



# **DOCUMENTOS DE TRABAJO**

**México ante el mundo: la visión  
internacionalista de  
Acción Nacional**

799

**Adriana González Carrillo**

**Noviembre 2019**

# México ante el mundo: la visión internacionalista de Acción Nacional

Adriana González Carrillo\*

Fundación Rafael Preciado Hernández A.C.

## Documento de Trabajo No. 799

Noviembre 2019

Clasificación temática: política exterior

### Resumen

En el pasado reciente del México autoritario posrevolucionario, los gobiernos encabezados por el PRI recurrieron a una política exterior principista y legalista para obtener una legitimidad que no conseguían salvo parcialmente en las urnas y para dejar claro que no aceptarían que la comunidad internacional criticara al régimen de partido único y sus excesos.

Una vez que el Partido Acción Nacional llega a la Presidencia de México tras la alternancia política en el año 2000, la defensa de los derechos humanos, inspirada en una doctrina de corte humanista, se vuelve parte esencial de la consolidación democrática de México lo que se cristaliza en una política exterior centrada en la persona y no en el Estado como tradicionalmente se había privilegiado. La centralidad de los derechos humanos en la visión internacionalista del Partido Acción Nacional (en adelante, PAN), constituye el elemento que distingue la acción política de los gobiernos emanados del partido político más antiguo de México.

Se concluye que, ante la coyuntura política y la dinámica regional y global es necesaria la suma de voluntades y de acciones de los actores políticos y sociales a fin de hacer prevalecer el respeto de los derechos humanos de cara a los desafíos en esta materia dentro y fuera de nuestras fronteras. Más aún, es claro que, en el catálogo constitucional de principios normativos de la política exterior de México, el del respeto, la protección y promoción de los derechos humanos debería tener precedencia sobre el resto. Esto sería no sólo congruente con la nueva identidad del Estado mexicano en el ámbito internacional —estrechamente asociada a una política de apertura en materia de derechos humanos— sino también con la determinación asumida por el Estado en la Constitución y mediante la suscripción de decenas de Tratados Internacionales de buscar promover cambios internos indispensables en materia de derechos humanos aprovechando la coyuntura internacional.

---

\* Adriana González Carrillo (1975) se ha especializado en los asuntos internacionales de México. Es Licenciada en Relaciones Internacionales (ITAM) y Maestra en Derechos Humanos y Democracia (FLACSO). Como Senadora (2006-2012) y Diputada (2003-2006, 2012-2015), trabajó en las Comisiones de Relaciones Exteriores, Defensa y Seguridad Nacional y dirigió el Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques del Senado de la República (2016-2018). Correo electrónico: [adrianaglezcar@gmail.com](mailto:adrianaglezcar@gmail.com) / Las opiniones contenidas en este documento corresponden exclusivamente a los autores y no representan necesariamente el punto de vista de la Fundación Rafael Preciado Hernández A.C.

# Contenido

<b>I.</b>	<b>Introducción.</b>	<b>1</b>
<b>II.</b>	<b>Justificación de la Relevancia de la Investigación</b>	<b>1</b>
<b>III.</b>	<b>Objetivos de la Investigación</b>	<b>2</b>
<b>IV.</b>	<b>Planteamiento y Delimitación del Problema.</b>	<b>3</b>
<b>V.</b>	<b>Marco Teórico y Conceptual de Referencia</b>	<b>5</b>
<b>VI.</b>	<b>Formulación de Hipótesis</b>	<b>6</b>
<b>VII.</b>	<b>Pruebas empíricas o cualitativas de la hipótesis</b>	<b>9</b>
<b>VIII.</b>	<b>Conclusiones y nueva agenda de investigación</b>	<b>31</b>
<b>IX.</b>	<b>Bibliografía</b>	<b>33</b>

## **I. Introducción**

Durante las últimas dos décadas, México ha experimentado cambios a favor de la consolidación democrática de las instituciones del Estado, y se ha transformado en un contexto en el que la globalización se ha potencializado con la revolución tecnológica en las comunicaciones que cada vez más desdibujan las fronteras tradicionales.

En el año 2000 el Partido Revolucionario Institucional (PRI) pierde la elección presidencial después de más de setenta años de gobierno. De ahí la llegada, bajo un proceso democrático del Partido Acción Nacional a la presidencia, significó un cambio profundo en el sistema político mexicano y una transformación relevante de su política exterior. Posteriormente, con la llegada de Felipe Calderón a la presidencia en 2006, los derechos humanos se mantuvieron en la agenda de política exterior y en el centro de un activismo multilateral notable, pero acaso con un matiz distinto al buscar evitar crisis diplomáticas y al no necesariamente ponderar este principio por encima del resto de los que se enlistan en el artículo 89 fracción X de la Constitución.

De acuerdo con los principios de la doctrina del PAN, los derechos humanos alientan la vida de la democracia, ya que son expresión de la dignidad de la persona humana. De su reconocimiento y protección jurídica depende la existencia de un Estado de derecho democrático. Lo anterior ha quedado de manifiesto con diversas acciones, entre ellas el compromiso de México de aceptar las resoluciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la Organización de Estados Americanos (OEA) mediante el principio de convencionalidad y control de la misma o bien cuando la Suprema Corte de la Nación confirma que los tratados internacionales en materia de derechos humanos tienen plena jerarquía al nivel de la Constitución.

## **II. Justificación de la relevancia de la investigación**

Un hito histórico en el marco legal nacional y su respectiva proyección en la política exterior se cristaliza con las reformas constitucionales del artículo primero que patenta el cambio de un sistema de garantías mismas que solamente el Estado reconoce a cada individuo, por uno donde el Estado reconoce todos los derechos humanos de las

personas, así como la reforma al artículo 89, fracción X, por la que se inserta un nuevo principio normativo de política exterior: *el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos*.

Lo anterior se plasma en diferentes hechos donde se han puesto a prueba el liderazgo del gobierno mexicano en la defensa de los derechos humanos y de los mexicanos en el extranjero tales como la eliminación de la Pena de Muerte en México, la reforma al Artículo 21 constitucional conforme al Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (CPI), la demanda del caso Avena en contra de los Estados Unidos ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ), el impulso a la creación del Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la apertura al escrutinio internacional mediante el establecimiento de la Oficina del Alto Comisionado de ONU en México, entre otras acciones que dan cuenta de la visión internacional del Partido Acción Nacional.

En ese tenor, ante la coyuntura de la política interna e internacional el PAN debe mantener el firme compromiso de hacer frente al futuro a través de la consecución de una política exterior de Estado inspirada en los principios democráticos y los derechos humanos, que cuente con un servicio exterior, embajadas y consulados fuertes no solo en términos cuantitativos, lo cual es necesario, sino cualitativamente, teniendo en cuenta la defensa de los mexicanos en el exterior y el peso político y económico del país.

### **III. Objetivos de la investigación**

Dicho lo anterior, en el presente documento se pretende responder a la interrogante ¿cuál ha sido la aportación del PAN en la consolidación democrática de la política exterior de México? ¿qué hace falta para consolidar la aplicación de una doctrina humanista en la política exterior?

