

Derechos humanos y política en México. La reforma constitucional de 2011 en perspectiva histórica

CAROLINA LEÓN BASTOS

Universidad Anáhuac México, Facultad de Derecho, México

carolina.leon@anahuac.mx

<https://orcid.org/0000-0001-9776-8603>

COSTE CACHO, Jacques, *Derechos humanos y política en México. La reforma constitucional de 2011 en perspectiva histórica*, Instituto Mora, Tirant Lo Blanch, México, 2021, 168 pp., (Colección: Historia del Derecho en América Latina) ISBN 978-81-1113-113-1, ISBN Instituto Mora: 978-607-8793-46-4

<https://doi.org/10.36105/iut.2022n36.09>

La reforma constitucional de 2011 ha generado, desde antes de su aprobación, innumerables estudios que hasta el día de hoy se siguen evaluando desde diversos puntos y enfoques. El autor de esta obra nos ofrece una investigación que parte del año de 1998 y culmina precisamente en el año de aprobación de dicha modificación constitucional.

Es interesante la perspectiva adoptada por el autor, ya que el escenario que nos presenta abarca no solamente la historia de una época convulsa,¹ sino además analiza las posturas y políticas que generaron, en un momento previo a la reforma constitucional sobre derechos humanos, toda una atmósfera que terminó por demostrar una necesidad clara; la de la anuencia hacia el derecho internacional en el campo de estos derechos. La exposición sobre las situaciones, actores y diversas circunstancias hacen que la obra llegue a buen puerto en su objetivo final.

¹ El gobierno de Felipe Calderón ha sido objeto de análisis desde varios puntos de vista, uno interesante el de Navarrete Vela, quien revisa esta época desde el punto de vista de la ciencia política en NAVARRETE, Juan, "Consenso y liderazgo político en el gobierno de Felipe Calderón: 2006-2011", *CONfines de Relaciones Internacionales y Ciencia Política*, vol. 8, núm. 15, enero-mayo 2012. <https://www.cervantesvirtual.com/nd/ark:/59851/bmcc55b1>

El maestro Coste inicia su estudio a partir de una época donde pareciera observarse una apertura gubernamental, aunque no siempre una aplicación cierta de la normativa de protección de los derechos humanos. La puerta que abre México al derecho jurisdiccional internacional ha sido de forma paulatina y lenta, pero importante. Se puede decir que el primer paso que realizó el país lo hizo al ratificar la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en el año de 1998 y, más adelante, uno segundo con la firma del Estatuto de Roma y su posterior ratificación en 2005. Ambos sucesos determinaron esta apertura a tribunales internacionales,² y a partir de allí, se han marcado una serie de modificaciones internas en el Estado que, aunque cuantiosas, no siempre han sabido instrumentalizarse de manera adecuada para un cumplimiento concreto del respeto y protección de los derechos fundamentales.

En el primer capítulo y de manera clara, se explica la cantidad de actores que participaron en esta apuesta por fortalecer la democracia,³ sobre todo que, con la institucionalización de los derechos humanos, empezaron a aparecer una serie de organismos defensores de los mismos con mucha fuerza en sus demandas y por tanto, proyectaron una necesidad de cambio, entre ellas encontramos la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), creada apresuradamente para satisfacer un requisito internacional pero que ha crecido de manera importante y en ciertos periodos ha contribuido con la protección de los derechos fundamentales en la parte interna del país.

² La inserción del derecho internacional en materia de derechos humanos ha sido recorrida por la mayoría de los estados latinoamericanos, con diferentes variables. Muchos especialistas se han dedicado a observar este fenómeno en cada uno de sus países. GARCÍA, Sergio, "Recepción de la jurisprudencia interamericana sobre derechos humanos en el derecho interno", *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, 2008; NOGUEIRA, Humberto, "Diálogo interjurisdiccional y control de convencionalidad entre los tribunales nacionales y la Corte Interamericana de Derechos Humanos en Chile", *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Año XIX, Bogotá, 2003; DULITZKY, Aírel, "La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales: un estudio comparado", *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales*, Centro de Estudios Legales y Sociales, Argentina, 2004; FRANCO, Leonardo, "Recepción de la jurisprudencia interamericana en el ordenamiento jurídico argentino", *Recepción nacional del derecho internacional de los derechos humanos y admisión de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana*, 2009, entre otros.

