

Política exterior multilateral, derechos humanos y grupos en situación de vulnerabilidad

Multilateral Foreign Policy, Human Rights and Groups in Vulnerable Situations

Erasmó A. Lara Cabrera

Dirección General de Derechos Humanos y Democracia, SRE
elara@sre.gob.mx



Resumen:

El artículo ilustra cómo la política exterior de México ha contribuido consistentemente con el desarrollo progresivo de los estándares internacionales de derechos humanos, con énfasis en los grupos vulnerables, lo que a su vez ha impactado en la agenda nacional y la atención a las obligaciones al respecto.



Abstract:

The article provides examples as to how Mexican foreign policy has consistently contributed to the progressive development of international human rights standards, with particular emphasis on vulnerable groups. This, in turn, has had an impact in the national agenda and in the attention to the corresponding obligations.



Palabras clave:

Derechos humanos, política exterior, política interior, Constitución, grupos en situación de vulnerabilidad, pena de muerte, migración internacional, orientación sexual e identidad de género, LGBTI, Siria, protección consular.



Key Words:

Human rights, foreign policy, domestic policy, Constitution, groups in vulnerable situations, consular protection, death penalty, international migration, sexual orientation and gender identity, LGBTI, Syria, consular protection.

Política exterior multilateral, derechos humanos y grupos en situación de vulnerabilidad

Erasmus A. Lara Cabrera

Consideraciones preliminares

Desde la creación de las Naciones Unidas, e incluso antes, uno de los pilares tradicionales de la política exterior multilateral de México ha sido la promoción de los derechos humanos y la consolidación de altos estándares de protección. La diplomacia profesional mexicana ha estado detrás de iniciativas que han marcado el desarrollo progresivo del derecho internacional de los derechos humanos, tanto a través de la creación de instrumentos jurídicamente vinculantes —es decir, tratados y convenciones internacionales— como en la elaboración, la negociación y el impulso a la adopción de documentos políticos —es decir, resoluciones y decisiones de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización de los Estados Americanos (OEA) y sus correspondientes órganos subsidiarios. Ejemplos de ello son numerosos e incluyen tratados que han marcado hitos normativos, como son los protocolos universal y regional para la proscripción de la pena de muerte,¹ los instrumentos en materia de derechos de personas

¹ Si bien México procedió a la adhesión al Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos Destinado a Abolir la Pena de Muerte (1989) y al Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos Relativo a la Abolición de la Pena de Muerte (1990), una vez que eliminó la pena de su texto constitucional en 2005, de facto fue Estado abolicionista desde la década de los sesenta (la última ejecución, por delitos del orden militar, tuvo lugar en 1961). Véase Federico Mayor, “Leadership and the Abolition of the Death Penalty”, en Ivan Šimonović (ed.), *Moving Away from the*

con discapacidad,² la única convención internacional existente en materia de derechos de los trabajadores migrantes y sus familias,³ o bien el tratado que creó un órgano para fortalecer las acciones de los Estados en la prevención de la tortura, en especial mediante la supervisión de las condiciones en las que se encuentran las personas privadas de su libertad.⁴

En el caso de instrumentos de *soft law* (es decir, resoluciones y decisiones de órganos políticos multilaterales), los ejemplos también son muchos y van desde la negociación y adopción de las declaraciones universal y regional sobre derechos de los pueblos indígenas,⁵ hasta la

Death Penalty: Arguments, Trends and Perspectives, Nueva York, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos/ONU, 2015, p. 239.

- ² La participación de México, incluso en la redacción de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de 2006 es reconocida en diversas publicaciones. Véanse Magdy Martínez-Solimán, “Presentación”, en Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Compendio de legislación sobre discapacidad, tomo 1. Marco internacional, interamericano y de América Latina*, México, PNUD, 2009, p. 7; Alexandra Haas Paciuc, “Presentación”, en Mario Alfredo Hernández Sánchez y María Teresa Fernández Vázquez, *Nada sobre nosotros sin nosotros. La Convención de las Naciones Unidas sobre discapacidad y la gestión civil de derechos*, México, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred)-Secretaría de Gobernación, 2016, pp. 9-11.
- ³ En lo que toca a la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, se destaca lo siguiente: “En 1980 se creó un grupo de trabajo en las Naciones Unidas presidido por México. El grupo esbozó la Convención [...], la cual fue adoptada por unanimidad en la 69ava reunión plenaria de la Asamblea General de 18 de diciembre de 1990”. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), *La Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Migrantes*, París, UNESCO (Kit informativo), 2005, p. 9.
- ⁴ “El Estado mexicano participó activamente en el proceso de elaboración, discusión y aprobación del Protocolo Facultativo. Incluso, la delegación mexicana fue la que logró destrabar las negociaciones del mismo mediante la propuesta de incorporar al Protocolo la figura del Mecanismo Nacional de Prevención”. Amerigo Incalcaterra, “Prólogo”, en *Aportes al debate sobre el diseño e implementación en México del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*, México, Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2007, p. 8.
- ⁵ Un resumen de la posición y papel de México en el proceso de negociación y adopción de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2006 puede encontrarse en Mariana Salazar Alborno y Gustavo Torres Cisneros, “La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas”, en *Memorias del Seminario Internacional Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas*, México, Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México-Comisión Europea/SRE, 2006, pp. 57-61. En cuanto a la Declaración Americana sobre los Derechos de

