

MÉXICO ANTE EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS*

Sergio García Ramírez



Sergio García Ramírez diserta sobre la decisión política fundamental central de la Constitución Mexicana: la tutela efectiva del Hombre, la relaciona con la exigencia de una nueva ley de amparo en México, el papel del Ombudsman Nacional y el Ministerio Público (la tensión entre seguridad pública y derechos humanos), antes de advertir, magistralmente, la difícil experiencia mexicana ante los tratados internacionales y cerrar con una apreciación —finalmente profética— sobre la posible aprobación mexicana al Estatuto de la Corte Penal Internacional.

Cuando nuestro Director del Instituto, el Dr. Diego Valadés, presentó a quienes intervendríamos en esta sesión, se refirió a nosotros y concretamente, en este caso, al Dr. Fix Zamudio y a su servidor, como prestigiados juristas y comprometidos ciudadanos. Quiero decir que en esta mesa el Dr. Fix Zamudio representa a los prestigiados juristas y yo represento tal vez a los comprometidos ciudadanos, al particular, modestia excesiva. Me hago justicia por esto. Muchas gracias.

*Versión estenográfica de la intervención del autor en el “Diálogo Nacional sobre Derechos Humanos”, realizado en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, el 4 de diciembre de 2002. Se publica con el permiso del autor.

Agradezco la invitación que se me hizo por parte de la Secretaría de Gobernación, al Mtro. Ricardo Sepúlveda, y por parte del Instituto de Investigaciones Jurídicas, al Dr. Diego Valadés, para compartir con ustedes algunas reflexiones en torno a este tema monumental que son los Derechos Humanos. Al hacerlo, me inserto en esta nueva etapa de reflexiones, ocupaciones y tareas en torno al tema que ha venido preocupando a sucesivas generaciones de atribulados ciudadanos y distinguidos juristas, pero, sobre todo, de mexicanos que, a fin de cuentas, desde hace décadas o acaso siglos se han atareado en la expresión, por una parte, en la defensa, por otra parte, de los Derechos Humanos. Esta es una labor como la de las grandes pirámides de nuestros ascendientes indígenas, de capas superpuestas, pues cada generación en su momento coloca una nueva capa en la pirámide y así va adquiriendo grandeza, o bien, la confección de una obra, una obra escrita, pues cada grupo humano, cada generación es autor o autora de un nuevo capítulo en una obra colectiva: es el caso de los Derechos Humanos, de un gran esfuerzo que merece ser saludado y que ahora se ha abierto para mejorar la situación de los Derechos Humanos, es decir, de los seres humanos en la vida social y en el orden jurídico. Su cimiento radica seguramente, como el de toda construcción, en lo que antes se hizo y su destino será dejar en manos de nuevas generaciones sucesivas capas de la gran pirámide, sucesivos capítulos de la obra colectiva.

Quisiera referirme, de una manera muy apresurada a varios puntos que tienen que ver con la cuestión nacional e internacional de los derechos Humanos. Quiero usar para esto, como punto de referencia, lo que creo es la decisión política fundamental, más fundamental, si vale la expresión, del pueblo mexicano, aquella que venimos trayendo de nuestra historia con mayor o menor fortuna de siglos atrás y que tomamos, además, de una tradición jurídica muy respetable que tuvo su expresión más feliz al final del siglo XVIII: la decisión jurídica fundamental de creer que el ser humano es el centro del orden jurídico y de la vida social, económica y política; de creer que es la raíz y el destinatario de todos los esfuerzos; de creer que toda asociación política, como lo dijo la Declaración Francesa en 1789, tiene como finalidad la protección —así se redactó— de los derechos naturales del ser humano, y que una sociedad carece de Constitución, o bien, no es un estado de derecho, o no es una auténtica democracia —variemos un poco las palabras— si carece de garantías para hacer eficaces los derechos naturales, los derechos humanos de los individuos. Este es el punto de referencia: la existencia de ciertos

derechos que vienen a proteger la dignidad humana. No quiero caer en debates positivistas o jusnaturalistas. Estos derechos, que son el escudo, estatuto del ser humano en la preservación de su dignidad y de ciertas garantías llamadas a lograr que esos derechos aterricen, bajen de las grandes declaraciones a las llanuras donde los seres humanos discutimos, los atribulados ciudadanos exigimos que esos derechos proclamados se conviertan en derechos ejercidos, ejercidos por todos y cada uno de nosotros.

