado valiosas contribuciones al desarrollo de los Derechos Humanos, proporcionando las bases para la preparación de instrumentos internacionales; ubicando las cuestiones que merecen mayor atención en el establecimiento de políticas o en el tratamiento de violaciones a los Derechos Humanos, y enfocando la atención pública sobre ciertas cuestiones.

Se han realizado estudios detallados sobre numerosos temas, tales como el derecho a no ser sometido a arrestos o detenciones arbitrarias, los Derechos Humanos y el progreso científico y tecnológico, el *apartheid*, el derecho al desarrollo y el derecho a la paz.

La Comisión también se ha destacado por la creación de numerosos programas destinados a la promoción de los Derechos Humanos, así como por el desarrollo de mecanismos y técnicas internacionales para enfrentar violaciones de Derechos Humanos, incluyendo comisiones investigadoras especiales y grupos de trabajo.

4.1.1.2 Procedimientos para el tratamiento de violaciones de Derechos Humanos

La creación de la ONU generó grandes expectativas y esperanzas para millones de personas, quienes creyeron que la Organización contribuiría significativamente a lograr el pleno respeto de sus derechos y libertades fundamentales. En tal virtud, resulta lógico que apenas se crearon las Naciones Unidas, tanto individuos como organizaciones no gubernamentales le presentaran numerosas peticiones alegando violaciones de Derechos Humanos y solicitando su intervención. Así, en el periodo 1947-1957 fueron recibidas por la ONU 65,000 denuncias. (88)

En este contexto, la Comisión consideró que debía asumir una responsabilidad directa en relación con las violaciones de los Derechos Humanos y que, mientras se establecía una Institución Internacional de ejecución, ella podría

(88) Thomas Buergenthal *et al*, *op. cit.*, p. 45.

ayudar a los órganos de las Naciones Unidas en la tarea asignada por los artículos 13, 55 y 62 de la Carta, señalando los casos en que las violaciones a los Derechos Humanos pudieran constituir una amenaza para la paz. (89)

El ECOSOC no aprobó la opinión de la Comisión, por lo que ésta se vio precisada a establecer que no estaba facultada para actuar respecto de ninguna queja relativa a los Derechos Humanos. El ECOSOC confirmó esta llamada "regla de incompetencia" en su resolución 75, del 5 de agosto de 1947.

Aunque tal resolución fue criticada por ciertos sectores, quienes se esforzaron por cambiarla, ésta prevaleció por 20 años. Así, otros órganos de las Naciones Unidas se encargaron de las situaciones de violaciones de los Derechos Humanos: la Asamblea General, el Consejo de Seguridad, el Consejo Económico y Social y varios foros de descolonización y anti-*apartheid*.

Cabe señalar que tanto el ECOSOC como la Asamblea General están facultados para adoptar resoluciones con el fin de requerir a algún Estado miembro que ponga término a prácticas violatorias de Derechos Humanos y cumpla las obligaciones emanadas de la Carta de la ONU. El debate de estas resoluciones es público; sin embargo, ni el ECOSOC ni la Asamblea General pueden decidir más que si condenan o no al gobierno en cuestión por el incumplimiento de dichas resoluciones.

(89) Theo C. van Boven, "La Comisión de Derechos Humanos". En: *La protección internacional de los derechos del hombre. Balance y perspectivas*, México, UNAM, 1983, p. 414.

No fue sino hasta mediados de los años sesenta, cuando una combinación de factores llevó a la Comisión a tomar parte activa en casos de violaciones de Derechos Humanos.

El factor decisivo fue el gran aumento de miembros afroasiáticos en las Naciones Unidas, con el consiguiente aumento de miembros de la Comisión. La "nueva mayoría" estaba ansiosa por dar una nueva orientación a la Comisión, en particular con la idea de involucrarla en la lucha contra el colonialismo, el racismo y la ocupación extranjera, y relacionar los Derechos Humanos con los fenómenos de subdesarrollo, pobreza, analfabetismo, etc.

En 1966, el ECOSOC, en su resolución 1164 (XLI) estableció que la Comisión debía considerar los medios por los que podría obtener mejor información sobre violaciones de los Derechos Humanos, con el propósito de emitir recomendaciones sobre medidas para poner fin a estas violaciones. En ese mismo año, la Asamblea General invitó al ECOSOC y a la Comisión a considerar urgentemente las formas y los medios para mejorar la capacidad de las Naciones Unidas para poner fin a las violaciones a los Derechos Humanos en dondequiera que éstas ocurriesen.

En 1967, con base en las resoluciones antes mencionadas, la Comisión interpretó su competencia como "incluyendo la facultad para recomendar y adoptar medidas generales y específicas relacionadas con violaciones de los Derechos Humanos", y decidió examinar anualmente el tema titulado "Cuestión de la violación de los Derechos Humanos y de las libertades fundamentales, incluyendo las políticas de discriminación racial y segregación,

así como la del *apartheid* en todos los países, y muy especialmente en los países y territorios coloniales y dependientes". (90)

En su resolución 1235, del 6 de junio de 1967, el ECOSOC acogió con beneplácito esta decisión y, al mismo tiempo, estableció que en ciertos casos la Comisión podría hacer un estudio a fondo de las situaciones que parecieran revelar una práctica sistemática de violaciones de los Derechos Humanos.

Mientras que dicha resolución del ECOSOC restablecía las bases para tratar en público las violaciones de los Derechos Humanos, se creó también un nuevo procedimiento para tratar en privado las comunicaciones relativas a violaciones de los Derechos Humanos. Este procedimiento, que abolió la "regla de incompetencia", fue adoptado por el ECOSOC en su resolución 1503, del 27 de mayo de 1970.

Este procedimiento, que utiliza como fuentes de información las comunicaciones recibidas de individuos, grupos de personas y organizaciones no gubernamentales, tiene como objetivo identificar situaciones que parecen revelar una práctica persistente de graves y confirmadas violaciones de los Derechos Humanos que requieran ser examinadas por la Comisión. De acuerdo con los términos de la resolución 1503, la Comisión puede llevar a cabo un estudio a fondo, o bien efectuar una investigación mediante el establecimiento de un comité especial designado por ella.

El 13 de agosto de 1971, la Subcomisión de Prevención de la Discriminación y Protección de las Minorías adoptó la resolución 1 (XXIV) que establece
(90) Ibidem, p. 415.

procedimientos específicos para la aplicación de la resolución 1503, entre los que destaca un criterio de admisibilidad que dispone que las comunicaciones serán admitidas sólo si existen bases razonables para considerar que revelan un cuadro manifiesto de violaciones graves de Derechos Humanos, políticas de discriminación racial, segregación y *apartheid*, que tengan lugar en cualquier país.

El procedimiento no permite la presentación de comunicaciones en casos individuales. Sólo si uno, o una serie de casos individuales constituyen violaciones sistemáticas de los Derechos Humanos en gran escala en un país determinado, puede aplicarse el procedimiento previsto por la resolución 1503.

Las organizaciones no gubernamentales también pueden interponer denuncias, siempre y cuando demuestren que han agotado todos los recursos internos, excepto si éstos resultan inefectivos o su duración se prolonga irrazonablemente.

Otra característica del procedimiento establecido mediante la resolución 1503, es que todas las acciones contempladas para su instrumentación deben permanecer confidenciales hasta que la Comisión decida hacer recomendaciones al ECOSOC.

De acuerdo con los expertos, el carácter confidencial del procedimiento es uno de sus grandes defectos, ya que se le ha llevado a tal extremo, que ni siquiera el peticionario es informado sobre el estado de su denuncia. (91)

(91) Thomas Buergenthal *et al*, *op. cit.*, p. 48.

La iniciativa para plantear una situación particular de violaciones de Derechos Humanos puede surgir de un órgano de Derechos Humanos -por ejemplo, la Subcomisión- o bien de un Estado miembro o un grupo de Estados miembros en la Comisión misma. El que la Comisión actúe o no ante tal iniciativa, depende de la mayoría de sus miembros y, puesto que éstos son representantes gubernamentales, las consideraciones políticas prevalecen en la toma de decisiones. Esto ha originado que la Comisión sea frecuentemente criticada por su ineficacia y por tener una tendencia a politizar el programa de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. (92)

El criterio general para que una situación sea admitida, es que ésta "parezca revelar una práctica sistemática de graves violaciones de los Derechos Humanos". Aunque la Comisión nunca ha dado la definición de esta práctica, las situaciones que se presentan se caracterizan por la naturaleza masiva de las violaciones y por tratarse de acciones tales como asesinatos, torturas, arrestos y detenciones arbitrarias y desapariciones.

Como parte de sus procedimientos públicos, la Comisión utiliza una gran variedad de medios y métodos: las declaraciones públicas, que expresan un juicio moral y político; el envío de telegramas en casos que se consideren urgentes; el establecimiento de un grupo de trabajo para estudiar e informar sobre una situación; la designación de un relator especial o un experto para estudiar e informar sobre una situación, y la solicitud al Secretario General para que prepare un informe.

(92) Theo C. van Boven, *op. cit.*, p. 416.

La investigación se ha convertido en uno de los medios más directos y efectivos para la protección de los Derechos Humanos, aunque, debido a la dificultad de institucionalizar un mecanismo de investigación permanente, la Comisión opera sobre una base *ad hoc*.

Si bien los procedimientos públicos antes descritos tienen como objetivo principal atender las violaciones de los Derechos Humanos en países y territorios específicos, también se han desarrollado otros medios enfocados a fenómenos que ocurren en gran número de países. Así, se han establecido procedimientos especiales en el marco de la Subcomisión para la Prevención de la Discriminación y la Protección de las Minorías, en relación con los derechos de los presos y detenidos. Asimismo, en 1980, la Comisión estableció un grupo especial de trabajo para examinar las cuestiones referentes a las desapariciones forzadas o involuntarias de personas.

Es preciso destacar que en los últimos años, la Comisión ha intentado utilizar más la resolución 1235 que la 1503 respecto del tratamiento de situaciones particularmente graves de violaciones de Derechos Humanos. Como ya se señaló, la resolución 1235 faculta a los miembros de la Comisión a recibir comunicaciones sobre casos de violaciones manifiestas de los Derechos Humanos y discutirlos en reuniones públicas, lo que no está permitido por el procedimiento de la resolución 1503. De esta forma, la Comisión puede conocer de situaciones graves sin esperar a que previamente éstas sean objeto de estudios a fondo por parte de la Subcomisión. Asimismo, el uso cada vez más frecuente de los procedimientos de la resolución 1235 ha permitido a la Comisión movilizar a la opinión pública en el caso de violaciones graves de los Derechos Humanos.

Así pues, pese a sus defectos, la Comisión ha desempeñado un rol muy importante en la inclusión de los temas de Derechos Humanos en la agenda de la ONU, ampliando considerablemente el alcance legal y la aplicación de las disposiciones sobre Derechos Humanos de la Carta de las Naciones Unidas.

4.1.2 La Subcomisión de Prevención de la Discriminación y Protección de las Minorías

La Subcomisión es un órgano subsidiario de la Comisión de Derechos Humanos que fue establecido en 1947. Algunos autores señalan que, tradicionalmente, ha sido la institución de las Naciones Unidas más comprometida con la causa de los Derechos Humanos. (93)

Esto se debe, al menos en parte, al hecho de que sus miembros, a diferencia de los de la Comisión, actúan a título personal y, en general, han desempeñado su función con independencia plena de sus gobiernos. En este sentido, la Subcomisión ha recibido frecuentes críticas de otros organismos de la ONU, referentes a que su actuación es demasiado radical.

La Subcomisión está integrada por 26 individuos elegidos por la Comisión de una lista seleccionada por los Estados miembros de las Naciones Unidas. Su periodo dura 3 años y pueden ser reelegidos.

La Subcomisión tiene a su cargo llevar a cabo estudios y hacer recomendaciones a la Comisión de Derechos Humanos relacionados con la prohibición de todo tipo de discriminación relacionada con los Derechos

(93) Thomas Buergenthal *et al*, *op. cit.*, pp. 43-44.

Humanos y las libertades fundamentales, así como la protección de minorías raciales, nacionales, religiosas y lingüísticas. También debe ejecutar cualquier otra tarea que el ECOSOC le encomiende. Como se señala en el apartado anterior, la Subcomisión ha establecido los procedimientos de la ONU para tratar denuncias.

La Subcomisión interpreta sus funciones en forma amplia, lo que le permite tratar todos los problemas de Derechos Humanos que se presentan en el contexto de la ONU. En cumplimiento de sus funciones, la Subcomisión prepara estudios e informes; participa en la redacción de numerosos documentos sobre Derechos Humanos y se avoca al examen de denuncias concretas por violación de Derechos Humanos.

Cabe destacar que México ha participado activamente en las labores de la Subcomisión. Durante casi veinte años, el licenciado Antonio Martínez Báez, eminente jurista mexicano, ha sido miembro a título individual de este organismo y ha podido participar en todos los trabajos vinculados a los Derechos Humanos de las minorías étnicas, así como en el análisis y la discusión de los estudios que han preparado diversos relatores especiales de la Subcomisión. (94)

(94) Rodolfo Stavenhagen, "México y las minorías étnicas", *México y la Paz*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1986, p. 161.

4.2 Organismos regionales

No sólo en el ámbito universal se notó el empeño de observar y tutelar internacionalmente los derechos del hombre; también a nivel regional surgieron expresiones en este sentido.

Durante mucho tiempo, el regionalismo en materia de Derechos Humanos no fue bien visto por las Naciones Unidas, pues se le concebía como la expresión de un movimiento de ruptura que cuestionaba la universalidad de los Derechos Humanos. Sin embargo, los continuos aplazamientos de los trabajos relativos a los Pactos Internacionales sobre Derechos Humanos llevaron a la ONU a modificar esta posición. (95)

En 1966, la Asamblea General de la ONU solicitó a la Comisión de Derechos Humanos que estudiara la cuestión de establecer instituciones regionales apropiadas para desempeñar ciertas funciones relativas a la observancia de los Pactos. Posteriormente, las Naciones Unidas realizaron tres seminarios regionales para tratar el tema.

Hoy en día, es en Europa donde la promoción y protección de los Derechos Humanos se encuentra más avanzada. En los otros continentes también existen instituciones regionales de Derechos Humanos, aunque no están marcadas por el mismo grado de desarrollo ni por el mismo nivel de institucionalización.

(95) Karel Vasak "Instituciones regionales para la promoción y protección de los derechos humanos". En: Karel Vasak, (editor general), *op. cit.*, Vol. III, p. 615.

4.2.1 El sistema europeo de Derechos Humanos

El movimiento para crear instrumentos, organismos e instituciones de Derechos Humanos a nivel regional surgió en primer lugar en Europa Occidental, como una de las reacciones por los regímenes nazi-fascistas.

La decisión de elaborar la Convención Europea surgió después de haber sido proclamada la Declaración Universal de Derechos Humanos, cuando quedó claro que transcurriría mucho tiempo antes de que se llegara a un acuerdo de la ONU para reconocer valor jurídico obligatorio a la Declaración.

Así surgió, el 4 de noviembre de 1950, la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, mejor conocida como Convención Europea de Derechos Humanos, que entró en vigor en 1953.

Los derechos garantizados originalmente eran: el derecho a la vida; a no ser sometido a torturas ni a penas o tratamientos crueles, inhumanos o degradantes; a no ser sometido a esclavitud o servidumbre; a la libertad y seguridad personales; derechos procesales; derecho a no ser afectado retroactivamente por leyes penales; al respeto a la vida privada y familiar; libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; libertad de expresión; libertad de reunión y de asociación, incluida la libertad sindical, y el derecho a contraer matrimonio y a establecer una familia.

Ese articulado inicial, que más adelante fue recogido por el Pacto de Derechos Civiles y Políticos de la ONU, ha ido aumentando paulatinamente mediante

Protocolos adicionales, que incluyen el derecho a la educación, el de propiedad, el derecho de no ser expulsado del propio territorio y la abolición de la pena de muerte.

