

Hacia un nuevo momento en la política exterior de derechos humanos de México

*Liliana Padilla Rodríguez
Gisèle Fernández Ludlow*

Introducción

Hace algunos años, México entró al llamado *tercer momento* en su política exterior de derechos humanos, caracterizado por el fortalecimiento de su vinculación con el sistema internacional.¹

A partir del reconocimiento de los derechos humanos como valores fundamentales de carácter universal, México se orientó a emplear los estándares internacionales como herramientas para influir en las acciones cotidianas de las instituciones y propiciar las profundas modificaciones estructurales y de funcionamiento que el aparato estatal requiere.²

¹ La Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) reconoce un primer momento en la apertura de México al sistema internacional de derechos humanos entre los años 1979 y 1982, con la primera etapa de ratificación de instrumentos internacionales de derechos humanos. El segundo momento se ubica a partir del reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el 16 de diciembre de 1998, así como de las primeras señales de apertura a organismos internacionales de derechos humanos a finales de los años noventa del siglo XX.

² Mariclaire Acosta, “Hacia una política en favor de los derechos humanos como valores universales”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 67-68, julio de 2002-febrero de 2003, pp. 27-28.

Desde entonces, el reto ha sido consolidar la vigencia de los derechos humanos en los diferentes niveles de gobierno. Una extensa lista de derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y de grupos en situación de vulnerabilidad ha sido dotada de procesos de armonización legislativa con los estándares internacionales y de políticas públicas especializadas, abiertas y transparentes.³

Muestra de esto es la publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, el 29 de agosto de 2008, del Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012, que establece el carácter obligatorio de la perspectiva de derechos humanos en la elaboración de las políticas públicas. Además, se cuenta con 13 organismos e instituciones federales especializados en el combate a la discriminación y en la protección de los derechos de grupos específicos o grupos en situación de vulnerabilidad.⁴

En sintonía con este avance, México ha revitalizado su política exterior en materia de derechos humanos. En consecuencia, ha obtenido el reconocimiento de su liderazgo en foros multilaterales, en la promoción de agendas específicas como los derechos de los

³ La lista completa y la información relativa a los avances en los referidos derechos puede consultarse en Dirección General de Derechos Humanos y Democracia-SRE, *Informe de México: avances y desafíos en materia de derechos humanos*, México, SRE, 2011, disponible en portal.salud.gob.mx/descargas/pdf/informe_dh_2_edicion.pdf.

⁴ La Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (Comar), la Comisión Nacional de Vivienda (Conavi), la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), el Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad (Conadis), el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred), la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (Fevimtra), la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos contra la Libertad de Expresión (FEADLE), el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres), el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM), el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI), el Instituto Nacional de Migración (INM) y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF).

migrantes, las mujeres, los pueblos indígenas y las personas con discapacidad, así como las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo y el registro de nacimiento.

México se ha convertido en un actor constructivo, conciliador e influyente en los foros internacionales, guiado por una política de principios. Es un país de referencia, no porque su situación de derechos humanos sea incuestionable, sino porque ha adoptado una postura autocrítica, conoce los desafíos por venir y favorece un trato equilibrado, sobre bases objetivas y no selectivas, de las situaciones de derechos humanos en todos los países del mundo.

Sin dejar de reconocer las importantes tareas que aún están pendientes en el ámbito interno, la política exterior de México debe adaptarse ante la cambiante agenda y la evolución normativa, tanto del contexto internacional como del nacional. Por consiguiente, debe encaminarse hacia un nuevo momento que consolide y potencie una política exterior abierta, activa y con capacidad de adaptación, que constituya una estrategia integral en materia de derechos humanos.

Algunos de los ámbitos que ofrecen espacios para reforzar la política exterior de México son la participación de la sociedad civil, la cooperación internacional para el desarrollo en materia de derechos humanos y su transversalización, el carácter universal de los derechos humanos y el principio de la responsabilidad de proteger, temas en constante evolución que invitan a revisar las prioridades, las capacidades y las estrategias de México en el exterior.

El reto de una mayor diversidad y participación de actores

La mayor pluralidad y las crecientes aportaciones de los diversos actores vinculados con cuestiones de derechos humanos

constituyen un desafío. Para poder integrar las distintas fuentes de información y reaccionar ante ellas se requiere una política exterior más abierta.