creación de un verdadero *corpus* de resoluciones sobre protección de las personas migrantes, tanto en el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, como en la Asamblea General, lo mismo que en el seno de la OEA. Otros temas que México ha abanderado se han referido, por supuesto, a la moratoria de la pena de muerte,⁶ a los derechos de las mujeres y las niñas⁷ —incluyendo sus derechos sexuales y reproductivos, así como al combate a la discriminación y la violencia en su contra— y, más recientemente, a la creación, por primera vez a nivel global, de la figura de experto independiente para el combate a la discriminación y la violencia por motivos de orientación sexual e identidad de género.⁸

los Pueblos Indígenas, adoptada 10 años después de aquélla de las Naciones Unidas, véase OEA, “Fin a 17 años de espera para los pueblos indígenas”, comunicado de prensa C-075/16, Washington, D. C., 15 de junio de 2016, en http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?Codigo=C-075/16 (fecha de consulta: 2 de junio de 2017); y SRE, “Algunos de los principales logros de México en 2016 en el ámbito multilateral”, comunicado núm. 592, Ciudad de México, 26 de diciembre de 2016, en <https://www.gob.mx/sre/prensa/algunos-de-los-principales-logros-de-mexico-en-2016-en-el-ambito-multilateral?idiom=es> (fecha de consulta: 2 de junio de 2017).

⁶ De hecho, México copatrocinó activamente la primera resolución de la Asamblea General de la ONU sobre la moratoria de la pena de muerte, en 2007, e incluso habló en nombre de las 87 delegaciones patrocinadoras al momento de su adopción. Véase Asamblea General de la ONU, septuagésima sexta sesión plenaria. Martes 18 de diciembre de 2007, a las 10:00 horas. Nueva York, A/62/PV.76, pp. 16-17, disponible en http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/62/PV.76&referer=/english/&Lang=S (fecha de consulta: 2 de junio de 2017).

⁷ ONU Mujeres/ONU México, “Liderazgo de México en la construcción de la agenda internacional de igualdad de género”, en *La ONU en acción para la igualdad de género en México*, México, ONU Mujeres/Oficina de Coordinación del Sistema de las Naciones Unidas en México, 2015, pp. 20-22, en <http://www.onu.org.mx/wp-content/uploads/2015/11/Igualdad-de-genero.pdf> (fecha de consulta: 2 de junio de 2017); y Clara Jusidman, “México en la IV Conferencia Mundial de la Mujer”, en *Debate Feminista*, año 6, vol. 12, octubre de 1995, pp. 22-28, disponible en http://www.debatefeminista.cieg.unam.mx/wp-content/uploads/2016/03/articulos/012_03.pdf (fecha de consulta: 2 de junio de 2017).

⁸ A manera de ilustración, el proyecto de resolución que fue eventualmente adoptado por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en su trigésimo segundo período de sesiones (junio de 2016) destaca a México entre los patrocinadores principales. Véase Consejo de Derechos Humanos, Protección contra la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual e identidad de género, A/HRC/32/L.2/Rev.1, 28 de junio de 2016, disponible en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/G16/135/03/PDF/G1613503.pdf?OpenElement> (fecha de consulta: 2 de junio de 2017).

Por último, el activismo y énfasis diplomático mexicano se ha reflejado también en la búsqueda de la consolidación de estándares de derechos humanos por medio de decisiones de cortes internacionales, como la Corte Internacional de Justicia en el caso *Avena* y otros nacionales mexicanos (México *v.* Estados Unidos),⁹ o bien la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con sus dos opiniones consultivas sobre el derecho a la notificación consular y el debido proceso de las personas sujetas a la aplicación de la pena de muerte, así como sobre los derechos de los trabajadores migrantes.¹⁰

Como se aprecia, el hilo conductor de este amplio y probado repertorio ha sido la atención a la situación de personas que, por distintos motivos o condiciones, se encuentran en posiciones de especial vulnerabilidad y que, sin una acción positiva y protección puntual, sus derechos humanos fundamentales se verían afectados seriamente. Esto ha obedecido, por supuesto, a intereses particulares de política exterior (como sería asegurar el respeto de los derechos de los mexicanos en otros países), pero también a principios arraigados en esta política, ya sea por virtud de su inclusión expresa en la Constitución mexicana, o por la vocación (histórica o por convicción) de las personas que integran la diplomacia mexicana.

Con ese marco, el objeto de este artículo es ilustrar cómo la *política multilateral* de México en materia de derechos humanos ha descansado en el referido hilo conductor y ha abogado siempre por las “mejores causas de la humanidad”, así como el impacto y relevancia que ha tenido en el desarrollo de los estándares de derechos humanos del país. En esto,

⁹ Corte Internacional de Justicia (CIJ), *Avena and Other Mexican Nationals (Mexico v. United States of America)*, ICJ Reports 2004, p. 12, en <http://www.icj-cij.org/docket/files/128/8188.pdf> (fecha de consulta: 2 de junio de 2017); y CIJ, *Request for Interpretation of the Judgment of 31 March 2004 in the Case Concerning Avena and Other Mexican Nationals (Mexico v. United States of America)*, ICJ Reports 2009, p. 3, en <http://www.icj-cij.org/docket/files/139/14939.pdf> (fecha de consulta: 2 de junio de 2017).