La Convención fue adoptada bajo los auspicios del Consejo de Europa, por lo que algunos de los órganos e instituciones de éste cumplen ciertas funciones para facilitar su aplicación e implementación.

Los derechos reconocidos por la Convención pueden hacerse valer a nivel nacional e internacional. En casi todos los Estado partes, la Convención tiene status de derecho interno, por lo que puede ser invocada ante los tribunales nacionales y crea derechos directamente ejercitables por los gobernados en cada uno de ellos.

Sólo cuando el derecho interno no suministra recursos adecuados para remediar una violación de los derechos protegidos por la Convención, puede acudirse ante las instancias de la Convención: la Comisión Europea de Derechos Humanos y la Corte Europea de Derechos Humanos.

4.2.1.1 La Comisión Europea de Derechos Humanos

La Comisión Europea de Derechos Humanos se compone de un número de miembros igual al de las partes contratantes. Su elección está a cargo del Comité de Ministros del Consejo de Europa y su mandato dura 6 años. Actúan a título personal y no como representantes de sus gobiernos.

Al ratificar la Convención, los Estados partes quedan sometidos a la jurisdicción de la Comisión. Este órgano es competente para recibir denuncias mediante las cuales uno de esos Estados alegue que otro de ellos ha violado el tratado, incluso sin que el objeto de la reclamación haya afectado a uno de sus nacionales.

Las denuncias, demandas o peticiones individuales pueden ser introducidas por cualquier persona física, organización no gubernamental o grupo de particulares que se considere víctima de una violación de los derechos reconocidos en la Convención, cometida por un Estado parte que haya reconocido la competencia de la Comisión para recibir ese género de peticiones.

Así pues, el derecho de un individuo a introducir ante la Comisión una denuncia contra un Estado parte, está condicionado al previo reconocimiento, por ese Estado, del derecho de petición individual ante la Comisión. Este reconocimiento no es consecuencia automática de la ratificación de la Convención, puesto que requiere de una declaración especial de cada Estado.

La admisibilidad de las peticiones particulares se rige por lo previsto en el artículo 29, que señala que la Comisión no admitirá una demanda cuando sea anónima; sea esencialmente la misma que una demanda anteriormente examinada por la Comisión, o ya sometida a otra instancia internacional de investigación o de arreglo y no contenga hechos nuevos, o se trate de una demanda "manifiestamente mal fundada o abusiva".

La Comisión no puede ser requerida sino después del agotamiento de los recursos internos y en el plazo de 6 meses a partir de la fecha de la decisión interna definitiva. Sin embargo, no es necesario agotar los recursos internos cuando éstos no son efectivos o cuando la decisión sobre los mismos se retarde injustificadamente. Asimismo, esta regla es inaplicable cuando una violación de la Convención es continua y no existen recursos internos para combatirla.

Las reclamaciones interestatales no están sometidas a los requisitos de admisibilidad dispuestos para las peticiones particulares, con la sola salvedad de la obligación de agotar previamente los recursos de la jurisdicción interna.

Sólo un número muy reducido de casos (entre el 3 y el 5%) es declarado admisible y queda sometido al siguiente procedimiento: (96)

En primer lugar, la Comisión emprende una investigación sobre los hechos mediante la celebración de audiencias, el examen de testimonios, la realización de entrevistas, etc. Una vez que ha concluido la investigación, la Comisión debe ponerse a disposición de los interesados a fin de llegar "a un arreglo amistoso del asunto, que se inspire en el respeto a los Derechos Humanos tal como están establecidos en la Convención".

Estos arreglos amigables, cuando se logran, generalmente consisten en acuerdos por los cuales el Estado denunciado conviene en pagar una compensación o efectuar ciertas rectificaciones. Este arreglo debe asentarse en un informe que se hace público.

(96) Thomas Buergenthal *et al*, *op. cit.*, p. 63.

Si el caso no es solucionado amigablemente, la Comisión redacta un informe en el que hace constar los hechos y formula un dictamen sobre si éstos implican una violación de las obligaciones del Estado de acuerdo con la Convención. Este informe es elaborado bajo la forma de una opinión judicial; sin embargo, no es una sentencia, ya que la Comisión no posee la atribución de decidir formalmente el caso. Esta atribución está reservada al Comité de Ministros o a la Corte Europea de Derechos Humanos.

La decisión de llevar un caso ante la Corte queda a discreción de la Comisión. La experiencia señala que ésta se inclina por turnar a la Corte tres tipos de casos: aquellos en los cuales se ha encontrado una violación de la Convención, aquellos que plantean problemas jurídicos importantes y aquellos cuya resolución haya sido motivo de una considerable divergencia de opiniones en el seno de la Comisión. Si ninguno de estos supuestos está presente, la Comisión normalmente remite el caso al Comité de Ministros.

4.2.1.2 El Comité de Ministros

El Comité de Ministros es un cuerpo político, constituido por los cancilleres de cada Estado miembro del Consejo de Europa. Su función principal es la de ser el órgano de gobierno o cuerpo decisorio del Consejo.

Cuando un caso no es sometido a la Corte dentro de los 3 meses inmediatos a la transmisión del informe de la Comisión al Comité de Ministros, éste debe decidir si ha habido o no violación de la Convención.

En general, el Comité aprueba las conclusiones contenidas en el informe de la Comisión; aunque, en algunas ocasiones, a pesar de haber acogido el punto de vista de la Comisión en el sentido de que la Convención ha sido violada, el Comité se ha abstenido de emprender acción alguna frente al Estado responsable, por ejemplo cuando dicho Estado toma medidas legislativas o ejecutivas para asegurar que la violación no se repetirá o se rectificará.

Las decisiones del Comité son obligatorias para los Estados partes de la Convención.

4.2.1.3 La Corte Europea de Derechos Humanos

La Corte Europea de Derechos Humanos se compone de un número de jueces igual al de los miembros del Consejo de Europa. Los jueces son electos por un término de 9 años por la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa, la cual los selecciona de una lista formada por los candidatos que presenta cada Estado miembro del Consejo. Los jueces actúan a título personal y deben reunir las condiciones requeridas para el ejercicio de altas funciones judiciales o ser jurisconsultos de reconocida competencia.

La competencia contenciosa de la Corte se extiende a todos aquellos casos que le sean sometidos por la Comisión o por los Estados partes. Un asunto contencioso no puede ser sometido a la Corte sino después de que la Comisión haya comprobado el fracaso del arreglo amistoso y dentro del plazo de 3 meses. Por consiguiente, para que un caso pueda ser elevado a la Corte, es necesario que antes haya sido considerado admisible por la Comisión y se hayan cumplido los procedimientos en esa instancia.

La ratificación de la Convención no somete automáticamente a un Estado parte a la jurisdicción contenciosa de la Corte, sino que es necesaria una declaración adicional por la cual dicho Estado acepta tal jurisdicción. Todos los Estados partes han formulado la mencionada declaración.

El artículo 48 de la Convención establece que sólo pueden someter un caso a la Corte: a) la Comisión; b) una Parte contratante, cuando la víctima haya sido un nacional suyo; c) un Parte contratante que haya sometido el caso a la Comisión, y d) una Parte contratante contra la que se haya dirigido la denuncia. Así, los individuos o particulares no pueden introducir un caso ante la Corte.

La Corte decide aproximadamente entre 30 y 40 casos cada año. La mayoría son presentados por la Comisión; un número mucho menor de casos es introducido por el Estado contra el que se dirige la reclamación o que lo somete a la Corte y, hasta ahora, ningún Estado ha hecho suya ante la Corte la causa de uno de sus nacionales.

Por lo que se refiere a la competencia consultiva, únicamente puede ser solicitada por el Comité de Ministros. La función de la Corte se limita a la emisión de opiniones sobre cuestiones jurídicas relativas a la interpretación de la Convención y de sus protocolos, pero no está facultada para referirse a las cuestiones que traten del contenido o el alcance de los derechos garantizados, ni cualquier otra cuestión que se sitúe dentro de la jurisdicción contenciosa.

La ratificación de la Convención no somete automáticamente a un Estado parte a la jurisdicción contenciosa de la Corte, sino que es necesaria una declaración adicional por la cual dicho Estado acepta tal jurisdicción. Todos los Estados partes han formulado la mencionada declaración.

El artículo 48 de la Convención establece que sólo pueden someter un caso a la Corte: a) la Comisión; b) una Parte contratante, cuando la víctima haya sido un nacional suyo; c) un Parte contratante que haya sometido el caso a la Comisión, y d) una Parte contratante contra la que se haya dirigido la denuncia. Así, los individuos o particulares no pueden introducir un caso ante la Corte.

La Corte decide aproximadamente entre 30 y 40 casos cada año. La mayoría son presentados por la Comisión; un número mucho menor de casos es introducido por el Estado contra el que se dirige la reclamación o que lo somete a la Corte y, hasta ahora, ningún Estado ha hecho suya ante la Corte la causa de uno de sus nacionales.

Por lo que se refiere a la competencia consultiva, únicamente puede ser solicitada por el Comité de Ministros. La función de la Corte se limita a la emisión de opiniones sobre cuestiones jurídicas relativas a la interpretación de la Convención y de sus protocolos, pero no está facultada para referirse a las cuestiones que traten del contenido o el alcance de los derechos garantizados, ni cualquier otra cuestión que se sitúe dentro de la jurisdicción contenciosa.

Para remediar la violación de la Convención, el artículo 50 autoriza a la Corte para conceder una "satisfacción equitativa" a la parte lesionada.

Las sentencias deben ser comunicadas por el Comité de Ministros, que es el encargado de velar por su ejecución.

Por último, cabe señalar que las sentencias de la Corte son definitivas y que los Estados parte se comprometen a conformarse a ellas.

Los expertos han establecido que "la Corte Europea de Derechos Humanos se ha convertido en un verdadero tribunal constitucional para las libertades públicas de Europa. Ha desarrollado una rica jurisprudencia en el tratamiento de casos, que tiene gran influencia más allá del sistema de la Convención".
(97)

4.2.1.4 La Carta Social Europea

La Carta Social Europea, como la Convención Europea de Derechos Humanos, fue elaborada y adoptada por el Consejo de Europa. Entró en vigor el 26 de febrero de 1965.

La Carta complementa a la Convención, que sólo garantiza los derechos civiles y políticos, al establecer un sistema europeo para la protección de los derechos económicos, sociales y culturales.

(97) *Ibidem*, pp. 71-72.

La Carta contiene una lista de 19 derechos y principios que comprende el derecho al trabajo; a la seguridad y la higiene en el trabajo; a una remuneración equitativa; a organizarse en sindicatos; el derecho de la familia a la protección legal, social y económica; el derecho de las madres, los niños y los adolescentes a la protección social; el derecho de los trabajadores migrantes y sus familias a la protección y la asistencia; el derecho a la orientación y a la formación profesionales; a la protección de la salud; a la seguridad social; a la asistencia social y médica; al beneficio de los servicios sociales; el derecho de las personas física o mentalmente disminuidas a la formación profesional y a la readaptación profesional y social, y el derecho al ejercicio de una actividad lucrativa en el territorio de cualquiera de los Estados partes.

Cada Estado parte debe aceptar como obligatorios al menos 5 de los siguientes 7 artículos: el artículo 5° (derecho sindical), 6° (derecho de negociación colectiva), 12 (derecho a la seguridad social), 13 (derecho a la asistencia social y médica), 16 (derecho de la familia a la protección social, jurídica y económica) y 19 (derecho de los trabajadores migrantes y sus familias a la protección y a la asistencia).

Asimismo, los Estados deben seleccionar un número suplementario de derechos -no menos de 10- a los cuales se considerarán obligados. Este es un estímulo para que el mayor número de Estados ratifique la Carta sin forzarlos a aceptar todos los derechos u obligarlos a hacer reservas.

Para verificar el cumplimiento de las obligaciones asumidas por los Estados partes, la Carta establece un sistema de informes: el primero es un informe

bienal que debe referirse a la aplicación de las disposiciones que el Estado se ha obligado a satisfacer, y el segundo concierne a la situación de los derechos respecto de los cuales el Estado no se encuentra obligado. Este último debe presentarse a intervalos regulares, determinados por el Comité de Ministros.

Estos informes estatales son examinados por un Comité de Expertos elegidos por el Comité de Ministros. Este, por su parte, puede dirigir todas las recomendaciones que estime necesarias a cada una de las Partes contratantes.

Es un hecho que los elementos supranacionales que contiene el sistema europeo de Derechos Humanos (particularmente el derecho de apelación ante un tribunal, y el poder de decisión de éste) no resistirían durante mucho tiempo en una entidad orgánica puramente intergubernamental o en una cuya naturaleza no trascendiera a través de un proceso de integración legal e incluso constitucional. Ello significa que el desarrollo de la Convención Europea se debe no sólo al apoyo institucional del Consejo de Europa, sino también a las implicaciones políticas de la Unión Europea.

Así pues, la experiencia europea demuestra que la protección regional de los Derechos Humanos alcanza mayores éxitos si constituye un elemento de una política de integración por parte de los Estados de una región determinada.

4.2.2 El sistema Interamericano de Derechos Humanos

El sistema de protección de los Derechos Humanos en nuestro continente se encuentra establecido en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA).

La Carta de la OEA fue adoptada en la IX Conferencia Internacional Americana (Bogotá, 1948). En esa misma Conferencia se proclamó la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre.

La Declaración contiene 27 derechos y 10 deberes. En la esfera de los derechos están comprendidos tanto derechos civiles y políticos como económicos, sociales y culturales: el derecho a la vida; a la libertad; a la seguridad e integridad de la persona; a la igualdad ante la ley; a la protección de la honra, la reputación y la vida privada; a la inviolabilidad del domicilio y de la correspondencia; el derecho a la propiedad; a la nacionalidad; al reconocimiento de la personalidad jurídica y de los derechos civiles; a un proceso regular; a no ser detenido arbitrariamente; el derecho de petición y el de asilo. Se establece la libertad de religión y de culto; la de opinión, expresión y difusión; la de residencia y de tránsito; la de reunión y de asociación; el derecho al sufragio y a la participación en el gobierno. Se proclaman también el derecho a la salud; a la protección de la maternidad y de la infancia; a fundar y preservar una familia; el derecho a la educación; a participar en los beneficios de la cultura; al trabajo y a una justa retribución; al descanso y a la seguridad social.

La lista de deberes incluye los que se tienen ante la sociedad, ante los hijos y ante los padres; el de recibir instrucción; el de voto; el de trabajar; el de pagar impuestos; el de obedecer la Ley; el de servir a la comunidad y a la Nación; deberes de asistencia y seguridad sociales y el deber de abstenerse de actividades políticas en país extranjero.

En 1959, durante la V Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, que tuvo lugar en Santiago de Chile, se creó la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Diez años después, en 1969, la Conferencia Interamericana sobre Derechos Humanos celebrada en San José, Costa Rica, adoptó la Convención Americana sobre Derechos Humanos ("Pacto de San José") cuya estructura, análoga a la de la Convención Europea, estableció 2 instituciones encargadas de velar por el respeto a los compromisos contraídos: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

La Convención Americana registra 26 derechos, o sea ocho más que la Convención Europea. Estos son: el derecho a ser reconocido como persona ante la ley; a compensación por desvío de justicia; el derecho de respuesta; el derecho al nombre; a una nacionalidad; el derecho de igualdad ante la ley; el derecho de asilo y los derechos de los niños. Actualmente, la Convención cuenta con 20 Estados miembros.

Así pues, existe en la actualidad un sistema regional doble: por una parte, está el sistema general, contenido en la Carta de la OEA, en la Declaración Americana y en el estatuto de la Comisión Interamericana. Por otra, está el sistema que emana de la Convención Americana y cuyos órganos de

protección son la misma Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que obliga únicamente a las partes en dicho tratado.