Un actor esencial es la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), que desde 1990 considera denuncias y emite recomendaciones al Estado. Su trabajo es seguido por los mecanismos de supervisión del Sistema de las Naciones Unidas e incide en la percepción que en el exterior hay sobre la situación de los derechos humanos en México.⁵

La reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011⁶ faculta a la CNDH a investigar violaciones graves de los derechos humanos y le otorga independencia a las comisiones de este ramo en los 31 estados de la República y el Distrito Federal. Además, las autoridades que no acepten las recomendaciones emitidas por estos organismos deberán publicar las razones de su negativa.⁷ Esto representa una nueva etapa en el desempeño internacional de los mecanismos autónomos de supervisión, cuyas implicaciones habrá que seguir.

Un actor igualmente relevante es la sociedad civil organizada que contribuye a proteger y monitorear la vigencia de los derechos humanos en el país. México está abierto al cuestiona-

⁵ Las recomendaciones y el análisis independiente de la CNDH son retomados por los mecanismos internacionales de monitoreo de derechos humanos en la presentación de informes nacionales ante los Órganos de Tratados, en los Mecanismos de Examen Periódico Universal, en los posicionamientos de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) y en los diversos espacios de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en los que participan las instituciones nacionales.

⁶ Véase *infra* el apartado “La nueva agenda de derechos humanos”.

⁷ En los artículos 97 y 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se le otorga a la CNDH la facultad de investigar violaciones graves de derechos humanos, antes otorgada a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Con ello se fortalece al órgano autónomo de protección de los derechos humanos.

miento y acepta la participación ciudadana como un componente esencial de un genuino proceso democrático.

La multiplicidad de organizaciones no gubernamentales (ONG) y la diversidad de los temas que abarcan constituyen un indicador del espacio que la sociedad ha logrado abrirse a lo largo de los años.⁸ Sin embargo, esta pluralidad de actores hace que sea necesario redefinir el enfoque participativo que el Estado impulsa.

A fin de canalizar la interacción entre la sociedad civil y el Estado se requiere contar con estructuras profesionalizadas y mejor orientadas. Hoy en día, las ONG participan más activamente en la formulación y la evaluación de políticas públicas y difunden en el ámbito internacional su opinión y experiencia sobre la situación de derechos humanos en el país.

Esta interacción creciente obliga, tanto al Estado como a las ONG, a mantener un diálogo constructivo y objetivo que promueva una participación ciudadana madura.⁹ Superar las confrontaciones del pasado permitirá avanzar hacia una política de consultas con la sociedad civil, caracterizada por una participación moderna y responsable.

Otro actor emergente es el sector privado que interactúa con el Estado en materia de derechos humanos. Existe un debate internacional que busca una obligación efectiva de los Estados para proteger en contra de las violaciones de los derechos humanos y un mayor compromiso de las empresas

⁸ Según el Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil hay 2691 organizaciones de la sociedad civil vinculadas con cuestiones de derechos humanos.

⁹ El 1 de marzo de 2003 se creó la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos (CPGMDH), como parte de la Secretaría de Gobernación, con el fin de establecer un mecanismo de diálogo entre las organizaciones de la sociedad civil y el gobierno federal. De esta forma, se asegura la participación de todos los actores involucrados en el diseño y la evaluación de las acciones nacionales e internacionales del Ejecutivo federal en materia de derechos humanos.

para respetarlos. Asimismo, se discute cómo garantizar que las víctimas tengan acceso a recursos judiciales y no judiciales de reparación.¹⁰

Actualmente, México cuenta con mecanismos no vinculantes como único recurso para la protección de las personas y comunidades afectadas por las acciones y omisiones de las empresas. Sin embargo, las discusiones en los foros internacionales advierten sobre la necesidad de construir un marco normativo o principios rectores, para lo cual se requerirá un mayor diálogo del Estado con el sector privado.

Para México esto implica definir la mejor manera de asegurar que tanto las empresas nacionales como las transnacionales cumplan con un actuar regulado y responsable. La política exterior del país debe conciliar sus obligaciones internacionales con sus normas internas; de esta forma se promoverá un desarrollo económico socialmente justo y basado en los derechos humanos.

Por otra parte, la globalización y la reducción de la brecha tecnológica que permite un mayor acceso a Internet han convertido a las redes sociales y los medios de comunicación en un nuevo actor que vigila el pleno goce de los derechos humanos. No obstante, aún no han brindado los resultados esperados, en términos de acceso a la justicia y la rendición de cuentas. Las redes sociales tienen un gran potencial para difundir las denuncias de las violaciones a los derechos humanos y permiten crear conciencia de ellas “en el momento” en el que suceden.