El documento inicia con la descripción de la doctrina, tesis y principios del PAN; seguido de la exposición de las acciones de los gobiernos panistas en materia de política exterior; continúa con la identificación de los cambios más significativos en la misma como la reforma constitucional de 2011 y el establecimiento de un nuevo principio

normativo de política exterior; y posteriormente se describen los conceptos claves del presente tal como política exterior, derechos humanos y el principio *pro persona*. Como elemento cualitativo de la hipótesis se propone el proceso y contundencia de la reforma constitucional de 2011 donde los derechos humanos, inspirados en la doctrina humanista se consagran en nuestra Carta Magna.

Para la elaboración del documento se obtuvo información tanto impresa como digital, bibliográfica, hemerográfica, documental, instrumentos jurídicos nacionales e internacionales, entre otros.

#### **IV. Planteamiento y delimitación del problema**

##### **Fundamentos del Humanismo Internacional del PAN**

El Partido Acción Nacional plantea sus tesis, doctrina y posturas en materia de política interior y exterior en consonancia con valores universales, en especial aquellos que privilegian el respeto y la observancia de los derechos humanos y la plena vigencia de la democracia, lo cual es toral para la convivencia pacífica entre las naciones de hoy día.

Desde su fundación en 1939, el Partido Acción Nacional adoptó la doctrina del humanismo político el cual, está cimentado en cuatro pilares: la dignidad de la persona, el bien común, la solidaridad y la subsidiariedad. Su doctrina ha inspirado a sus dirigentes y militantes, legisladores y gobernantes, a lo largo de 80 años con el fin de orientar la acción política de las nuevas generaciones para que las desarrollen en su propio contexto, en su propio tiempo.<sup>1</sup>

El humanismo político define que la dignidad humana debe ser reconocida y garantizada a todo ser humano. Por ello, la razón de ser de todo grupo social, desde la familia hasta la comunidad internacional está en el servicio a la persona.

Así, el PAN ha buscado responder a la evolución natural de la nación, la cual es concebida como la suma de sus partes que se enriquece con el aporte socialmente responsable de las mujeres y los hombres que la componen quienes comparten un

---

<sup>1</sup> Cf. Partido Acción Nacional, *Proyección de Principios de Doctrina del Partido Acción Nacional 2002*, México, 14 de septiembre de 2002, pp. 2-4.

origen y un destino en común. Del mismo modo, considera que la nación mexicana traspasa las fronteras del Estado, de ahí que el Partido vele para que no exista un mexicano sin nación, sin respeto a su dignidad y a sus derechos humanos, independientemente de las razones que lo conducen a migrar al extranjero. Por ello ha impulsado la protección de los mexicanos en el exterior; medidas para un flujo legal ordenado y seguro; servicios consulares de calidad, el ejercicio de los derechos ciudadanos de los compatriotas en el exterior como el ejercicio del voto, el acceso a la información y la libertad de expresión; mecanismos de seguridad social para los migrantes y sus familias; canalización de las remesas a cuentas de ahorro para el retiro y créditos a la vivienda, entre otros.<sup>2</sup>

Para el PAN la migración debe enfrentarse conjuntamente por los países involucrados mediante políticas económicas, sociales y de derechos humanos que permitan a las comunidades con menor desarrollo tener oportunidades para el bienestar de sus habitantes y, a su vez, que integren a los inmigrantes en el extranjero. El Partido reconoce el derecho de las comunidades de mexicanos en el exterior de participar en la integración de los órganos del Estado mexicano.<sup>3</sup>

Desde la perspectiva de Acción Nacional el reto de México en el plano internacional es trascender el aislamiento o la sumisión, proponiendo alternativas humanistas a esa realidad. Asimismo, considera que en la globalización solo existen entes económicos dentro del mercado global a diferencia de la mundialización que es protagonizada por las personas, las comunidades y las naciones, las cuales se relacionan entre sí con libertad y dignidad y construyen normas e instituciones responsables y solidarias que brindan un marco de acción con respeto a la cultura, los valores y las creencias de cada pueblo. Por tanto, la mundialización globaliza los valores fundamentales del hombre como son los derechos humanos y la responsabilidad solidaria. De ahí que la labor del humanismo sea colaborar en la construcción de un nuevo orden financiero internacional basado en la ética y la justicia, en el reconocimiento de la independencia entre países, en la prioridad del desarrollo humano sostenible, en especial de las economías más pobres y en el respeto a la soberanía de las naciones.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> *Ibidem.*, pp. 4-7. Partido Acción Nacional, *Los avances del cambio*, PAN, México, p. 39.

<sup>3</sup> Partido Acción Nacional, *Programa de Acción Política*, México, pp. 5-14. Consultado en <[http://www.ieepco.org.mx/archivos/partidos-politicos/pan/PAN\\_PROGRAMA\\_DE\\_ACCION.pdf](http://www.ieepco.org.mx/archivos/partidos-politicos/pan/PAN_PROGRAMA_DE_ACCION.pdf)>

<sup>4</sup> Partido Acción Nacional, *op. cit.*, pp. 6-7.

## V. Marco teórico y conceptual de referencia

El PAN busca contribuir con la humanización de la globalización a partir de la defensa y promoción de los derechos humanos, de la democracia y de un orden político y económico global en pro de la persona y con respeto al medio ambiente, en aras de una convivencia pacífica entre las naciones, impulsando procesos de integración donde la superación de la pobreza y el fortalecimiento a las instituciones multilaterales sean el eje de una mundialización efectiva.<sup>5</sup>

Un eje rector de la doctrina panista son los derechos humanos cuya universalidad traspasa las fronteras y, por ende, la nacionalidad de los individuos toda vez que provienen de una fuente cuyo fundamento se encuentra en la naturaleza humana y en la dignidad de las personas. Esta postura responde a la tesis de que la democracia y los derechos humanos se han convertido en un binomio indisoluble. Por tanto un Estado que vulnera los derechos humanos difícilmente puede considerarse como democrático.<sup>6</sup>

Desde la perspectiva del Partido Acción Nacional, establecida en el documento denominado *Los Derechos Humanos y Democracia: Pilares de la Política Exterior* “los derechos humanos son derechos universales cuyo respeto y protección no pueden soslayarse bajo pretexto alguno: ni la soberanía, ni la no intervención, ni la autodeterminación pueden justificar su violación y conferir impunidad a quienes violen estos principios de manera reiterada o sistemática”.<sup>7</sup>

Con la transición democrática en México impulsada por la alternancia política en el año 2000 donde el Partido Acción Nacional asume el Poder Ejecutivo con el entonces presidente Vicente Fox Quesada, se produce un hito histórico en México al romper con más de setenta años de gobierno de un solo partido político. En consecuencia se ofrece dar vigencia a los valores democráticos y los derechos humanos, como fundamentos de una vinculación estrecha entre política interior y en política exterior dado que ambos valores se consideran como bases fundamentales del sistema internacional del nuevo milenio. La formulación original de esta estrecha asociación entre política interna e

---

<sup>5</sup> *Ibidem.*, pp. 5 y 24.

<sup>6</sup> Partido Acción Nacional, *op. cit.*, pp. 2-4.