A pesar de esta dualidad, la Comisión, órgano común a ambos sistemas, ha reglamentado los procedimientos para el trámite de los asuntos que se proponen ante ella con una orientación unificadora, que somete a reglas comunes varias etapas procesales, independientemente de que se esté aplicando uno u otro sistema.

4.2.2.1 La Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Como fue señalado, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos está prevista tanto en la Carta como en la Convención, de manera que puede ejercer sus funciones respecto de cualquier Estado miembro de la OEA.

La Comisión está integrada por 7 miembros, que deben ser personas de alta autoridad moral y reconocida competencia en materia de Derechos Humanos. Son electos a título personal y no representan a ningún gobierno, sino a la totalidad de los miembros de la OEA. Deben ser nacionales de cualquier Estado miembro, pero la Comisión no puede estar integrada por más de un nacional del mismo Estado. Los miembros duran 4 años en su cargo y son reelegibles una sola vez.

La sede de la Comisión está en la ciudad de Washington, pero puede reunirse en cualquier Estado americano. El número de sus sesiones ordinarias anuales es fijado por ella misma; su duración total no puede exceder de 8 semanas, aunque es posible convocar a reuniones extraordinarias.

La Comisión desarrolla las siguientes funciones:

- **Promoción de los Derechos Humanos.** Auspicia conferencias y seminarios; publica libros y documentos; prepara proyectos legislativos, etc.

- **Observaciones *in loco*.** La Comisión está facultada para practicar observaciones en el territorio de cualquier Estado miembro de la OEA, con la anuencia o a invitación del gobierno respectivo. Normalmente, la Comisión realiza esta práctica para hacer una evaluación de la situación de los Derechos Humanos en un país cuando se advierte una práctica generalizada de violaciones a Derechos Humanos, y no para investigar casos particulares.

La visita queda a cargo de una Comisión Especial, de la cual queda excluido todo miembro de la Comisión que sea nacional del Estado involucrado. El gobierno anfitrión tiene la obligación de brindar a la Comisión todas las facilidades necesarias para el cumplimiento de su misión, y de no tomar represalias contra quienes cooperen con ella.

- **Estudios sobre países.** La Comisión está facultada para preparar estudios e informes sobre la situación general de los Derechos Humanos en un país, independientemente de que se practique una observación *in loco*.

El estudio es presentado al gobierno afectado para que formule sus observaciones. Una vez que éstas son presentadas, la Comisión decide si publica o no el informe. Generalmente, una respuesta del gobierno afectado en el sentido de que se están adoptando las medidas para corregir violaciones a Derechos Humanos puede llevar a la Comisión a no publicar el informe. Por

el contrario, si no se recibe respuesta alguna, éste es publicado invariablemente.

- **Examen de casos.** La Comisión está facultada para recibir denuncias en las que cualquier persona, grupo de personas o entidad no gubernamental, en nombre propio o en el de terceras personas, alegue violaciones a Derechos Humanos reconocidos en la Convención o en la Declaración. Así pues, la competencia de la Comisión es general e Incondicional, ya que es aplicable incluso a los Estados que no son parte de la Convención.

- **Actuación ante la Corte.** La Comisión está legitimada para someter casos contenciosos a la decisión de la Corte, y para requerir de ésta opiniones consultivas. Asimismo, puede solicitarle medidas provisionales en casos de extrema gravedad y urgencia.

Todas las peticiones dirigidas a la Corte deben presentarse por escrito, y siempre y cuando se hayan interpuesto y agotado los recursos de la jurisdicción interna. Asimismo, la petición debe presentarse dentro de los 6 meses siguientes a la fecha de la notificación de la decisión definitiva.

Una vez admitida la petición, se realiza una investigación. La Corte solicita informes al gobierno en cuestión, que dispone de 90 días para responder. La respuesta es comunicada al peticionario, quien dispone de 30 días para formular sus observaciones las cuales son, a su vez, remitidas al gobierno para sus comentarios finales. Si el gobierno no suministra la información dentro del plazo reglamentario, la Comisión debe presumir verdaderos los hechos expuestos en la petición.

Concluida la investigación, la Comisión debe adoptar una resolución final que contiene la narración de los hechos, las conclusiones, las recomendaciones pertinentes y un plazo para cumplirlas, la cual debe ser transmitida a las partes. Si no se cumplen las recomendaciones en el plazo señalado, la Comisión puede publicar su decisión.

Los Estados que no son partes en la Convención no sufren ninguna consecuencia si no cumplen las recomendaciones de la Comisión, ya que no pueden ser llevados ante la Corte. Ello se traduce en debilidad del sistema de peticiones individuales.

Por otro lado, cabe señalar que la Comisión debe ponerse a disposición de las partes interesadas a fin de llegar a una solución amistosa del asunto, fundada en el respeto de los Derechos Humanos. De llegarse a un arreglo, la Comisión debe preparar un informe que describa los hechos y el acuerdo.

De no llegarse a este acuerdo, la Comisión redacta un informe donde se expongan los hechos y sus conclusiones. La Comisión decide si remite el caso a la Corte.

Si el caso no ha sido solucionado o sometido a la Corte, la Comisión hará las recomendaciones pertinentes y fijará un plazo para cumplirlas. Vencido el plazo, la Comisión debe decidir si el Estado ha tomado o no las medidas adecuadas, y si publica o no su informe. Las decisiones adoptadas por la Comisión no son vinculantes.

4.2.2.2 La Corte Interamericana de Derechos Humanos

La Corte Interamericana de Derechos Humanos fue creada por la Convención Americana. Tiene su sede en San José, Costa Rica, y está integrada por 7 jueces que deben ser nacionales de Estados miembros de la OEA, aunque no sean partes en el tratado. Los jueces duran 6 años en el cargo y pueden ser reelegidos una vez. La Corte se renueva parcialmente cada 3 años. (98)

La Corte también puede ejercer funciones respecto de Estados miembros de la OEA que no son partes en la Convención, dado que tiene competencia para dar opiniones consultivas que le sean sometidas por los Estados miembros de la Organización, aunque no participen en la Convención.

La competencia contenciosa de la Corte se refiere a la interpretación o aplicación de la Convención Americana, siempre que el caso haya agotado los procedimientos ante la Comisión.

Sólo los Estados partes y la Comisión están facultados para introducir un caso ante la Corte. Los individuos no pueden hacerlo directamente, aunque pueden designar un abogado ante la Comisión, cuyos delegados ante la Corte pueden hacerse asistir por cualquier persona. Esta característica es única en el sistema interamericano.

En cuanto al demandado, debe haber reconocido la jurisdicción obligatoria de la Corte. Hasta la fecha, 12 países han formulado esta declaración: Argentina,

(98) Cabe señalar que el destacado jurista mexicano, doctor Héctor Fix-Zamudio, fue Presidente de la Corte durante el periodo 1990-1993, y actualmente es Vicepresidente de la misma.

Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Guatemala, Honduras, Panamá, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela.

La instancia debe presentarse por escrito, y el proceso se cumple en audiencia de la Corte en pleno. Por lo que se refiere a los medios de prueba, la Corte ha definido criterios flexibles, menos formales que en los sistemas legales internos. Por ejemplo, ha reconocido que los indicios y las presunciones pueden utilizarse, sobre todo cuando el demandante no puede presentar pruebas que, en muchos casos, no pueden obtenerse sin la cooperación del Estado.

Los Estados partes deben cumplir las decisiones de la Corte, que son definitivas e inapelables.

Si la Corte concluye que hubo violación a los derechos de la Convención, dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados, y si ello es procedente, que se reparen las consecuencias de la situación y se pague una indemnización. En este caso, la decisión de la Corte tiene, en el país afectado, la misma fuerza ejecutiva que las sentencias de los tribunales internos contra el Estado.

La Convención no establece mecanismos concretos para supervisar la ejecución de las sentencias de la Corte. Sin embargo, éstas tienen considerable peso político, lo que se traduce en presión de la opinión pública.

Por lo que se refiere a la competencia consultiva, es más amplia que la de otros tribunales internacionales. Todos los Estados miembros de la OEA,

Incluso si no son partes en la Convención, pueden solicitar opiniones consultivas. Igualmente pueden consultarla todos los órganos permanentes de la Organización, y la Comisión.

La consulta puede referirse a la Convención Americana o a otros tratados concernientes a la protección de los Derechos Humanos en los Estados americanos, sean bilaterales o multilaterales. Sin embargo, su competencia es permisiva, por lo que puede abstenerse de responder alguna consulta.

Asimismo, la Corte puede ser consultada por un Estado miembro de la OEA sobre la compatibilidad entre cualquiera de sus leyes internas y la Convención u otros tratados sobre Derechos Humanos.

Las opiniones consultivas de la Corte carecen del efecto obligatorio con que cuentan sus sentencias en materia contenciosa, ya que no tienen como objeto resolver un litigio, sino coadyuvar al cumplimiento de las obligaciones internacionales de los Estados americanos en lo que concierne a la protección de los Derechos Humanos.

Sin embargo, las opiniones de la Corte gozan de gran autoridad y realizan una importante función como medio de protección de los Derechos Humanos, ya que han contribuido a impulsar la evolución del derecho internacional de los Derechos Humanos en el ámbito regional.

Parte de esa contribución se ha expresado en principios. Por ejemplo, la Corte ha puntualizado que si a una misma situación son aplicables la Convención Americana y otro tratado internacional, debe prevalecer la norma más

favorable a la persona humana. Asimismo, ha definido la vinculación entre el sistema interamericano de Derechos Humanos y la democracia representativa, la cual "se presenta como el presupuesto necesario para la cabal observancia de los Derechos Humanos". (99)

No podemos concluir este apartado sin señalar que, aún cuando la concepción teórica de los Derechos Humanos y la filosofía en que se fundan son similares en los Estados Unidos y en América Latina, ha sido muy difícil establecer un sistema común de protección de los Derechos Humanos, debido a las grandes diferencias que existen entre ambas regiones.

Por otro lado, a pesar de que el sistema normativo ha progresado, la realidad latinoamericana en materia de Derechos Humanos ha avanzado más lentamente. Sin embargo, es indudable que los avances normativos han servido para crear e impulsar una informada conciencia en la sociedad, que exige, con creciente fuerza, que los Derechos Humanos se respeten efectivamente.

4.2.3 El sistema africano de Derechos Humanos

Al hablar de Derechos Humanos en África, es preciso recordar que el colonialismo -que es ya en sí mismo una negación de los Derechos Humanos- imprimió una serie de características particulares a este continente. En palabras de un autor africano: "(...) las diversas declaraciones referentes a los derechos y libertades han sido preparadas por y para las sociedades a las que pertenecían sus redactores. En consecuencia, las poblaciones dominadas por

(99) Thomas Buergenthal *et al*, *op. cit.*, p. 84.

una potencia extranjera, y particularmente las de Africa, han estado excluidas de la posibilidad de beneficiarse sin reservas de la protección de la normativa sobre Derechos Humanos. En las 'posesiones' europeas de Africa, la distinción entre 'ciudadanos' por un lado y 'nativos' por otro imposibilitaba ya la aplicación del principio de igualdad y de la normativa derivada de éste a los no ciudadanos". (100)

Efectivamente, ni la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 logró poner fin a las prácticas discriminatorias derivadas de la colonización. Por eso resulta comprensible que las antiguas colonias, una vez que accedieron a la soberanía, se erigieron en apasionadas defensoras de los Derechos Humanos.

De hecho, en cuanto se formaron, los Estados africanos entraron inmediatamente en las Naciones Unidas y aceptaron sin reservas sus principios y normas, entre las que se encuentran, desde luego, las disposiciones de la Carta de San Francisco y las de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Inclusive, redactaron constituciones y elaboraron leyes de conformidad con los términos de la Declaración Universal.

En 1963 se creó la Organización de la Unidad Africana (OUA). Durante sus primeros 15 años de existencia, la naturaleza y la intensidad de la preocupación de esta Organización por los Derechos Humanos no parecía muy importante, más que para denunciar las violaciones de esos derechos en los territorios de Rhodesia, Namibia y la Unión Sudafricana.

(100) Keba M'Baye y Birame Ndiaye, "La Organización para la Unidad Africana". En: Karel Vasak (editor general), *op. cit.*, Vol. III, p. 756.

Sin embargo, a fines de la década de los setenta la OUA reconoció la necesidad de establecer un mecanismo institucionalizado para hacer efectivo "el firme compromiso de los Estados miembros de la Organización de la Unidad Africana de promover el respeto a los Derechos Humanos y de los pueblos y su protección".

Al respecto, podemos distinguir dos facetas de la evolución de la OUA y sus esfuerzos en relación con los Derechos Humanos. En primer lugar, la Organización dio una serie de pasos encaminados a poner fin a la práctica de la segregación racial. Con tal propósito se adoptaron resoluciones, se emitieron manifiestos, se creó un instituto, se estableció un comité de liberación y se entabló una intensa colaboración con la ONU en relación con la situación de Sudáfrica. En segundo lugar, la OUA inició el proceso para crear una Comisión de Derechos Humanos y adoptar una carta para garantizar estos derechos.

Con este fin, la Asamblea de jefes de Estado y de gobierno de la OUA decidió en 1979 organizar una reunión de expertos altamente calificados para preparar un proyecto preliminar de una Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos.

Dicho proyecto, además de enumerar una amplia variedad de derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales tradicionales, hacía hincapié en los derechos colectivos como el derecho de los pueblos a la autodeterminación; el derecho de los pueblos colonizados u oprimidos a liberarse de la dominación recurriendo a cualquier medio reconocido por la comunidad internacional; el

derecho al desarrollo; el derecho a la paz y la seguridad nacional y el derecho a un entorno satisfactorio favorable al desarrollo.

El proyecto fue aprobado en 1981, y la Carta Africana entró en vigor el 21 de octubre de 1986; es decir, es la más reciente convención regional sobre Derechos Humanos. Funciona dentro del marco institucional de la Organización de la Unidad Africana (OUA), y en 1990 había sido ratificada por 38 Estados.

La Carta está redactada en términos que permiten a los Estados partes la imposición de una amplia gama de restricciones y limitaciones al ejercicio de los derechos proclamados.

Indudablemente, en Africa persiste la discrepancia entre los derechos que se proclaman y se protegen en teoría y los derechos que son efectivamente respetados. Pero, considerando las reacciones tanto dentro de los propios Estados africanos como de la sociedad internacional en general, deberán darse cambios radicales en la protección y promoción de los Derechos Humanos en ese continente.

4.2.4 Asia y los Derechos Humanos

Resulta muy difícil hablar de "Asia" y los Derechos Humanos, ya que Asia es un conglomerado de países que tienen estructuras sociales radicalmente diferentes y tradiciones religiosas, filosóficas y culturales diversas: existe el Asia occidental, el grupo árabe, el Asia oriental, el Pacífico y Oceanía; cuyas ideologías, sistemas políticos y legales y grado de desarrollo varían

enormemente. Por lo tanto, la mayor parte de los estudios realizados sobre Derechos Humanos en Asia han sido de carácter nacional más que regional. (101)

Sin embargo, existen ciertos rasgos comunes que han influido considerablemente en la visión y la interpretación de los Derechos Humanos en Asia: las condiciones socioeconómicas y demográficas que prevalecen en la mayor parte de los países, así como una forma de organización social altamente compleja que obstaculiza en gran medida la aceptación de las leyes y conceptos occidentales.

Al respecto, resultan particularmente relevantes los siguientes aspectos:

- La existencia de jerarquías sociales rígidas que determinan las funciones de cada uno según la categoría o la casta. Por ejemplo, en el confucianismo las diferencias de nacimiento, raza, sexo, lengua y posición económica crean condiciones en las que se basan las distinciones de tratamiento;
- el ejercicio de ciertas prácticas familiares y tribales que tratan los derechos y deberes desde el punto de vista de la obligación que le corresponde a cada uno según su status en la familia o en el clan;
- el fomento de las actitudes de sumisión a las autoridades políticas y sociales, y

(101) Hiroko Yamane, "Asia y los derechos humanos". En: Karel Vasak, (editor general), *op. cit.*, pp. 841-842.