Si esta es, como en Apatzingán, como en 1857 y, con otras palabras, como en 1917, la decisión política fundamental de la Constitución Mexicana, yo diría que todas las demás pueden articularse de alguna manera en torno a ella y que ella puede servirnos, además, para explicar el desarrollo del tema a lo largo de nuestra historia, ayer, hoy, mañana, pero, igualmente, para explicar la posición nacional en el orden internacional a propósito de los Derechos Humanos, eludiendo el áspero debate que tiene sus extremos, caracterizados sostenedores, entre Derecho Internacional y el Derecho Nacional. Eludamos esta discusión y reconozcamos que hay una decisión jurídica fundamental en la Constitución Mexicana que nos inserta en nuestra propia historia nacional pero que también nos inserta y justifica, nos explica y compromete en el conjunto del orden internacional: la tutela del ser humano.

Por lo que toca a las cuestiones nacionales, a los instrumentos nacionales, hemos escuchado una magistral disertación —como todas las suyas— del Dr. Héctor Fix Zamudio, que el medio tutelar jurisdiccional por excelencia de los derechos humanos ha sido, y es y seguramente será —conviene que así sea— el juicio de amparo. Saludo y celebro la feliz iniciativa de la Suprema Corte de Justicia recogiendo este proyecto hecho por un grupo de cultos juristas de diversas procedencias, representativos unos de la academia, otros del quehacer jurisdiccional, otros del ejercicio de la profesión libre, que aportan una serie de novedades verdaderamente indispensables, a mi modo de ver, para la reforma, el remozamiento, la recreación —relativa, pero finalmente la recreación y colocación en nuestro mundo del juicio de amparo. Este, en lo sucesivo, pudiera ser el medio del que se valieran los señores jueces federales para la tutela no solamente de las garantías individuales insertas en la Constitución sino también de los Derechos Humanos insertos en los tratados, en los instrumentos de carácter internacional. Convengo en que pueden hacerlo invocando el artículo 133, como aquí se ha explicado, pero, como aquí también se ha dicho, la realidad es que esto no se hace. Probablemente se

aguardaría la voz de avance que daría una nueva ley para que los jueces pusieran la misma atención que actualmente depositan en las garantías individuales, en los derechos previstos por los tratados internacionales. Además, esto permitiría que la justicia internacional fuese verdaderamente subsidiaria y secundaria con respecto a la nacional, de lo contrario habría tentación de suponer que, como los derechos previstos por tratados internacionales no están suficientemente preservados a través de instrumentos nacionales como el juicio de amparo, habrá que ir directamente a las instancias internacionales, ya que en las nacionales no se encuentra o no se encontraría una protección suficiente. También coincido y comparto los criterios de esa docta comisión, cuando proponen que pueda tener la declaración realizada a través del amparo efectos anulatorios de los actos jurídicos de alcance general, es decir, efectos *erga omnes* poniendo así fin a una historia benéfica, explicable y justificada que ciñó sus efectos al caso concreto: la teoría de los efectos relativos del juicio de amparo, la teoría que debemos a la cláusula Otero, y que tuvo su explicación — en la cual por supuesto no me detengo. Ha cesado, me parece, el ciclo de vida natural de la cláusula Otero y conviene ahora emprender otros horizontes.

Otro punto que podría ser materia de reflexión, es el relativo a las acciones de inconstitucionalidad. Este es un terreno difícil, resbaladizo. Las acciones de inconstitucionalidad, en el orden jurídico mexicano, son la criatura de la reforma de 1994 que ha comenzado a dar sus frutos, esto que alguna vez llamé “la reforma de la macro justicia”. Para mi gusto, y en esto por supuesto admito otras opiniones, todas ellas más doctas que la mía, valdría la pena que reflexionáramos en la conveniencia de que, como lo han hecho algunos otros países, la acción de inconstitucionalidad no quedase restringida a las manos de los poderosos, aquellos que han fracasado en los parlamentos, para que invocasen la intervención de otro poderoso, del poder judicial, para sacar a los estrados de la justicia lo que no se pudo resolver por vía parlamentaria. Enhorabuena que así pueda ser, pero quizás también podríamos ir un paso adelante reconociéndole a los ciudadanos, a través de una acción de estas características, la posibilidad del vivir también cuestiones de inconstitucionalidad. Sé que hay partidarios y adversarios de esta idea, pero merece la pena analizarla puesto que se están recogiendo opiniones para un debate nacional.