<sup>7</sup> Partido Acción Nacional, *Derechos humanos y democracia: pilares de la política exterior 2002*, Consejo de Relaciones Internacionales (CREI) del Partido Acción Nacional, 2002.



internacional la explicó, en su momento, el entonces Secretario de Relaciones Exteriores Jorge G. Castañeda al justificar que la promoción de los derechos humanos y la democracia, de manera activa y comprometida en el mundo, suponía no sólo aprovechar una coyuntura específica para que México desplegara una vocación de liderazgo en el diseño de las nuevas normas y mecanismos internacionales a diseñarse en el siglo XXI, sino también la oportunidad de provocar un efecto búmeran: al promover los derechos humanos allende sus frontera, México se vería obligado a mejorar considerablemente la situación interna de los derechos humanos después de 70 años de un régimen de partido único que los violentó continuamente y que se escudó, para ello, en el principio de no intervención.<sup>8</sup> En buena medida, este ejercicio ha sido descrito también desde la academia como poner “un candado externo” a las preferencias internas del PAN en materia de democracia y derechos humanos en gran medida para aprovechar la necesidad de dar cauce a las presiones de una cada vez más poderosa red transnacional de defensa de ambos.<sup>9</sup>

## **VI. Formulación de hipótesis**

Así bajo las administraciones panistas (2000-2012)<sup>10</sup> se busca favorecer la apertura al escrutinio internacional de la situación de los derechos humanos en México, continuar con la suscripción y ratificación de los Tratados en materia de derechos humanos, profundizar el activismo en foros multilaterales poniendo el énfasis en derechos humanos y grupos vulnerables, proteger activamente los derechos de los mexicanos en el exterior, intensificar la participación proactiva del Estado Mexicano en los foros multilaterales en la construcción del orden global; fortalecer la promoción económica, comercial, cultural del país en aras de un desarrollo sostenible. Así, la política exterior se vuelve un instrumento para el desarrollo nacional y, al mismo tiempo, proyecta el compromiso de México con las libertades y los derechos humanos.<sup>11</sup>

---

<sup>8</sup> Jorge G. Castañeda, “Política exterior de México: principales ejes de acción”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, nov-junio 2000-2001, pp.139-144.

<sup>9</sup> Véase, por ejemplo, Alejandro Anaya Muñoz, “Política Exterior y Derechos Humanos durante el gobierno de Felipe Calderón”, *Foro Internacional*, números 213-214, volumen LIII, 2013 (3-4), pp. 771-793.

<sup>10</sup> En el año 2006 asume la presidencia Felipe Calderón Hinojosa.

<sup>11</sup> Partido Acción Nacional, *op. cit.*, p. 3.

Para el Partido Acción Nacional la construcción del bien común se desprende del respeto a la legalidad, de una justicia eficaz y del pleno ejercicio de los derechos humanos, de una cultura de responsabilidad entre los actores políticos, y de generar incentivos para que los partidos políticos logren acuerdos que atiendan el desarrollo del país. Asimismo, busca generar una cultura de respeto a los derechos humanos a través de programas de capacitación para servidores públicos que adoptan métodos internacionales en la atención a la población, en la prevención y la detección de la tortura y la preservación de las garantías de las personas en situación de detención o sometidas a procesos penales.<sup>12</sup>

Desde su origen el PAN ha buscado cumplir una agenda asociada al humanismo político, de ahí que planteara cambios en la política exterior a fin de volverse un instrumento al servicio de la paz y la justicia mediante la utilización de herramientas propias del Derecho Internacional, patentes en la Carta de las Naciones Unidas y la Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA), de donde se inspiran los principios constitucionales de la política exterior mexicana plasmados ahí mediante una reforma efectuada en 1988, a saber: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de las controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; *el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos*<sup>13</sup>; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.<sup>14</sup>

En consonancia con la Carta de las Naciones Unidas, para el PAN cobran relevancia los derechos fundamentales y el valor de la persona. Así, la interpretación predominante en el PAN es que el principio de no intervención de la política exterior mexicana no limita al Estado Mexicano en la defensa de los derechos humanos tanto en el plano nacional como global ya que obedece a la primacía de la dignidad de la persona humana y a la noción de que los derechos humanos no son un asunto interno de los Estados sino uno propiamente inserto en la tradición del *jus cogens*.<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> Partido Acción Nacional, *op. cit.*, p. 6. Partido Acción Nacional, *op. cit.*, p. 56.

<sup>13</sup> Este principio ha sido uno de los mayores logros del PAN al interior del país al patentar su visión humanista en el rango constitucional, y a nivel internacional al proyectar el firme compromiso de México con la defensa de los derechos humanos y su transición a un sistema democrático.

<sup>14</sup> Claudia Gamboa y Sandra Valdés, *Lineamientos constitucionales de la política exterior de México*, Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis, Cámara de Diputados LXIII Legislatura, 2017, pp. 11-21.

<sup>15</sup> Cf. Partido Acción Nacional, *Derechos humanos y democracia: pilares de la política exterior 2002*.

Asimismo, para el PAN los principios de política exterior consagrados en la Carta Magna deben compaginarse con la defensa de los derechos humanos como bien jurídico que protege a la comunidad internacional en su conjunto; y también deben vincularse con condicionalidades de los acuerdos comerciales bajo las llamadas “cláusulas democráticas y de cooperación”.<sup>16</sup>

La ratificación de los principales tratados y convenios internacionales sobre derechos humanos, especialmente la Convención Americana de los Derechos Humanos de 1969, permitió al PAN denunciar ante instancias internacionales las constantes violaciones a los derechos civiles y políticos de los mexicanos, a partir de fraudes electorales y diversas formas de coacción del voto.<sup>17</sup>

De ahí que Acción Nacional fortalezca y promueva su doctrina, tesis y posiciones, en la defensa los derechos humanos y el sistema democrático, lo cual se consagra en la llamada “doctrina humanista”.<sup>18</sup>

Para un régimen democrático no es suficiente que el Estado desempeñe funciones de regulación para mantener el estado de Derecho, sino que es necesario que se asuma como el promotor y garante de los derechos de las personas, tanto de sus derechos políticos y civiles como de los sociales y económicos. Por tanto, la doctrina humanista, implica el respeto fundamental que merece toda persona y de ahí que el poder público, los actores políticos, los ciudadanos, tienen la obligación de reconocer, promover y respetar los derechos sobre los que descansa la dignidad de los individuos.<sup>19</sup>

La doctrina humanista cobra vigencia bajo la administración Fox, bajo cuatro posturas que nutren su política exterior, a saber:

- La defensa de los derechos de los mexicanos en el exterior.
- La defensa de la promoción de los derechos humanos y la democracia en el mundo.
- El fortalecimiento del multilateralismo y promoción de la paz en el mundo.
- El impulso a la integración humana.

---

<sup>16</sup> *Idem.*

<sup>17</sup> *Idem.*

<sup>18</sup> Adriana González Carrillo, “La doctrina humanista de política exterior”, Diario Monitor, 22 de septiembre de 2004.

<sup>19</sup> José Pablo Abreu y Juan Antonio Le Clercq (Coords.), *La reforma humanista. Derechos humanos y cambio constitucional en México*, Miguel Ángel Porrúa, 2011, pp. 9-10.

