

LA VINCULACIÓN DEL SISTEMA INTERAMERICANO Y EL DERECHO NACIONAL

El presente ensayo tiene como finalidad desarrollar una breve descripción de los principales tópicos de interés abordados en el **Programa de Estudios Avanzados en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario** impartido por la **American University, Washington College of Law**. En mi estancia amplié conocimientos a nivel internacional sobre la perspectiva de derechos humanos en el sistema regional de derechos humanos, fue una enriquecedora experiencia que abonó en el campo teórico y práctico profesional debido al gran cumulo de información recibida.

El referido programa al cual asistí representó una oportunidad inigualable de aprendizaje para ampliar conocimientos sobre diversos tópicos de vanguardia, así como de generar más preguntas en torno a la aplicación de estándares en materia de derechos humanos visto desde una perspectiva global.

Para comenzar destacaré una de las asignaturas (sin restar importancia a las demás), la denominada **“Sistema interamericano de Derechos Humanos”**, materia de mi elección que abordó el desarrollo de los derechos humanos en el Sistema Interamericano y la manera en que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos protegen dichos derechos en el marco de sus respectivos mandatos; en la asignatura se abordó el quehacer diario (carácter práctico) de la Comisión y la Corte referidas, lo cual se relacionó con otra asignatura denominada **“Implementación de Derechos Humanos en el Derecho Interno”**, ambas fueron analizadas en su conjunto, así como su íntima relación con la materia **“Sistema de Derechos Humanos de las Naciones Unidas”**. De igual forma la interacción de derechos y cómo la actuación del Estado abonan a generar políticas públicas, legislación y decisiones gubernamentales que impactan en la consolidación de **“Derechos Económicos Sociales y Culturales”** que dotan de contenido programático a la normatividad interna de los Estados Parte, así como un techo mínimo a observar al momento de aplicar criterios y precedentes con sentido al principio *pro personae*.

Con base en lo anterior desarrollaré algunos temas de interés que impactan en el quehacer diario de un Tribunal Constitucional como es la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el diálogo existente entre la SCJN y los justiciables, que inciden en la necesidad de revisar los casos contenciosos a nivel regional.

La Comisión, la Corte y sus funciones para la protección de derechos humanos en sede interna

En clase (atendiendo a las materias previamente citadas) pude advertir que el trabajo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se enfoca al sistema de peticiones individuales, las visitas *in loco*, los reportes especiales sobre los países que forman parte del Sistema y los reportes temáticos de las distintas relatorías y cómo existe un cumplimiento y aplicación en sede doméstica o nacional de las observaciones realizadas.

Cabe precisar que la Comisión tiene como funciones la presentación y trámite de peticiones individuales y la forma en que se protegen los diferentes derechos reconocidos en los instrumentos del sistema. En cambio, la Corte Interamericana, examina la competencia contenciosa y consultiva, resaltando los avances dados en su jurisprudencia más reciente (motivo de estudio y análisis, por la cual advertí que no basta estudiar la jurisprudencia y casos analizados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación), todos estos elementos abonan a la eficacia del sistema regional e incluyen estrategias de litigio a nivel o sede local.

La eficacia del sistema regional de protección de derechos humanos abona a que una vulneración grave de derechos humanos se convierta en un litigio internacional por la nula omisión o desacato de un Estado Parte en un caso que pudo ser revisado y sustanciado en sede nacional (en sede nacional o local no se subsane la violación a los derechos humanos), de tal suerte que en última instancia la Corte Interamericana sirve de guía o modelo ante un número reducido de casos (por ser muy significativos y con efectos *erga omnes*) que sirven de guía para que los Estados Parte de la Convención Americana de Derechos Humanos eviten la vulneración reiterada y sistemática de derechos.

La síntesis anterior permite advertir que al laborar en la SCJN, al ser el máximo tribunal constitucional del país (el Estado Mexicano aceptó la competencia contenciosa de la Corte Interamericana) en su quehacer diario realiza un escrutinio de temas constitucionales y de derechos humanos y cómo éstos inciden en una protección mayor a nivel local o nacional, lo cual tiene una importante calidad de eficacia ante los justiciables.