El Ministerio Público, magistralmente retratado en el proceso histórico en obra muy reciente del propio Dr. Fix Zamudio, tiene como misión constitucional, así lo he expresado siempre y lo sigo pensando,

no necesariamente o no solamente el ejercicio de la acción penal o de carácter persecutorio, sino la protección, la tutela de la constitucionalidad y de la legalidad. **Si leemos, en el debate y también en la legislación más reciente**, más moderna, el Ministerio Público mexicano, que es el producto de muchas influencias, y que es un ente nacional, tiene como una de sus principales atribuciones la tutela de la constitucionalidad, la legalidad y, en definitiva, del interés de la juridicidad. El Ministerio Público pudo ser, no supo ser, un ombudsman, un ombudsman práctico, pero es finalmente un protector de los derechos y del derecho a través de la tutela de los derechos. Esta es otra cuestión que vale la pena meditar en este proceso de reflexión nacional: si no es conveniente que el Ministerio Público, inclusive el del fuero común, tenga un quehacer más enfático, un despliegue más intenso en esta misión sin perjuicio de las otras que le conciernen y también, tal vez, habría que pensar si no ha llegado la hora ya de darle ubicación constitucional al Ministerio Público como un órgano autónomo, un organismo autónomo como los que han empezado aparecer con gran prestigio, por cierto, en algunos espacios del quehacer público: la Comisión Nacional de Derechos Humanos, Instituto Federal Electoral o el Banco de México. En un futuro, que quisiéramos que fuese cercano en México —no sé si alguna otra figura está en proceso de conversión en órgano autónomo, por qué no también el Ministerio Público. Bien, son temas que no resuelvo evidentemente en esta brevísima reseña sino que simplemente menciono.

Se advirtió que estaban aquí presentes algunos presidentes de comisiones locales de derechos humanos —con los cuales comparto con frecuencia mis especulaciones. Este órgano, las comisiones, tiene una presencia benéfica, regulada, escenificativa en la vida del país y representa una historia relativamente corta, de poco más de una década, con precedentes ilustres, unos de carácter público, estatal o federal, otros, de otras características, como la defensa de los derechos universitarios que se planteó como figura política en la universidad, figura social del gobierno, y que se introdujo, si no estoy mal informado, así lo supongo, por gestión del Dr. Diego Valadés; bien, de todos estos esfuerzos —como siempre a lo largo de muchos esfuerzos muchas cosas se producen— surgió la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la cual enfrenta el grave peligro que proviene de un dilema falaz, pero de un dilema que puebla desvelos y preocupaciones de nuestra sociedad que también, por cierto, trasciende a la tutela internacional de los derechos humanos.

Se trata de ese falso dilema sobre el que no me cansaré de insistir: seguridad pública o Derechos Humanos, es decir, si se quiere seguridad pública sacrifiquemos Derechos Humanos, y si queremos derechos humanos sacrifiquemos seguridad pública; esto es absurdo, ... pero está en la mente de algunas personas. El parlanchín taxista que me trajo acá desde el aeropuerto por la mañana me venía contando de estas cuitas, y yo, claro, lo provocaba. De sus cuitas me dijo los problemas que tiene en materia de seguridad pero que no se pueden resolver porque llegan los de Derechos Humanos, y cuando ello ocurre la seguridad pública palidece. Esto es una realidad, una realidad muy grave que debe tomar en cuenta la consulta nacional porque, si algo obstruye el crecimiento de las comisiones de derechos humanos y del tema de Derechos Humanos, es el prestigio social que alcance el tema de Derechos Humanos y los Derechos Humanos mismos. Cómo tratar de generar una gran corriente de simpatía y protección de los Derechos Humanos si las instituciones que los preservan y nuestra sociedad no están muy convencidas de la bondad de esta tarea; si, al contrario, un sector de la sociedad mal informado empieza a pensar que esta tarea no vale la pena y que radica en su agravio. Luego vienen reformas involutivas, reformas regresivas, ordenamientos penales, muchos de ellos de otro carácter, que dan pasos atrás, como la consabida Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada. Damos pasos hacia atrás en aras de la tutela de la seguridad y, bueno, esto está pasando en nuestro país, está pasando en el mundo entero. La lucha contra el terrorismo está generando reacciones que nada tienen que ver con nuestra lucha en favor de los Derechos Humanos. Todo lo contrario.