De estas posturas, se derivan dos vertientes más que configuran la política exterior humanista: 1) La participación decidida de México en organismos multilaterales y, 2) La actuación de México en la integración regional con rostro humano.<sup>20</sup>

Bajo la administración Calderón se da continuidad a esta política al permitir el escrutinio de actores internacionales y favorecer el activismo diplomático del gobierno mexicano en foros multilaterales en materia de derechos humanos. Esta postura se consagra en las reformas al artículo 89 constitucional en 2011, donde se incorpora el principio relativo a *el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos* como uno de los ejes rectores de la política exterior mexicana. Este hecho inédito, trasciende o debería trascender los gobiernos en turno y refrenda el compromiso del Estado Mexicano con la defensa de los derechos humanos en el plano internacional.<sup>21</sup>

## **VII. Pruebas empíricas o cualitativas de la hipótesis**

### **El PAN y los rasgos de una política exterior humanista**

El Partido Acción Nacional es un partido de ideas y valores humanistas que se expresan en acciones legislativas y gubernamentales, lo cual ha sentado las bases que atienden los retos internos y paralelamente los desafíos que México enfrenta en el plano exterior.

Dentro de los principales aportes del Partido a la gestión pública en México destacan la fortaleza económica del país, centrada en la estabilidad y el manejo responsable de las finanzas públicas y el mantenimiento de las condiciones para atraer inversión nacional y extranjera. Esto fue puesto a prueba durante la crisis financiera global de 2008, cuyo calado es comparable con crisis de 1929. Igualmente, pueden citarse el impulso del desarrollo sostenible mediante un marco regulatorio orientado al ordenamiento ecológico del territorio, el fortalecimiento de la seguridad energética, la diversificación de la matriz energética y la disminución de la huella ambiental de la producción nacional, así como el protagonismo internacional en materia de calentamiento global y el cambio climático, fenómeno que constituye un amenaza

---

<sup>20</sup> Claudia Gamboa y Sandra Valdés, *op. cit.*, p. 9.

<sup>21</sup> *Ibid.*, pp. 19-20.

global sin precedentes, basta recordar la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 2016 (COP-16) celebrada en Cancún, México.<sup>22</sup>

Asimismo, el Partido ha sido partícipe en la creación de instituciones como el Instituto Federal Electoral (IFE) en 1990 y de otras que actualmente regulan la democracia en México. También ha apoyado las iniciativas de los anteriores gobiernos como la autonomía del Banco Central y el establecimiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.<sup>23</sup> En cuanto a asuntos internacionales es posible identificar un cúmulo de acciones insertas en el contexto de reconocer la jurisdicción universal de los derechos humanos. Indudablemente, y más allá del papel de las convicciones que el PAN ha sostenido a través de su historia, el contexto internacional favoreció este cambio sustancial de orientación. La alternancia política en México coincidió con un periodo de evolución internacional de los conceptos de soberanía, no intervención, universalidad de los derechos humanos, intervención humanitaria y responsabilidad de proteger en el orden mundial de la posguerra fría. Más aún, el discurso sobre la centralidad del Estado en el derecho internacional caducó precisamente durante ese periodo frente al reconocimiento creciente del individuo y la protección de su integridad como finalidad última de este corpus normativo.<sup>24</sup>

### **La apertura al escrutinio internacional**

Una política exterior de activa promoción en materia de derechos humanos supone una que otorga apertura irrestricta al escrutinio internacional sobre la situación que vive el país en esa materia. No puede ser de otra manera toda vez que existe el imperativo de no ser, como se afirmaba en el pasado, “candil de la calle y oscuridad de la casa”. En 2002, el entonces Secretario de Relaciones Exteriores, Jorge G. Castañeda explicaba esta relación de dos vías de la siguiente manera:

---

<sup>22</sup> Partido Acción Nacional, *op. cit.*, p. 25. Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C. y Partido Acción Nacional, *Plataforma 2012-2018. Un México con futuro*, México, pp. 11-16.

<sup>23</sup> Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C. y Partido Acción Nacional, *op. cit.*, pp. 33-40.

<sup>24</sup> Adriana González Carrillo, “Política intermística y derechos humanos: una década de institucionalización en México”, *Bien Común*, año 17, número 202, octubre de 2011.

*“Este complejo juego entre política exterior y cambio interno se manifiesta con toda claridad en el compromiso del gobierno del presidente Fox con la causa de los derechos humanos. La actualización de las obligaciones internacionales de nuestro país en materia de derechos humanos ha abonado el terreno político para apuntalar el pleno respeto a esos derechos en México”.*<sup>25</sup>

Bajo esta premisa, el 1 de julio de 2002 el Estado Mexicano y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU-DH) suscribieron el Acuerdo por el que se establece la Oficina del Alto Comisionado en México, y un marco de cooperación para la implantación de programas sobre derechos humanos.<sup>26</sup>

La labor de la ONU-DH en México se enfoca desde entonces en promover, asesorar sobre políticas públicas, elaborar diagnósticos, capacitar, colaborar con el Poder Legislativo en la armonización del derecho mexicano con los instrumentos internacionales de derechos humanos, entre otros.<sup>27</sup> Su participación fue fundamental en el impulso de la reforma constitucional de derechos humanos de 2011.

Además, se suscribieron múltiples instrumentos internacionales en la materia, se ratificaron instrumentos de gran relevancia y se recibió la visita de un creciente número de relatorías de órganos especiales y subsidiarios de derechos humanos. El impacto interno de estas visitas fue notable. A partir de todo ello, se efectuó el primer Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México en 2003 y más tarde el gobierno de la República, con base en ese diagnóstico, elaboró un Programa Nacional de Derechos Humanos. Esta actitud de apertura y de institucionalización se mantuvo e incluso se profundizó durante la administración del presidente Calderón.

Entre 2007 y 2011, por ejemplo, México firmó y ratificó la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contras las Desapariciones Forzadas, depositó el instrumento de ratificación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo y, entre muchos otros compromisos internacionales asumidos, mantuvo la política de apertura al escrutinio de la situación

---

<sup>25</sup> Jorge G. Castañeda, “Política exterior y cambio democrático”, *Reforma*, 12 de Julio de 2002.

<sup>26</sup> Naciones Unidas Derechos Humanos Oficina del Alto Comisionado, *La ONU-DH en México*, México, 25 de septiembre de 2019. Consultado en <[https://www.hchr.org.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=25&Itemid=254](https://www.hchr.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=25&Itemid=254)>

<sup>27</sup> *Idem*.

en México por parte de los órganos y procedimientos internacionales de derechos humanos. En ese mismo periodo, se cuentan al menos 16 visitas a México de Relatores Especiales sobre los más distintos temas desde la independencia de jueces y magistrados hasta el derecho a la vivienda adecuada y la prevención de la tortura.<sup>28</sup>

En un esfuerzo de institucionalización sin precedentes, México desarrolló una burocracia conformada explícitamente para introducir los derechos humanos en el proceso de diseño e implementación de las políticas públicas, así como para evaluar la política pública federal en materia de derechos humanos. Se trata, en primer lugar, de la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos, creada en 2003, a la que se dio un impulso muy importante durante la administración del presidente Calderón con la creación de más subcomisiones y el otorgamiento de mayores facultades en sus lineamientos básicos de operación. Unidades de promoción y defensa de los derechos humanos se instalaron en múltiples dependencias y Secretarías de Estado.

