

## **Conferencia Magistral**

### **“Política exterior para la promoción y defensa de los derechos humanos”**

**Embajador Juan Manuel Gómez Robledo<sup>1</sup>**  
**Subsecretario de Asuntos Multilaterales de la SRE**

Debo decir, en primer lugar, que el simple hecho de que estemos congregados para dar inicio a los trabajos preparatorios del Programa Nacional de Derechos Humanos es motivo de profunda satisfacción para la Cancillería y para el Gobierno Federal en su conjunto, porque es una muestra palpable de que la protección de los derechos humanos, el mejoramiento de los estándares en la materia en México forma parte integral de la agenda del Presidente Calderón. Lo hemos dicho una y otra vez, está ya contenido en el Plan Nacional de Desarrollo, pero aún así era importante iniciar a la brevedad los trabajos del Programa Sectorial sobre Derechos Humanos, algo muy importante, algo que tuvimos en la administración pasada, pero en la segunda mitad y ya hacia el final.

Poder contar con este programa, que se pueda desarrollar en los próximos cinco años de gobierno, va a ser una herramienta extraordinaria para avanzar en las políticas públicas en la materia. Y desde luego la Cancillería es parte de este esfuerzo y aportará siempre su contribución en la esfera de su competencia. En la agenda internacional, como todos ustedes saben, en materia de derechos humanos ha experimentado cambios muy importantes por una cuestión simplemente muy sencilla: Más allá de los fenómenos de la

---

<sup>1</sup> Estudió la licenciatura en Derecho en la Universidad de París, es maestro en Derecho Internacional por la Universidad de París, así como en Relaciones Internacionales por el Instituto de Estudios Políticos de París. Es miembro del Servicio Exterior Mexicano desde 1988, fue representante permanente alterno de México ante la Organización de los Estados Americanos (OEA), en Washington. También ocupó el cargo de consejero en la Misión Permanente de México ante los Organismos Internacionales con sede en Ginebra. Ha participado en numerosas delegaciones de México en reuniones internacionales. Ha sido asesor del Secretario de Relaciones Exteriores y estuvo a cargo de la dirección del área para Europa Occidental. Ingresó por concurso de oposición a las Naciones Unidas donde se desempeñó como Oficial Jurídico Adjunto en la oficina del Consultor Jurídico. Es profesor de Derecho Internacional, ha impartido clases en El Colegio de México, en la Universidad Iberoamericana, en el Instituto Tecnológico Autónomo de México. Es autor de varios artículos importantes en temas de derecho internacional, así como de la Organización de Naciones Unidas. Actualmente funge como Subsecretario de Asuntos Multilaterales de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

llamada globalización o mundialización, es un hecho que nadie cuestiona ya que los derechos humanos han llegado a formar parte de los bienes jurídicos tutelados por la comunidad internacional en su conjunto.

Si bien su protección recae primordialmente en el Estado, cuando esto no ocurre así u ocurre de manera deficiente, o cuando el Estado requiere algún tipo de apoyo, la comunidad internacional está para ayudarle. México ha sido uno de los países que más ha contribuido a esta evolución de la doctrina y del derecho internacional de derechos humanos con esta visión. Y México ha sabido no sólo hacer grandes contribuciones al desarrollo de nuevas normas de derecho internacional, creo que desde la Declaración Universal de Derechos Humanos, podemos decir, hemos sido un actor constante; pero lo que ha pasado, lo que ha ocurrido, especialmente a raíz de la alternancia política en nuestro país en 2000, es que la política exterior de México ha utilizado el andamiaje jurídico internacional, el conjunto de mecanismos de protección de derechos humanos como una herramienta privilegiada para promover el cambio interno. Y eso debemos tenerlo muy claro.

El anclaje que hemos hecho de las políticas públicas en el ámbito internacional -unos reforzando a las otras- es un elemento fundamental para atender esta política de apertura total al escrutinio internacional en materia de derechos humanos. Todos saben que México ha mantenido una política de apertura total, que se manifiesta a través de dos grandes acciones: una invitación permanente a todos los mecanismos regionales y universales en la materia y -dos- la aceptación de la competencia de todos los órganos que crean los Tratados de Derechos Humanos para recibir quejas y peticiones individuales.