Dos palabras sobre el plano internacional —que es el que se supone yo debía haber abordado con precisión. Aquí también hay una larga historia, en cierto modo paralela, pero, claro, mucho más tardía que la historia nacional:

Primero, la aparición de los derechos en sendas declaraciones, tratados, pactos, y luego la aparición de las garantías como grupo. Alguna vez lo dijo Norberto Bobbio, en sus dos capítulos, el primero, que superó al 48 con la Declaración Universal, que finalmente estableció que sí existen unos derechos y que son merecedores de protección y cuáles son ellos, de muy buena gana por parte de muchos países, con mucho desgano por parte de otros, pero ahí están, y después viene la otra batalla, la batalla política, las garantías para que estos derechos también aterricen y se conviertan en actividades cotidianas. Esto ha engendrado un nuevo Derecho Internacional pues se han venido

multiplicando los tratados internacionales, derivados, unos, de la Declaración Universal, otros, de la Declaración Americana, que fijan Derechos Humanos de distintos órdenes, civiles y políticos, económicos, sociales y culturales, estos últimos de una manera menos enfática —este es otro punto para la reflexión y el debate, los hermanos menesterosos del conjunto: los derechos económicos, sociales y culturales que no caminan con la misma seguridad que los derechos políticos y civiles. No alcanzo a comprender cómo podríamos preservar realmente derechos civiles y políticos en una sociedad famélica, que no tiene condiciones de seguridad y educación, y donde no hay justicia social. No alcanzo a ver cómo podríamos hablar de democracia y de Derechos Humanos cuando no hay justicia desde esta otra vertiente, no la justicia de los tribunales sino la justicia social que crea condiciones de vida que finalmente se expresan en los derechos sociales, económicos y culturales. Este es un tema también monumental, ¿Qué hacer para que esos derechos existan, sean, operen? ¿Qué hacer para que sean justiciables, como ahora se dice, nacionalmente justiciables e internacionalmente justiciables? Lo son al amparo de unos tratados, de una manera muy recortada y ceñida.

En el orden internacional la posición de México no ha sido fácil porque la historia de México no ha sido fácil. Cuando escucho el discurso de la soberanía, el discurso de no intervención —un discurso que yo comparto— me explico por qué los tropiezos y las dificultades para una visión plena, total y resuelta de los tratados con todas sus consecuencias. Y es que hemos tenido una amarga experiencia derivada de los tratados internacionales, la cual nos hace estar en guardia ante lo bueno y lo malo —enhorabuena que ante lo malo, y a veces hay que racionalizar las cosas ante lo bueno para no estar en guardia porque individualmente eso puede concurrir a protegernos— lo cual es el caso, creo yo, de la tutela internacional de los derechos humanos, que es el siguiente paso en esta decisión política fundamental dos veces centenaria.

Somos parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Nos adherimos en 1981 a esta Convención después de haber recelado mucho en 1969, cuando se elaboró dicho instrumento. Recelamos mucho de la posibilidad de tener una Corte Americana o Interamericana de Derechos Humanos. Creada en 69, nos adherimos en 81, dejamos pasar algunos años y, en 98, dejamos pasar otros años hasta que reconocimos la jurisdicción contenciosa de la Corte. Hemos dado pasos a lo largo de 30 años de nuestra historia y experiencia, dura historia y experiencia que implica esto, pero,