¹⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión consultiva OC-16/99. “El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal”, 1 de octubre de 1999, en http://www.corteidb.or.cr/docs/opiniones/seriea_16_esp.pdf (fecha de consulta: 2 de junio de 2017); y Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión consultiva OC-18/03. “Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados”, 17 de septiembre de 2003, en http://www.corteidb.or.cr/docs/opiniones/seriea_18_esp.pdf (fecha de consulta: 2 de junio de 2017).

la diplomacia mexicana es y ha sido un instrumento clave para asegurar que los desarrollos normativos afuera se entiendan, asimilen y puedan traducirse en políticas públicas y acciones concretas para la protección de los derechos humanos en México, en especial de aquellas personas que, como se indicó, se sitúan en posiciones de especial vulnerabilidad.¹¹

Política exterior y política interior

De entrada, hay un ejemplo importante que ilustra cómo la política exterior y la política interior se nutren, por fuerza, mutuamente, y que explica cómo aquélla es también un instrumento para el fortalecimiento de ésta. El ejemplo es normativo y se encuentra en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en particular en sus artículos 1 y 89, fracción X, que resultaron de la gran reforma en materia de derechos humanos de 2011. Si bien ya antes el vínculo entre política exterior e interior era notorio, fue a partir de esa fecha que se institucionalizó y dio un sentido especial a la acción del Estado mexicano en la promoción y protección de los derechos fundamentales de las personas, tanto fuera como dentro del país.

El artículo 1 constitucional reconoce la primacía de todos los derechos fundamentales de las personas, de los que deben gozar sin discriminación alguna. Además, deja claro que “todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar” tales derechos, y hacerlo teniendo en cuenta los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y, muy importante, progresividad. Es decir, todas las autoridades tienen el deber positivo de protección y observancia de los derechos fundamentales, dentro de sus respectivos marcos de competencia. Aunado a lo anterior, el precepto constitucional reconoce un rango normativo especial a los tratados internacionales en materia de derechos humanos, tanto en lo que toca propia-

¹¹ Se reconoce, a su vez, que la situación en materia de derechos humanos en México atraviesa por momentos complejos y desafíos muy importantes, en especial para asegurar que los estándares en la materia tengan, en efecto, un impacto real en el goce y disfrute de los derechos fundamentales de las personas.

mente al contenido de los derechos sustantivos, como para su interpretación que, junto con el texto constitucional, debe hacerse “favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”. En síntesis, para los fines de la diplomacia multilateral de derechos humanos, el texto constitucional ofrece una ecuación interesante: incluso en los foros multilaterales los diplomáticos mexicanos tienen el deber de entender los alcances de la obligación de observancia de los derechos humanos y los principios que los rigen y, en ese marco, aplicarlos con el fin de asegurar estándares que, en efecto, favorezcan a las personas y se apliquen sin discriminación alguna. Es decir, también en las relaciones exteriores, el artículo 1 constitucional da sustento material a la acción del Servicio Exterior Mexicano. Si bien éste tiene necesariamente un impacto distinto al de otras autoridades nacionales (como las fiscalías en la investigación de violaciones de derechos humanos o los jueces en su sanción y reparación), su relevancia es igualmente importante para el objeto y fin del citado precepto.¹²

Por su parte, la actuación internacional de México en materia de derechos humanos tiene también un sustento formal, que se recoge en el artículo 89, fracción X, de la Constitución. No es coincidencia, pues, que ambos artículos hayan sido reformados en el mismo momento, dentro de la reforma estructural de 2011. En el caso del artículo 89, fracción X, la dirección de la política exterior y la celebración de tratados internacionales de parte del Ejecutivo federal debe entenderse no sólo a la luz de los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas (como igualdad soberana, solución pacífica de las controversias, abstención de la amenaza o uso de la fuerza, paz y seguridad, cooperación internacional, libre determinación de los pueblos), sino muy especialmente en torno a “la protección y promoción de los derechos humanos”, como principio normativo formal.

Así, si bien los artículos 1 y 89 parecerían lejanos uno de otro —nominalmente hablando— en realidad establecen un vínculo muy claro entre

¹² Tan es así, que la última reforma a la Ley del Servicio Exterior Mexicano (LSEM) de 1 de junio de 2016 dejó claro que, para poder ingresar a la rama diplomático-consular, es indispensable “acreditar los conocimientos en materia de derechos humanos necesarios para el ejercicio de sus funciones, privilegiadamente aquéllos relativos a la protección de los mexicanos en el exterior”. LSEM, art. 32, fracción VI (las cursivas son del autor).

el principio formal de acción exterior (artículo 89), y su contenido normativo material (artículo 1). En otras palabras, la interpretación orgánica de la Constitución necesariamente lleva a entender la política exterior y la política interior en permanente estado de interacción y retroalimentación. De ahí que se afirme que la política multilateral de derechos humanos tenga como importante común denominador, por supuesto, a la persona, pero que también le asegure la protección más amplia, mediante estándares internacionales robustos que atajen la discriminación y atiendan situaciones de vulnerabilidad, como se ilustra más adelante.

Atención a grupos en situación de vulnerabilidad

La importancia detrás de una política exterior que se centre en la persona humana y en los grupos en situación de mayor vulnerabilidad tiene no sólo una razón de ser normativa o de principio, sino que se anima también por un interés muy particular (además, claro, de la protección de los derechos de los mexicanos, en particular en el exterior): mientras más robusto sea el andamiaje internacional en materia de derechos humanos, mayores herramientas existirán para una mejor protección de los intereses nacionales *vis-à-vis* terceros Estados, y mayores bases para marcos nacionales fortalecidos que, a su vez, redunden en una mayor autoridad y presencia internacionales. Pero más allá de eso, la motivación principal, que explica esa tradición de fortalecer los marcos internacionales de protección, es sencilla: radica en el hecho de que la agenda internacional se explica cada vez más a partir de su énfasis en la persona y en su realización plena.¹³

Todo ello adquiere aún más relevancia en un contexto mundial complejo, con conflictos armados prolongados o recientes, crisis climáticas o de refugiados y migrantes, y con el resurgimiento de retóricas más bien aislacionistas, introspectivas, incluso racistas y de abierta desconfianza en el multilateralismo. En un discurso reciente, el alto comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, ilustró lo anterior como sigue:

¹³ Como es claramente el caso de la Agenda 2030 sobre Desarrollo Sostenible.