La protección de derechos humanos gracias al dialogo constructivo en clases, discusiones, charlas, conferencias, paneles y retroalimentación, guardan compatibilidad al momento de aplicarse en cada país o en cada Estado Parte. Así, un elemento a destacar es la calidad o elemento de la “democracia” o “democratización” de los Estados parte, pues debe generarse certeza y seguridad jurídica a los justiciables por el aparato estadual en la elaboración o reflejo de políticas públicas, legislar y aplicar normativas con perspectiva en materia de derechos humanos.

En el derecho internacional la aplicación de los casos, la jurisprudencia y los estándares de aplicación generan un gran dinamismo y una ductilidad en su aplicación en casos contenciosos. Los derechos humanos representan una gran herramienta de conocimiento para la comunidad jurídica en México, la maleabilidad, actualización y estudio por los operadores jurídicos abonan a un enriquecimiento teórico y práctico.

La función en la cual me desempeñé, como es la elaboración de proyectos y dictámenes de sentencia (Secretario Auxiliar) requieren una fuerte actividad intelectual y argumentativa para abonar a la discusión y solución del debate jurídico, resolver casos y verificar precedentes ante la solución y protección de los derechos humanos en el ámbito nacional e internacional. El estudio de derecho

comparado con otras legislaciones, la aplicación y reiteración de criterios son una herramienta diaria que permiten realizar el quehacer jurisdiccional de forma eficiente y de vanguardia. Características que se refuerzan con el programa de actualización en el extranjero.

El hecho de reafirmar el entendimiento y progreso de solución de casos de derecho comparado a nivel internacional, atendiendo a mi quehacer diario abonan a la búsqueda, investigación y propuesta de soluciones ante la elaboración de proyectos y dictámenes de sentencia.

El contexto social y la intervención de los mecanismos regionales de protección de derechos humanos

Otro punto a destacar es el del rol fundamental que desarrolló la Comisión en la defensa y garantía de los derechos para la época de los años 70's cuando buena parte de los países del Continente vivían situaciones de dictaduras militares que eran responsables de graves violaciones de derechos. En este contexto la Comisión se valió de instrumentos tales como la emisión de informes generales, el trámite de peticiones y (con mayor éxito) la realización de visitas *in loco* en los países para constatar el estado y situación de los derechos (registrar las graves violaciones cometidas, relativo a denuncias de torturas y desaparición de personas).

Sobre este tema advertí que una vez que los recursos nacionales han sido agotados (no fueron efectivos o no existían) se puede acudir a la instancia internacional. En clases se dio una importancia a la justicia nacional, pues es el momento óptimo de protección, de mejor inmediatez y se dota de poder al Estado como ente vigía y proteccionista –autoridad nacional interna– con el menor costo que tiene ante un litigio de jurisdicción internacional y de mayor repercusión (ante la vista de la comunidad internacional) respecto a la solución de un caso a nivel interno en auxilio de Poder Judicial.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, como un ente democrático de consenso

Sobre este tópico en clase se analizaron varias herramientas de trabajo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y su efectividad. Por ejemplo, la figura de la postura de la Organización de los Estados Americanos (OEA) que sirve en parte como una agenda de resistencia democrática. Su mayor valía es la labor de prevención y generación de estándares de garantías de no repetición.

Se enfatizó la capacidad de monitoreo e identificación de patrones de discriminación a grupos sensibles. Es decir, la capacidad de dar seguimiento a violaciones (estándares y principios sobre distintas materias, a saber indígenas, género, privados de libertad). De tal forma que cualquier litigio es una oportunidad

para desarrollar estándares de aplicación en materia de derechos humanos que sirven para la construcción de un piso común de derechos humanos en la región.

La maduración democrática de los Estados Parte y de la OEA fortalecen la expansión de la agenda de derechos humanos, de estándares y expansión de jurisprudencia de tribunales nacionales. La labor de los jueces internos es tal que “internalizan” criterios o recomendaciones de la Comisión y Corte interamericana. He allí la importancia de la actualización de todo el sistema judicial en temas de vanguardia y aplicación de criterios en materia de derechos humanos.

Desafíos al futuro

La construcción de un plan estratégico representa un contexto complejo, así como un riesgo de retroceso de conquistas históricas en materia de derechos humanos en todo el mundo (al menos en el sistema regional interamericano). Los discursos anti-derechos, el pensamiento nacionalista, la lógica proteccionista y la expansión de pensamientos autoritarios son solo algunos ejemplos que hay que erradicar. En la actualidad existen organizaciones de sociedad civil anti-derechos que crean un ambiente de desprestigio de las organizaciones internacionales que hacen patente el cuestionamiento a las instituciones nacionales democráticas, tanto en los poderes legislativo, ejecutivo y judicial.