afortunadamente, rompimos ya aquella muralla que nos limitaba en nuestro favor y nos atrevimos a caminar en la dirección que debemos caminar, creo yo, que es la ampliada tutela de los derechos humanos. Sin embargo, de hecho tenemos un déficit constitucional —otra cuestión para la reflexión—, una herramienta jurídica para la recepción de las resoluciones que pudieran provenir de esa jurisdicción que hemos reconocido; claro —no quiero yo romperme la cabeza de antemano, todavía no ha ocurrido el problema pero vale la pena señalarlo, vale la pena decir, aquí tenemos un problema— recordemos, quien comparece ante una justicia internacional sobre Derechos Humanos, lo mismo en Europa que en América, es el Estado, en este caso el Estado Mexicano, no el agente de la policía que cometió la violación sino el Estado Mexicano, y esta violación de un derecho humano como la violación de una garantía individual puede haberse dado o puede darse a través de la acción de cualquier agente u órgano de autoridad, lo mismo del Ejecutivo, donde suele ser más frecuente, del Poder Legislativo o del Poder Judicial. ¿Qué ocurriría —no tengo la respuesta— si en algún momento una corte internacional dictara una resolución adversa al Estado Mexicano, no a toda la nación mexicana, no a los mexicanos, no a la soberanía nacional, no, adversa al Estado Mexicano por la conducta de algún agente que puede ser un agente federal o local, estatal o municipal, judicial o administrativo, administrativo o legislativo? ¿Qué ocurriría? Hemos visto casos de esas características en relación con otros países de América Latina y no deja de ser un problema. Nos falta esa liga o puente normativo que permita que esto que hemos resuelto ya, porque estamos adentro y porque así lo acordamos en el ejercicio de nuestra soberanía, pueda en algún momento dado recibirse en el orden jurídico nacional con absoluta tranquilidad y seguridad, y transformarse en acto ejecutable. También hace falta, por cierto, informar más y más a la opinión pública acerca de qué es jurisdicción internacional de Derechos Humanos y de cuáles pueden ser sus pronunciamientos y consecuencias. Esto va a ocurrir algún día y confío en que ese día no sea ya muy lejano, en que no haya una violación más a los Derechos Humanos en México, pero sospecho que es difícil, y si esto aconteciera, si un caso de estos fuera a dar e la justicia internacional y si la justicia internacional etcétera, etcétera, etcétera, ¿Qué pasaría?

En otro tema, con el cual ya cierro esta desordenada exposición, es el de la Corte Penal Internacional. A través de la Corte se defienden Derechos Humanos. Para mí es una cara, un rostro de la tutela de los Derechos Humanos. Me perdonarán los distinguidísimos penalistas por decir

esto pero, ¿Qué tutelamos con el orden penal? La vida, que, según entiendo es primordial, los derechos de la libertad, la propiedad, el honor, en fin, es una manera de tutelar y ahora caminamos en dirección hacia una justicia penal internacional. También aquí estamos olvidando, me refiero yo a la Humanidad, no necesariamente a México, un camino que se comenzó a recorrer en el siglo XIX cuando el los fundadores del Comité Internacional de la Cruz Roja incluyeron algunas posibles figuras de carácter jurisdiccional en beneficio de quienes participaban en contiendas armadas internacionales. El camino también ha sido muy prolongado y ahora nos enfrentamos al Estatuto de Roma.

México, que se abstuvo en Roma —el Mtro. González Casanova participó con gran dignidad en la delegación mexicana— firmó en Nueva York y ahora quisiera ratificar, bueno, un sector quisiera ratificar, otro sector tal vez no quisiera o, en todo caso no está muy seguro de querer, también aquí hace falta todavía una labor de información —en México, se dirá, está sobrada la información, en el medio académico sí, pero no es un tema académico sino político y social— hace falta llevar también estas reflexiones a los otros medios, a donde ha llegado y donde están las dudas porque previamente se requeriría —yo se que algunos no lo ven así, pero yo creo que realmente se requeriría— una reforma constitucional que nos permitiera sin ningún empacho ratificar el Estatuto de Roma y formar parte del sistema penal internacional, con todas sus limitaciones, con todos sus defectos, que no son pequeños, pero al mismo tiempo con la virtud de que es un sistema de carácter judicial para resolver cuestiones que normalmente se han resuelto o por imperio del más fuerte a través de ciertas normas o por liso y llano imperio de ese más fuerte a través de la violencia y punto, sin invocación de normas. Les digo que es mejor, junto con la Corte Penal Internacional, junto, insisto, con lo que de limitado tiene y lo que objetable u opinable tiene, que un mundo sin la Corte Penal Internacional, sujetos por lo tanto al imperio de los fuertes, llámese consecuencia militar, llámese ante alguna potencia, hasta hace un rato había cuatro medias docenas, hoy hay una potencia. Ese es otro tema. Pero sobre esto yo creo, y así lo manifiesto ante el Dr. Sepúlveda, que hay que trabajar con mucho cuidado, aquí hay que convencer, es la verdad, vencer con mayoría de votos logrando una reforma constitucional por esa mayoría, así sea la suma de los dos partidos que juntos hacen una holgada mayoría, no sería suficiente. Creo yo que es un tema para un gran consenso, porque en el discurso que se maneja se utilizan y se invocan problemas de soberanía y de no intervención y en esto tenemos que ser muy cuidadosos, no sea que el día de mañana los mexicanos, como solemos, nos tachemos unos a los otros con feas denominaciones. Este puede ser también un tema para el debate nacional que ustedes están impulsando en esta nueva etapa de preocupaciones por los derechos humanos.