El virus del populismo polarizador ha infectado tan rápidamente a una parte del mundo que muchas de las cosas por las que hemos trabajado estos años parecen ahora estar en peligro. En esas circunstancias, en que la honda labor de prevención e inversión en un futuro común realizada a largo plazo corre el riesgo de ser barrida súbitamente, ¿qué resultados cabe esperar de una diplomacia basada en los derechos humanos? ¿Acaso esta tarea de abrumadora complejidad ha llegado a ser infructuosa?

La respuesta es un “no” rotundo.¹⁴

En otras palabras, es precisamente frente al panorama descrito, que la política exterior multilateral de México debe fortalecer su énfasis en la progresividad de la agenda de derechos humanos y subrayar la importancia de la concertación multilateral como la vía idónea para atender los desafíos. Una vez más, la atención a grupos en situación de vulnerabilidad da a la política exterior de México un peso específico; de ahí que abogue por causas como las que se destacan a continuación.

En razón del espacio, si bien la agenda multilateral al respecto es muy amplia (e incluye temas como derechos de niños, niñas y adolescentes, mujeres, migración internacional, personas con discapacidad, pueblos indígenas, adultos mayores, combate a la discriminación por motivos de orientación sexual e identidad de género), en las líneas siguientes hay una selección de temas relevantes para ilustrar el papel que ha tenido y tiene México en asuntos clave de esta agenda, y su énfasis en las personas en situaciones de vulnerabilidad.

Pena de muerte

El punto de partida, desde la perspectiva de los derechos humanos, es que la pena de muerte no encuentra una prohibición expresa en los ins-

¹⁴ Zeid Ra'ad Al Hussein, “La imposible diplomacia de los derechos humanos”, conferencia, Universidad de Georgetown, Washington, D. C., 16 de febrero de 2017, disponible en <http://www.obchr.org/sp/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21192&LangID=5> (fecha de consulta: 6 de junio de 2017).

trumentos internacionales en la materia, más allá de los dos protocolos facultativos a la Convención Americana sobre Derechos Humanos y al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que cuentan, respectivamente, con 13 y 84 Estados Partes. Es decir, el vacío de protección es considerable, e implica que es todavía una pena muy vigente, en especial en jurisdicciones que la mantienen en sus códigos penales y la aplican, incluso en grandes números, por gran variedad de delitos, y con muy poca publicidad, tanto de los juicios, como de las condiciones de detención y las ejecuciones.¹⁵ En muchas ocasiones, además, las personas sentenciadas provienen de condiciones especiales de desventaja, ya sea económica o social, por lo que se sitúan en una vulnerabilidad particular.¹⁶

La respuesta a esta realidad —y la posición que ha asumido México— es que la pena capital, si bien no está proscrita por el derecho internacional, sí tiene un carácter absolutamente excepcional y está sujeta a los Estados que la mantienen bajo una serie de restricciones y prohibiciones expresas, no derogables.¹⁷ Además, como lo reconocen las Naciones Uni-

¹⁵ Si bien el último informe del secretario general de la ONU da cuenta de tendencias positivas en cuanto al establecimiento de mayor número de moratorias, el hecho es que el número de ejecuciones habría ido en aumento, en especial en algunas jurisdicciones. Véase Asamblea General de la ONU, Moratoria del uso de la pena de muerte. Informe del secretario general, A/71/332, 15 de agosto de 2016, pp. 6-8, en <http://undocs.org/sp/A/71/332> (fecha de consulta: 2 de junio de 2017).

¹⁶ *Ibid.*, pp. 11-14.

¹⁷ De acuerdo con la Resolución 1984/50 del Consejo Económico y Social, del 25 de mayo de 1984, las salvaguardias mínimas aplicables incluyen: a) limitarse a delitos de excepcional gravedad previstos por una ley anterior; b) decretarse sólo con observancia de estrictas garantías del debido proceso, y c) cuando se aplique contra personas consideradas inimputables (como adultos mayores, menores de 18 años, mujeres embarazadas y personas con alguna discapacidad mental). En adición, el repertorio de resoluciones de la Asamblea General de la ONU y el Consejo de Derechos Humanos sobre la moratoria de la pena de muerte incluyen también una serie de restricciones, como las siguientes: a) limitar progresivamente su uso y reducir el número de delitos por los que se puede imponer; b) asegurar que los condenados puedan ejercer su derecho a solicitar indulto o conmutación de la pena, mediante procedimientos transparentes y justos; c) establecer moratorias a las ejecuciones con miras a la abolición de la pena de muerte; d) mantener las moratorias establecidas y no reintroducir la pena de muerte una vez abolida, y, por supuesto, e) considerar la adhesión a los protocolos facultativos en la materia. Véase Asamblea General de la ONU, Moratoria del uso de la pena de muerte, A/RES/71/187, 2 de febrero de 2017, en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/71/187> (fecha de consulta: 5 de junio de 2017).

das, la imposición de la pena de muerte acarrea consecuencias en el disfrute de diversos derechos humanos, empezando por el derecho a la vida, e incluyendo el derecho a no ser sometido a tortura o tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, el derecho a un juicio justo (considerando además que violaciones al debido proceso o error judicial generan situaciones de imposible reparación), la no discriminación e incluso los derechos de los niños y otras personas asociadas a los condenados a la pena capital.¹⁸