De tal suerte, que ese tipo de características conllevan al desafío de enfrentar un ambiente de crisis en el que las instituciones democráticas no son efectivas para la solución. La brecha entre las demandas sociales, la desigualdad y la legitimidad abren la posibilidad a cuestionamientos que refuerzan y amplifican la crisis (selectividad del poder judicial, justicia inalcanzable o para sólo unos cuantos). La ampliación de la exclusión social o de derechos e instituciones pierde capacidad al mediar conflictos sociales (sin violencia). Lo anterior influye en las principales causas de violación de derechos humanos (violencia y exclusión social).

Sobre este tópico (democracia de las instituciones) destaco que la preservación de la esfera democrática es inigualable y piedra angular en la fundamentación de los derechos humanos en todo Estado que se dice ser “democrático”, sin democracia no hay protección de los derechos humanos. El Sistema Interamericano juega un rol de denuncia de la incapacidad de las esferas nacionales para resolver sus conflictos internos. El sistema puede ser centro de construcción de consensos en la sociedad y evitar retrocesos a regímenes autoritarios que buscan la exclusión en un sistema ajeno a los pesos y contrapesos en toda sociedad moderna.

Por ejemplo, la democratización de la sociedad, las ideas y un discurso reforzado en materia de derechos humanos como sucedió en México a través de la reforma constitucional de junio de dos mil once, estimulan una conciencia genuina vista

como un acto de formular recomendaciones para la progresividad o medidas apropiadas para la debida protección de los derechos humanos.

Un sistema político y la diplomacia

En el curso de Sistema de Derechos Humanos de las Naciones Unidas se analizó el impacto de los mecanismos extraconvencionales en el sistema internacional, para concluir que éstos tienen un peso muy importante a nivel universal en el seguimiento de situaciones y casos de violación de derechos humanos debido al dinamismo e interacción de los distintos niveles de gobierno, así como la función y reciprocidad de asuntos diplomáticos en la política local o nacional y su repercusión internacional por la adopción de recomendaciones u observaciones.

La creación de estos mecanismos no deriva de un tratado o convenio internacional sino de decisiones (resoluciones) dictadas por órganos del sistema de las Naciones Unidas como la Asamblea General, el Consejo de Seguridad, el Consejo Económico y Social (ECOSOC) o la Comisión de Derechos Humanos u organismos especializados, como la Organización Internacional del Trabajo (OIT) o el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), entre otros.

El abanico de mecanismos es tan amplio, tanto por sus características y mandatos específicos como por su fuente de origen, lo que ante su dinamismo abren un campo de posibilidades en materia de protección de derechos humanos que todavía aguarda concreciones y desarrollos adicionales (guarda relación con los elementos a tomar en cuenta en la democracia), como son:

- Respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales.
- Libertad de asociación.
- Libertad de expresión y de opinión.
- Acceso al poder y su ejercicio de conformidad con el imperio de la ley.
- La celebración de elecciones periódicas, libres y justas por sufragio universal y por voto secreto como expresión de la voluntad de la población.
- Un sistema pluralista de partidos y organizaciones políticas.
- La separación de poderes.
- La independencia del poder judicial.
- La transparencia y la responsabilidad en la administración pública.
- Medios de información libres, independientes y pluralistas.

Características que abonan a una relación diplomática entre los Estados Parte y el foro internacional, representan elementos que inciden en una calidad de voz y voto (visto desde un nivel político), con cierta calidad de representación por los Estados

Parte y una legitimidad por determinado Estado al cumplir y verificar los estándares internacionales de protección de derechos humanos.

La implementación de voluntades de los Estados y la organización de estos tiene como finalidad que los miembros acaten resoluciones atendiendo a:

- Universalidad,
- Evitar y de ser así luchar contra las inequidades.
- Ser un mecanismo de rendición de cuentas, al ser un foro político de alto nivel mecanismo de revisión entre pares.
- Presentar informes enfocados en ciertas temáticas específicas definidas (dar cuenta de los avances).
- El esfuerzo colectivo y sistemático de parte de los miembros de ONU con un mecanismo acompañado de revisión estadística para desarrollar indicadores de desarrollo.
- Soft law.