¹⁰ Asamblea General de la ONU, Informe del representante especial del secretario general para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, John Ruggie, Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para “proteger, respetar y remediar”, A/HRC/17/31, 21 de marzo de 2011.

Además, facilitan que la sociedad civil se organice, reúna pruebas y denuncie abusos.¹¹

La creciente posibilidad de denunciar violaciones de los derechos humanos, ya sea de forma visual o escrita, incide en los elementos que se deben considerar en la formulación de nuestra política exterior. ¿Cómo reaccionar ante las imágenes y los reportes periodísticos de violaciones masivas y represión en la Primavera árabe?

Los testimonios y las imágenes difundidas en las redes sociales y los medios de comunicación refuerzan el impacto de las condenas de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) y las ONG, al agregar una dimensión visual y humana. Ante estas acusaciones documentadas, la ausencia de una reacción política por parte de los Estados pone en duda su compromiso de proteger el respeto universal de los derechos humanos.

Para México es fundamental contar con la capacidad de evaluar los casos de violaciones masivas expuestas por estos medios. De considerarlo necesario, es imperativo actuar para exponer las violaciones, promover la rendición de cuentas de todas las partes y coordinar una respuesta colectiva ante la gravedad de los hechos.

La cooperación internacional para el desarrollo y la transversalización de los derechos humanos

México puede dinamizar su política exterior actual por medio de la integración de la perspectiva de derechos humanos en sus

¹¹ Para un análisis más detallado, véase el Comentario General núm. 34 del Comité de Derechos Humanos de julio de 2011 sobre libertad de expresión en las nuevas tecnologías.

programas de cooperación, no sólo como Estado receptor, sino también como donante. Esto implica reformular la percepción clásica de la cooperación internacional para el desarrollo (CID) para ampliarla a un modelo que complemente las prioridades y los intereses de México.¹²

La aprobación, en 2011, de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo responde a las lagunas normativas en la materia y crea la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Amexcid).¹³ Esta institución permitirá compartir experiencias, impulsar modelos de cooperación que constituyan un detonante real de desarrollo, congruentes con las transformaciones legales, políticas y sociales que México promueve en el exterior.

Los objetivos de la CID incorporan los derechos humanos desde una perspectiva general; sin embargo, aún falta decidir cuáles serán sus prioridades específicas.¹⁴ Este espacio en construcción ofrece la invaluable oportunidad de fortalecer y desarrollar programas estratégicos especializados en derechos humanos.

Si bien México aún no define el papel de la CID como promotor de su interés en convertirse en un actor relevante de la escena internacional, hay referencias exitosas que pueden tomarse en cuenta. Brasil, Chile y España emplean estratégi-

¹² Cooperación en materia técnica y científica, educativa y cultural, económica y financiera.

¹³ Fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* el 6 de abril de 2011.

¹⁴ El artículo 1 de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo establece que las acciones de cooperación se realizarán “con base en los principios de solidaridad internacional, defensa y promoción de los derechos humanos, fortalecimiento del Estado de derecho, equidad de género, promoción del desarrollo sustentable, transparencia y rendición de cuentas...”

camente la CID para reforzar y promover sus agendas de política exterior.¹⁵

Los avances logrados al interior y su participación constructiva en el ámbito internacional brindan a México la legitimidad necesaria para promoverse como donante emergente. Se cuenta con el potencial y el prestigio requeridos para tender puentes con los países que se encuentran en un contexto similar o que aún mantienen cierta reticencia hacia los mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos.

Una muestra de los programas que México puede brindar es la asistencia para diagnosticar si las leyes nacionales están en concordancia con los estándares internacionales de derechos humanos. También puede exportar su experiencia en la construcción de instituciones independientes de derechos humanos, a nivel federal o estatal, así como en la creación de estrategias para el empoderamiento de las mujeres y la asistencia electoral.

Por ejemplo, la Agenda Chiapas-ONU es un programa de cooperación para el desarrollo, promovido por el gobierno federal, el Ejecutivo del estado de Chiapas y diversas agencias del Sistema de las Naciones Unidas,¹⁶ que ha logrado resultados positivos en el ámbito local, y que puede reproducirse bajo un esquema de cooperación triangular en países cuyas entidades compartan las características de Chiapas.