Por todo ello, y por su propia experiencia en la defensa de los derechos de los nacionales mexicanos en el exterior, México destaca por su activa labor en los foros multilaterales y espacios regionales, abogando por la abolición y moratoria de la pena de muerte. Ello incluye la participación en el grupo núcleo de países que promueven las resoluciones correspondientes en la Asamblea General y el Consejo de Derechos Humanos, así como en el Grupo de Amigos de la Comisión Internacional contra la Pena de Muerte¹⁹ y en el Grupo Núcleo del Congreso Mundial contra la Pena de Muerte. A nivel regional, también México ha promovido debates sustantivos en el seno de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (además de una opinión consultiva de la Corte Interamericana, que se mencionó anteriormente).

Con ese contexto, una prioridad multilateral —que a su vez fortalece los esfuerzos en materia de protección de los derechos de los mexicanos sometidos a la pena de muerte— ha sido subrayar la situación particular de vulnerabilidad de los extranjeros (y, en especial, los trabajadores migrantes). Claramente, para este grupo en posición de desventaja, la aplicación de la pena de muerte significa, como se ha reconocido, “varias dimensiones discriminatorias desde el punto de vista estructural en su aplicación, como los obstáculos financieros o lingüísticos”.²⁰ Ante ello, gracias en gran

¹⁸ Asamblea General de la ONU, La pena capital y la aplicación de las salvaguardias para garantizar la protección de los derechos de los condenados a la pena de muerte. Suplemento anual del secretario general de su informe quinquenal sobre la pena capital, A/HRC/30/18, 16 de julio de 2015, disponible en <http://undocs.org/es/A/HRC/30/18> (fecha de consulta: 5 de junio de 2017).

¹⁹ International Commission against the Death Penalty, “Support Group”, en <http://www.icomdp.org/support-group/> (fecha de consulta: 5 de junio de 2017).

²⁰ Asamblea General de la ONU, Moratoria del uso de la pena de muerte. Informe..., p. 13.

medida a la actividad multilateral de la diplomacia mexicana, es claro hoy que una salvaguardia importante —adicional a las mencionadas— es el deber de los Estados receptores de “notificar a los sospechosos respecto de los cuales tuvieran motivos para creer que tal vez fueran ciudadanos extranjeros su derecho a la notificación y el acceso consulares en virtud de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares”.²¹ El cumplimiento de las obligaciones en virtud del artículo 36 de la Convención, y especialmente el derecho a recibir información sobre la asistencia consular, tiene un lugar importante en el *corpus* aplicable a la pena de muerte, al trabajo hacia su eliminación y a la atención a grupos especialmente vulnerables.

En gran medida, éste ha sido un logro mexicano, resultado de la participación activa en los foros y espacios señalados, pero también de la experiencia en la defensa activa de los derechos de los nacionales mexicanos en el exterior. Como lo recoge el informe del secretario general de la ONU sobre la moratoria en el uso de la pena de muerte, “el éxito del programa de asistencia letrada de México demuestra que la defensa activa de las personas que se enfrentan a la pena de muerte puede tener efectos importantes y cuantificables en la reducción de la aplicación de la pena de muerte”.²²

En esto, política exterior multilateral y política exterior consular tienen un importante punto de convergencia y retroalimentación, además de que ambas gozan de un alto reconocimiento internacional.

Personas migrantes

La promoción y defensa de los derechos de las personas migrantes es otro ejemplo de las prioridades de la política exterior de México que, como en el caso de la pena de muerte, toca diversos ámbitos de acción e ilustra cómo la diplomacia multilateral y la consular pueden reforzarse mutua-

²¹ *Idem.*

²² *Ibid.*, pp. 13-14. De hecho, las cifras del Programa de Asistencia Jurídica para Casos de Pena Capital (MCLAP, por sus siglas en inglés) arrojan resultados tan impresionantes como el hecho de que la imposición de pena de muerte a nacionales mexicanos en Estados Unidos sería aproximadamente de 0.7%, mientras que varía de 8% a 14% para ciudadanos estadounidenses.

mente. No podría ser de otra forma para un país que, como México, lo es de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes, con flujos muy importantes en todos los sentidos.

México es reconocido por su liderazgo en los debates multilaterales sobre migración internacional. Durante años ha buscado que la migración sea atendida desde una visión amplia e integral, que considere a las personas migrantes en el centro de las políticas y los programas, y que fortalezca los estándares en materia de derechos humanos de las personas migrantes, con especial énfasis en grupos en situación de vulnerabilidad. En parte gracias a ese activismo y compromiso, casi veintisiete años después de la adopción de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias —que cuenta con sólo 51 Estados Parte, virtualmente ninguno de los países de destino de la migración— parecería que el debate sobre migración internacional consolida ya su lugar dentro de la agenda de las Naciones Unidas.

Si bien es cierto que, más allá de la Convención, no existe un marco amplio y coordinado para la gobernanza de la migración, el hecho es que gradualmente el enfoque de derechos humanos de los migrantes (sin importar su condición migratoria) y en particular el reconocimiento de su contribución al desarrollo de los países de origen y destino han ido ganando lugar en el *corpus* de *soft law* aplicable, ayudando a cubrir el vacío de protección generado por la reducida membrecía de la Convención. En esto ha contribuido el papel de la diplomacia mexicana que, tanto en la Asamblea General como en el Consejo de Derechos Humanos, negocia anualmente resoluciones sobre protección de los migrantes, que han tratado temáticas muy diversas: los trabajadores migrantes y los derechos laborales; las mujeres migrantes; los niños y las niñas migrantes; la migración y la familia; la percepción pública de los migrantes; el combate a la discriminación y la xenofobia; el acceso a la salud; el acceso a la educación; el combate al tráfico ilícito de migrantes; la atención a migrantes en situaciones de riesgo, etcétera.