Sin duda alguna, el gran parte aguas fue la aceptación de la competencia obligatoria de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en diciembre de 1998, pero a partir de ahí hemos aceptado todas y cada una de las instancias creadas por los Tratados. La última que vamos a enviar próximamente al Senado es la del Comité de la Convención de Trabajadores Migrantes. Entonces, creo que si tenemos en mente que concebimos a la política exterior como un instrumento efectivo para la promoción y protección de los derechos humanos, el fortalecimiento democrático con vistas a dotarnos de las mejores políticas públicas, entenderemos que estas políticas públicas, para ser eficaces, deben no solo ser congruentes con el marco jurídico internacional y poder aterrizar correctamente los

estándares internacionales en nuestro ámbito interno, sino deben tener -sobre todo- el concurso de todas las fuerzas del país y, desde luego, de la sociedad civil.

En ese sentido, el Presidente Calderón ha planteado, desde el principio de su gestión, que se privilegie también la cooperación internacional, no sólo porque México tiene un papel muy activo en el exterior, como quedó demostrado recientemente con la Presidencia mexicana del Consejo de Derechos Humanos -por solo tomar un ejemplo- o la Iniciativa de la Convención Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, sino sobre todo porque pensamos que en el contexto de la protección de los derechos humanos, la cooperación internacional es fundamental. Todos los países enfrentamos problemas, retos, rezagos, insuficiencias en la materia, y sólo con la cooperación internacional podemos mejorar nuestra situación interna.

Quiero entonces, después de esta introducción, tratar de esbozar, de manera muy, muy esquemática, en qué consiste la política exterior de México en la materia. Como dije, en primer lugar, la apertura al escrutinio internacional y la colaboración permanente y activa con todos los mecanismos de derechos humanos. La Comisión Interamericana ha visitado México por segunda ocasión este año, lo hizo el Relator -también- para Venta de Niños; estuvo aquí la Secretaria General de Amnistía Internacional y a lo largo del sexenio vendrán otros mecanismos.

Es importante, desde luego, dar seguimiento a sus recomendaciones. Eso es algo muy importante y es algo que hacemos en el marco de la Comisión de Política Gubernamental de Derechos Humanos, que de instancia de coordinación del Gobierno Federal, con la participación e la sociedad civil, ha constituido una herramienta muy importante para consensar las políticas públicas. Luego, el tema de la armonización legislativa al que ya me referí, para hacer compatibles las disposiciones legales internas -ya sea a nivel federal o estatal- con los Tratados Internacionales de los que México es parte. Y aquí debemos ser muy claros en que el Artículo 133 Constitucional, a pesar de su claridad, no ha sido suficiente para que los Tratados, en efecto, sean implementados, invocados en el ámbito interno.

Hace falta legislación de implementación y hace falta también porque, como ustedes saben, muchos de estos Tratados no son autoaplicativos y requieren medidas internas para que se

conviertan en una realidad. El fortalecimiento institucional -y es fortalecimiento institucional lo que estamos haciendo ahora- es dotarnos de un Programa Nacional para el período 2008-2012; la atención a las recomendaciones que ya mencionaba y como el año 2006, sustentamos seis Informes ante seis distintos comités y hemos recibido recomendaciones derivadas de la sustentación de esos informes y hay que darles seguimiento, pero por supuesto continuar con una participación activa y responsable en todos los foros internacionales.

Es evidente que desde un punto de vista de vinculación de México en los Tratados en la materia, se ha avanzado muchísimo en el sexenio pasado. Se ratificaron 14 o 15 Tratados importantes en la materia. Muchos que estaban guardados, como la Convención sobre la Prescripción de los Crímenes de Guerra y lesa humanidad, o la Convención Interamericana de Desaparición Forzada, y en la labor de actualización legislativa, en ese sentido está prácticamente agotada, habiendo ratificado el Estatuto de Roma que crea la Corte Penal Internacional, queda ya muy poco por ratificar, queda por ratificar la de discapacidad, desde luego; la nueva de desaparición forzada, la de Naciones Unidas; el Protocolo Dos adicionado a los convenios de Ginebra sería otro.