- la idea de que el bienestar de la comunidad debe prevalecer frente al bienestar individual.

Como puede apreciarse, la noción de que los derechos son definidos y otorgados por las autoridades subyace a muchas de estas ideas.

Es innegable que estos modelos de comportamiento tradicional dificultan el efectivo ejercicio de los Derechos Humanos tal como se definen en la Declaración Universal. Concretamente, el concepto de Derechos Humanos se considera eminentemente occidental, por lo que su implantación en Asia es vista a menudo como una violación a los derechos culturales de los pueblos de ese continente.

Asimismo, la pobreza que existe en muchos de los países asiáticos, ha originado que de sus gobernantes expresen que antes que los derechos civiles y políticos se encuentran los derechos económicos y sociales.

Otro factor que ha dificultado el establecimiento de un sistema de promoción y protección de los Derechos Humanos en Asia es la ausencia de una institución regional como la OEA y la OUA, debido a la ausencia de voluntad de integración regional. Esta ausencia de instituciones, aunada al manifiesto desinterés de la mayoría de los gobiernos asiáticos, hace que las propuestas para elaborar una Convención Asiática sobre Derechos Humanos sean sumamente débiles.

Sin embargo, frente a esta gran resistencia, ha surgido una tendencia cada vez más amplia que favorece la protección y la promoción de los Derechos

Humanos, quizá porque a partir de la década de los setenta varios países de la región iniciaron una rápida expansión económica y tuvieron contacto con el pensamiento liberal occidental.

Así pues, la cuestión de los Derechos Humanos en Asia parece caracterizarse por dos tendencias contradictorias: por una parte, el deseo de aceptación de los modelos occidentales, y por otra, la convicción de que el ejercicio de los Derechos Humanos no es compatible con el agudo subdesarrollo.

Sin embargo, es indudable que la lucha por los Derechos Humanos es universal, a pesar de las diferentes expresiones culturales que pueda adoptar, y que lo que se necesita es desarrollar las instituciones apropiadas para promover y proteger estos derechos mediante esfuerzos mucho más creativos.

4.3 Organismos no gubernamentales (ONG's) de Derechos Humanos

El desarrollo de las normas, instituciones y procedimientos internacionales para la protección de los Derechos Humanos ha ido de la mano con la actividad de las organizaciones no gubernamentales (ONG's) que actúan en este campo. Inclusive, resulta difícil establecer cuál de los dos fenómenos se inició primero. (102)

Varias ONG's cumplieron un importante papel durante la redacción de la Carta de la ONU en San Francisco. Sus gestiones influyeron para la inclusión de disposiciones sobre Derechos Humanos en la Carta y para el establecimiento

(102) Thomas Buerghenthal *et al*, *op. cit.*, p. 161.

de un sistema destinado a reconocer una afiliación institucional y un rango formal a las ONG's ante los distintos órganos de la ONU. De allí el artículo 71 de la Carta, que señala que "el Consejo Económico y Social podrá hacer arreglos adecuados para celebrar consultas con organizaciones no gubernamentales que se ocupen de asuntos de la competencia del Consejo".

La reglamentación de la materia está contenida en la resolución 1296, adoptada por el ECOSOC el 23 de mayo de 1968, que establece formalmente un sistema a través del cual las ONG's pueden tener 3 tipos diferentes de status ante la Organización.

La existencia de este régimen ha estimulado la creación de numerosas ONG's, así como la adopción de sistemas de consulta análogos por parte de otras organizaciones internacionales en el ámbito universal y en el regional. Hoy existen, como resultado de ese proceso, miles de grupos de este tipo, que se ocupan de las más diversas materias.

4.3.1 Características generales

Las ONG's han ejercido, en su conjunto, una decisiva influencia como medios domésticos de vigilancia, de denuncia y de presión para el respeto a los Derechos Humanos. En el cumplimiento de sus objetivos nacionales, dichos grupos han contribuido significativamente al desarrollo de la función internacional de protección.

En este sentido, cabe señalar que los gobiernos que violan los Derechos Humanos a menudo hacen cuanto está a su alcance para evadir la aplicación

de las normas internacionales sobre la materia y para tratar de que esas mismas normas, así como las instituciones y procedimientos establecidos, carezcan de fuerza y efectividad prácticas. Las ONG's de Derechos Humanos han sido frecuentemente vehículos para la denuncia de esas situaciones y, como principales usuarias de los dispositivos internacionales de protección, han representado, en la práctica, un contrapeso para las mencionadas actitudes gubernamentales.

Las actividades de las ONG's que se ocupan de los Derechos Humanos, así como su eficacia, difieren en función de diversos elementos, entre los que cabe mencionar: el propósito para el que hayan sido establecidas, los recursos de que dispongan, el ámbito geográfico dentro del cual operen y la naturaleza y régimen de su membresía. Existen ONG's como Amnistía Internacional, la Comisión Internacional de Juristas y la Liga Internacional para los Derechos Humanos, cuyo objetivo es la promoción de los Derechos Humanos a escala mundial. Otras, como la Comisión Andina de Juristas o *Human Rights Watch Americas*, limitan sus actividades a los problemas sobre Derechos Humanos que se presentan en regiones o subregiones específicas, o en países determinados.

Las ONG's más importantes tienen status consultivo ante las Naciones Unidas, la OEA, el Consejo de Europa, la UNESCO y otras organizaciones internacionales. Dentro de ese régimen sus representantes, sujetos a las condiciones y restricciones que en cada caso se establecen, pueden presentar informes a dichas organizaciones; ser oídos por sus comités o comisiones; influir, en ciertos casos, sobre la elaboración de las agendas de sus reuniones e incluso presentar escritos ante tribunales internacionales.

Varios de los instrumentos modernos sobre Derechos Humanos han sido adoptados a partir de proposiciones o proyectos formulados por estos grupos. Las ONG's asimismo han logrado en varias ocasiones que la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, la Subcomisión de Prevención de la Discriminación y Protección de Minorías u otros cuerpos de las Naciones Unidas hayan abordado ciertos casos específicos de violaciones a los Derechos Humanos que no habrían sido considerados de no ser por dicha gestión. Corresponde también a las ONG's parte del mérito por la creación, en el seno de las Naciones Unidas o de sus organismos especializados, de instituciones y procedimientos para el tratamiento de violaciones a los Derechos Humanos. Este ha sido el resultado de sus intervenciones ante dichos cuerpos y de las gestiones personales cumplidas frente a delegados o representantes claves por su influencia o poder de decisión.

En años recientes, ciertas ONG's han contribuido a fortalecer el sistema de informes establecidos en varios tratados sobre Derechos Humanos. Así, por ejemplo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Internacional para la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, requieren que los Estados partes remitan informes periódicos en los que deben indicar las acciones que hayan tomado en función del cumplimiento de las obligaciones contraídas por dichos tratados.

Estos informes son estudiados por los comités especiales creados por las mismas convenciones, los cuales, en general, carecen de competencia para investigar la veracidad de las aseveraciones hechas por el Estado que rinde el informe. Tampoco están facultados para recibir testimonios o requerir información de fuentes distintas a los representantes del Estado informante,

quienes son oídos cuando el comité se ocupa de discutir el informe correspondiente. En esa ocasión, los miembros del comité pueden formular preguntas a los representantes del Estado sobre el contenido del informe. Sin embargo, las restricciones dentro de las cuales dichos comités normalmente operan, les imponen serias dificultades para indagar sobre la fidelidad con que los hechos son presentados por el gobierno. Esto ha estimulado a diversas ONG's para preparar sus propios informes sobre países, mismos que son entregados informalmente a los miembros del comité interesados en el caso, antes de la reunión en la que el informe ha de ser discutido con los representantes gubernamentales. Los datos así suministrados permiten a los miembros comprobar la veracidad de los hechos expuestos en el informe e incluir en la discusión materias omitidas por el gobierno.

Esta práctica ha mostrado particular utilidad frente a Estados con sociedades cerradas y ha instaurado nuevas vías para la iniciativa individual en los procedimientos internacionales para la protección de los Derechos Humanos.

Muchas organizaciones internacionales han establecido medios jurídicos que legitiman a individuos, grupos y ONG's para presentar denuncias y peticiones referentes a los Derechos Humanos. Las ONG's han acudido a esos procedimientos para introducir numerosas denuncias, particularmente en casos que implican violaciones masivas y sistemáticas a los Derechos Humanos. En esos casos, las ONG's están a menudo en mejor posición que los individuos para reunir información confiable y para preparar la documentación legal que sea necesaria. Así, por ejemplo, la primera denuncia invocando la resolución 1503 del ECOSOC fue introducida por una ONG.

Las ONG's han interpuesto también numerosas denuncias ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Ese ha sido el caso de varias denuncias que han llegado incluso a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, tanto por la vía de los casos contenciosos como por la de las opiniones consultivas.

En varios casos contenciosos referidos a la Corte por la Comisión Interamericana, ésta ha invitado a abogados de las ONG's que introdujeron las denuncias originales, para formar parte del equipo legal que asistió a la Comisión en el procedimiento ante la Corte. Más aún, los argumentos presentados por dichos abogados han llegado a ser analizados por la Corte separadamente a los expuestos por el delegado de la Comisión.

Las ONG's también han sido precursoras en la práctica de utilizar a distinguidos juristas extranjeros como observadores en juicios de personas que hayan sido acusadas o parezcan ser juzgadas por delitos políticos. Amnistía Internacional y la Corte Internacional de Juristas procuran hacer uso frecuente de observadores judiciales con el propósito de velar por el debido proceso para el reo. La mera presencia en tales procesos de juristas extranjeros en calidad de observadores ha tendido a prevenir abusos y, a veces, ha producido incluso la libertad del acusado. En los centros de prisión se realizan prácticas análogas, vigilando que los internos sean tratados humanamente y que dispongan de servicios médicos y de medios para satisfacer sus necesidades básicas.

4.3.2 Las ONG's y América Latina

Las actividades de las ONG's en América Latina son relativamente recientes. Salvo algunas excepciones, como la Liga Argentina por los Derechos Humanos (1937) la mayor parte de ellas surgieron durante la década de los setenta y aún más tarde. Hoy existen cientos de ellas (sólo en Brasil existen más de mil) que cumplen con tareas en los más diversos campos, entre los que destacan la denuncia activa de violaciones a los Derechos Humanos; la educación y difusión sobre el tema; la asesoría legal y la protección de los derechos de ciertas minorías.

El surgimiento de la mayoría de las ONG's hoy existentes en América Latina ha sido una respuesta a los graves y recurrentes abusos que se han cometido en la región, tanto por parte de gobiernos dictatoriales como por la acción de grupos paramilitares en algunos países. Numerosas ONG's, además de cumplir sus objetivos específicos de defensa de los Derechos Humanos, han sido verdaderos centros de resistencia civil y pacífica contra las dictaduras, como es, por ejemplo, el caso de las Madres de la Plaza de Mayo en Argentina. En general, su actuación ha influido positivamente en los procesos de conciliación nacional, democratización y retorno al gobierno civil.

La mayor parte de las ONG's creadas en Latinoamérica son nacionales y su acción se orienta contra las violaciones a los Derechos Humanos en cada país específicamente. Existen, sin embargo, algunas ONG's internacionales, como la Comisión Andina de Juristas, de dimensión subregional, que ha desarrollado una importante labor en la promoción y defensa de los Derechos Humanos en el área andina.

Otra característica común en las ONG's latinoamericanas ha sido su vinculación con las iglesias, ya sea de origen católico u otro. En algunos casos se trata de organizaciones creadas dentro del marco institucional de las iglesias, mientras que en otros, se deben a la iniciativa personal de clérigos o pastores y laicos.

El cuadro político surgido en América Latina como consecuencia de la democratización que se ha generado en la región, tiende a cambiar la función de las ONG's. Muchas de ellas han sido muy activas en el proceso de investigación de los hechos ocurridos durante regímenes autoritarios precedentes y han exigido la sanción de los responsables de esos hechos.

La acción futura parece distinta a la lucha contra el tipo de violaciones masivas y sistemáticas a los Derechos Humanos cometidos bajo el autoritarismo. La crisis social y económica que vive la región reclama una mayor acción en la lucha de los derechos económicos, sociales y culturales, profundamente afectados por esa crisis así como por las medidas gubernamentales destinadas teóricamente a superarla.

Dicha crisis también se hace sentir en el ámbito de los derechos civiles y políticos y en la estabilidad de las instituciones democráticas, por la violencia social que genera, la cual a su vez acarrea frecuentes medidas represivas de excepción.

De esta forma, es previsible que el tema de los Derechos Humanos en América Latina presente características diferentes a las habituales en el pasado. Esto exigirá una adaptación de las ONG's a las nuevas realidades,

donde la no antagonización con las instituciones gubernamentales -sin que ello signifique la pérdida de independencia- puede cumplir una importante función.

4.3.3 Las ONG's en México

También en nuestro país, sobre todo en años recientes, las ONG's han desempeñado un papel importante en la protección y promoción de los Derechos Humanos. En la década de los setenta, las organizaciones dedicadas explícitamente a la defensa de los Derechos Humanos eran escasas, pero en los ochenta se dio un crecimiento espectacular.

Sergio Aguayo, presidente de la Academia Mexicana de Derechos Humanos, explica: "De una actitud inicial de dispersión, aislamiento y bajo perfil pasaron a niveles de coordinación cada vez más sofisticados que desembocaron en la creación de una de las primeras coordinadoras de ONG's que se crearon en México (la Conongar) y a su legitimación ante la sociedad. En 1993 había unas 200 ONGs trabajando en este campo en todo el país". (103) De esta forma, el avance de las ONG's y el aumento en la conciencia ciudadana son irreversibles.

De acuerdo con Mariclaire Acosta, presidenta de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C., "el surgimiento de estas organizaciones respondió, al igual que el resto de las asociaciones civiles involucradas en el movimiento popular, a la necesidad imperiosa de

(103) Sergio Aguayo, "Historias de Refugiados", *La Jornada*, México, 3 de enero de 1994.

resolver problemas acuciantes. En la mayoría de los casos, aparecen grupos de defensa de los Derechos Humanos como una respuesta ciudadana al atropello de éstos y a la complicidad de las autoridades encargadas de administrar y procurar justicia, en mantener la impunidad de quienes violan tales derechos". (104)

En general, las organizaciones no gubernamentales de Derechos Humanos señalan la exigencia de que en nuestro país exista una verdadera democracia que establezca un sistema auténtico de contrapesos y balances al poder público.

Actualmente, muchas de estas ONG's reciben quejas por violaciones a Derechos Humanos, realizan trabajo de divulgación sobre los derechos fundamentales, y elaboran informes que presentan a la opinión pública.

La relación de las ONG's con las comisiones públicas de Derechos Humanos ha sido un tanto desigual o heterogénea. Las más radicales y beligerantes no han querido establecer mecanismos de coordinación con los *Ombudsman* nacional y locales y más bien se han convertido en grupos de presión respecto del movimiento estatal por los Derechos Humanos.

Existe la percepción entre varias ONG's que las comisiones públicas han venido a expropiar una función que sólo a ellas puede corresponder y de ahí su actitud crítica, que no reconoce avances sustanciales en el

(104) Mariclaire Acosta, "Elecciones en México: la sociedad civil y la defensa de los Derechos Humanos". En: Miguel Concha Malo, (coordinador), **Los Derechos Políticos como Derechos Humanos**, México, La Jornada Ediciones/UNAM, 1994, p. 123.

posicionamiento del Estado frente a la tarea de defender y proteger los Derechos Humanos.

Sin embargo, esta actitud, como ya se dijo, no ha sido igual en todos los casos y otras ONG's sí han estado dispuestas a coadyuvar con la CNDH y las instancias equivalentes en las entidades federativas.