Como afirmó, en su momento, un Reporte del Grupo de Trabajo para la revisión periódica universal del Consejo de los Derechos Humanos de la ONU, “la consolidación democrática en México ha transformado profundamente a las instituciones políticas, legales y sociales creando una amplia red gubernamental y no gubernamental de promoción de los derechos humanos y una política de cooperación irrestricta a los mecanismos internacionales de escrutinio de los derechos humanos.”<sup>29</sup>

### **La armonización al derecho interno de los compromisos internacionales de México**

Buena parte del esfuerzo más duradero y, en ese sentido, de la impronta de los gobiernos panistas en materia de derechos humanos, tuvo que ver con cambios legales a fin de armonizar al derecho interno, compromisos internacionales de México que aún no encontraban reflejo en la Constitución o en el marco legal del país. En consecuencia, aquí se analizan algunos de ellos.

---

<sup>28</sup> Alejandro Anaya Muñoz, *op. cit.*, p. 776.

<sup>29</sup> *Working Group on the Universal Periodic Review*, Fourth Session, United Nations General Assembly, Human Rights Council, Geneva, 2-13 February 2009, official document A/HRC/WG.6/4(L.13).

### *Eliminación de la Pena de Muerte en México*

En diciembre de 2005 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la reforma que elimina la pena de muerte en la Constitución y en el Código de Justicia Militar. Ello en el marco de la presentación del primer Informe de Ejecución del Programa Nacional de Derechos Humanos 2005, donde Vicente Fox sostuvo que tal reforma mostraba el respeto a la vida por parte de México, así como la apertura al escrutinio internacional y a la rendición de cuentas. Además señaló que su gobierno defendería a los mexicanos sentenciados a muerte en el extranjero.<sup>30</sup>

Por su parte, el entonces representante del Alto Comisionado de la Organización de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México (ONU-DH México), Amerigo Incalcaterra, sostuvo que en México aún se practicaba la tortura en varios Estados, en particular los fronterizos donde había una gran afluencia de personas, y que en un número amplio de casos las autoridades estaban involucradas. Por otro lado, el ex titular de la Unidad de Promoción de los Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), Ricardo Sepúlveda, indicó que pese a la permanencia de este flagelo, el Estado Mexicano se había adherido al Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanas o Degradantes aprobado en 2002 por la ONU<sup>31</sup>, lo cual expresa el compromiso de la administración foxista en pro de los derechos humanos.

### *Incorporación del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional al régimen jurídico interno*

México suscribió el Estatuto de la Corte Penal Internacional (CPI) el 7 de septiembre de 2000 durante la administración del presidente Ernesto Zedillo. Empero, el proceso de ratificación en el Senado inició en 2001 bajo un ambiente polémico, y culminó el 21 de junio de 2005 con 78 votos a favor y 1 en contra.<sup>32</sup>

---

<sup>30</sup> EFE, “México elimina la pena de muerte de la Constitución y de la Justicia militar”, *El País*, España, 10 de diciembre de 2005. Consultado en <[https://elpais.com/internacional/2005/12/10/actualidad/1134169201\\_850215.html](https://elpais.com/internacional/2005/12/10/actualidad/1134169201_850215.html)>

<sup>31</sup> *Idem*.

<sup>32</sup> Manuel Becerra Ramírez, “México ratifica el Estatuto de Roma que crea la Corte Penal Internacional, después de reformar la Constitución”, *Anuario de Derecho Internacional*, vol. VI, 2006, pp. 951-954.



El reto consistía en adecuar dicho Estatuto en el sistema jurídico nacional, el cual según los constitucionalistas no tenía cabida. Después de un proceso de análisis, el legislativo optó por agregar al Artículo 21 constitucional, que refiere la competencia sobre la imposición de penas, un párrafo donde estipula que “...El Ejecutivo Federal podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional...”<sup>33</sup>

### *Caso Avena*

En las últimas dos décadas, los temas relativos a los derechos de los Estados e individuos con base en la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares del 24 de abril de 1963 (en adelante Convención de Viena) han recibido una atención preponderante por parte de la Corte Internacional de Justicia (CIJ). Tres han sido los casos sometidos ante la Corte: Paraguay<sup>34</sup>, Alemania y México que han interpuesto demandas reclamando la protección de los derechos de sus ciudadanos mediante la aplicación de la protección diplomática y la asistencia consular consagrados en la Convención. En cada caso, la Corte ha resuelto en favor de los derechos de los Estados y sus nacionales, al determinar la violación de las garantías de legalidad, seguridad y certeza jurídicas. A través del caso LaGrand<sup>35</sup> y del caso Avena tanto Alemania como México han jugado un papel fundamental para la preservación de los derechos consulares garantizados por la Convención de Viena.<sup>36</sup>

El 9 de enero de 2003, México entabló un procedimiento en contra de Estados Unidos ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ), alegando violaciones a la Convención de Viena. Este contencioso fue denominado por la Corte “El caso Avena y otros

---

<sup>33</sup> *Ibidem.*, p. 953. Partido Acción Nacional 2014-2015, México, pp. 25-26. Consultado en <<https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DEPPP/DEPPP-PlataformasElectorales/2014-2015/PAN.pdf>>

<sup>34</sup> La demanda de Paraguay ante la CIJ no tuvo éxito debido a que declinó cuando ejecutaron a su connacional en EEUU.

<sup>35</sup> Dos hermanos de nacionalidad alemana, Walter y Karl LaGrand, habían sido procesados y condenados por homicidio en Arizona, y no se les había informado, después de su arresto, del derecho de contar con asistencia consular, lo que privó a Alemania de la oportunidad de prestar asistencia consular a sus dos nacionales. Karl LaGrand fue ejecutado el 24 de febrero de 1999, en tanto que su hermano Walter LaGrand quedó programada para el 3 de marzo del mismo año. El 2 de marzo de 1999, el gobierno alemán presentó una petición ante la CIJ para entablar un procedimiento en contra de Estados Unidos, argumentando que EEUU habían violado sus obligaciones conforme al Artículo 36 de la Convención de Viena.

<sup>36</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, *La Corte Internacional de Justicia y la protección de los derechos del individuo: el Caso Avena*, SCJN, México, 2013, pp. 3-20.

Nacionales Mexicanos” toda vez que Carlos Avena<sup>37</sup> fue el primero en la lista de los 51 mexicanos sentenciados a muerte en EEUU. México reclamó un grave incumplimiento del Artículo 36(1) (a), (b), (c) y (2)<sup>38</sup> por parte de la Unión Americana, y argumentó que a consecuencia de las violaciones efectuadas por EEUU, tenía la obligación de aplicar la norma de *restitutio in integrum* a favor de México, por lo que debía anular las condenas de los mexicanos sentenciados a la pena capital.<sup>39</sup>

Así, el 31 de marzo de 2004 la Corte emitió la sentencia del caso Avena indicando la reparación del daño, dada la violación de la Convención de Viena, lo que obligaba a Estados Unidos a revisar y reconsiderar los veredictos de las sentencias a la pena de muerte de los 51 mexicanos comprendidos en el caso Avena. Asimismo, la Corte determinó que Estados Unidos había violado sus obligaciones internacionales y que era mundialmente responsable de su conducta. Pese a ello, en 2008 la Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos determinó que Texas no acataría el dictamen de la Corte por la ausencia de una ley federal interna que la obligase a implementarla. Hasta 2018, 12 mexicanos han sido ejecutados en el vecino país, donde al menos seis de las ejecuciones

---

<sup>37</sup> En 1981 cuando un joven de 19 años llamado Carlos Avena Guillén fue detenido por la policía de Los Ángeles, Estados Unidos (EEUU) por la sospecha de haber asesinado a dos personas en un intento de robo. El joven fue interrogado en inglés, aunque no dominaba el idioma. Tras un juicio plagado de irregularidades Avena fue declarado culpable por homicidio en primer grado y fue sentenciado a la pena de muerte el 12 de febrero de 1982.