Pero no veo más, y tampoco veo muchas más iniciativas en el corto plazo, para dotarnos de nuevas normas en la materia. Y hay que ser muy claro de que hay una tendencia también a poner un freno, una especie de atomización de la protección de los derechos humanos. Contamos ya con ocho grandes Convenciones, cada una con su Comité de seguimiento. Entonces, lo que nos hemos propuesto con la Secretaría de Gobernación y las dependencias del gobierno federal en su conjunto es más bien, lograr una mejor implementación interna. Creo que en este contexto, el marco de que nos hemos dotado nos permite, el marco institucional nos permite hacer una serie de propuestas.

Creo que la primera es, y es algo de lo que todos ustedes saben mucho, se ha debatido mucho, pero quiero insistir mucho en ello. El tema de la incorporación del derecho internacional al derecho interno. Es un tema, como dije hace un segundo, no del todo resuelto por el 133 constitucional, por las razones que ya esgrimí, pero hay una más de fondo. No tenemos en nuestro orden jurídico interno, manera de incorporar el derecho

internacional consuetudinario. Sólo los Tratados son los que están contemplados por la Constitución.

Ni siquiera las fuentes generales de derecho o los precedentes jurisprudenciales. La Constitución habla de tratados y punto. Y todos sabemos que en esta materia, el derecho consuetudinario tiene una enorme importancia, a través por ejemplo, de los fallos de los Tribunales, como la Corte Interamericana; a través de las opiniones consultivas de la misma Corte Interamericana; a través de las recomendaciones generales que hacen los Comités creados por Tratados, que interpretan el Tratado que tienen a su cargo. Se ha conformado un conjunto de normas que están en constante evolución, y que no hemos, y es estrictamente jurídico, logrado incorporar en el ámbito interno. Y a pesar de tener un catálogo de garantías individuales muy importante en la Constitución, todos sabemos que la normativa internacional ha evolucionado mucho de 1917 a la fecha.

De tal suerte que el tema de la Reforma Constitucional sobre Derechos Humanos es un tema que merece la mayor atención. Si bien es muy importante avanzar en dotarnos de leyes generales sobre estas materias, y de ordenamientos también a nivel estatal y local y municipal, si tuviéramos una norma en la Constitución que le diera rango constitucional a los tratados, o más bien a las normas protectoras de la persona humana, contenidas en los Tratados de los que México es parte, sería un avance extraordinario. El juez local, la autoridad local no tendría ya mayor remedio que invocar y aplicar la norma contenida en el Tratado. Y esto es algo que han hecho todos, prácticamente todos los países de América Latina, y que en donde México sigue un poco a la zaga.

El problema es que hasta ahora, y pese al avance tan importante que dio la Suprema Corte de Justicia en enero de este año, seguimos teniendo una doctrina de inferioridad del derecho internacional, respecto al derecho interno. No somos el único país al respecto, pero siento que estamos en efecto, yendo en contra de las mejores corrientes de la comunidad internacional. La mayoría de los países que se han dotado de constituciones en los últimos veinte años, tienen una cláusula en la que se reconoce la superioridad del derecho internacional respecto al derecho interno.

Es muy difícil de entender en nuestra cultura jurídica, sin duda alguna, y por eso, el criterio de la Suprema Corte, que ojalá se vuelva jurisprudencia, en el sentido de que si bien los

tratados están por debajo de la Constitución, pero están ya por encima del derecho federal y local, es un avance extraordinario, va en la dirección correcta y esto va a alentar cada vez más a los litigantes a invocar tratados, pero aún así es insuficiente. Quiero tomar como ejemplo, toda vez que ya se comentó que yo estudié Derecho, no en México, sino en Francia, el caso de la Constitución Francesa. En ésta se reconoce la superioridad del derecho internacional sobre el derecho interno, sujeto a la condición de reciprocidad.