CAPITULO 5. LA POLITICA DE MEXICO EN MATERIA DE PROTECCION INTERNACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

5.1 Posición de México en materia de protección internacional de Derechos Humanos

Como se explica en el segundo capítulo de este trabajo, desde el siglo pasado surgieron los ordenamientos legales destinados a preservar y garantizar los Derechos Humanos en el ámbito interno de nuestro país.

En el plano internacional, México se interesó por la defensa de los Derechos Humanos aún antes de la Segunda Guerra Mundial, como lo muestran sus respuestas frente a la invasión italiana a Etiopía o ante la guerra civil española, así como la frecuente aplicación de la institución del asilo diplomático. (105)

A nivel regional, nuestro país ha jugado un papel importante en la lucha por la protección de los Derechos Humanos. En marzo de 1945 los países de América Latina, encabezados por México, se pronunciaron en la Conferencia de Chapultepec por un sistema internacional de tutela de los Derechos Humanos. Dichos trabajos constituyeron el punto de partida de la labor que tres años después cristalizaría en la IX Conferencia Internacional Americana, celebrada en Bogotá, en la cual se aprobó la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre. (106)

(105) César Sepúlveda, "México, la Comisión Interamericana y la Convención Americana sobre Derechos Humanos", **Estudios sobre Derecho Internacional y Derechos Humanos**, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1991, p. 80.

(106) Jesús Rodríguez y Rodríguez, "México y los Pactos y Convenciones de Derechos Humanos". En: **Estudios sobre Derechos Humanos... op. cit.**, p. 99.

Asimismo, México fue uno de los primeros países en suscribir la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

También cabe destacar que, desde la posguerra, nuestro país otorgó plenamente su apoyo al proceso de emancipación de los pueblos coloniales y se sumó a las condenas al racismo, la segregación racial y posteriormente al *apartheid*. (107)

De esta manera, México se sumó al entonces incipiente movimiento internacional por los Derechos Humanos. Sin embargo, a medida que el movimiento avanzaba, el gobierno mexicano fue modificando su posición inicial, manifestando algunas reticencias frente a importantes cuestiones relativas al tema, tanto en el ámbito universal como en el regional.

Efectivamente, los criterios del gobierno mexicano respecto a la protección Internacional de los Derechos Humanos han estado vinculados a la cuestión de la soberanía y al principio de la no intervención, lo que en muchas ocasiones se ha convertido en un obstáculo para el avance de nuestro país en esta materia.

(107) Jorge Montaña, "México y la defensa de los derechos humanos". En: *México y la paz*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1986, p. 147.

5.1.1 México ante los Pactos y otros Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos

Al adoptarse los Pactos Internacionales sobre Derechos Humanos en 1966, México no los suscribió. Esta situación prevaleció por más de 10 años, incluso cuando los pactos entraron en vigor.

El gobierno mexicano tampoco ratificó en su momento los instrumentos regionales relativos a la protección de los Derechos Humanos, es decir, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Políticos de la Mujer.

La explicación oficial -por cierto de gran ambigüedad- señalaba: "...por diversas razones, a veces el deseo de establecer una armonía perfecta entre las distintas disposiciones de los instrumentos internacionales y la letra de nuestros ordenamientos legales, y a veces por razones de carácter práctico, nuestro Gobierno no ha llegado a ser parte en todos esos instrumentos internacionales". (108)

Sin embargo, el desarrollo cada vez más amplio y detallado del marco jurídico internacional relativo a los Derechos Humanos influyó en la necesidad de actualizar nuestro marco jurídico interno. Al mismo tiempo, otros factores incidieron en una nueva posición de México en el contexto internacional.

(108) José López Portillo, **Exposición del Poder Ejecutivo de la Unión sobre los Pactos y Convenciones Internacionales que promueven la protección de los Derechos Humanos**, México, 4 de diciembre de 1980.

A fines de la década de los setenta, la condición de potencia petrolera le había otorgado a nuestro país una mayor presencia. Además, existía en el gobierno de José López Portillo una clara voluntad política para conducir a México hacia un papel más activo en materia internacional. (109)

En este contexto, el 21 de marzo de 1980, el secretario de Relaciones Exteriores de México, Jorge Castañeda, anunció oficialmente la revisión de los instrumentos sobre Derechos Humanos de los que México no era Estado parte.

En el mes de agosto del mismo año, un grupo de trabajo de la ONU designado especialmente para conocer de los progresos de la vigencia internacional de los pactos sobre Derechos Humanos, recibió las respuestas de 18 países que no habían ratificado esos instrumentos, entre otras, la de México, en cuya parte conducente se dijo:

"El respeto a los derechos humanos consagrados en la Constitución Política de México de 1917, ha constituido uno de los principios fundamentales de la política exterior mexicana; acorde con ella, nuestro país ha ratificado diversos instrumentos internacionales sobre la materia.

Los Pactos Internacionales de Derechos Humanos hace varios años ofrecían ciertas dificultades de tipo legal que se han subsanado con la expedición de nuevas leyes y reglamentos; en tal virtud, se considera que en un futuro cercano podrán ser ratificados.

El gobierno de México agradece al Secretario General el ofrecimiento de asistencia hecho de acuerdo con los párrafos 3 y 4 de la resolución mencionada y tiene a bien manifestarle que

(109) Mario Ojeda, **México: el surgimiento de una política exterior activa**, México, SEP, 1986, p. 136.

considera que la ratificación de los convenios sobre derechos humanos en México **progresó satisfactoriamente**". (110)

Efectivamente, el 4 de diciembre de 1980, el presidente José López Portillo solicitó al Senado de la República la aprobación de los siguientes instrumentos relativos a la promoción y protección de Derechos Humanos:

- Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer (1948);
- Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Políticos de la Mujer (1948);
- Convención sobre Asilo Territorial (1954);
- Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969);
- Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (1979);
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), y
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966).

En la Exposición de Motivos correspondiente, el Ejecutivo señala la conveniencia para el país de suscribir dichos instrumentos "a fin de colocar a nuestro país en el lugar que le corresponde y demostrar, con hechos concretos, su genuina vocación en favor de los Derechos Humanos en sus más variadas expresiones". (111)

Por su parte, el Canciller puntualizó que entre la firma -que no obliga legalmente- y la ratificación de los instrumentos, habría oportunidad de un

(110) Antonio Martínez Baez, "La Constitución y los Pactos de las Naciones Unidas", **Los tratados sobre derechos humanos y la legislación mexicana**, México, UNAM, 1981, p. 22.

(111) José López Portillo, *op. cit.*

amplio debate en el Congreso sobre la conveniencia de ligarnos a ellos definitivamente.

El 18 de diciembre de 1980, el Senado aprobó la iniciativa correspondiente. Tres meses después, los días 24 y 25 de marzo de 1981, el Poder Ejecutivo de nuestro país ratificó los instrumentos señalados. El decreto de promulgación aparece en el Diario Oficial, de fechas 30 de marzo, 29 de abril, 4, 7 y 12 de mayo de 1981.

Cabe señalar que la adhesión formal a los preceptos consagrados en dichos instrumentos entraña el compromiso del gobierno mexicano de aplicarlos en lo interno puesto que, al asumirlos, se convierten en ley de la República conforme al artículo 133 constitucional.

En la ya citada Exposición de Motivos, el Ejecutivo explica que la ratificación de los instrumentos internacionales sobre Derechos Humanos se ubica en el ámbito de la reforma política de nuestro país:

"la ratificación o adhesión de los pactos y convenciones de Derechos Humanos no es sino una consecuencia lógica de los esfuerzos que el país viene realizando por perfeccionar su vida interna; no sólo se enmarcan dentro del mismo espíritu con que hemos emprendido los procesos de modernización, cambio y reformas, sino que representan un compromiso semejante o paralelo al asumido ante nuestra sociedad, esta vez frente a la comunidad organizada de naciones". (112)

Por otra parte, cabe destacar que en la mencionada iniciativa se afirma que, en términos generales, no existe discrepancia significativa entre las doctrinas contemporáneas en materia de Derechos Humanos que prevalecen en el orden

(112) *Ibidem*.

internacional y la percepción de las garantías individuales y sociales que caracteriza al Estado Mexicano.

Sin embargo, entre las reglas enunciadas en los instrumentos internacionales y las disposiciones de nuestra Ley Fundamental existen algunas diferencias; prueba de ello son las reservas y declaraciones interpretativas formuladas por nuestro gobierno a dichos instrumentos internacionales.

En relación con los Pactos Internacionales de Derechos Humanos, el gobierno formuló un total de tres declaraciones interpretativas y dos reservas.

Respecto del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se estableció una declaración interpretativa (artículo 8º):

DECLARACION INTERPRETATIVA

Al adherir al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, abierto a la firma, ratificación y adhesión de los Estados por la Asamblea General el 16 de diciembre de 1966, lo hace en el entendimiento de que el artículo 8 del aludido Pacto se aplicará en la República Mexicana dentro de las modalidades y conforme a los procedimientos previstos en las disposiciones aplicables de la Constitución Política y sus leyes reglamentarias.

TEXTO DEL PACTO:

Artículo 8.

1. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar:

a) el derecho de toda persona a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección, con sujeción únicamente a los estatutos de la organización correspondiente, para promover y proteger sus intereses económicos y sociales. No podrán imponerse otras restricciones al ejercicio de este derecho que las que prescribe la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática en

interés de la seguridad nacional o del orden público, o para la protección de los derechos y libertades ajenos;

b) el derecho de los sindicatos a formar federaciones o confederaciones nacionales y de éstas a fundar organizaciones sindicales internacionales o afiliarse a las mismas.

c) el derecho de los sindicatos a funcionar sin obstáculos y sin otras limitaciones que las que prescriba la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o del orden público, o para la protección de los derechos y libertades ajenos;

d) el derecho de huelga, ejercido de conformidad con las leyes de cada país.

2. El presente artículo no impedirá someter a restricciones legales el ejercicio de tales derechos por los miembros de las fuerzas armadas, de la policía o de la administración del Estado.

3. Nada de lo dispuesto en este artículo autorizará a los Estados Partes del Convenio de la Organización Internacional del Trabajo de 1948 relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación a adoptar medidas legislativas que menoscaben las garantías previstas en dicho Convenio o a aplicar la ley en forma que menoscabe dichas garantías.

Respecto del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, el gobierno mexicano formuló dos declaraciones interpretativas (artículos 9º, párrafo 5, y 18) y dos reservas (artículos 13 y 25, inciso b):

El Gobierno de México se adhiere al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, abierto a firma, ratificación y adhesión a los Estados el 16 de diciembre de 1996 con las siguientes

DECLARACIONES INTERPRETATIVAS

Artículo 9, párrafo 5. De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus leyes reglamentarias, todo individuo goza de las garantías que en materia penal se consagran, y, en consecuencia, ninguna persona podrá ser ilegalmente detenida o presa. Sin embargo, si por falsedad en la denuncia o querrela, cualquier individuo sufre un menoscabo en este derecho esencial, tiene, entre otras cosas, según lo disponen las propias leyes, la facultad de obtener una reparación efectiva y justa.

TEXTO DEL PACTO:**Artículo 9 (...)**

5. Toda persona que haya sido ilegalmente detenida o presa tendrá el derecho efectivo a obtener reparación.

Artículo 18. De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos todo hombre es libre de profesar la creencia religiosa que más le agrade y para practicar las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, con la limitación, respecto de los actos religiosos de culto público, de que deberán celebrarse precisamente en los templos y, respecto de la enseñanza, de que no se reconoce validez oficial a los estudios hechos en los establecimientos destinados a la enseñanza profesional de los ministros de los cultos. El Gobierno de México considera que estas limitaciones están comprendidas dentro de las que establece el párrafo 3 de este artículo.

TEXTO DEL PACTO:**Artículo 18 (...)**

3. La libertad de manifestar la propia religión o las propias creencias estará sujeta únicamente a las limitaciones prescritas por la ley que sean necesarias para proteger la seguridad, el orden, la salud o la moral públicos, o los derechos y libertades fundamentales de los demás.

RESERVAS

Artículo 13. El Gobierno de México hace reserva de este artículo, visto el texto actual del artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

TEXTO DEL PACTO:

Artículo 13. El extranjero que se halle ilegalmente en el territorio de un Estado Parte en el presente Pacto sólo podrá ser expulsado de él en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley; y, a menos que razones imperiosas de seguridad nacional se opongan a ello, se permitirá al extranjero exponer las razones que lo asistan en contra de su expulsión, así como someter su caso a revisión ante la autoridad competente o bien ante la persona o personas designadas especialmente por dicha autoridad competente y hacerse representar con tal fin ante ellas.

Artículo 25, inciso b). El Gobierno de México hace igualmente reserva de esta disposición, en virtud de que el artículo 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que los ministros de los cultos no tendrán voto activo, ni pasivo, ni derecho para asociarse con fines políticos.

TEXTO DEL PACTO:**Artículo 25 (...)**

b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores.

Por lo que se refiere a la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, el gobierno mexicano formuló una declaración interpretativa de carácter general, extensiva a todas las disposiciones de la propia Convención:

DECLARACION INTERPRETATIVA

"Al suscribir *ad referendum* la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, abierta a la firma de los Estados por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1979, el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos deja constancia de que lo hace en el entendimiento de que las disposiciones de la aludida Convención, que coinciden en todo lo esencial con lo previsto en la legislación mexicana, serán aplicadas en la República de acuerdo con las modalidades y los procedimientos que prescribe la misma legislación nacional y que el otorgamiento de las prestaciones de índole material que se pueda derivar de la Convención, será tan amplio como lo permitan los recursos al alcance del Estado Mexicano".

Respecto de la Convención sobre Asilo Territorial, el gobierno de México formuló una reserva expresa al artículo X:

RESERVA

"El Gobierno de México hace reserva expresa al Artículo X porque es contrario a las garantías individuales de que gozan todos los habitantes de la República de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

TEXTO DE LA CONVENCION:

Artículo X. Los internados políticos, a que se refiere el artículo anterior, darán aviso al gobierno del Estado en que se encuentran siempre que resuelvan salir del territorio. La salida les será

concedida, bajo la condición de que no se dirigirán al país de su procedencia, y dando aviso al interesado.

Por otra parte, resulta indispensable señalar que no se juzgó procedente recomendar la adhesión de México al Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que atribuye al Comité de Derechos Humanos amplias facultades en materia de violaciones del Pacto por algún Estado Parte, ni hacer la declaración prevista en el artículo 41 para reconocer la competencia del Comité en cuanto a las acusaciones de un Estado contra otro.

Dichas abstenciones se explicaron en virtud de estimarse que "la estructura jurídica y política de nuestro país, a diferencia de las de otros países, permite corregir las fallas que existan en el régimen interno de protección de los Derechos Humanos" y que, además, el Protocolo sólo se encontraba en vigor en ese momento para 22 Estados.

Es importante analizar tal posición asumida por nuestro gobierno, ya que al cerrar las puertas a la admisión de las comunicaciones individuales y estatales, se dejan prácticamente inoperantes los mecanismos de control del incumplimiento de las obligaciones que impone a nuestro país el Pacto en cuestión. Por otro lado, se opone a la idea de que la protección de los Derechos Humanos internacionalmente reconocidos, para ser más eficaz, debe emanar de un órgano internacional. (113)

Lo anterior ilustra la necesidad de realizar reformas de actualización a nuestra legislación, así como de adoptar una serie de medidas de carácter práctico, a
(113) Jesús Rodríguez y Rodríguez, "México y los Pactos..." *op. cit.*, p. 99.

fin de hacer efectivo el compromiso contraído por nuestro país ante la comunidad internacional al ratificar los instrumentos internacionales de referencia, en el sentido de que las disposiciones de éstos se reflejen lo más fiel y armónicamente posible en nuestra legislación nacional.