<sup>38</sup> 1. Con el fin de facilitar el ejercicio de las funciones consulares relacionadas con los nacionales del Estado que envía:

a) los funcionarios consulares podrán comunicarse libremente con los nacionales del Estado que envía y visitarlos. Los nacionales del Estado que envía deberán tener la misma libertad de comunicarse con los funcionarios consulares de ese Estado y de visitarlos;

b) si el interesado lo solicita, las autoridades competentes del Estado receptor deberán informar sin retraso alguno a la oficina consular competente en ese Estado cuando, en su circunscripción, un nacional del Estado que envía sea arrestado de cualquier forma, detenido o puesto en prisión preventiva. Cualquier comunicación dirigida a la oficina consular por la persona arrestada, detenida o puesta en prisión preventiva, será asimismo transmitida sin demora por dichas autoridades, las cuales habrán de informar sin dilación a la persona interesada acerca de los derechos que se le reconocen en este apartado;

c) los funcionarios consulares tendrán derecho a visitar al nacional del Estado que envía que se halle arrestado, detenido o en prisión preventiva, a conversar con él y a organizar su defensa ante los tribunales. Asimismo, tendrán derecho a visitar a todo nacional del Estado que envía que, en su circunscripción, se halle arrestado, detenido o preso en cumplimiento de una sentencia. Sin embargo, los funcionarios consulares se abstendrán de intervenir en favor del nacional detenido, cuando éste se oponga expresamente a ello.

2. Las prerrogativas a las que se refiere el párrafo 1 de este artículo se ejercerán con arreglo a las leyes y reglamentos del Estado receptor, debiendo entenderse, sin embargo, que dichas leyes y reglamentos no impedirán que tengan pleno efecto los derechos reconocidos por este artículo. Departamento de Asesoría Legal, *Convención de Viena sobre Relaciones Consulares*, Organización de Estados Americanos, 24 de abril de 1963. Consultado en <<http://www.oas.org/legal/spanish/documentos/ConvVienaConsulares.htm>>

<sup>39</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, *op. cit.*, pp. 3-20.

han violado el dictamen de la CIJ. No obstante el 8 de agosto de 2019, la Corte de apelaciones del noveno circuito, en California, anuló la sentencia de muerte dictada al mexicano Carlos Avena Guillén, por lo que el caso entró a una nueva fase de ejecución.<sup>40</sup>

El caso Avena ha trascendido por diferentes aspectos: 1) es la primera vez que México demanda a un país, Estados Unidos, ante la CIJ, 2) el gobierno mexicano reiteró su postura en contra de la pena de muerte aunque el fondo del litigio tenía más que ver con el derecho consular; 3) El Estado Mexicano refrenda su compromiso de hacer prevalecer la dignidad humana, defender los derechos humanos y proteger los derechos de los mexicanos en el exterior bajo la premisa de la defensa de un principio esencial.

### *Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas*

El Consejo de Derechos Humanos fue establecido en 2006 por la Asamblea General de la ONU como órgano subsidiario de ésta con el propósito de sustituir a la Comisión de Derechos Humanos, considerar las situaciones de violaciones a los derechos humanos, y hacer recomendaciones al respecto. Conviene recordar que fue en el seno de la Comisión de Derechos Humanos donde México tuvo un severo diferendo con Cuba que eventualmente llevó al rompimiento de relaciones entre ambos países. En cierta medida, nuestro país convalidó así un diagnóstico de consenso sobre la manera en que este órgano se politizó.<sup>41</sup> En su momento, México tuvo una participación activa en las negociaciones para la creación de este Consejo, lo que respondió, por un lado, al proceso de reforma de las Naciones Unidas y, por otro, a poner fin a la politización y selectividad en los trabajos de ex Comisión de Derechos Humanos.<sup>42</sup>

### *La Carta Democrática Interamericana*

---

<sup>40</sup> *Ídem*. Secretaría de Relaciones Exteriores, *Corte federal de Estados Unidos anula la sentencia de muerte de nacional mexicano*, SRE, México, 10 de agosto de 2019. Consultado en <<https://www.gob.mx/sre/prensa/corte-federal-de-estados-unidos-anula-la-sentencia-de-muerte-de-nacional-mexicano?idiom=es>>

<sup>41</sup> Un buen recuento sobre este diferendo y sus interpretaciones puede encontrarse en: Chacón, Susana, "La política exterior de México: un año después del cambio de gobierno", *Revista Mexicana de Política Exterior*, número 65, febrero 2002, pp. 110 y 111.

<sup>42</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores, *Consejo de Derechos Humanos*, México, 31 de agosto de 2011. Consultado en <<https://www.gob.mx/sre/es/acciones-y-programas/consejo-de-derechos-humanos>>

Uno de los procesos diplomáticos más relevantes para establecer un régimen de protección de la democracia y los derechos humanos en el hemisferio occidental como parte integral del Sistema Interamericano tiene que ver con la Carta Democrática Interamericana. Aprobada el 11 de septiembre de 2001, con el apoyo de México, transformó por completo los mecanismos de cooperación interamericanos al establecer disposiciones encaminadas a fortalecer y preservar la institucionalidad democrática vigilando que la ruptura del orden democrático o su alteración, constituye un obstáculo para la participación activa del país en el sistema interamericano y podría dar lugar a sanciones. En el fondo, se trata de un mecanismo de actualización de la Carta de la OEA –más difícil de reformar- para que se inserte en las nuevas tendencias de la jurisdicción universal de los derechos humanos y la democracia.