Esto es válido para la inmensa mayoría de los tratados, pero no es válido para el derecho internacional de los derechos humanos. La aplicación de un tratado multilateral sobre derechos humanos no está sujeta a una condición de reciprocidad. El hecho de que Somalia o Sudán no aplique el tratado no quiere decir que yo no lo tenga que aplica, porque lo que está en el corazón del tratado es la protección de la persona humana y eso es independiente de la reciprocidad en la relación de México con los demás países. Si no fuera por eso, sería una cláusula perfecta y muchos países, la constitución más avanzada en ese terreno en el ámbito interamericano, en el ámbito regional, es la venezolana.

Tenemos que encontrar la manera de constitucional los tratados internacional de derechos humanos, no el tratado como tal, no merece darle rango constitucional a una serie de normas adjetivas, pero sí a la norma sustantiva. Es importante abarcar el mayor número de ámbitos, no nada más derechos humanos "*tritus ensu*", no también derecho internacional humanitario y esta nueva materia híbrida, que es el derecho penal internacional que no es un poco de todo. Ese es uno de los temas importantes que tenemos en el tintero, sabemos todos que es un tema que preocupa a los partidos políticos, en el marco de la actual reforma del Estado y yo creo que el gobierno federal debe poder participar activamente en estas discusiones y ojalá se llegara a algo que pudiera tener un efecto fundamental.

No resolvería, sin duda alguna, el resto de la incorporación del derecho internacional al derecho interno, no, ahí seguiríamos teniendo un problema, no resolvería el tema del derecho consuetudinario, pero incluso quisiera yo ser más, tener más ilusiones y pensar en que esa cláusula también abarcara la interpretación que los tribunales dan al derecho internacional de los derechos humanos. Y ahí esto me lleva a otro tema muy importante que está en la agenda legislativa de este gobierno: tenemos que dotarnos también de leyes para poder cooperar con los órganos jurisdiccionales en materia de derechos humanos; por un

lado la Corte Penal Internacional, por otro lado la Corte Interamericana y la Comisión Interamericana.

Cuando el Ejecutivo Federal presentó al Legislativo su propuesta de enmienda constitucional para poder ratificar el Estatuto de Roma, habíamos pensado e algo de esta naturaleza algo muy amplio que abarcase la obligación del Estado de dar cumplimiento a los fallos de las cortes de derechos humanos, incluyendo la Corte Penal desde luego. En su momento, el Congreso de la Unión consideró que era algo muy ambicioso, que era algo que iba en contra de las mejores tradiciones jurídicas del país y no obstante que el país está vinculado sin embargo a los laudos arbitrales de todos los tribunales arbitrales en materia comercial, si no, no habría simplemente un Tratado de Libre Comercio con América del Norte, costó mucho trabajo que entendieran esto y finalmente por eso la cláusula que se contienen en el artículo de la Constitución, que permitió la ratificación del Estatuto de Roma, es mucho más sencilla y es simplemente una cláusula de reconocimiento a la jurisdicción de la Corte Penal.

Pero quisimos ir más lejos y la propuesta que se había presentado con la Secretaría de Gobernación en ese momento iba en esa dirección. De momento, lo que hay y está el dictamen del Senado desde noviembre del año pasado, es una ley reglamentaria del artículo 21 constitucional, para precisamente permitir la cooperación con la Corte Penal, que hay que tener muy claro que la Corte, independientemente de que una situación que haya ocurrido en México o un mexicano forme parte de una situación que está siendo examinada por la Corte, hay muchos otros momentos en donde debe cooperarse con la Corte.

Simplemente, que tal si la Corte nos pide que hagamos una diligencia ministerial, porque se piensa que en México se puede recabar un testimonio sobre una situación investigada en Uganda. Bueno, para eso necesitamos también tener las herramientas para cooperar con la Corte Penal, independientemente y yo siempre he pensado que jamás va a haber en nuestro país una situación que amerite que se active la jurisdicción de la Corte Penal internacional. Antes van a actuar los tribunales nacionales, no hay que olvidar que la jurisdicción se baja en el principio de complementariedad, la Corte para nosotros es ante un instrumento disuasivo y un instrumento de cooperación con las mejores causas de la humanidad. Esa ley

está pendiente de dictamen, no es iniciativa más bien dicho, tenemos que trabajar muy duro con el Senado al respecto.

