

P R Ó L O G O

EL CONTEXTO Y EL SENTIDO DE LA REFORMA

El artículo 1º de la Constitución

En junio de 2011 se publicaron diversas reformas a la Constitución mexicana. Entre otros, se modificó el artículo 1º, que fue reformado en sus párrafos primero y quinto y adicionado con dos párrafos –segundo y tercero– para quedar de la siguiente manera:

En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Esta disposición (cuyo proceso de reforma puede observarse en el Anexo I) es el punto de partida y el principal objeto de estudio de este libro.

El tiempo de los derechos

Mucho se ha escrito sobre las olas democratizadoras que se fueron gestando, contagiando y desarrollando en los países occidentales a lo largo de la segunda mitad del siglo xx. Al cabo de unas décadas emergieron sistemas democráticos en sociedades en las que antes regían diversas modalidades de autocracias. El contagio democratizador llegó a América Latina en los últimos veinte años de esa centuria. Algunos países dejaron atrás dictaduras militares; otros, autocracias civiles, y unos más –como fue el caso de México–, sistemas de partido hegemónico. Lo hicieron a través de procesos y mecánicas diferentes: en algunos casos las transiciones fueron pactadas y en otros fueron la consecuencia de acontecimientos inusitados. Lo cierto es que, de manera paulatina, prácticamente todos los países de la región se democratizaron.

Las transiciones se materializaron en dos dimensiones. Por un lado, se institucionalizaron las reglas democráticas –voto igualitario, libre y efectivo– que han permitido que, en general y durante un periodo notable, el acceso y la gestión del poder político se realicen por vías pacíficas. Por otro, se adoptaron constituciones “largas” que, junto a los mecanismos orientados a la organización y control del poder, incluyen amplios catálogos de derechos humanos o fundamentales. Es posible afirmar, entonces, que los países latinoamericanos apostaron por un modelo democrático constitucional como forma de organización política. El aspecto democrático en ese proceso ha sido objeto de múltiples estudios, pero no ha sucedido lo mismo con la vertiente constitucional; no, al menos, si se coloca la atención en la dimensión sustantiva de los ordenamientos constitucionales.

El ideario constitucional y democrático es reciente en América Latina. Durante las décadas de los sesenta y setenta ni la izquierda ni la derecha latinoamericanas se sentían comprometidas con él.¹ Un factor central vino a modificar este desdén: las dictaduras militares. La brutal persecución que sufrieron las oposiciones políticas latinoamericanas, que fueron apresadas, torturadas, asesinadas y desaparecidas, constituyó un detonador de esta agenda. La década de los ochenta en América Latina se caracterizó por los procesos de transición de la dictaduras a la democracia, por la fuerte revalorización de los derechos humanos como elementos básicos del régimen democrático y por el proceso –aún en marcha y con diversas fallas– de creación de un Estado de derecho que incluyó reformas a las políticas de seguridad y al sistema jurisdiccional.

Al iniciar el siglo XXI prácticamente todos los países latinoamericanos habían adoptado constituciones que recogen múltiples derechos de las personas. Se trata de derechos subjetivos que, para decirlo técnicamente, son las expectativas o pretensiones que tiene una persona X de que otra persona Y (que tradicionalmente es el Estado) le brinde una prestación o se abstenga de causarle una lesión, en virtud de que una norma constitucional recoge y reconoce dicha expectativa o pretensión. No todos los derechos subjetivos son derechos humanos, pero todos los derechos humanos son derechos subjetivos. Cuando éstos se refieren a bienes fundamentales de los que dependen la dignidad y la autonomía de las personas (como son las libertades, los derechos sociales y los derechos políticos), se está ante derechos humanos propiamente hablando. Ésos son los derechos a los que se refiere el artículo 1º de la Constitución mexicana y que también se recogen en la mayoría de las constituciones latinoamericanas. Además, están presentes en múltiples normas del derecho internacional.

Esos derechos, llamados humanos o fundamentales en los diferentes ordenamientos, imponen límites y vínculos a los poderes públicos y privados. Esto vale en todos los países latinoamericanos, pues si bien algunos siguieron el modelo democrático constitucional europeo de la posguerra (como en el caso de Colombia y México), mientras otros adoptaron diseños constitucionales originales con rasgos autóctonos que han dado lugar al llamado *nuevo constitucionalismo latinoamericano* (Venezuela, Bolivia y Ecuador, fundamentalmente) y unos más asumieron diseños intermedios (como Brasil y Argentina), lo cierto es que todos colocaron a los derechos humanos o fundamentales como eje de su proyecto institucional.

¹ Couso, Javier, “Los desafíos de la democracia constitucional en América Latina: entre la tentación populista y la utopía neoconstitucional”, en Centro de Derechos Humanos, *Anuario de derechos humanos 2010*, Chile, Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, 2010, pp. 33-47, disponible en: <<http://www.anuariodch.uchile.cl/index.php/ADH/article/viewFile/11480/11831>>.

El contagio democratizador llegó a América Latina en las últimas dos décadas del siglo xx. Algunos países dejaron atrás dictaduras militares; otros, autocracias civiles, y unos más –como fue el caso de México–, sistemas de partido hegemónico. Lo cierto es que, de manera paulatina, prácticamente todos los países de la región se democratizaron.

De esta manera, al menos en el plano formal los Estados asumieron obligaciones específicas vinculadas con la promoción, protección, respeto y garantía de esos derechos. En México, esa tendencia estaba latente desde la perspectiva formal a partir de la promulgación de la Constitución de 1917 y fue ganando espacio a través de múltiples ajustes institucionales a lo largo del siglo xx, pero se concretó con la reforma en materia de derechos humanos de 2011. Por ello, es acertado sostener que a México lo alcanzaron un proceso y una tendencia internacionales que se habían iniciado después de la Segunda Guerra Mundial; lo que, con una idea cargada de simbolismo, Norberto Bobbio bautizó como el “tiempo de los derechos”.