Otros programas exitosos que México podría ofrecer como CID son los orientados a fomentar la independencia del sistema judicial, los derechos civiles y políticos y el empoderamiento

¹⁵ Luz María de la Mora Sánchez, “Retos institucionales para fortalecer el papel de México en la cooperación internacional”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 89, junio de 2010, p. 54.

¹⁶ La Agenda Chiapas-ONU es un programa de cooperación que armoniza las normas internacionales de derechos humanos y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) a la legislación y las políticas públicas locales. La Constitución Política del Estado de Chiapas incorpora la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la obligación de cumplir con los ODM.

de los ciudadanos. Los países de Medio Oriente que buscan construir una sociedad democrática podrían beneficiarse de la reciente experiencia mexicana en este ámbito.

De manera adicional, promover programas de derechos humanos permitirá a México diversificar su cooperación. Además de establecer alianzas con América Latina y el Caribe, zonas naturales de acercamiento para nuestro país, México debe construir otras alianzas con países de África que requieran fortalecer su capacidad institucional y convertirse en donantes de cooperación Sur-Sur.

Por otra parte, la transversalización de los derechos humanos y la democracia constituye una de las prioridades horizontales más importantes de la agenda internacional mexicana. La integración de estos principios puede extenderse a todos los niveles de actuación, como el diálogo y la negociación política y el establecimiento de acuerdos con el sector privado.

México puede continuar promoviendo la incorporación de estos temas en foros multilaterales de diversa naturaleza. Por citar algunos ejemplos, se han impulsado los derechos humanos y los valores democráticos, tanto al interior como al exterior, por medio del Programa de Derechos Humanos entre la Unión Europea y México (PDHUEM) o del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. De manera complementaria, esta estrategia puede reproducirse más sistemáticamente y extenderse a los foros bilaterales. Estos espacios también ofrecen la posibilidad de integrar transversalmente la agenda de derechos humanos.

El diálogo bilateral ofrece la oportunidad de identificar países afines (*liked minded*) que comparten con México su visión e intereses. Estos países representan aliados ideales para presentar iniciativas conjuntas.¹⁷ Al “bilateralizar” su agenda

¹⁷ En 2010, México y Colombia presentaron una iniciativa para crear un grupo de trabajo que examinara y realizara un estudio sobre la discriminación contra

de derechos humanos México amplía el espectro de su aportación al sistema internacional de protección, al igual que su red de alianzas en este campo.

La nueva agenda de derechos humanos

En épocas recientes, las reformas constitucionales en materia de derechos humanos, de amparo y del sistema de seguridad pública y justicia penal han abierto un nuevo capítulo en la protección de los derechos y las libertades fundamentales en el país.¹⁸

Entre las principales contribuciones y logros de la reforma se encuentran el otorgamiento de una nueva jerarquía a los tratados de derechos humanos en el orden jurídico mexicano y la incorporación del respeto a los derechos humanos como principio normativo de la política exterior.

Por otra parte, la reforma amplía, significativamente, el catálogo de los derechos con la incorporación de figuras novedosas como el principio *pro persona*, que beneficia a las personas al colocarlas en el centro de la aplicación de las normas de derechos humanos. También ofrece una herramienta eficaz para trabajar en la revisión de las prioridades nacionales en lo que a los derechos humanos concierne.

la mujer tanto en la legislación como en la práctica. Anualmente, en el marco del Consejo de Derechos Humanos, México presenta iniciativas sobre derechos de los pueblos indígenas con Guatemala, los derechos de las personas con discapacidad con Nueva Zelanda y sobre registro de nacimiento con Turquía.

¹⁸ En el *DOF* se publicaron la reforma constitucional en materia de seguridad pública y justicia penal, el 18 de junio de 2008; la reforma constitucional relativa al juicio de amparo, el 6 de junio de 2011, y la reforma en materia de derechos humanos, el 10 de junio de 2011.

En el análisis casuístico que para ello debe prevalecer en todas las instancias gubernamentales pertinentes, la reforma permite colocar a la persona como el eje de la discusión y dar paso a la reflexión sobre la vigencia y la pertinencia del abanico actual de responsabilidades del Estado.

El prestigio que México ha ganado por sus avances nacionales y por su papel activo en la escena internacional, así como la reforma constitucional que otorga a los derechos humanos una relevancia jurídica y política sin precedentes, conceden al Estado mexicano una base sólida para explorar nuevas iniciativas que le den mayor influencia y amplíen sus aportaciones al sistema internacional.