Y la segunda, ésta la he comentado mucho en el marco de la Subcomisión de Armonización Legislativa de la Comisión de Política Gubernamental, es una iniciativa de ley general de cooperación con el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, un poco en el mismo sentido de lo que apuntaba hace un segundo para poder dar cumplimiento a las recomendaciones y fallos de la Comisión y Corte Interamericanas. Y aquí, para nosotros es fundamental el aspecto de la reparación. Tenemos que encontrar la manera de hacer realidad un fondo federal de reparaciones por violaciones graves a los derechos humanos, con base en estándares internacionales para que cuando desgraciadamente ocurran situaciones en donde se acredite la responsabilidad del Estado se pueda, por lo menos reparar conforme a derecho internacional.

En este contexto, en estas tareas, la participación de la sociedad civil es obviamente un componente fundamental de nuestra política externa en materia de derechos humanos. Quiero dar como ejemplo el hecho de que sin la sociedad civil jamás hubiéramos sido capaces de sacar adelante la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. La resistencia de los gobiernos fue inmensa, en buena medida, y que no se me enojen los colegas europeos que andan por aquí, porque les robamos la bandera, era una bandera europea, se la quitamos a Europa y no nos la perdonan. Pero pudimos sacar una convención que estaba en el tintero desde hacia más de 20 años, nosotros la sacamos en cinco años. Pero fue gracias a la sociedad civil.

Nunca en Naciones Unidas había habido una negociación en donde la sociedad civil está en pie de igualdad con los estados, participaba en todo, incluso en las reuniones de negociación supuestamente informal, estaba la sociedad civil. Es un ejemplo extraordinario. O lo otro que tengo en mente, fue el de la Convención sobre la Erradicación de Minas Antipersonal, pero que técnicamente no se llevó a cabo en el marco de las Naciones Unidas, sino en un foro separado.

Entonces creo que esto es algo que debemos fortalecer obviamente en México, la participación más amplia, plural, de la sociedad civil organizada. Y quiero simplemente mencionar, un poco para dar una idea más completa de lo que queremos hacer, que

independientemente de esas dos grandes iniciativas que mencioné, o tres grandes iniciativas, la Reforma Constitucional y las dos leyes de cooperación con los tribunales.

Tenemos también que avanzar en la implementación de ciertos compromisos internacionales, como por ejemplo el protocolo adicional a la Convención de Palermo sobre Crimen Transnacional Organizado, en el protocolo en materia de tráfico y trata de personas. Nos urge una ley para prevenir y sancionar la trata de personas, nos urge por la problemática en las dos fronteras, norte y sur; tenemos muchas esperanzas de que se logre en este período legislativo. Como ustedes saben, el Senado había aprobado una versión, se fue a la Cámara de Diputados, se le hicieron cambios, regresa a la Cámara de Senadores, no más tarde que ayer, lo comenté con el diputado César Camacho, que fue el gran impulsor de esto en el Senado y ahora en la Cámara de Diputados. La fracción parlamentaria del PAN, desde luego ha sido esencial, crucial en este esfuerzo y esperamos poderlo resolver a la brevedad. Pero así como ésta, tenemos que identificar las que son más urgentes.

Y otra cosa que es muy importante, es también el tema de la cooperación con las instituciones o entidades que nos puedan brindar su experiencia, a veces sus recursos financieros también, para mejorar nuestra situación. Doy como ejemplo el Acuerdo de Cooperación en Derechos Humanos con la Comisión Europea, que funcionó hasta hace un mes y que estamos ahora en proceso de renovar con la Comisión Europea para 2008-2010, bueno, 2011, de 2008 a 2011. Ese programa, que fue un programa de 800 mil euros, nos permitió llevar a todos los rincones del país una labor de difusión sobre los tratados de derechos humanos.