La internacionalización de la agenda de los derechos en México

Detrás de la reforma en materia de derechos humanos se encuentra la paulatina apertura del sistema político mexicano al derecho internacional; un proceso que condujo al reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en 1988 y a la adhesión y ratificación de múltiples instrumentos internacionales en el ámbito de los derechos humanos. Natalia Saltalamacchia y Ana Covarrubias explican la maduración de este proceso:

Mediante la interacción entre factores internos e internacionales a lo largo de seis décadas [...], México pasó de sostener una posición defensiva a una proactiva frente al régimen internacional de derechos humanos.

[...]

Para que los derechos humanos llegaran a ser prioritarios en la política exterior de México debió primero desarrollarse un proceso por el cual los mexicanos se familiarizaron con este paradigma y lo adoptaron como lente interpretativo de su propia situación política y social. Esta socialización de los derechos humanos en México comenzó en la década de los ochenta, de la mano de organizaciones de la sociedad civil principalmente y se extendió a partidos políticos y gobernantes.

[...]

[Además] los cambios en la política exterior de México coincidieron con transformaciones en el orden internacional que potenciaron

la capacidad de influencia de las redes transnacionales de derechos humanos.²

Esta transformación constituye el telón de fondo de la reforma aprobada en 2011, que explica su sentido y alcance. Ciertamente se trató de una operación política con consecuencias jurídicas que fue procesada en el ámbito nacional, pero debido a su contenido e implicaciones tiene una fuerte orientación internacional. De hecho, es posible sostener que el eje articulador de las modificaciones a la Constitución mexicana son los criterios, principios e instituciones de garantía de los derechos humanos que se han gestado y desarrollado en el seno de los organismos internacionales. Desde esta perspectiva, la reforma es el resultado de un proceso social y político que pone al país en sintonía con un proceso de transformación institucional que coloca a los derechos humanos como tema central de la agenda de todos los poderes del Estado.

México llegó tarde a este proceso. Unas páginas más adelante en este libro se expone cómo y cuándo se incorporaron los derechos humanos a las constituciones de otras naciones latinoamericanas, lo que permite constatar que esta tendencia se inició hace más de dos décadas. Son muchas las razones que pueden explicar esta demora –sobre todo aquellas relacionadas con el propio proceso de cambio político del país–, pero lo cierto es que esta decisión estratégica permite que México entre en consonancia con la vertiente más progresista de la comunidad internacional.

Con la reforma al artículo 1º se han incorporado al marco normativo nacional piezas constitucionales ya conocidas en otros países: el *bloque de constitucionalidad*, la *interpretación conforme*, el *principio pro persona*, básicamente. Esto ha ocurrido cuando existen nuevas pautas de interpretación y control normativo y político que los países apenas están conociendo. En particular, esto se refiere al llamado *control de convencionalidad*, que es una creación jurisdiccional de la Corte IDH y que, como se ve a lo largo de este libro, está pleno de consecuencias para la causa de los derechos.

México es, entonces, de manera paradójica, un compañero de viaje que, por un lado, llega tarde al proceso de constitucionalización e internacionalización de los derechos humanos en su ordenamiento jurídico, mientras, por el otro, es un pionero en la implementación de las normas internas en interacción con las normas convencionales, y de las interpretaciones que provienen del diálogo entre los jueces nacionales e internacionales.

² Natalia Saltalamacchia y Ana Covarrubias Velasco, *Derechos humanos en política exterior. Seis casos latinoamericanos*, México, ITAM-Miguel Ángel Porrúa, 2011, pp. 199, 201 y 203.

El contexto interno

Si se centra la atención exclusivamente en el proceso político nacional es posible observar que la reforma es un eslabón más de una larga cadena de cambios que permitieron la democratización del país y que apuestan por la consolidación de ésta. De hecho, a esta reforma la precedieron otras operaciones constitucionales e institucionales orientadas a brindar protección a los derechos humanos: desde la reforma al sistema de impartición de justicia iniciada a finales de la década de los ochenta hasta la creación de institutos de garantía administrativos y no jurisdiccionales, como la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Instituto Federal Electoral y el Instituto Federal de Acceso a la Información, así como sus pares en los estados. Desde esta perspectiva resulta atinado afirmar que la reforma en materia de derechos humanos de 2011 es una reforma *desde* la democracia y *para* su consolidación.³

Dicha apuesta conlleva un ideal de justicia. A través de garantizar los derechos humanos se busca ofrecer a todas las personas un piso de igualdad material y de satisfacción de necesidades básicas (que van desde la alimentación hasta la educación, el trabajo y la vivienda), un amplio catálogo de derechos de libertad y la posibilidad de participar de manera activa y autónoma en la adopción de las decisiones fundamentales de su colectividad por medio del ejercicio de los derechos políticos. Este conjunto de derechos expresa un ideal de sociedad justa que solamente tendrá sentido práctico si las normas constitucionales son algo más que eso y se traducen, en los hechos y mediante la acción de los diferentes actores políticos y sociales, en leyes y políticas públicas que materialicen esos derechos. Se trata del reto más ambicioso que tiene México en las primeras décadas del siglo xxi. Después de todo, para decirlo con Amartya Sen: “La justicia guarda relación, en última instancia, con la forma en la que las personas viven sus vidas y no simplemente con la naturaleza de las instituciones que las rodean”.⁴

³ Cfr. Pedro Salazar, *Política y derecho. Derechos y garantías*, México, Fontamara, 2013.

⁴ Amartya Sen, *La idea de la justicia*, Madrid, Taurus, 2009, p. 15.