### *Agenda 2030 y Objetivos de Desarrollo Sostenible*

En el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y el posterior proceso que condujo al establecimiento de la Agenda de Desarrollo 2030 y los ahora Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), el Gobierno de México ha asumido un rol protagónico en dicho ámbito al ser uno de los 189 países que suscribió la Declaración del Milenio, en septiembre del año 2000, en el marco de la Cumbre del Milenio. También por los logros alcanzados en materia de pobreza extrema, educación, salud, medio ambiente e igualdad de género. En este último rubro el entonces presidente Felipe Calderón suscribió el Acuerdo Nacional para la Igualdad entre Hombres y Mujeres, cuyas prioridades son la promoción de la igualdad de trato y oportunidades, la eliminación de la violencia hacia las mujeres. Este Acuerdo tiene como principios la igualdad, la no discriminación y la vida libre de violencia.<sup>43</sup>

### *Migración*

En materia de migración el PAN ha impulsado una visión solidaria y abierta a la cooperación internacional, lo cual quedó en su momento de manifiesto, sin menoscabo

---

<sup>43</sup> Naciones Unidas México, *Objetivos de Desarrollo del Milenio*, ONU. Consultado en <<http://www.onu.org.mx/agenda-2030/objetivos-de-desarrollo-del-milenio/>> WRadio, *Firma Calderón Acuerdo para la Igualdad entre Hombres y Mujeres*, 8 de marzo de 2007. Consultado en <[http://wradio.com.mx/radio/2007/03/08/nacional/1173377340\\_399841.html](http://wradio.com.mx/radio/2007/03/08/nacional/1173377340_399841.html)>

de otras acciones, en un trabajo intenso con los Estados Unidos bajo el principio de responsabilidad compartida para darle cauce en mutuo beneficio al flujo migratorio, de manera ordenada, legal, seguro y digno, incluyendo un mayor vínculo con Centroamérica y reconociendo que nuestro país es expulsor y receptor, de tránsito y de retorno de la movilidad humana. Del mismo modo destaca el voto de los mexicanos en el exterior, donde el Partido Acción Nacional protagonizó un hito desde las elecciones presidenciales en 2000 y en 2006. En estas últimas el sistema electoral mexicano tuvo la oportunidad a través de Acción Nacional para ejecutar el voto de los mexicanos en el extranjero, considerando que estas comunidades también son parte de la nación.<sup>44</sup>

Asimismo, el PAN ha legislado para que los recursos destinados a la protección de los migrantes en territorio nacional sea ejercido de forma responsable a fin de garantizar a los connacionales que su regreso a México, ya sea voluntario o por repatriación, el Gobierno Federal los atenderán de manera digna. También ha propuesto legislar en torno a sanciones en el sistema financiero mexicano a quienes alteren el monto de las remesas por el tipo de cambio que ofrecen a los receptores de remesas. Del mismo modo, busca legislar para que los receptores de remesas de manera continua, comprobable y con necesidad de comprobar ingresos, opten para que estas cuenten como comprobante sin responsabilidad impositiva.<sup>45</sup>

Por otro lado, el 9 de marzo de 2007 se promulga en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el Acuerdo por el que se dan a conocer las características y especificaciones de las Matrículas Consulares, establecidas como documentos probatorios de la nacionalidad mexicana, lo cual queda patente en el artículo 3 de la Ley de Nacionalidad.<sup>46</sup>

## **¿Derechos humanos o Derechos de los Estados?: Rasgos Generales de una Política Exterior**

---

<sup>44</sup> Alma de los Ángeles Ríos Ruiz, “El voto de los mexicanos en el extranjero”, *Revista AMICUS CURIAE*, año I, núm. 7, pp. 1-15.

<sup>45</sup> Partido Acción Nacional, *Mensaje del Presidente Nacional del Partido Acción Nacional*, PAN, México, p. 37.

<sup>46</sup> Diario Oficial de la Federación, “ACUERDO por el que se dan a conocer las características y especificaciones de las Visas de Lectura Electrónica y Matrículas Consulares”, México, 9 de marzo de 2007.

De acuerdo con Andrey Chávez durante el siglo XX hubo dos modelos de política exterior: la priista heredera de la Revolución de 1933 a 1988; y el modelo de la transición iniciada en 1986 donde cobran relevancia políticas desarrollistas pro occidentales en consonancia con el nuevo orden internacional donde la promoción de los derechos humanos se vuelve un eje rector.<sup>47</sup>

Para Andrey Chávez el ejercicio de la política exterior mexicana está íntimamente ligada a los cambios de la economía internacional en los últimos 30 años, lo cual se ilustra en 1986 con el ingreso de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y culmina en 1992 con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), proceso de integración económica inédito en la historia del país.<sup>48</sup>

Carlos Ramírez señala que a partir de 1970, la diplomacia mexicana se personalizó en el presidente en turno. Por ejemplo, la política de Luis Echeverría aunque se sumó a la causa del Tercer Mundo, rompió relaciones diplomáticas con Chile condenando la dictadura de Augusto Pinochet, lo que irrumpió la Doctrina Estrada. Por su parte, la administración de José López Portillo rompió con el principio de la no intervención al involucrarse con los asuntos internos de Nicaragua y El Salvador, por respaldar al movimiento sandinista y a la guerrilla salvadoreña.<sup>49</sup>

La política exterior de Miguel de la Madrid, reduce el activismo internacionalista, concentrándose en la problemática de la pacificación de Centroamérica mediante la creación del Grupo Contadora. En el caso del gobierno de Carlos Salinas de Gortari su política tuvo un enfoque economicista hecho patente en la suscripción del TLCAN. Por su parte, la política exterior de Ernesto Zedillo se caracterizó por la resolución de la crisis financiera de 1994, por la búsqueda de un tratado de libre comercio con la Unión Europea donde cobra relevancia la llamada “cláusula democrática” que da la pauta a la alternancia política, por los indicios de la apertura al escrutinio internacional al invitar por vez primera a observadores internacionales a los comicios electorales de aquél año, así como por aceptar la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos (Corte IDH).<sup>50</sup>

---

<sup>47</sup> Andrey Alexander Chávez Campirano, *op. cit.*

<sup>48</sup> *Idem.*

<sup>49</sup> Claudia Gamboa y Sandra Valdés, *op. cit.*, p.8.

<sup>50</sup> *Ibidem.*, p. 9. Andrey Alexander Chávez Campirano, *op. cit.*

En cualquier caso y con diferencias notables, la política exterior de México se diseñó bajo premisas eminentemente defensivas que debió gestionar la vecindad con una superpotencia en el contexto de la guerra fría y de ello derivó una conducta internacional se ocupó de la codificación del derecho internacional pero que no apostó por una participación decidida en el régimen internacional de los derechos humanos. Esto produjo ambigüedades en la posición de México que prefirió ponderar el principio de la no intervención y el multilateralismo de corte estadocéntrico que subrayaba la defensa de los intereses y los derechos de los Estados-nacionales colocando la soberanía en el centro de sus preocupaciones.<sup>51</sup>

Iniciada la alternancia en el poder, el PND 2001-2006 del gobierno de Vicente Fox planteó la consecución de tres objetivos centrales de política exterior: 1) Proyectar una nueva imagen de México frente a la comunidad internacional; 2) Priorizar la relación estratégica con Estados Unidos; y 3) Fortalecer la presencia de México en los principales foros multilaterales, y de fondo promover los derechos humanos.<sup>52</sup>

Los seis años de su mandato estuvieron marcados por aciertos y desaciertos, tanto unos como otros marcaron un viraje en la política exterior y el liderazgo mexicano en el plano global. Si bien muchos de los aciertos los hemos ya enumerado, cabe enfatizar que en materia de derechos humanos se forjaron cambios de trascendencia innegables. Por un lado, se establecieron las bases institucionales para la adopción de recomendaciones provenientes de Comités y mecanismos subsidiarios de carácter multilateral. Por el otro, el gobierno reforzó la suscripción de múltiples Tratados Internacionales que, en este periodo, pudieron incorporarse a nuestro orden jurídico. Es el caso, por ejemplo, de la Convención Internacional para la Protección de todas las personas contra las Desapariciones Forzadas y la Convención Internacional sobre los Derechos de las personas con Discapacidad. El esfuerzo de armonización cubrió también muchos otros ámbitos reflejados, por ejemplo, en la Ley General de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de personas así como muy diversas reformas de gran calado.