Quisiéramos que en esta etapa fuéramos algo un poco más concreto, digo, no nada más difusión, sino acciones de capacitación en los estados del país, y esperamos poder concluir la negociación con la Comisión Europea antes de diciembre. El Consejo de Europa, en donde México no es miembro, como tampoco lo es de la Unión Europea, desde luego, pero donde tenemos un asiento de observador; el Consejo de Europa puede también brindarnos su cooperación -por ejemplo- en materia de investigación forense. Hay un ofrecimiento en la materia.

Aún un país del tamaño de México, con el nivel de desarrollo que tenemos, necesitamos a veces de la experiencia de otros y para eso están las instituciones de Naciones Unidas y de

la OEA, y eso explica también por qué en la construcción del nuevo Consejo de Derechos Humanos insistimos tanto en este enfoque de cooperación. Independientemente de que -a veces- desgraciadamente hay que señalar con el dedo flamígero a quienes no cumplen, eso por sí solo no es suficiente si no lo acompañamos con acciones de cooperación y por eso México tiene tanta fe en el mecanismo de revisión periódica universal que se creó en el marco del Consejo, para que todos seamos evaluados bajo los mismos criterios, en los 192 Estados, y que al cabo de esa evaluación, se identifiquen las acciones de cooperación.

Por eso -y no sé si aquí esté presente algún representante del Alto Comisionado- es tan importante haber duplicado los recursos de la Alta Comisionada. No se pueden entender los recursos tan cuantiosos que tiene ella ahora -serán siempre insuficientes pero realmente son muy cuantiosos si se comparan tan sólo con los que tenía en 2004- si no se piensa que esos recursos sirven para apoyar a los países que los necesitan. Las dos cosas van de la mano y por eso estamos muy orgullosos del papel que desempeñó la Presidencia mexicana -en la persona del Embajador De Alba- en la construcción institucional del Consejo.

Creo también poder decir que entre las acciones importantes de los últimos meses, que ha dado lugar a cierto debate en los medios, y con eso concluiría, es el del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura. Otra vez una medida interna para dar cumplimiento a un Tratado, al Protocolo facultativo de la Convención en materia de Tortura; es el mecanismo más inclusivo de que nos hayamos jamás dotado para prevenir un crimen tan abominable como el de la tortura y este mecanismo que hemos establecido en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos va a permitirnos mejorar la situación que todavía existe -desgraciadamente- en la materia en México, no como resultado de una política de Estado obviamente sino como resultado de las carencias institucionales, de los rezagos históricos, etcétera. Tiene que quedar absolutamente claro que ese mecanismo lo creamos en el marco de la Comisión Nacional porque así lo permite y lo prevé el Protocolo en la materia. No fue una decisión arbitraria del Gobierno Federal, es una de las posibilidades que ofrecía el Protocolo.

Y la otra hubiera sido, a lo mejor, crear una cosa totalmente nueva, por ley, pero eso nos hubiera llevado muchísimo tiempo; por lo menos un año, año y medio, si no es que dos. Teníamos la posibilidad de hacerlo en ese marco, de una manera que así fue consultada. El

Sistema Nacional de los Derechos Humanos en México es extensísimo, tiene presupuesto, ya tiene ciertos años de antigüedad y nosotros confiamos en que va a poder desempeñar el papel que se espera de este mecanismo.

Ahora, al final de cuentas, también hay que darse cuenta que se trata de un mecanismo nuevo, donde todos vamos a aprender, que es perfectible; que el Subcomité de la Tortura en Ginebra para eso está, para orientarnos, para decirnos lo que funciona y lo que no funciona. No olvidemos que México es apenas el sexto país que se dota de ese mecanismo. Hay 24 Estados parte en el Protocolo y México es el sexto país y habla muy bien de México y del compromiso del Presidente Calderón en esta materia. En suma, no hay más que una palabra: redoblar esfuerzos y dotarnos, a la brevedad posible, de una herramienta tan importante como va a ser este Programa Nacional de Derechos Humanos.