El enfoque en materia de derechos humanos consiste en una programación basada en resultados, siendo siempre el objetivo la tutela de la persona. Con cierta injerencia política y voluntad de los Estados Parte ante un quehacer de ayuda mutua. Las intervenciones de los Estados se encuentran destinadas a empoderar para el ejercicio de ese derecho y a los que son portadores de deberes, es decir, no hacer más débil a quién ya tiene o cuenta con cierta desventaja. El enfoque se centra en contar con un marco jurídico robusto de gran calado ante la reciprocidad de las obligaciones y derechos de los Estados parte al ser firmantes y ratificantes de deseos políticos recíprocos y ayuda entre pueblos.

El enfoque de ese marco es que la intervención vaya encaminada a la realización o ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones –una maximización de derechos–.

En materia de cooperación, los Estados Parte deben contar con una efectiva coordinación, respecto a una legislación robusta para evitar abusos, es decir, contar con un Estado de Derecho adecuado y ajustado a estándares internacionales para evitar condenas y ajustes en el derecho interno: i) Área de acceso a la justicia y ii) la justicia de transición.

Los puntos anteriores permiten fortalecer las instituciones de justicia, el conocimiento de la verdad (contar con un sistema judicial fuerte para luchar contra la impunidad y el descontento social). Por ello estimo que el fortalecimiento de la justicia, en lo que respecta a los Máximos Tribunales (como cabeza del poder judicial) deben encargarse de:

- a) Conocer la verdad de los hechos.
- b) Juzgar con debida diligencia.
- c) Reparación integral de las víctimas.
- d) Atender a un sistema integral de actualización y fomento de materia de cursos de derechos humanos.

Los Estados Parte deben contar con sistemas nacionales o locales de derechos humanos robustos de investigaciones en casos graves, por lo que deben contar con investigaciones eficientes, de información fidedigna, violaciones graves o sistemáticas, establecimiento de la investigación, visitas, informes y seguimientos de los casos que tengan a su cargo, lo cual debe estar reflejado con un marco normativo en sede nacional que reúna los siguientes requisitos: a) La aplicación de recursos accesibles y efectivos en el sistema local o nacional, b) Reparar las violaciones a los Derechos, y c) Investigar los responsables.

En suma, dentro de las obligaciones de los Estados parte se encuentra la de realizar medidas graduales o progresivas para reconocer y proteger derechos previstos en las Constituciones respectivas y adoptar los principios contenidos en los tratados internacionales. Adoptar medidas legislativas, administrativas, financieras, educacionales y sociales que fomenten una protección amplia.

Conclusión

Los diversos puntos de vista de cada uno de los asistentes de la comunidad internacional, su contexto y el ambiente académico al cual asistí enriqueció el nivel de discusión en cada ponencia e ideología expuesta. El debate permitió conocer las barreras, desafíos y proyecciones a futuro en materia de derechos humanos, este tipo de nivel permitió advertir que no sólo debe conocerse el sistema local o nacional de derechos humanos o los estándares aplicados por tribunales locales, sino, también la aplicación de criterios en todo el continente.

Claro, cada uno de los Estados parte cuentan con diversas y peculiares características, pero, lo cierto es que todos cuentan con un mismo desafío que es la protección efectiva de los derechos humanos.

Puedo advertir que la presentación de casos contenciosos ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos actualiza un desgaste de legitimidad en los mecanismos nacionales o locales de protección de derechos humanos, la percepción general es una baja implementación de recursos, si estos no son efectivos y eficaces se pierde la legitimación en las instituciones de justicia. No solo es una eficacia cuantitativa en la generación y solución de casos, sino una justicia integral que realice una actuación idónea de solución de casos (estándares internacionales aplicados a sentencias locales).