Además, desde hace varios años, México ha impulsado ese enfoque en diversos procesos en las Naciones Unidas, como son los Diálogos de Alto Nivel sobre Migración y Desarrollo (DAN),²³ el Foro Mundial sobre Migra-

²³ La declaración que resultó de la segunda sesión del Diálogo de Alto Nivel (DAN), en 2013, fue resultado de intensas negociaciones lideradas por la diplomacia mexicana.

ción y Desarrollo (FMMD), la Agenda 2030 sobre Desarrollo Sostenible²⁴ y, más recientemente, la Declaración de Nueva York sobre Migrantes y Refugiados, adoptada por la Asamblea General en 2016, que abre la puerta para la adopción en 2018 de un gran Pacto Mundial sobre Migración (que corresponderá facilitar a México, junto con Suiza).

Ante todo ello, la pregunta ya no es si la migración internacional y el enfoque de derechos humanos y gobernanza tienen un lugar en la agenda de las Naciones Unidas, sino cómo avanzar para que el amplísimo repertorio de normas, principios y metas pueda traducirse en estrategias y acciones concretas que signifiquen un impacto positivo real para las personas migrantes, ya sea en el origen, el tránsito, el destino o en su reintegración.

En esto, México tiene mucho que aportar, no sólo por el andamiaje robusto construido en varios años en los foros multilaterales, sino también por su propia experiencia en el manejo de la migración, ya sea como país de origen trabajando con su diáspora, o como país de tránsito (procurando la protección de los derechos humanos de grupos en situación de vulnerabilidad) o de destino y retorno (asegurando la integración en el mercado laboral y el acceso a derechos y servicios de salud, educación, justicia, etcétera).

Se trató de la primera resolución de Naciones Unidas que reconoció ampliamente el enfoque de gobernanza de las migraciones (es decir, derechos humanos, desarrollo, atención a grupos vulnerables, cooperación internacional y corresponsabilidad), que además fue adoptada por consenso. Véase Asamblea General de la ONU, Declaración del Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo, A/RES/68/4, 21 de enero de 2014, en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/68/4> (fecha de consulta: 5 de junio de 2017).

²⁴ Todas, virtualmente, las referencias a la migración internacional y a los derechos humanos de las personas migrantes en la Agenda 2030 fueron propuestas por México, tanto en la narrativa declaratoria del documento (núm. 29), como en metas específicas, incluyendo en materia de derechos laborales (meta 8.8), facilitación de la migración regular, ordenada y segura (meta 10.7), reducción de costos de transacción de las remesas (meta 10.c), disponibilidad de datos (meta 17.18). Ello, en adición a la aplicación incluyente de la Agenda. Véase Asamblea General de la ONU. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, A/RES/70/1, 21 de octubre de 2015, en http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&referer=http://www.un.org/depts/dbl/resguide/r70_resolutions_table_en.htm&Lang=S (fecha de consulta: 5 de junio de 2017).

En todo, y en ocasiones por razones desafortunadas (como vulneraciones graves a derechos de migrantes en tránsito por el país), México tiene buenas prácticas que compartir, desde legislación de avanzada, hasta programas y planes sectoriales o desarrollos institucionales, y amplios esquemas de protección consular, incluso inexistentes en otros países.²⁵ El desafío es, en efecto, lograr una adecuada articulación de ese amplio repertorio, para lo que justamente las negociaciones hacia el Pacto Mundial de Migración y lo que resulte de éste serán relevantes. En esto, una vez más, lo externo y lo interno entran en contacto (y también lo multilateral y lo consular), con el potencial de retroalimentarse y asegurar que las buenas prácticas nacionales permeen en los debates multilaterales, y que, a su vez, los estándares globales impacten en una mejor implementación nacional, o incluso regional, para una gobernanza efectiva de las migraciones y la protección de los grupos vulnerables.

Orientación sexual e identidad de género

México mantiene una política exterior dirigida a la promoción y protección de los derechos humanos, y promueve la eliminación de la discriminación por cualquier motivo, incluida la orientación sexual y la identidad de género. El 17 de mayo de 2016, en el marco del Día Nacional de Lucha contra la Homofobia, el presidente de la República emitió cuatro determinaciones presidenciales, orientadas a “asegurar que en nuestro país todas y todos los mexicanos, sin importar su condición social, su religión, su preferencia sexual, su condición étnica, no importando cuál sea su condición, tenga la oportunidad de realizarse plenamente, tenga la oportunidad de ser feliz”.²⁶ Estas determinaciones fueron el corolario inevitable de desarrollos normativos y jurisprudenciales nacionales de gran calado, en

²⁵ México cuenta, por ejemplo, con una robusta Ley de Migración y una Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes que incluye el tema de la niñez migrante y su protección (arts. 89-101). Además, cuenta con un Programa Especial de Migración 2013-2018, con protocolos para atender a grupos vulnerables (tanto en México como en la labor de protección consular en el extranjero) y con fiscalías especializadas.