Sólo de esta manera podremos hacer más dinámica y constructiva la contribución de nuestro país al esfuerzo universal en favor de los Derechos del Hombre, según señala la multicitada Exposición de Motivos:

"Insistimos, tenemos que ser congruentes con lo que postulamos y lo que practicamos; con lo que declaramos y lo que hacemos. La posición que objetivamente ocupamos en el concierto internacional y nuestros esfuerzos por lograr un mundo más armonioso y justo, serían incompatibles con una abstención o marginación en tareas de importancia como la que tienen, a escala internacional, las luchas por la vigencia y la aplicación de los derechos humanos". (114)

Por otro lado, nuestro país debe sumarse plenamente a la lucha por los Derechos Humanos suscribiendo y ratificando todos los instrumentos sobre la materia. Actualmente, el derecho internacional de los Derechos Humanos está integrado por más de un centenar de instrumentos internacionales (115), y México es Estado parte únicamente en un poco más de 50 de ellos.

El gobierno mexicano no ha suscrito la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y mantiene una relación ambigua con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, puesto que, por una parte, México no reconoce su fundamento normativo y, por otra, cuando surgió la crisis de los

(114) José López Portillo, *op. cit.*

(115) *Human Rights. A Compilation of International Instruments*, United Nations, Centre for Human Rights, Geneva, 1990.

refugiados guatemaltecos, aceptó que el Alto Comisionado tuviera una oficina en nuestro país.

El gobierno de México tampoco ha suscrito ni se ha adherido a la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad.

En cuanto al tema de la tortura, México firmó el 18 de marzo de 1985 la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, la cual ratificó el 23 de enero de 1986. En diciembre de 1985, el Senado de la República aprobó un proyecto de Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura. Sin embargo, aunque se han dado ya algunos avances en materia legislativa, todavía subsiste el problema de que en algunos estados de la República Mexicana no existen normas para prevenir y castigar esta oprobiosa práctica. (116)

En torno a los derechos de los trabajadores migratorios, nuestro país contribuyó de manera importante en la elaboración de una Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias (117). Al respecto, México ha desarrollado la tesis de que la situación de los trabajadores migratorios debe estar sujeta a tres aspectos normativos: el derecho migratorio que en uso de su soberanía el Estado receptor pone en práctica; el derecho laboral que debe regir toda relación de trabajo, sea cual fuere la situación migratoria del trabajador, y los Derechos Humanos inherentes a todos los individuos.

(116) Jorge Madrazo, *50 años... op. cit.*, p. 20.

(117) El representante de México fungió como presidente del grupo de trabajo de la Asamblea General de las Naciones Unidas encargado preparar el proyecto.

Cabe señalar que la realidad actual muestra que es urgente emprender medidas más eficaces para proteger efectivamente los Derechos Humanos de los trabajadores migratorios mexicanos, que se ven vulnerados con acciones como la iniciativa 187, recientemente propuesta por el gobernador del estado de California, Pete Wilson.

Por lo que se refiere al derecho al desarrollo, estrechamente vinculado al establecimiento de un nuevo orden económico internacional, México apoyó durante los últimos años la elaboración y aprobación de una declaración, a cargo de un grupo de expertos de la Comisión de Derechos Humanos y de la Asamblea General, señalando el carácter inalienable del mismo y su importancia para lograr un orden internacional más justo y garante de la vigencia de otros Derechos Humanos. Como se recordará, el documento final de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993 incluye esta declaración.

Así, se ha conformado la tesis que ha venido sosteniendo el gobierno mexicano: los Derechos Humanos constituyen un conjunto integral de principios en donde los derechos civiles y políticos, los económicos, sociales y culturales, el derecho a la autodeterminación, al desarrollo, etc., merecen el mismo respeto y atención. (118)

Por otra parte, la política mexicana de protección internacional de los Derechos Humanos incluye la participación en acciones directas en el tratamiento de casos que implican graves y sistemáticas violaciones a los Derechos Humanos, a través de los procedimientos establecidos por la ONU.

(118) Jorge Montaña, *op. cit.*, p. 145.

En consecuencia con esta política, México ha apoyado las resoluciones aprobadas por la Asamblea General y la Comisión de Derechos Humanos referidas a la situación de los derechos y libertades fundamentales en diversos países del mundo.

Cabe señalar que la posición de México ha sido la de apoyar la discusión de todos los casos cuyo tratamiento se apegue a los procedimientos de la Comisión de Derechos Humanos y, cuando las situaciones examinadas ofrecen mejoras sustanciales, su consideración dentro de ese foro debe darse por concluida. En este contexto, México se ha pronunciado, entre otros casos, en contra de las violaciones a los Derechos Humanos en Sudáfrica, Afganistán, Irán, Chile, Guatemala y El Salvador.

Asimismo, México ha mantenido una política de condena abierta al racismo y al *apartheid*; se sumó a las sanciones aprobadas dentro de la ONU para el régimen de Sudáfrica y a las condenas a gobiernos y empresas que, a través de sus acciones, los favorecían económica y políticamente; también apoyó activamente la aplicación efectiva del embargo de armas y petróleo a ese país que fue solicitado por las Naciones Unidas. (119)

5.1.2 México y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

Como se señala en el tercer capítulo de este trabajo, uno de los temas más debatidos durante la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993 fue

(119) *Ibidem*, p. 147.

el relativo al establecimiento de un Alto Comisionado para los Derechos Humanos.

Esta idea se había venido discutiendo en el foro de las Naciones Unidas desde 1950, cuando la delegación de Uruguay presentó un proyecto que contemplaba una especie de Procurador Internacional, facultado para hacer comparecer ante el Consejo de Seguridad al Estado acusado de cometer violaciones de Derechos Humanos. Este proyecto fue estudiado por la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, pero fue desechado.

En 1965, Costa Rica retomó esta idea y presentó un nuevo proyecto a la Asamblea General, quien lo turnó para su estudio a la Comisión de Derechos Humanos. A partir de entonces, el proyecto fue sometido a diversos debates y reuniones, sin que se concluyera nada al respecto.

Cabe señalar que desde que el proyecto fue presentado por primera vez, surgieron posiciones encontradas entre los países miembros de la ONU: Francia, Canadá, Estados Unidos, Uruguay y otros países occidentales se manifestaban a favor; mientras que la URSS y demás países socialistas de Europa, así como Arabia Saudita y otros países árabes, se oponían a la idea, manifestando los riesgos de amenazas contra la soberanía nacional y la posibilidad de injerencias en los asuntos internos de los Estados.

Tras muchos años de debates, el tema fue abordado con renovada fuerza al iniciar los preparativos de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993. Entre las propuestas más detalladas destaca la de Amnistía Internacional, que establecía la necesidad de crear un Alto Comisionado de las

Naciones Unidas para los Derechos Humanos a fin de garantizar la cooperación y mantener la revisión de todas las actividades de la ONU relacionadas con los derechos humanos, actuando como una nueva autoridad política de alto nivel con un mandato específico que abarcaría toda la variedad de derechos de los ámbitos económico, social, cultural, civil y político. (120)

Durante el primer periodo de sesiones del Comité Preparatorio de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993, celebrado en Ginebra, Suiza, del 9 al 13 de septiembre de 1991, México se pronunció en contra del establecimiento del Alto Comisionado, en los siguientes términos:

"Deberán analizarse los medios actuales con que cuenta la Organización para prevenir violaciones a los Derechos Humanos y vigilar su aplicación, sin necesidad de crear nuevas instancias que puedan duplicar los mandatos de los foros ya establecidos conforme a los pactos y otras convenciones internacionales sobre la materia". (121)

En la reunión regional para América Latina y el Caribe, preparatoria a la Conferencia Mundial, celebrada en enero de 1993 en San José, Costa Rica, nuestro país volvió a pronunciarse en contra, en términos similares.

De esta forma, México se manifestaba como opositor a la creación de este cargo por considerar que no existía necesidad de establecer nuevos mecanismos o instancias que sólo duplicarían los mandatos de los órganos ya existentes en materia de Derechos Humanos.

(120) Amnesty International, **Facing Up to the Failures: Proposals for Improving the Protection of Human Rights by the United Nations**, December 1992.

(121) Declaración del Embajador Miguel Marín Bosch como jefe de la Delegación de México ante el primer periodo de sesiones del Comité Preparatorio de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Ginebra, Suiza, 12 de septiembre de 1991.

Sin embargo, inesperadamente, pocos meses después de la celebración de la Conferencia Mundial, nuestro país se manifestó a favor del establecimiento del Alto Comisionado.

En noviembre de 1993, la Secretaría de Relaciones Exteriores informó de manera oficial que el gobierno de México había designado una delegación para incorporarse al grupo de trabajo de la Asamblea General encargado de formular el proyecto, y que esa misma delegación sería la encargada de promover y apoyar la idea de crear el Alto Comisionado. (122)

Lo anterior es una muestra de que la protección y promoción de los Derechos Humanos a nivel internacional es más importante cada día, y los países no pueden mantenerse aislados de esta tendencia.

5.1.3 México y el sistema interamericano de Derechos Humanos

Después de la Segunda Guerra Mundial, México trabajó intensamente para conseguir algún instrumento internacional sobre Derechos Humanos que fuera aceptado por todos los Estados, acompañado de un sistema para lograr su aplicación. La idea de nuestro país era que hubiera no sólo una declaración universal, sino también una declaración regional, pues se consideraba que con ello podría obtenerse un documento más de acuerdo con las tendencias de nuestro continente y, por otra parte, porque la experiencia de América Latina con la Sociedad de Naciones provocaba cierta desconfianza hacia el sistema universal.

(122) *El Universal*, México, 22 de noviembre de 1993.

En la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz (Conferencia de Chapultepec), convocada a invitación del gobierno mexicano, se adoptó la Resolución XLI, que postula que "la paz mundial no puede cimentarse sino en tanto que los hombres puedan hacer valer sus derechos esenciales sin distinción de raza o de religión". (123)

Al mismo tiempo, en su Resolución XL, la Conferencia proclama la adhesión de las repúblicas americanas a los principios consagrados en el derecho internacional para la salvaguarda de los derechos esenciales del hombre y se pronuncia, de manera precursora, por un sistema de protección internacional de estos derechos; asimismo, encarga al Comité Jurídico Interamericano la elaboración de un proyecto de Declaración sobre los Derechos y Deberes Internacionales del Hombre y, por último, solicita al Consejo Directivo de la Unión Panamericana convocar a una Conferencia Internacional de Jurisconsultos Americanos, a fin de que el citado proyecto de declaración fuese adoptado en forma de convención por los Estados del continente. Esta resolución fue sometida a la conferencia por México, hecho que convertía a nuestro país en el primer Estado del continente que planteaba oficialmente esta cuestión en las conferencias interamericanas.

Sin embargo, el gobierno mexicano fue cambiando su posición al respecto. Como señala César Sepúlveda, es posible que los factores internacionales presentes en ese tiempo hicieran temer que pudiera haber aplicaciones distorsionadas de esos mecanismos, que condujeran a la intervención de uno o varios países en los asuntos domésticos de un Estado americano; de ahí su

(123) Jesús Rodríguez y Rodríguez, "México y los Pactos...", *op. cit.*, p. 99.

insistencia posterior para que sólo hubiera una declaración y no un mecanismo intergubernamental de tutela. (124)

Así, la importancia y trascendencia del papel de promotor que México desempeñó en la Conferencia de Chapultepec, contrasta con la actitud asumida y las reticencias manifestadas posteriormente por nuestro gobierno.

Respecto de la citada Convención, el Ejecutivo Federal Mexicano dispuso dos declaraciones interpretativas (artículo 4º, párrafo 1, y artículo 12, párrafo 3) así como una reserva (artículo 23, párrafo 2).

DECLARACION INTERPRETATIVA

Con respecto al párrafo 1 del artículo 4º considera que la expresión "en general", usada en el citado párrafo, no constituye obligación de adoptar o mantener en vigor legislación que proteja la vida "a partir del momento de la concepción" ya que esta materia pertenece al dominio reservado de los Estados.

TEXTO DE LA CONVENCION:

Artículo 4º. Derecho a la vida.

1. Toda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho estará protegido por la ley y, en general, a partir del momento de la concepción...

DECLARACION INTERPRETATIVA

Por otra parte, en concepto del Gobierno de México, la limitación que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido de que todo acto público de culto religioso deberá celebrarse precisamente dentro de los templos, es de las comprendidas en el párrafo 3 del artículo 12.

(124) César Sepúlveda, "México, la Comisión Interamericana y la Convención Americana...", *op. cit.*, p. 81.

TEXTO DE LA CONVENCION:**Artículo 12. Libertad de conciencia y de religión.**

...

3. La libertad de manifestar la propia religión y las propias creencias está sujeta únicamente a las limitaciones prescritas por la ley y que sean necesarias para proteger la seguridad, el orden, la salud o la moral públicos o los derechos o libertades de los demás.

RESERVA

Al suscribir la Convención Americana sobre Derechos Humanos, abierta a la firma de los Estados el 22 de noviembre de 1966, el Gobierno de México hace reserva expresa en cuanto al párrafo 2 del artículo 23 de la aludida Convención, ya que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Artículo 130, dispone que los ministros de los cultos no tendrán voto activo ni pasivo, ni derecho de asociarse con fines políticos.

TEXTO DE LA CONVENCION:**Artículo 23. Derechos políticos**

...

La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

Jorge Carpizo hace un análisis de las declaraciones interpretativas y la reserva que México realizó respecto a la Convención Americana de Derechos Humanos de la siguiente manera: (125)

Por lo que se refiere a la primera declaración interpretativa (art. 4º), México considera que la expresión "en general" no obliga a que el orden jurídico interno proteja la vida "a partir del momento de la concepción", porque esta materia pertenece al dominio reservado de los Estados.

(125) Jorge Carpizo, *Los tratados sobre derechos humanos y la legislación mexicana*, México, UNAM, 1981, pp. 33-36.

Como acertadamente refiere Carpizo, el problema que se encuentra aquí es el del aborto, cuestión polémica que ha causado grandes divisiones y aún no tiene una solución clara y definitiva. En consecuencia, resultó prudente la interpretación que se hizo, porque ese problema debe decidirse a nivel interno y no darle una solución a través de un instrumento internacional.

Por cuanto hace a la segunda declaración interpretativa, el artículo 12 de la Convención establece, entre otras, la libertad de la persona para profesar y divulgar su religión o creencias, en forma individual o colectiva y tanto en público como en privado.

Hasta antes de la reforma de 1992, la Constitución mexicana ordenaba que todo acto público de culto religioso debería celebrarse precisamente dentro de las iglesias; México interpretó que esa limitación se encontraba dentro de las comprendidas en el párrafo 3 del artículo 12 de la Convención, que indica que la libertad de manifestación religiosa únicamente está limitada por las prescripciones de la ley que sean necesarias para proteger la seguridad, el orden, la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás.

Actualmente, esta declaración interpretativa carece de todo sentido, en virtud de que la reforma de 1992 al artículo 130 constitucional, suprimió tal limitación.

Finalmente, en relación con la reserva, el artículo 23 de la Convención dispone que todos los ciudadanos tienen el derecho de votar y ser votados y de tener acceso a las funciones públicas del país, pudiendo la ley reglamentar el ejercicio de esos derechos exclusivamente por las razones que se señalan

en el párrafo 2 de ese artículo. La Constitución mexicana, en su artículo 130, expresamente ordena que los ministros de cultos "no tendrán voto activo ni pasivo, ni derecho para asociarse con fines políticos". Por ello, México realizó una reserva expresa respecto al mencionado párrafo 2.

La reforma al artículo 130 de 1992, ciertamente otorgó a los ministros de los cultos el derecho al sufragio pero no así de ser electo para un cargo popular.

Por otro lado, resulta indispensable señalar que nuestro gobierno consideró improcedente hacer la declaración prevista por el artículo 62, a fin de reconocer como obligatoria la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, contemplada en el capítulo VIII de la Convención, en tanto que órgano jurisdiccional que debe decidir sobre todos los casos relativos a la interpretación o aplicación de la propia Convención.