Todo Estado Parte deberá procurar la solución de conflictos en sede interna, respetando y garantizado que los derechos humanos establecidos en su respectiva Constitución se cumpla y verifique, en caso de no ajustarse deberá revisarse el *corpus juris* interamericano de derechos humanos. Es aquí donde el juego de las recomendaciones emitidas por la Comisión jueguen un papel importante de denuncia, lo cual –estimo– sigue distintos patrones y puede ser una solución atendiendo a estos factores:

- i) El contenido de las recomendaciones impacta el grado de cumplimiento, el pago de reparaciones son más frecuentes que los cambios en políticas públicas, la creación de legislación o promoción de acciones judiciales.
- ii) Recomendaciones dirigidas a un órgano del Estado tienen más alto cumplimiento que aquellas que involucran a más de uno.
- iii) Recomendaciones que resultan de acuerdos de soluciones amistosas tienen más alto grado de cumplimiento que aquellas de informes de fondo.
- iv) El incumplimiento parcial es más común que el total o ningún cumplimiento.

El impacto de la democratización o de la implementación de derechos humanos a nivel nacional no se restringe al cumplimiento de las recomendaciones –el aumento de demanda por el sistema en los últimos años es un indicador de su legitimidad–. El impacto depende de la interacción entre los órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y los actores internos de los países, bien como la adopción y su compromiso con el sistema y los derechos humanos, es allí donde el Poder Judicial –como el mexicano– tiene un grado de participación mayor. Por ejemplo, con la capacitación de todo el personal en la actualización de temas novedosos y concientización, cursos en materia con perspectiva de género, dialogo entre Cortes Nacionales y experiencias de derecho comparado.

Un elemento a destacar en esta interacción son las organizaciones de la sociedad civil, las cuales son fundamentales para darle soporte a la acción de la Comisión Interamericana y llevar a sede contenciosa aquellos casos icono ante la Corte Interamericana. Por ello, las instituciones estatales son cruciales en la implementación, así como la difusión de los estándares y jurisprudencia del sistema para promover cambios internos.

De igual forma los medios de comunicación son actores importantes, así como las defensorías y el mecanismo de *ombudsman* o comisiones locales o nacionales en materia de derechos humanos abonan a la democratización de los entes de participación de protección ciudadana.

En suma, la sistematización de recomendaciones, la normalización de metodologías para emitir recomendaciones y contar con canales abiertos, en

donde el rol de la democracia y los jueces juegan un papel importante para acceder a mejores mecanismos de protección de derechos humanos, en una guía de maximización de derechos.

La arquitectura institucional es un molde que logra una rendición de cuentas en diferentes contextos y los desafíos particulares de cada Estado Parte ante la evidencia y el procedimiento planteado, la evolución histórica y las tensiones entre la búsqueda de la justicia y los asentamientos políticos representan la visión general de los principales elementos sustantivos del derecho internacional.

El desafío de la implementación de los derechos a nivel local es un gran problema en el que los funcionarios públicos de las ramas ejecutiva, legislativa y judicial de los Estados deben explorar con profundidad los aspectos relevantes de la interacción entre el ámbito internacional y el ámbito interno en materia de derechos humanos, por ello deberá dotarse de herramientas conceptuales para el diseño de políticas públicas en derechos humanos o para interpretar y aplicar normas en el marco de los derechos humanos.

Por ejemplo, en materia de telecomunicaciones, así como la fundamentación y lineamientos en derechos de las audiencias, derechos de réplica, en casos prácticos y asuntos que están por verse, tanto en la Primera Sala y en el Pleno de la SCJN me permitió buscar lineamientos, casos, normativas de carácter internacional a favor de la búsqueda de una solución acorde a las necesidades del Estado Mexicano.

Del programa de actualización me llevo nuevos desafíos compartidos en clase, obtengo muchos enfoques y distintas perspectivas que abonan a ampliar mi inquietud sobre varios temas. Desarrollé una labor de investigación con miras en casos internacionales (antes no sólo estaba acotado a un sistema regional como el Interamericano, sino, también al Sistema Europeo y Africano de derechos humanos). Incluso en el quehacer jurisdiccional se presenta un desafío como es el de las políticas públicas y cómo es que un juzgador en sede local puede realizar algo similar (frente a un caso que lo amerite). Aquí cabe preguntarse si ¿Los jueces crean derecho? Tal vez la respuesta sea afirmativa, para conocer el fondo de ello deberé analizar más casos en sede internacional y cuando se presente un caso similar en sede nacional, deberé evitar que la vulneración de un derecho no vuelva a replicarse si existe un precedente sobre el tema.

Alejandro Castañeda Bonfil
Ciudad de México 12 de julio de 2017.