³ "...durante los últimos años del gobierno de Ernesto Zedillo (1994 a 2000), cuando el gobierno aceptó las primeras visitas al país por parte de órganos y procedimientos especializados en derechos humanos de la ONU y la Organización de Estados Americanos (OEA), como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y las relatorías especiales sobre la tortura y sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias de la ONU" ANAYA, Alejandro, "Política exterior y derechos humanos durante el gobierno de Felipe Calderón", *Foro Internacional*, México, tomo LIII, núm. 3-4, julio-diciembre 2013, p. 772.

Es importante agregar que ciertamente fue arriesgado el salto que da México a la apertura del derecho internacional de los derechos humanos, ya que las estructuras internas se habían rehusado desde siempre a abrazar parámetros internacionales, sobre todo cuando podían influir en el quehacer interno.⁴ No obstante, el Estado mexicano ha sido de los últimos países iberoamericanos en tener una cláusula de apertura a los derechos humanos y aún, posteriormente al establecimiento de la misma, en el artículo primero constitucional, todavía los problemas para entenderlo y aplicarlo eficazmente, continúan.

El autor nos muestra, en el segundo apartado de la obra, un panorama durante la administración de Felipe Calderón, donde si bien, existía un discurso a favor de los derechos humanos,⁵ las acciones, sobre todo las dirigidas a la llamada “Guerra contra el narcotráfico”, parecían totalmente contrarias. Este capítulo de la historia mexicana ha dejado, hasta la fecha innumerables violaciones de derechos humanos, que obedecen en la mayoría de los casos a la falta de preparación y capacitación de los actores de esta lucha permanente. Una ignorancia sobre el respeto del otro y un desconocimiento profundo de los derechos humanos en general.⁶

⁴ “...durante los primeros años de los 2000, el gobierno mexicano firmó acuerdos con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OCNUDH), hizo pública una invitación “abierta y permanente” a todos los órganos y procedimientos de derechos humanos de la ONU y la OEA para visitar al país, dejó de dificultar la entrada de observadores civiles internacionales, aceptó la competencia de los órganos convencionales de la onu para recibir quejas individuales, ratificó un buen número de tratados internacionales y retiró algunas reservas a tratados que había ratificado con anterioridad. Por otro lado, la diplomacia mexicana comenzó a mostrar un intenso activismo en foros multilaterales, promoviendo iniciativas relativas a la promoción de los derechos humanos de grupos en situación de vulnerabilidad, como los indígenas, los migrantes, las mujeres y las personas con discapacidad.”, ANAYA, Alejandro, *op. cit.*, p. 773

⁵ Entre 2007 y 2011, México firmó y ratificó la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas y depositó el instrumento de ratificación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo, 10 del Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos destinado a abolir la pena de muerte y del protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la abolición de la pena de muerte.

⁶ “Esto significa que, de jure, en la República Mexicana —a lo largo de los seis años de gestión de Calderón— se encontró vigente el estado de derecho y los derechos humanos; aunque, de facto, donde intervinieron las fuerzas armadas, se impusieron medidas de excepción, acompañadas por la generación del miedo en la sociedad mexicana. Lo que resulta paradójico es que haya sido un gobierno de alternancia en México el que logró la consolidación del proceso de militarización de la seguridad pública... lo que trajo aparejado un innegable desgaste institucional y humano, al no estar preparados los uniformados para desempeñar misiones y funciones que no son de su propia naturaleza; a lo que se suma la violación sistemática de los derechos humanos. A lo largo del actual sexenio, tanto los señalamientos (quejas) contra integrantes de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) y de la Secretaría de Marina (SEMAR), por presuntos quebrantamientos de los derechos fundamentales, como las recomendaciones de la