En el diseño y el progreso de las iniciativas internacionales, México podría mantener como objetivo principal no solamente una mayor influencia como líder en la promoción de valores y estándares, sino también la consolidación de una política exterior de derechos humanos dinámica y adaptable, fundamentada en el respeto de la persona.

Un espacio propicio donde pueden ser fértiles las nuevas propuestas de México es la construcción de los derechos que son comúnmente conocidos como de tercera y cuarta generación, como los relacionados con el medioambiente, el desarrollo de nuevas tecnologías, la bioética y la responsabilidad social corporativa, por citar algunos ejemplos.

En el caso del desarrollo de los derechos relacionados con el medioambiente, México ha avanzado a nivel nacional hasta la institucionalización del diálogo abierto con las organizaciones de la sociedad civil involucradas en la evolución de esta agenda en el país.¹⁹

¹⁹ En la actualidad, el Estado mexicano considera la noción del derecho a un ambiente sano como parte integral de los derechos, jurídicamente reconocidos, a la salud y a la vivienda.

La creación de una unidad específica de vinculación en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, en cumplimiento del Programa Nacional sobre Derechos Humanos, ha dado, como resultado, un espacio formal de interlocución con los actores de la sociedad civil sobre la temática de los derechos humanos y el medioambiente.

A nivel legislativo, el 29 de septiembre de 2011, el Senado de la República aprobó una reforma al artículo 4 constitucional, que prevé el derecho de toda persona a tener un medioambiente sano, así como al acceso, disposición y saneamiento del agua para consumo personal y doméstico.

El 19 de abril de 2012, por otro lado, la Cámara de Senadores aprobó la Ley General de Cambio Climático, diseñada para consolidar el compromiso de México con el desarrollo sustentable y la transición hacia una economía baja en carbono, por medio de la institucionalización, el fomento a la creación de empleos verdes y la innovación en tecnologías limpias y energías renovables. Se trata de la primera ley en su tipo entre los países en desarrollo y la segunda a nivel mundial después de Reino Unido.

En el marco de las Naciones Unidas, la vinculación entre los derechos humanos y el medioambiente ha sido materia de diversas iniciativas, desde los trabajos de la extinta Comisión de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos. En etapas más recientes, en el Consejo de Derechos Humanos (CODH), las discusiones y propuestas también se han dirigido a establecer una relación entre los derechos humanos y el cambio climático.

En 2011, durante los 16 y 17 periodos ordinarios de sesiones del CODH, las principales iniciativas sobre este tema tomaron en cuenta los Acuerdos de Cancún alcanzados en la 16 Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (COP 16), particularmente

los relativos a la labor del Grupo de Trabajo Especial sobre la cooperación a largo plazo de la Convención.

En estos acuerdos, los Estados tomaron nota de la resolución del CODH, adoptada por consenso en marzo de 2009, en la que se reconoció que los efectos adversos del cambio climático tienen una serie de consecuencias, tanto directas como indirectas, en el disfrute efectivo de los derechos humanos, y que estos efectos se dejarán sentir con más intensidad en los sectores de la población que ya se encuentran en situación de vulnerabilidad.²⁰

A la par de lo anterior, en los Acuerdos de Cancún, los Estados resolvieron que en todas las actividades relacionadas con el cambio climático deben respetarse plenamente los derechos humanos, y reconocieron la necesidad de contar con la participación de los sectores de la población en situación de vulnerabilidad en todos los aspectos del fenómeno, especialmente en la labor relativa a la adaptación.²¹

Con base en el citado contenido de los Acuerdos de Cancún y en la evolución que la temática registra desde 2009, países como Costa Rica, Uruguay, Maldivas, Nueva Zelandia, Marruecos, Eslovenia, Suiza e Irlanda han favorecido una tendencia creciente de iniciativas rumbo a la construcción de estos derechos en el CODH.

En el descrito proceso de paulatino desarrollo de los derechos humanos relacionados con el medioambiente, frecuen-

²⁰ Convención Marco sobre el Cambio Climático, Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 16 periodo de sesiones, celebrado en Cancún del 29 de noviembre al 10 de diciembre de 2010. Adición Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 16 periodo de sesiones, FCCC/CP/2010/Add.1, 15 de marzo de 2011; *ibid.*, Decisión 1/CP.16 Acuerdos de Cancún: resultado de la labor del Grupo de Trabajo Especial sobre la cooperación a largo plazo en el marco de la Convención, párr. 7 del preámbulo, y Consejo de Derechos Humanos, Resolución 10/4. Los derechos humanos y el cambio climático, A/HRC/RES/10/4, 25 de marzo de 2009.