²⁶ Presidencia de la República, “Día Nacional de la Lucha contra la Homofobia”, 17 de mayo de 2016, en <http://www.gob.mx/presidencia/articulos/dia-nacional-de-la-lucha-contra-la-homofobia-31554> (fecha de consulta: 5 de junio de 2017).

materia de combate a la discriminación a personas lesbianas, homosexuales, bisexuales, transgénero o intersexuales (LGBTI), reconocimiento a la identidad de género y matrimonio igualitario.

Con ese contexto, y atendiendo a estas determinaciones, México se incorporó al Grupo Núcleo de las Naciones Unidas sobre personas LGBTI en junio de 2016.²⁷ Algo similar sucedió en el marco de la OEA. Durante el cuadragésimo sexto periodo de sesiones de su Asamblea General, en 2016, a propuesta de Brasil, se creó el Grupo de Apoyo para los Derechos de las Personas LGBTI integrado por ese país, además de Argentina, Canadá, Chile, Colombia, Estados Unidos, México y Uruguay. Evidentemente, el propósito de estos grupos es impulsar iniciativas para promover los derechos de las personas LGBTI y avanzar de manera progresiva en la agenda de igualdad y no discriminación. Por último, en el marco de su participación en la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos de las personas LGBTI “No Violencia, No Discriminación e Inclusión Social”, que se llevó a cabo en Montevideo, Uruguay, en julio de 2016, México se sumó a la Coalición por la Igualdad de Derechos mediante la firma de sus Principios Fundacionales.²⁸

La participación en estos grupos no ha sido sólo nominal, sino que ha implicado un trabajo intenso para fortalecer iniciativas multilaterales en favor de los derechos de las personas LGBTI y en el combate a la discrimi-

²⁷ El Grupo Núcleo LGTBI de la ONU se integra por los siguientes 20 países: Alemania, Argentina, Australia, Brasil, Chile, Colombia, Croacia, Costa Rica, El Salvador, Estados Unidos, Francia, Israel, Japón, México, Montenegro, Nueva Zelandia, Noruega, Países Bajos, Reino Unido y Uruguay. Además, participan la Unión Europea, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y las organizaciones Human Rights Watch y la Comisión Internacional Gay y Lesbiana de Derechos Humanos.

²⁸ Véase Human Rights Conference, “Equal Rights Coalition Launches at Global LGBTI Human Rights Conference”, 26 de julio de 2016, en <http://www.brc.org/blog/equal-rights-coalition-launches-at-global-lgbti-human-rights-conference> (fecha de consulta: 5 de junio de 2017). La Coalición tiene como objetivo principal el impulso de medidas para proteger y promover el acceso y ejercicio igualitario de los derechos de todas las personas, independientemente de su orientación sexual, identidad o expresión de género y las características sexuales, a través de una estrecha colaboración y un intercambio recíproco. Los miembros de la Coalición se comprometen a fortalecer la cooperación, coordinación y comunicación; establecer una coalición orientada a compartir información y promover la causa; construir puentes, en un espíritu de diálogo abierto, respetuoso y constructivo; consultar a la sociedad civil para asegurar que la acción internacional conjunta e individual de los Estados participantes se adhiera al principio de “no hacer daño”, y trabajar para impulsar condiciones de igualdad en el mundo.

minación, pero también para avanzar, de la mano del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred), en modernizar los marcos nacionales, muy particularmente en la propia Cancillería (por ejemplo, para temas de protección consular y documentación). Ejemplo de ello es la elaboración, en marcha, de un protocolo de protección consular para personas LGBTI (similar a los que ya existen en materia de derechos de los niños y para atender casos de violencia de género).

Además de ello, se destacan dos hitos multilaterales, en los que la diplomacia mexicana ha sido un actor importante.

El primero de ellos fue la adopción, en junio de 2016, de la Resolución 32/2 del Consejo de Derechos Humanos: Protección contra la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual e identidad de género. La adopción de esta resolución —que fue presentada por México, Argentina, Brasil, Colombia, Chile y Uruguay—representó un avance histórico, dado que creó, por primera vez en el mundo, la figura de un experto independiente enfocado a la no discriminación y no violencia por orientación sexual e identidad de género.²⁹ En este proceso —de alta complejidad y profundamente divisivo—, el liderazgo de México fue clave (en especial, dado que, en ese momento, era el único país patrocinador de la iniciativa que contaba con membresía en el Consejo y, por ende, el único que podía rechazar enmiendas hostiles y, en última instancia, votar por su adopción).

Los obstáculos que hubo que sortear —y que el representante de México en Ginebra y su equipo lograron superar— incluyeron: a) Arabia Saudita presentó una moción de no acción con la intención de evitar la consideración del tema por parte del Consejo, moción que fue rechazada; b) con ello, fue necesario votar cada una de las 11 enmiendas presentadas por la Organización de la Cooperación Islámica (OCI), para lograr que pros-

²⁹ El mandato del experto —en comparación con mandatos de otros procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos— es considerablemente acotado e incluye, entre otras, funciones de evaluación, creación de conciencia, fomento del diálogo, cooperación con los Estados, hacer frente a distintas formas de violencia y discriminación por causa de la orientación sexual o identidad de género, y prestar asesoría, asistencia técnica y fomento de las capacidades nacionales. Véase Consejo de Derechos Humanos, Protección contra la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual e identidad de género, A/HRC/RES/32/2, 15 de julio de 2016, en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/154/18/PDF/G1615418.pdf?OpenElement> (fecha de consulta: 5 de junio de 2017).

peraran sólo siete de éstas, que no afectaron la sustancia del proyecto (el mandato del experto independiente); c) a continuación, Qatar solicitó una votación párrafo por párrafo, incluyendo el título, y al final todos se aprobaron, y d) por último, Nigeria pidió el voto sobre la resolución en su totalidad, que, en efecto, prosperó con una votación casi de “cierre olímpico”: 23 votos a favor, 18 en contra y seis abstenciones. Es decir, se trató de una negociación que, para procesos multilaterales, se asimiló a una trama al mejor estilo de Hitchcock, y que posteriormente tuvo que ser replicada en la Asamblea General, en donde la consideración del informe del Consejo de Derechos Humanos tuvo que sortear obstáculos similares, que fueron bien superados.