El Mtro. Coste explica detalladamente esta “Guerra” mencionada, conjuntando varias características fundamentales como la violencia generalizada, el apoyo de Estados Unidos, el alto impacto mediático, la importancia de las fuerzas armadas, la detención de altos mandos criminales como *modos operandi* y la dispersión de los grandes cárteles en unidades más pequeñas. A partir de esto, la violación de derechos humanos, pareció aumentar en lugar de disminuir.⁷

Interesante al respecto es el análisis que realiza el autor sobre la principales limitantes que tuvo la política de seguridad de este gobierno, dentro de las cuales menciona que la estrategia no se complementó con programas de desarrollo social, no se concentraron suficientes esfuerzos en el combate al lavado de dinero, el presidente tuvo dificultades para la aprobación y la aplicación de las reformas legales e institucionales complementarias a las acciones en el terreno, la presión de Estados Unidos y las convicciones ideológicas de su partido impidieron la discusión y posible implementación de diversas soluciones al problema de las drogas, el presidente se mostró renuente a aceptar las críticas y a escuchar otras alternativas, además hubo una falta de continuidad al frente de la Secretaría de Gobernación y bastantes fallas estructurales del entramado institucional mexicano. Todos estos elementos mostraron la debilidad de esta política que no logró prosperar según el objetivo trazado en un inicio.⁸

Comisión Nacional de Derechos Humanos (2012) por violaciones graves de los derechos humanos, superan —con creces— las estadísticas históricas.” MOLOEZNİK, Marcos Pablo, “Fuerzas armadas, guerra contra el narcotráfico y lecciones del caso mexicano”, *El narcotráfico y su combate*, México, 2014, pp. 81-82.

⁷ “...la presión de derechos humanos ejercida “desde afuera” por una red transnacional de promoción y defensa continuó durante el sexenio calderonista. Distintos actores (particularmente no gubernamentales e intergubernamentales) siguieron “nombrando y señalando” o “avergonzando” al gobierno mexicano, señalando una brecha entre su comportamiento y las normas internacionales de derechos humanos, cuestionando así su estatus como “miembro digno” de la comunidad de naciones democráticas y “civilizadas”. De esta manera, podríamos plantear que dicha presión generó al gobierno la necesidad de continuar dando señales a la comunidad internacional de su compromiso con las normas internacionales de derechos humanos.” ANAYA, Alejandro, *op. cit.*, p. 784.

⁸ Es interesante también la opinión de Moloeznik al respecto: “Pero, tal vez lo más pernicioso de la estrategia nacional de seguridad y la decisión de sacar a los militares de los cuarteles, haya sido el reconocimiento de que la respuesta estatal no respondió a un diagnóstico previo; esto es, la falta de un diagnóstico sobre la magnitud y alcances del narcotráfico como la gran amenaza a la seguridad nacional mexicana, tal como lo pone de manifiesto un reconocido integrante del Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE) (Medellín 2008) la aceptación, por parte de tres generales entrevistados por este periodista, Guillermo Galván, Juan Alfredo Oropeza Garniza y Mario Ayón Rodríguez, de la inexistencia de una estrategia antidrogas, al no haber nada planeado, al reconocer que las cosas se van haciendo como surgen, sobre la marcha y adecuando planes, así como de una distribución operativa y logística conforme se presenten los escenarios de conflicto.” MOLOEZNİK, Marcos, *op. cit.*, p. 84.

En este recorrido, el profesor Coste nos introduce en un análisis histórico político con la finalidad de explicar el camino que llevó a convencer al gobierno de Felipe Calderón a aceptar la reforma constitucional de 2011. Quizá al margen de la opinión del autor, podría pensarse que una de las razones para considerarla, fue el intentar apaciguar con ello la violenta situación que originó con sus políticas y estrategias de seguridad.