²¹ Convención Marco sobre el Cambio Climático, *op. cit.*, Decisión 1/CP.16..., núms. 7, 8 y 12.

temente se generan fuertes expectativas en torno al posicionamiento de México, no sólo por su prestigio como país impulsor de agendas innovadoras, sino también por el reconocimiento que la comunidad internacional le ha otorgado como el principal contribuyente a la revitalización del sistema multilateral, entre otras aportaciones, gracias a los Acuerdos de Cancún.

El estatus privilegiado que México ocupa internacionalmente y los avances que registra a nivel nacional, tanto en materia legislativa como en términos de la discusión directa y transparente con la sociedad civil involucrada en la consolidación de estos derechos, pueden contribuir significativamente al diseño de nuevas iniciativas a nivel internacional en la nueva generación de los derechos humanos.

Universalidad de los derechos humanos y la responsabilidad de proteger

La práctica de la universalidad de los derechos humanos y el desarrollo del principio de la responsabilidad de proteger constituyen campos propicios para una mayor y más activa participación de México.

El principio de la universalidad es considerado la piedra angular del derecho internacional de los derechos humanos. En la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, celebrada en Viena en 1993, se dispuso que todos los Estados tuvieran el deber de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, independientemente de sus sistemas políticos, económicos y culturales.²²

²² Asamblea General de Naciones Unidas, Conferencia Mundial de Derechos Humanos Declaración y Programa de Acción de Viena, A/CONF.157/23, 12 de julio de 1993.

Así, en el marco de las Naciones Unidas, el carácter universal de los derechos humanos está consagrado y los Estados lo recuerdan constantemente en convenciones, declaraciones y resoluciones, además de que se encuentra presente en numerosas iniciativas de otros actores del sistema internacional.

Esto muestra el común acuerdo de la comunidad internacional con respecto al concepto amplio de los derechos humanos, pero no necesariamente implica el entendimiento global de la complejidad que puede representar para los Estados la obtención de un balance positivo entre el cumplimiento de sus obligaciones internacionales y la necesidad que tienen de adaptar las normas a su realidad nacional.

En el seno del CODH, por ejemplo, las discusiones en torno a la discriminación contra la mujer están inevitablemente permeadas por la realidad cultural y religiosa de los diferentes países, lo que generalmente resulta en el distanciamiento de las posiciones de los Estados, con la consecuente disminución de avances concretos en el tema.

No obstante, en octubre de 2010, durante la celebración del 15 periodo ordinario de sesiones del CODH, los Estados Miembros establecieron un grupo de trabajo de cinco expertos independientes para examinar y realizar un estudio sobre la discriminación contra la mujer tanto en la legislación, como en la práctica. La creación de este mecanismo se logró gracias a un amplio diálogo y complejas negociaciones, facilitadas por México y Colombia, que culminaron con la adopción, sin votación, de una resolución respaldada por más de sesenta países.

En la búsqueda del consenso, México mantuvo una posición equilibrada y mostró la voluntad de tender puentes entre las posturas encontradas del bloque occidental y los países con régimen sharia, teniendo en cuenta el objetivo final de la iniciativa y las obligaciones internacionales, lo mismo que la realidad cultural y religiosa de las partes.

Así como México conserva una postura comprensiva y balanceada sobre la complejidad que guarda la efectiva aplicación del principio de la universalidad de los derechos humanos, de igual manera puede asumir un papel crucial en el logro de importantes e innovadores avances en el campo normativo.

En ese sentido, el desarrollo del principio de la responsabilidad de proteger podría constituirse en una de las prioridades para México, si se toma en cuenta que diversos analistas internacionales consideran este principio como “la expresión práctica de la conciencia acrecentada entre numerosos países sobre los estándares universales que subyacen a los derechos humanos respaldados por el derecho internacional”.²³

En la Cumbre Mundial de 2005, los Estados Miembros de las Naciones Unidas acordaron que cada Estado es “responsable de proteger” a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. Esta responsabilidad incluye la prevención de los crímenes mencionados y la incitación a cometerlos, por medio de medidas “apropiadas y necesarias”.²⁴

Respecto a la forma de aplicar el principio, los Estados acordaron que la comunidad internacional, mediante las Naciones Unidas, tiene la responsabilidad de utilizar los medios diplomáticos, humanitarios y otros medios pacíficos apropiados, de acuerdo con los capítulos VI y VIII de la Carta de las Naciones Unidas, para ayudar a proteger a las poblaciones de los crímenes referidos.²⁵

También, los Estados asentaron su disposición a adoptar medidas colectivas para cada caso concreto, de manera oportu-

²³ Mónica Serrano, “La responsabilidad de proteger”, *El País* (España), 24 de julio de 2009.