El gobierno de México no aceptó la mencionada competencia obligatoria de la Corte, calificándola "por ahora" fuera de lugar, toda vez que "nuestra legislación nacional prevé los recursos necesario para corregir cualquier falla en la estructura de preservación de las garantías individuales y sociales del país".

El fundamento de la no aceptación, desde sus mismos orígenes, carece de justificación y sólo expresa el temor de renuncia a una soberanía jurisdiccional que hace mucho tiempo ha sido rebasada por las condiciones de la comunidad internacional. En este sentido, se trata de la limitación más importante establecida por México a la Convención Americana.

Resulta hasta contradictorio que un mexicano notable, como es el doctor Héctor Fix-Zamudio, haya sido presidente de la Corte y que México aún no acepte su competencia.

Cabría señalar que, tomando en cuenta las razones del gobierno mexicano, el funcionamiento de tales mecanismos en nuestro país no sólo no será necesario "por ahora", sino nunca.

Este es uno de los pasos que ineludiblemente debe dar la próxima administración federal mexicana, a fin de dar coherencia a su política internacional en materia de Derechos Humanos. Si efectivamente existe en el gobierno toda la voluntad de respetar los Derechos Humanos, incluidos los derechos políticos, impedir la impunidad y castigar a los responsables de las infracciones a las leyes fundamentales, no debe existir temor alguno de aceptar esta competencia.

5.2 Instrumentación de la política actual de México en materia de protección internacional de los Derechos Humanos

Según señala Andrés Rozental, quien fuera subsecretario de Relaciones Exteriores de México durante la administración salinista, "cualquier análisis de la política exterior del sexenio 1988-1994 requiere una descripción somera de la situación interna de México al finalizar el gobierno de Miguel de la Madrid. Es importante recordar que al momento de tomar posesión como Presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari recibe un país profundamente

debilitado por la crisis del endeudamiento". (126) A ello cabría agregar los múltiples cuestionamientos que se hicieron respecto del proceso comicial en el que resultó electo.

En este contexto, "la política exterior de México participó dentro del diseño general de política de renovación del Estado mexicano y rápidamente se constituyó y consolidó como una ágil contraparte y sostén de las necesidades internas del país" (127). Este sería uno de los rasgos más definitorios de la política exterior del salinismo.

Según explica Rozental, al momento de delinear las nuevas acciones de política exterior de México, el Presidente Salinas y sus colaboradores tenían muy presente que la diplomacia debía adoptar un enfoque de gran flexibilidad y pragmatismo, ante un escenario que permitía vislumbrar cambios acelerados y profundos. De esta forma, la diplomacia mexicana se concentró en proyectar de manera dinámica los intereses internacionales del país y en sembrar las alianzas fundamentales del Estado mexicano en esta etapa de reactivación económica y nueva inserción en los asuntos mundiales. Ante las nuevas y cambiantes circunstancias mundiales, la administración del Presidente Salinas de Gortari aplicó una estrategia de política exterior en la que la defensa de los principios históricos se conjugó con la promoción de objetivos claros.

De acuerdo con el mismo Rozental, "el logro de esos objetivos suponía un mayor y mejor involucramiento de los miembros del gobierno, los diplomáticos

(126) Andrés Rozental, *La política exterior de México en la era de la modernidad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 45.

(127) *Ibidem*, p. 47.

y los empresarios mexicanos, ante los principales centros políticos, financieros, comerciales y tecnológicos internacionales. Es decir, se requería de una política exterior que promoviese con oportunidad y agilidad nuestros intereses y diese a conocer las importantes transformaciones internas impulsadas por el nuevo gobierno, y las oportunidades que ofrecía el país para la inversión extranjera. En ese sentido, el rasgo definitivo de la política exterior del Presidente Salinas fue la utilización consciente y deliberada de los vínculos del país con el exterior para el fortalecimiento económico y social interno, lo que gradualmente se reflejaría en un aumento del prestigio, la influencia y la capacidad negociadora del país en el ámbito internacional". (128)

La aplicación de esa línea de acción implicó la adopción de enfoques o estrategias tales como la decisión de negociar un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, el acercamiento a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), el ingreso al Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD) y la decisión de convocar a la Primera Cumbre Iberoamericana, entre otros.

Esta estrategia también tuvo efectos en el ámbito de los Derechos Humanos. Durante las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, surgieron voces que señalaron que el respeto de los derechos fundamentales debe considerarse como una premisa básica para conseguir y consolidar cualquier tipo de asociación comercial, económica, financiera, etc. Warren Christopher señaló: "el respeto de los Derechos Humanos crea una

(128) *Ibid*, p. 13.

atmósfera de estabilidad en la que la inversión y los negocios pueden florecer". (129)

De esta forma, la estrategia del gobierno salinista en materia de Derechos Humanos tuvo efectos en dos direcciones: nacional e internacionalmente. En la primera dimensión, para fortalecer la existencia del Estado de Derecho; en la segunda, para mostrar que no existen obstáculos para la inserción de nuestro país en el marco de las nuevas relaciones internacionales.

5.2.1 La Secretaría de Relaciones Exteriores

La Secretaría de Relaciones Exteriores tiene la representación de nuestro país en los foros internacionales, ya sea universales o regionales. Desde luego, esta facultad incluye los foros sobre Derechos Humanos.

Dentro de la estructura de la Secretaría de Relaciones Exteriores existe una Coordinación de Derechos Humanos y Narcotráfico, compuesta por un Coordinador, un asesor en Derechos Humanos para la Organización de las Naciones Unidas, un asesor en Derechos Humanos para la Organización de Estados Americanos y un asesor en Derechos Humanos y Asuntos Migratorios.

Asimismo, la Misión Permanente de México ante Naciones Unidas, cuyo titular es el embajador Miguel Marín Bosch, cuenta con un funcionario que se ocupa del área de Derechos Humanos en el marco de Naciones Unidas y que atiende

(129) Minnesota Advocates for Human Rights, *No Double Standards in International Law: Linkage of NAFTA with hemispheric system of human rights enforcement is needed*, Dec. 1992, p. 2.

la defensa de los Derechos Humanos y el fortalecimiento de la democracia, supone revisar también el tema del desarrollo a partir de la equidad en el acceso a los mercados, a los capitales y a las nuevas tecnologías.

Enfatizó: "No es casual que la estabilidad democrática florezca donde existen estabilidad económica y crecimiento. No es tampoco casual que la violación de los Derechos Humanos tenga mayor recurrencia donde la pobreza, el analfabetismo y la enfermedad hace presa de la población". (131)

Expuso que en el ámbito de la justicia social, condición insustituible para la paz, persiste en el mundo una deuda social que es necesario saldar, pues sin ello resulta utópico pensar en avance democrático o en una seguridad y en una paz generalizadas y permanentes.

Para finalizar, apuntó que la globalización de la economía, hecho innegable de nuestro tiempo, debe conciliarse con la existencia de una pluralidad de naciones soberanas, cuya personalidad y voluntad de existencia no puede negarse, menos aún violentarse, sin graves riesgos para la paz. Subrayó que sólo a partir del respeto a la soberanía de cada nación y el derecho de autodeterminación de cada pueblo podremos construir consensos políticos más amplios y duraderos; sólo con base en esa conciencia y en una renovada solidaridad, podremos sostener en el tiempo acciones de efectiva justicia en la esfera social.

(131) *Ibidem*.

Así, los Derechos Humanos en el ámbito internacional aparecen en el discurso pronunciado por el presidente Salinas -de manera ciertamente tardía- como un concepto básico para orientar la acción de las naciones que integran la ONU.

Como se aprecia claramente, no existe correspondencia entre el discurso político internacional sobre la relevancia de los Derechos Humanos y el aparato orgánico nacional para encarar el reto. Sin embargo, debe hacerse hincapié en que no se trata de aumentar la burocracia, sino que la estructura resulte eficiente y verdaderamente activa.

La nueva administración federal tendrá que hacerse cargo de esta circunstancia para que el discurso político sea congruente con la práctica cotidiana.

5.2.2 La Comisión Nacional de Derechos Humanos

Como se explica en el segundo capítulo de este trabajo, uno de los retos más importantes que enfrentó la administración del presidente Salinas de Gortari fue atender la exigencia social en materia de respeto y protección de los Derechos Humanos.

En este contexto, el 5 de junio de 1990 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, responsable de promover y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa a los Derechos Humanos.

Entre las atribuciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, establecidas en el artículo tercero del Decreto, se encontraba la siguiente:

V. Representar al Gobierno Federal ante los organismos nacionales y, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, ante los internacionales, en cuestiones relacionadas con la promoción y defensa de los Derechos Humanos;

Esta situación no era compatible con las características de un *Ombudsman*, ya que, como explica Jorge Carpizo:

"El *Ombudsman* es un órgano del Estado, no del gobierno. Es decir, es un órgano público creado por la Constitución o por la ley para que cumpla funciones públicas y cuyas atribuciones están expresamente señaladas por la propia ley, pero no es ni forma parte de ningún órgano de gobierno". (132)

Si la CNDH, como *Ombudsman*, no podía ser órgano del gobierno, entonces no podía, coherentemente, asumir su representación en los foros internacionales. En tal virtud, al publicarse la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en junio de 1992, decidió corregirse esta situación.

De conformidad con la citada Ley, la Comisión Nacional de Derechos Humanos es un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuyo objeto esencial es la protección, la observancia, la promoción, el estudio y la divulgación de los Derechos Humanos previstos por el orden jurídico mexicano y en los instrumentos jurídicos internacionales que México ha ratificado.

(132) Jorge Carpizo, *Algunas reflexiones sobre el Ombudsman y los Derechos Humanos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1992, p. 14.

Los órganos de la Comisión Nacional son: la Presidencia; el Consejo; las Visitadurías Generales; la Secretaría Ejecutiva y la Secretaría Técnica del Consejo.

De acuerdo con el artículo 22 de la Ley de la CNDH, la Secretaría Ejecutiva tiene las siguientes facultades y obligaciones:

- I. Proponer al Consejo y al Presidente de la Comisión Nacional, las políticas generales que en materia de Derechos Humanos habrá de seguir la Comisión Nacional ante los organismos gubernamentales y no gubernamentales, nacionales e internacionales.
- II. Promover y fortalecer las relaciones de la Comisión Nacional, con organismos públicos, sociales o privados, nacionales e internacionales, en materia de Derechos Humanos.
- III. Realizar estudios sobre los tratados y convenciones internacionales en materia de Derechos Humanos;
- IV. Preparar los anteproyectos de iniciativas de leyes y reglamentos que la Comisión Nacional haya de entregar a los órganos competentes, así como los estudios que los sustenten;
- V. Colaborar con la Presidencia de la Comisión Nacional en la elaboración de los informes anuales, así como de los especiales;
- VI. Enriquecer, mantener y custodiar el acervo documental de la Comisión Nacional, y
- VII. Las demás que le sean conferidas en otras disposiciones legales y reglamentarias.

El programa de trabajo de la Comisión Nacional correspondiente a 1994-1995 establece las siguientes metas dentro del programa de asuntos internacionales: (133)

(133) Comisión Nacional de Derechos Humanos, **149 Compromisos por los Derechos Humanos, Mayo 1994-Mayo 1995**, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1994, p. 15.

1. Intensificar la cooperación, intercambio de información y de experiencias con Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, de acuerdo con lo aprobado en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en Viena, Austria, en junio de 1993.
2. Con objeto de promover la creación y fortalecimiento de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, en especial en América Latina, preparar una obra que contenga los documentos relativos al status de las Instituciones Nacionales y los trabajos que éstas han realizado en conjunto a partir de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993.
3. Realizar en la ciudad de México una reunión de Instituciones Nacionales de Protección y Promoción de Derechos Humanos de América Latina.
4. Dar respuesta a las solicitudes de información de personas y organismos internacionales no gubernamentales de Derechos Humanos.
5. Revisar todos aquellos instrumentos internacionales ratificados por México, en los cuales se han formulado reservas o declaraciones interpretativas, con objeto de analizar en qué casos pudiera ser pertinente su retiro.
6. Promover, con los organismos no gubernamentales de Derechos Humanos, que los instrumentos internacionales ratificados por México en la materia sean conocidos, valorados y respetados.

De esta forma, la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Nacional está a cargo de las relaciones internacionales del *Ombudsman* federal, no de las relaciones internacionales de México en materia de Derechos Humanos.

Para concluir, debemos señalar que cada día más países aceptan la institución del *Ombudsman* y la han fortalecido, independientemente de las diferencias entre sus respectivos sistemas jurídicos. En Europa Occidental sobresalen: Francia, Gran Bretaña, España, Suecia, Dinamarca y Holanda. Entre los países europeos ex-socialistas que han incorporado a su legislación esta figura se puede mencionar a Checoslovaquia, Hungría y Polonia.

En el caso de América Latina, esta corriente adquiere cada vez mayor presencia. México, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Puerto Rico, Perú, Argentina, Colombia y Paraguay cuentan con un *Ombudsman*.

En consecuencia, podemos sentirnos optimistas de que cada vez un mayor número de países en todo el mundo cuentan con una institución para fortalecer los sistemas democráticos y el Estado de Derecho; para reforzar los controles sobre el poder público y, especialmente, para lograr una mayor y mejor defensa y protección de los Derechos Humanos.

CONCLUSIONES

1. El reconocimiento, la protección, la defensa y la promoción de los derechos fundamentales es resultado de un proceso histórico gradual y expansivo. Gradual, porque surgió junto con la Humanidad misma y evoluciona constantemente: inició con la lucha por el reconocimiento de los derechos esenciales o naturales y, poco a poco, fue avanzando hacia la protección, defensa y promoción de los Derechos Humanos. Expansivo, porque los derechos originalmente reconocidos y protegidos han ido creciendo en número y extensión; cada vez son más y abarcan los diversos aspectos de la vida del hombre, en todo el mundo.

2. La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 representa un parteaguas en el movimiento por los Derechos Humanos. A partir de su proclamación, la igualdad, la libertad, la seguridad jurídica, la idea de participación democrática y la división de poderes se establecen en la Ley como resultado de la voluntad popular, lo que significa su constitucionalización. Desde entonces y hasta nuestros días, Derechos Humanos y soberanía nacional aparecen como un binomio natural.

3. En México, el tema de los Derechos Humanos ha estado presente aún desde antes de la consumación de la independencia; muestra de ello es la expedición de los bandos de Hidalgo sobre la abolición de la esclavitud en 1810. Posteriormente, las diferentes constituciones promulgadas a lo largo de nuestra historia han tenido un apartado relativo a los derechos fundamentales; debe destacarse que el capítulo de garantías individuales que contiene la Constitución de 1917 es muy completo y ha sido incluso imitado por otros

países. Así, el problema en México no ha sido la falta de reconocimiento jurídico de los Derechos Humanos, sino su efectivo respeto y tutela.

4. Indudablemente, el principal mecanismo de protección de los derechos fundamentales en nuestro país ha sido el juicio de amparo, cuyo objetivo es defender a los particulares de los atropellos de la autoridad. Sin embargo, debido a múltiples circunstancias, esta institución se ha vuelto prácticamente inaccesible para las grandes mayorías nacionales, lo que provoca graves injusticias. En este sentido, resulta indispensable volver al espíritu original de esta institución y a la vez modernizarla a fin de garantizar el efectivo resarcimiento de violaciones a los Derechos Humanos.

5. Durante la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) se reconoció que en nuestro país ocurren violaciones a los Derechos Humanos y se emprendieron una serie de medidas para corregir esta situación. Con la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y, posteriormente, el establecimiento a nivel constitucional un sistema de protección no jurisdiccional conformado por 33 organismos públicos de Derechos Humanos, se dio un avance en la materia. Sin embargo, la labor de estos organismos debe perfeccionarse y, sobre todo, debe ir acompañada de una más firme y auténtica voluntad política de las autoridades para castigar a los responsables de violaciones a los Derechos Humanos y fortalecer la cultura del respeto a estos derechos.