Es importante considerar que justo en su época de gobierno, se empiezan a dictar las primeras sentencias de la Corte IDH contra México, donde se evidencia la gran cantidad de problemas que en su momento se presentaban en el país con respecto a la protección de los derechos humanos. Fernández Ortega *et al.*, Rosendo Cantú, Cabrera García, Montiel Flores y los muy estudiados casos de González *et al.*, (Campo Algodonero) y Rosendo Radilla Pacheco, todos ellos incidieron continuamente en la necesidad de adecuar la normativa interna mexicana, a la normativa internacional, que estaba firmada y ratificada por México. El principio de convencionalidad como nuevo reto en el país, también cobró fuerza y generó apremio a lo interno de México, para demostrar a la comunidad internacional su interés por el respeto y protección de los derechos humanos, y su cumplimiento de las obligaciones internacionalmente contraídas a través de los tratados internacionales y para con los tribunales internacionales, especialmente con la Corte Interamericana.⁹

Aunado a lo anterior, el carácter *erga omnes* de la jurisprudencia de la Corte IDH, hace que México deba atender la interpretación sobre los derechos humanos utilizada, e incluso lineamientos de sentencias, que no son contra el propio Estado.¹⁰ Además de esta presión internacional, la sociedad civil empezó también a protestar en defensa de la

⁹ En este sentido también, MOLOEZNİK, Marcos, *op. cit.*, p. 84. “Al margen, entonces, de la interpretación que el gobierno federal —e incluso la Suprema Corte de Justicia de la Nación— lleven a cabo sobre la legalidad de disponer de las fuerzas armadas para enfrentar al narcotráfico, el sistema regional de protección de los derechos humanos —del que el Estado mexicano forma parte— a través de sus sentencias, pone en entredicho la participación de militares y marinos en el ámbito de la seguridad pública y deja entrever que sus actuaciones carecen del necesario manto de protección legal y que, incluso, en el futuro podrían ser llamados a rendir cuentas.”

¹⁰ En este sentido muchos autores, entre ellos, HITTERS, Juan, “¿Son vinculantes los pronunciamientos de la Comisión y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos? (control de constitucionalidad y convencionalidad)”, *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal*, Buenos Aires, núm. 13, 2009, OVALLE, José, “La influencia de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el derecho interno de los Estados Latinoamericanos”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XLV, núm. 134, mayo-agosto de 2012, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

protección de los derechos y a evidenciar la gran cantidad de violaciones que se cometían constantemente.¹¹

En su último capítulo, el autor nos ha presentado un panorama completo, con antecedentes y diversas situaciones del momento en el cual la reforma del artículo primero constitucional logra aprobarse. El reto sigue siendo el que, efectiva y progresivamente, se cumpla con los lineamientos establecidos en dicha reforma y se respete realmente la protección de los derechos humanos de todos los habitantes del país, que el principio de convencionalidad sea considerado en todo momento y no solamente cuando conviene al gobernante en turno.

Hemos de leer con detenimiento la obra para poder, al igual que el autor, reflexionar, analizar y evaluar los errores que se han cometido y que por ninguna causa, deberían repetirse nuevamente, si es que México pretende ser un estado democrático y defensor de los derechos humanos, no solo en la teoría, sino también en la práctica gubernamental.

¹¹ De acuerdo con los índices del Human Rights Data Project (CIRI), las violaciones a los derechos de integridad física no han variado demasiado a partir de la implementación en 2001 de la política de apertura y activismo multilateral de derechos humanos. Como se puede apreciar en la gráfica 1, a lo largo de todo el periodo en cuestión, el índice se ha mantenido en un rango de niveles de muy baja vigencia (o muy alta violación) de los derechos correspondientes. Esto significa que los niveles agregados de tortura, desaparición forzada, ejecución extrajudicial y encarcelamiento político en México se han mantenido muy altos durante los últimos doce años. En otras palabras, el ejercicio del derecho a la libertad de movimiento, a la libertad de expresión, a la libertad de asamblea y asociación, a los derechos de los trabajadores, a la libre determinación electoral y a la libertad religiosa ha empeorado en México de manera consistente; aunque aún se mantengan dentro de una franja de vigencia relativamente alta." ANAYA, Alejandro, *op. cit.*, p. 788.