²⁴ Asamblea General de las Naciones Unidas, Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, A/RES/60/1, 24 de octubre de 2005, párr. 138, p. 33.

²⁵ *Ibid.*, párr. 139, p. 33.

na y decisiva, por medio del Consejo de Seguridad, de conformidad con el Capítulo VII de la Carta de la ONU, siempre y cuando los medios pacíficos resultaran inadecuados y fuera evidente que las autoridades nacionales no estuvieran protegiendo a su población de los crímenes descritos.²⁶

Desde 2009, la comunidad internacional ha avanzado en los debates sobre la responsabilidad de proteger con el unánime compromiso de prevenir violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos, y evitar la repetición de casos lamentables como los de Ruanda, Srebrenica o Camboya.²⁷

Sin embargo, algunas reticencias han derivado ya sea de la ausencia de una discusión permanente que favorezca el desarrollo deseado del principio, como del surgimiento de señalamientos y propuestas que sugieren su reinterpretación.²⁸

Las percepciones que conciben la responsabilidad de proteger como un arma para transgredir la soberanía nacional, como una nueva forma de intervención humanitaria o el camino expedito para la intervención militar, han permeado las

²⁶ *Idem.*

²⁷ En julio de 2009, el secretario general de las Naciones Unidas contribuyó a la reanudación del debate interrumpido por cinco años con la presentación del informe “Hacer efectiva la responsabilidad de proteger”. En la Asamblea General, más de noventa Estados se pronunciaron y gobiernos de todas las regiones apoyaron un enfoque, basado en tres pilares, para hacer frente a las cuatro categorías de crímenes: la responsabilidad del Estado, la asistencia de la comunidad internacional y una acción oportuna y decisiva si el Estado no protege a sus poblaciones de esos crímenes. En términos institucionales, el avance más notable es la creación de la Oficina conjunta del Secretario General de las Naciones Unidas para la Responsabilidad de Proteger y la Prevención del Genocidio.

²⁸ La implementación por parte de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) de la resolución 1973 del Consejo de Seguridad en el caso de Libia, en 2011, ha derivado en cuestionamientos sobre los límites de las acciones que se llevan a cabo con base en la protección de civiles. Brasil ha propuesto la llamada “responsabilidad al proteger”, que se centra en el tercer pilar del concepto de la responsabilidad de proteger y busca establecer criterios y etapas para el uso de la fuerza.

discusiones entre los Estados y han retrasado el proceso hacia su pleno establecimiento normativo.

En los debates, México ha destacado que la responsabilidad de proteger goza de una base más sólida en el derecho internacional que otros conceptos, por ser un término acuñado por la Asamblea General de las Naciones Unidas al más alto nivel, que se sustenta y enlaza con las normas de derechos humanos y el derecho internacional humanitario.

Para México, además, la acción oportuna y decisiva de la comunidad internacional en el caso de que el Estado no cumpla con su responsabilidad de proteger constituye el pilar que requiere de mayor precisión. En ese sentido, el Estado mexicano ha pugnado por la exclusión de cualquier posibilidad de acción unilateral, por la inalterabilidad de la obligación de los Estados de abstenerse del uso de la fuerza y por el compendio de medidas diferentes a las de corte coercitivo amparadas por el Capítulo VII de la Carta.

La posición de México, dirigida a privilegiar la acción multilateral y la prevención, a garantizar la invocación apropiada del concepto y su uso gradual y adaptado a las circunstancias de cada caso, así como a fortalecer las instituciones estatales por encima de las medidas coercitivas, ha contribuido al enriquecimiento de las discusiones y al mejor entendimiento de los alcances del concepto.

México respaldó la celebración de la Primera Reunión Regional sobre la Responsabilidad de Proteger en febrero de 2009 y ha participado activamente en el Grupo de Amigos para la Responsabilidad de Proteger. Brindó también su apoyo en la negociación de la primera resolución adoptada sobre este tema en la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Es en virtud de este posicionamiento que México cuenta con un espacio amplio para asumir un papel de liderazgo que aporte elementos objetivos para equilibrar el debate y dar paso

a decisiones concretas que encaucen la debida aplicación del principio con estricto apego a la Carta.