El segundo hito fue la participación de México en un procedimiento de solicitud de opinión consultiva ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre los derechos al cambio de nombre y patrimoniales por causas de identidad de género.³⁰ Resultado del trabajo dentro de la Cancillería y con el Conapred, México participó en las fases escrita y oral del procedimiento, reconociendo el papel de la Corte en la emisión de criterios jurídicos que orienten las acciones de los Estados para avanzar hacia la inclusión e igualdad de las personas LGBTI y combatir la discriminación. Asimismo, se recordó que la orientación sexual y la identidad de género son categorías protegidas por la Convención Americana, por lo que los Estados tienen la obligación de respetar y garantizar el pleno ejercicio de todos los derechos.³¹

Situaciones de país: la situación de Siria

Por último, no extraña que la situación en Siria y las consecuencias humanitarias del prolongado conflicto sean extremadamente graves. Igualmen-

³⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Resolución del presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 31 de marzo de 2017. Solicitud de opinión consultiva OC-24, en http://www.corteidb.or.cr/docs/asuntos/solicitud_31_03_17.pdf (fecha de consulta: 5 de junio de 2017).

³¹ Véase Corte Interamericana de Derechos Humanos, Solicitud de opinión consultiva presentada por el Estado de Costa Rica. Parte 1, en Galería multimedia del 118 Período Ordinario de Sesiones, en <http://www.corteidb.or.cr/index.php/al-dia/galeria-multimedia> (fecha de consulta: 7 de junio de 2017).

te grave es que si bien ha habido desarrollos que en ciertos momentos han augurado alivio a las necesidades de la población civil, ningún mecanismo internacional competente (empezando por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas) ha tomado acciones decisivas para poner fin al conflicto, que se ha exacerbado, lo mismo que las violaciones graves a los derechos humanos de las personas.³² En efecto, de acuerdo con los informes de la Comisión Internacional de Investigación para Siria, existe evidencia suficiente que indica que todas las partes en el conflicto han cometido crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad. De hecho, en 2016 se dio cuenta de que desde el inicio del conflicto habían muerto al menos 400 000 personas, 13 500 000 se encontraban en necesidad de asistencia humanitaria, 4 600 000 eran refugiados en terceros países, además de que 6 600 000 habían sido desplazadas internamente.

Con ese contexto, México se ha caracterizado por apoyar todos los esfuerzos para motivar el cese de las hostilidades y la solución política al conflicto, además de privilegiar la atención a las necesidades humanitarias de la población civil por definición, en situación de extrema vulnerabilidad. Así, ha apoyado las resoluciones en la materia, tanto en la Asamblea General, como en el Consejo de Derechos Humanos. La posición mexicana ha seguido los siguientes principios: a) respeto del derecho internacional humanitario y los derechos humanos en todo tiempo y lugar; b) poner fin a las restricciones al acceso humanitario que obstaculizan la facilitación de asistencia a la población más vulnerable; c) urgir a todas las partes involucradas en el conflicto a asegurar que la población civil tenga acceso inmediato e irrestricto a todos los servicios básicos, de conformidad con el derecho internacional humanitario y las normas de derechos humanos.

³² Por ejemplo, en junio de 2016, la Comisión Internacional de Investigación para Siria publicó un informe en el que señaló a ISIS como el responsable del genocidio cometido en el país en contra de la población yazidi. Véase Consejo de Derechos Humanos, "They Came to Destroy": ISIS Crimes against the Yazidis, A/HRC/32/CRP.2, 15 de junio de 2016, en http://www.obchr.org/Documents/HRBdies/HRCouncil/CoISyria/A_HRC_32_CRP.2_en.pdf (fecha de consulta: 2 de junio de 2017).

Apuntes finales

El caso de la situación en Siria es el corolario que ilustra la consistencia del enfoque de la política exterior multilateral de México en materia de derechos humanos, como uno transversal y en el que el derrotero ha sido la atención a los grupos en situación de especial vulnerabilidad y la búsqueda del robustecimiento del andamiaje internacional.

Sin duda, el liderazgo de México en el desarrollo multilateral de estándares progresistas y a favor de personas en situación de desventaja ha sido una historia de éxito para la política exterior del país, plenamente consistente con los mandatos de los artículos 1 y 89, fracción X, constitucionales.

Además de ello, lo que se ha buscado ilustrar en este artículo es que, por un lado, política exterior y política interior no funcionan de manera aislada, sino, al contrario, se refuerzan mutuamente.

De igual forma, es claro que la política exterior mexicana está sólidamente arraigada en valores democráticos, en la construcción de consensos para la convivencia pacífica, en el fortalecimiento de las causas humanitarias y, por supuesto, en los derechos humanos y la protección de los más vulnerables. De ahí que aun cuando el enfoque sea en cuestiones puntuales del trabajo multilateral o de la labor de protección consular, finalmente se trata de una sola y la misma política exterior, cuyas aristas internas, que se complementan, le han ganado un amplio reconocimiento, tanto en México como en el exterior.