6. La soberanía es el principio sobre el cual deben basarse las relaciones en la sociedad internacional. Sin embargo, durante mucho tiempo, la interpretación estricta de este concepto negó a la comunidad internacional la posibilidad de

tomar parte en la relación entre un Estado y sus nacionales, aún tratándose de graves violaciones a los Derechos Humanos; el caso más patético ocurrió con el nazismo durante la Segunda Guerra Mundial. Los crímenes cometidos entonces, entre otros factores, hicieron surgir la convicción de que el respeto de los derechos fundamentales del hombre no es una cuestión exclusiva de cada Estado, sino del interés general de la comunidad internacional. Así, los Derechos Humanos han dejado de ser una expresión del principio de la soberanía nacional, para convertirse en un punto central de atención de la comunidad internacional.

7. La internacionalización de los Derechos Humanos de ninguna manera debe suponer la posibilidad de que una causa humanitaria se convierta en pretexto para la intervención extranjera, como ha ocurrido en los casos de Somalia o Haití.

8. La Carta de las Naciones Unidas establece que uno de los propósitos de la Organización es promover el desarrollo y estímulo del respeto a los Derechos Humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión. Sin embargo, esta labor se ha visto obstaculizada por las reticencias que manifiestan muchos Estados para adquirir obligaciones de hacer efectivos los Derechos Humanos en sus respectivos sistemas jurídicos nacionales. En México es deseable y posible avanzar en tales reconocimientos internacionales.

9. Los pactos internacionales sobre Derechos Humanos son la expresión jurídica de la filosofía contenida en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 pero, ante la inexistencia de una real autoridad

supranacional que los haga exigibles, poseen considerables limitaciones. En este sentido, surge la necesidad de una autoridad capaz de imponer a los Estados que violen Derechos Humanos la sanción y la reparación del daño correspondientes.

10. Los argumentos expresados por los representantes de algunos países durante la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993, acerca de que países con niveles de desarrollo diferentes o con tradiciones históricas y culturales diversas tienen también una concepción y una praxis diferenciada con respecto a los derechos fundamentales, constituye un obstáculo para el fortalecimiento de la cultura internacional de protección de los Derechos Humanos. La tortura, el racismo, la xenofobia y las desapariciones motivadas políticamente, entre muchas otras transgresiones a la dignidad humana, no deben ser toleradas por ningún credo o cultura, ni pueden ser justificadas por las demandas de desarrollo económico o conveniencia política. El que cada uno de nosotros provenga de diferentes culturas, no nos absuelve de nuestra obligación de respetar los Derechos Humanos.

11. Los cambios que ha vivido el mundo en los últimos años han planteado a la comunidad internacional grandes retos en el ámbito de los Derechos Humanos, mismos que no han sido atendidos oportunamente. Esta situación ha dado lugar a severos cuestionamientos acerca de la efectividad de los mecanismos existentes en el marco de la Organización de las Naciones Unidas en materia de Derechos Humanos.

12. Es necesario establecer una mayor coordinación entre los diversos órganos, mecanismos y procedimientos internacionales relativos a los

Derechos Humanos y así evitar la duplicación de sus tareas. La Organización de Naciones Unidas, a través del Centro de Derechos Humanos, puede dirigir estas acciones.

13. Uno de los logros más importantes de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993 se refiere al reconocimiento de que todos los Derechos Humanos son universales, indivisibles e interdependientes, y que están relacionados entre sí. De esta forma, la comunidad internacional debe tratarlos en forma global y equitativa, y darles a todos el mismo peso.

14. Los gobiernos de todos los Estados deben incorporar a su legislación nacional las normas contenidas en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos y reforzar los órganos de la sociedad, las estructuras y las instituciones nacionales que protegen y promueven los Derechos Humanos.

15. El universalismo y el regionalismo en materia de protección internacional de Derechos Humanos no son fórmulas excluyentes. Por el contrario, constituyen dos maneras de encarar el reto, mismas que deben complementarse para sumar ventajas y obtener mejores resultados.

16. En el único marco donde la internacionalización de los Derechos Humanos ha dado pasos más firmes, con una incipiente autoridad supranacional, es en el Consejo de Europa, que reúne a los países europeos con sociedades relativamente homogéneas en su cultura jurídica y política. La posibilidad del individuo de dirigirse directamente a la Comisión de Derechos Humanos, con lo que se convierte en sujeto del derecho internacional, es un dato que debe destacarse.

17. El mundo contemporáneo, marcado con el signo de la globalización, identifica en la protección y promoción efectiva de los Derechos Humanos una premisa básica para conseguir y consolidar distintos tipos de asociación económica, comercial, financiera, etc.

18. Como resultado de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, surge la necesidad de fortalecer una política común de Derechos Humanos entre los Estados parte. México, Estados Unidos y Canadá deben adoptar a la brevedad los mecanismos para fortalecer sus obligaciones internacionales sobre Derechos Humanos. No hacerlo sería permitir la existencia de un doble parámetro: el país que viole las leyes comerciales será sancionado, pero el que viole Derechos Humanos, no. En consecuencia, los tres países deben ratificar la Convención Americana de Derechos Humanos y aceptar las facultades de la Comisión Interamericana para conducir investigaciones en cada país, además de aceptar la jurisdicción obligatoria de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

19. Existe una vinculación directa entre el ejercicio de la democracia y el respeto a los Derechos Humanos. Los derechos políticos son, esencialmente, Derechos Humanos.

20. La verdadera modernización de México requiere el abandonar acciones que cuestionan la vigencia de los Derechos Humanos. No puede hablarse de desarrollo, democracia y modernidad en un Estado en donde los Derechos Humanos no se respetan y protegen efectivamente.

21. Durante la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) se realizaron avances en materia de protección y promoción de los Derechos Humanos en nuestro país. Sin embargo, las acciones que se realizaron en el ámbito interno, no tuvieron la misma expresión en el ámbito internacional.

22. México ha participado de manera incompleta en el proceso de internacionalización de los Derechos Humanos. Prueba de ello son las reservas formuladas a diversos instrumentos internacionales sobre la materia; la no aprobación de los Protocolos Facultativos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; la no aceptación de la jurisdicción obligatoria de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y las reticencias mostradas frente a los organismos internacionales no gubernamentales de Derechos Humanos.

23. México debe avanzar en la causa de la protección internacional de los Derechos Humanos. La próxima administración federal debe emprender medidas concretas en ese sentido, tales como la aprobación de los Protocolos Facultativos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la aceptación de la jurisdicción obligatoria de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

24. En una época de cambios tan rápidos y profundos como la actual, la idea de justicia no puede agotarse con el simple reconocimiento de los Derechos Humanos, sino que debe ir más allá, hacia la búsqueda de condiciones que permitan su protección y ejercicio efectivos, pero no como dogma, sino como una necesidad objetiva de la sociedad moderna.

25. El gran reto en materia de Derechos Humanos en nuestros días es encontrar cómo hacer más efectivos los instrumentos ya existentes para su defensa, además de emprender las reformas necesarias para que estos instrumentos de protección puedan llegar a todas las personas, en todos los Estados.

BIBLIOHEMEROGRAFIA

Buergenthal, Thomas, *et al.* **Manual Internacional de Derechos Humanos**, Caracas, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Editorial Jurídica Venezolana, 1990.

Carpizo, Jorge. **Algunas reflexiones sobre el Ombudsman y los Derechos Humanos**, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1992.

Carpizo, Jorge. **La Constitución Mexicana de 1917**, 4a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1980.

Carpizo, Jorge. "La Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Constitución Mexicana". En: **Los tratados sobre derechos humanos y la legislación mexicana**, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1981, pp. 31-37.

Carpizo, Jorge y Madrazo Jorge. "El Sistema Constitucional Mexicano". En: **Los Sistemas Constitucionales Iberoamericanos**, Madrid, Dykinson, 1992.

Comisión Nacional de Derechos Humanos. **Gaceta 90/0**, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, agosto de 1990.

Comisión Nacional de Derechos Humanos. **Gaceta 93/37**, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, agosto de 1993.

Comisión Nacional de Derechos Humanos. **Informe Anual. Mayo 1993-Mayo 1994**, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1994.

Comisión Nacional de Derechos Humanos. **149 Compromisos por los Derechos Humanos. Mayo 1994-Mayo 1995**, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1994.

Cuadra, Héctor. **La proyección internacional de los Derechos Humanos**, México, UNAM, 1970.

Díaz Muller, Luis. **Manual de Derechos Humanos**, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1992.

García Becerra, José Antonio. **Teoría de los Derechos Humanos**, México, Universidad Autónoma de Sinaloa, 1991.

Hersch, Jeanne (compilador). **El derecho de ser hombre**, París, UNESCO, 1973.

Hervada, Javier, y Zumaquero, José M. **Textos Internacionales de Derechos Humanos**, Pamplona, Ediciones Universidad de Navarra, 1978.

M'Baye, Keba y Ndiaye, Birame. "La Organización para la Unidad Africana", En: Vasak, Karel (editor general), **Las dimensiones internacionales de los derechos humanos**, 3 vols., Barcelona, Serbal/UNESCO, 1984, vol. III, pp. 755-814.

Madrazo, Jorge. "Cincuenta años de evolución de los Derechos Humanos". Revista **Universidad de México**, Núm. 516-517, enero-febrero de 1994.

Madrazo, Jorge. **Derechos humanos: el nuevo enfoque mexicano**, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

Martínez Báez, Antonio. "Correlaciones entre la Constitución y los Pactos de las Naciones Unidas". En: **Los tratados sobre derechos humanos y la legislación mexicana**, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1981, pp. 21-30.

Montaño, Jorge. "México y la defensa de los derechos humanos". En: **México y la paz**, México, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1986, pp. 145-150.

Noriega Cantú, Alfonso. **La naturaleza de las garantías individuales en la Constitución de 1917**, México, UNAM, Coordinación de Humanidades, 1967.

Ojeda, Marlo. **México: el surgimiento de una política exterior activa**, México, Secretaría de Educación Pública, 1986.

Osmańczyk, Edmund Jan. **Enciclopedia mundial de relaciones internacionales y Naciones Unidas**, Madrid, Fondo de Cultura Económica, 1976.

Peces-Barba, Gregorio *et al.* **Derecho Positivo y Derechos Humanos**, Madrid, Editorial Debate, 1987.

Rodríguez y Rodríguez, Jesús. "Cuestiones Fundamentales. Las Declaraciones Francesa y Universal de los Derechos Humanos". En: **Estudios sobre Derechos Humanos, Aspectos Nacionales e Internacionales**, Col. Manuales, 90/2, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1990.

Rozental, Andrés. **La política exterior de México en la era de la modernidad**, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

Sayeg Helú, Jorge. **El Constitucionalismo Social Mexicano. La Integración Constitucional de México (1808-1988)**, México, Fondo de Cultura Económica, 1991.

Schwelb, Egon y Alston, Philip. "Las instituciones principales y otros organismos fundados según la Carta". En: Vasak, Karel (editor general), **Las dimensiones internacionales de los derechos humanos**, 3 vols., Barcelona, Serbal/UNESCO, 1984, Vol. II, pp. 329-425.

Seara Vázquez, Modesto. **La política exterior de México**, 3a. ed., México, Harla, 1985.

Seara Vázquez, Modesto. **Tratado General de la Organización Internacional**, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1985.

Secretaría de Gobernación. **1789-1989, Bicentenario de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano**, México, Secretaría de Gobernación, 1989.

Sefchovich, Sara. "Los Derechos Humanos: Teoría, práctica, filosofía, utopía", **Eslabones**, No. 8, Julio-Diciembre 1994, México, Sociedad Nacional de Estudios Regionales, A.C., pp. 6-46.

Sefchovich, Sara. "Entrevista a Sergio Aguayo, Presidente de la Academia Mexicana de Derechos Humanos", **Eslabones**, No. 8, Julio-Diciembre 1994, México, Sociedad Nacional de Estudios Regionales, A.C., pp. 56- 65.

Sefchovich, Sara. "Entrevista a Isabel Molina, Ex-Secretaria de la Comisión de Derechos Humanos del PRD", **Eslabones**, No. 8, Julio-Diciembre 1994, México, Sociedad Nacional de Estudios Regionales, A.C., pp. 80-85.

Sepúlveda, César. "La internacionalización de los derechos del hombre: expansión y movimiento. Algunos obstáculos para su progreso actual", **Boletín Mexicano de Derecho Comparado**, Año XXI No. 61, Enero-Abril 1988, México, UNAM.

Sepúlveda, César. "México, la Comisión Interamericana y la Convención Americana sobre Derechos Humanos". En: **La protección internacional de los Derechos del Hombre**, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1983, pp. 191-208.

Stavenhagen, Rodolfo. "México y las minorías étnicas". En: **México y la paz**, México, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1986, pp. 160-164.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. **El Amparo Mexicano y los Derechos Humanos**, México, H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1975.

Szabo, Imre. "Fundamentos históricos de los Derechos Humanos y desarrollos posteriores". En: Vasak, Karel (editor general), **Las dimensiones internacionales de los derechos humanos**, 3 vols., Barcelona, Serbal/UNESCO, 1984, vol. I, pp. 36-74.

United Nations. **Human Rights. A Compilation of International Instruments**, United Nations, Centre for Human Rights, 1989.

United Nations. **World Conference on Human Rights. Information for Conference Participants**, Geneva, United Nations, 1993.

Van Boven, Theodoor C. "El derecho internacional positivo sobre derechos humanos". En: Vasak, Karel (editor general), **Las dimensiones internacionales de los derechos humanos**, 3 vols., Barcelona, Serbal/UNESCO, 1984, vol. I, pp. 136-167.

Van Boven, Theodoor C. "La Comisión de Derechos Humanos". En: **La Protección Internacional de los Derechos del Hombre. Balance y Perspectivas**, México, UNAM, 1983.

Vasak, Karel. "Instituciones regionales para la promoción y protección de los Derechos Humanos". En: Vasak, Karel (editor general), **Las dimensiones internacionales de los derechos humanos**, 3 vols., Barcelona, Serbal/UNESCO, 1984, vol. III, pp. 615-621.

Vasak, Karel. "Los criterios distintivos de las instituciones". En: Vasak, Karel (editor general), **Las dimensiones internacionales de los derechos humanos**, 3 vols., Barcelona, Serbal/UNESCO, 1984, vol. II, pp. 307-326.

Yamane, Hiroko. "Asia y los Derechos Humanos" En: Vasak, Karel (editor general), **Las dimensiones internacionales de los derechos humanos**, 3 vols., Barcelona, Serbal/UNESCO, 1984, pp. 841-867.

DOCUMENTOS

Amnesty Internacional, **World Conference on Human Rights. Facing Up to the Failures: Proposals for Improving the Protection of Human Rights by the United Nations**, AI Index: IOR 41/16/92, December 1992.

López Portillo, José, **Exposición del Poder Ejecutivo de la Unión sobre los Pactos y Convenciones Internacionales que promueven la Protección de los Derechos Humanos**, México, 1980.

Minnesota Advocates for Human Rights, **No Double Standards in International Law: Linkage of NAFTA with hemispheric system of human rights enforcement is needed**, December 1992.

United Nations, **Status of the International Human Rights Instruments (as at 1 June 1994)** Press Release HR/94, United Nations Information Service, Office at Geneva, 1 June 1994.

INFORMACION PERIODISTICA

Bracamontes, Federico, (Director General). **Diario de México**, México, 1993.

Díaz Redondo, Regino, (Director General). **Excélsior**, México, 1994.

Ealy Ortiz, Juan Francisco, (Director General). **El Universal**, México, 1993.

Payán Veiver, Carlos, (Director General). **La Jornada**, México, 1993-1994.