México también puede trabajar y asumir un papel activo en el marco de la Organización de los Estados Americanos, a fin de avanzar, en el ámbito regional, en el diseño de estrategias sobre el objetivo y la puesta en práctica del principio de la responsabilidad de proteger, mediante los órganos de derechos humanos que posee el sistema interamericano.

Si se toma en cuenta que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos se crearon con el objetivo principal de hacer justicia una vez que se han cometido violaciones a los derechos humanos, la vía de acción en el sistema americano podría ser por medio de una propuesta de ampliación del mandato de ambos órganos, o bien, la creación de mecanismos de prevención, a favor del principio de la responsabilidad de proteger.

Conclusiones

México vive un tercer momento en su política exterior de derechos humanos que ha logrado avances positivos. Como resultado de una política de colaboración, armonización e implementación, actualmente se construye la cultura de derechos humanos a la que se aspira.

Sin embargo, la cambiante agenda y la evolución normativa, tanto en el plano internacional como en el nacional, exigen que la política exterior de México avance hacia un nuevo momento caracterizado por su apertura, activismo y capacidad de adaptación, basado en la consolidación de la cultura de los derechos humanos, con el objetivo de que se constituya en una estrategia integral en materia de derechos humanos.

En el diseño de esta etapa de la política exterior de derechos humanos deben tomarse en cuenta los importantes progresos que se registran en la construcción de vínculos, cada vez más estrechos, con las organizaciones de la sociedad civil, así como en la agenda de cooperación internacional para el desarrollo.

Al mismo tiempo, resulta necesario perfeccionar los canales de comunicación que la estructura gubernamental ha establecido con la sociedad civil y el sector privado, con el propósito de lograr una interacción más dinámica que incida en una participación más favorable para las políticas públicas y propicie un mayor compromiso corporativo con los derechos humanos.

Este proceso de perfeccionamiento incluye la introducción de procedimientos y capacidades novedosas a nuestra política exterior de derechos humanos. Lo anterior resultaría en un proceso ágil de planeación, análisis, reacción y adaptación ante la creciente participación de la sociedad civil y las transformaciones tecnológicas en la difusión de información, lo mismo que de la mayor cantidad y diversidad de actores.

En el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo, México atraviesa por un momento excepcional con la promulgación de la primera ley nacional en la materia, que dotará a la SRE de la institucionalidad necesaria para fortalecer y catapultar sus tareas.

Esta plataforma normativa, una sólida experiencia institucional y las capacidades y buenas prácticas en la agenda nacional de derechos humanos constituyen una base firme para considerar la inclusión de un programa de cooperación internacional de largo aliento en materia de derechos humanos.

De manera complementaria, la transversalización de la agenda de derechos humanos en los espacios de diálogo multilateral y bilateral permitiría extender este enfoque en diversas temáticas, al tiempo que brindaría la oportunidad de aprove-

char esos espacios para crear alianzas y difundir la posición y la imagen de México.

Más allá de la consolidación, el perfeccionamiento y la proyección de los adelantos en los campos señalados, las recientes reformas constitucionales brindan a México una oportunidad única para realizar una revisión profunda de su política exterior de derechos humanos.

La inclusión del respeto de los derechos humanos como principio normativo de su actuar internacional, así como el reconocimiento del principio *pro persona*, invitan a reflexionar sobre la posibilidad de ampliar tanto el abanico de derechos humanos en el país, como el de las iniciativas para participar en la construcción de la agenda internacional de derechos humanos.

La posición privilegiada de México en temas como el cambio climático y el medioambiente representa una responsabilidad que confirma nuestra capacidad de tender puentes y lograr consensos, privilegiando el sistema multilateral. Los logros en esta temática podrían extenderse para promover el avance de su propia agenda nacional.

En cuanto al debate conceptual en el ámbito multilateral, México respalda el principio de la responsabilidad de proteger. Su política exterior tiene la oportunidad de retomar este concepto en construcción para encaminarlo hacia un mayor desarrollo normativo en la región. Su contribución a la legislación y la aplicación de este principio en el continente americano permitiría posicionar a México como un actor de vanguardia en la protección universal de los derechos humanos.

Este nuevo momento, en el cual los derechos humanos forman parte de los principios de la política exterior de México, ofrece la oportunidad de avanzar hacia un futuro en el que simultáneamente nuestro país amplíe su presencia internacional y defienda la universalidad del pleno goce de los derechos humanos.