---

<sup>51</sup> Natalia Saltalamacchia y Ana Covarrubias, “La dimensión internacional de la reforma de derechos humanos: antecedentes históricos”, en Miguel Carbonell y Pedro Salazar (coords), *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2011, pp.1-38.

<sup>52</sup> Carlos Levy, “Crisis y retos de la política exterior de México: 2006-2012”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas*, pp. 123-125.

Sin la menor duda, y de la mano de grandes hitos como la participación de México como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de la ONU en 2002 y una intensa actividad multilateral que lo llevó a ganar muy importantes candidaturas internacionales –Sepúlveda en la Corte Internacional de Justicia, Gurría en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico- y a ser la sede de conferencias internacionales de la mayor relevancia como la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo en 2002 o bien la Conferencia de los Estados Parte de la Convención contra el Cambio Climático en Cancún en 2010, México estuvo dispuesto a promover activamente la democracia y la protección de los derechos humanos en otros países y a respaldar cláusulas democráticas y de derechos humanos en acuerdos y declaraciones como, por ejemplo, la Carta Democrática Interamericana pero también la hoy olvidada Declaración de Quebec, que establecía que cualquier país que quisiera formar parte del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), debía contar con un régimen democrático.<sup>53</sup>

### **La Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos de 2011**

La vocación de México de promover la defensa de los derechos humanos ha mantenido una presencia poco constante en la historia de sus relaciones internacionales, empero ha sido en los gobiernos panistas que el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos se transformó en un principio constitucional de la política exterior.

El 10 de junio de 2011, los legisladores de la LXI Legislatura aprobaron la mayor transformación del sistema jurídico al pasar de un sistema garantista a uno que reconoce los derechos humanos, al obligar a todas las autoridades la promoción, el respeto y protección de los derechos humanos con base en los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Asimismo, establece que en materia de derechos humanos, la interpretación normativa será la Constitución y los tratados internacionales, favoreciendo la protección a las personas.

Esta reforma constitucional en derechos humanos ha sido la reforma más profunda del Estado mexicano en el siglo XXI y fue posible su aprobación por diversos factores. En primer lugar, por la voluntad política del Gobierno Federal emanado del Partido Acción

---

<sup>53</sup> Ana Covarrubias, “La política exterior activa, una vez más, *Foro Internacional*, Vol. XLVIII, 1-2 (191-192), enero-junio de 2008, p. 28.



Nacional, también por el impulso desde las organizaciones de la sociedad civil dedicadas a la defensa de los derechos humanos que fueron coordinadas desde la Oficina de la representación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas en México, la academia, por el consenso de la mayoría de los Grupos Parlamentarios representados en ambas Cámaras del Congreso de la Unión y al Constituyente Permanente. Todos ellos en sintonía y conscientes de la necesidad de armonizar y adecuar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a los compromisos asumidos por el Gobierno de México a partir de la suscripción de los tratados internacionales y de las convenciones diplomáticas en materia de derechos humanos.<sup>54</sup>

Dicha reforma se conformó esencialmente por diez artículos constitucionales, varios de ellos relacionados con el ámbito internacional de México, los cuales se aprecian en la siguiente tabla.

<b>Artículo 1. Derechos Humanos</b>	Reconoce un régimen basado en los derechos humanos. Armoniza en la Constitución los tratados internacionales en materia de derechos humanos, de los que México es Estado parte, les otorga la misma jerarquía, y establece el principio pro-persona que consiste en que se siempre se aplicará la norma que otorgue la más amplia protección a las personas.
<b>Artículo 3º constitucional. Educación</b>	Se procura la formación en derechos humanos de los niños, jóvenes y adultos, en búsqueda de la comprensión y la observancia de la materia.
<b>Artículo 11. Asilo político y refugiados</b>	Incorpora el derecho de solicitar y recibir asilo y refugio por cuestiones humanitarias a toda persona.
<b>Artículo 15. Suscripción de tratados</b>	Establece que México solo puede adherirse a los tratados que sean acordes a la perspectiva de derechos humanos de la Constitución.
<b>Artículo 18 constitucional. Sistema penitenciario</b>	Contempla el respeto a los derechos humanos como eje rector del sistema penitenciario, pues no se encontraba en el texto anterior.
<b>Artículo 29 constitucional. Suspensión de garantías</b>	Se protege un núcleo duro de derechos humanos, que no podrá restringirse, incluso, en el supuesto de suspensión de garantías regulada por este artículo. Estos derechos son: la vida, la no discriminación, la integridad personal, el reconocimiento de la personalidad jurídica, la integridad personal, la protección a la familia, al nombre, a la nacionalidad, entre otros. Se incluye el principio de proporcionalidad en el caso de la suspensión de derechos o garantías, así como la obligación de que esta se encuentre fundada y motivada.

<sup>54</sup> Gobierno de la República, Senado de la República, Cámara de Diputados, et al., *Avances y retos en la implementación de la reforma constitucional de derechos humanos*, México, 2015, pp. 109.

<b>Artículo Expulsión Extranjeros</b>	<b>33. de</b>	El Poder Ejecutivo podrá expulsar a extranjeros bajo previo derecho de audiencia.
<b>Artículo 89. Política Exterior</b>		Se adiciona a los principios normativos de política exterior el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos.
<b>Artículo constitucional, apartado B). Fortalecimiento de órganos de Derechos Humanos</b>	<b>102 de</b>	Las entidades federativas deberán otorgar autonomía constitucional a los órganos de derechos humanos. Se fortalece a la CNDH, al establecer que las autoridades que no acepten o cumplan las recomendaciones de ella deberán explicar públicamente las razones que motivaron la negativa. La CNDH podrá solicitar al Senado que llame a comparecer a los servidores públicos incumplidos. Se faculta a este órgano para realizar investigaciones extraordinarias cuando existan probables violaciones graves a los derechos humanos. En este contexto se reformaron los artículos 97 (se suprime la facultad de investigación de la Corte).
<b>Artículo Fracción II, inciso g). CNDH y acciones de inconstitucionalidad</b>	<b>105,</b>	Se amplía la atribución de la CNDH, de manera que este control de constitucionalidad pueda interponerlo contra la violación de derechos humanos consagrados también en tratados internacionales ratificados por México, y no únicamente de aquellos protegidos en la Constitución.

Fuente: Elaboración propia con información de Gobierno de la República et al.

En particular, el artículo 89 en su fracción X ha sido modificado en tres ocasiones desde su incorporación a la Constitución de 1917.<sup>55</sup> La primera modificación fue para incorporar los principios normativos de la política exterior del Estado mexicano; la segunda para incluir entre las facultades del Senado la de las autorizaciones que tuvieran por objeto terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los tratados internacionales y convenciones diplomáticas; y la tercera para incluir el principio de respeto, protección y promoción de los derechos humanos. Estas modificaciones se aprecian en la siguiente tabla.<sup>56</sup>

<b>Decreto</b>	<b>Artículo 89, Fracción X</b>	<b>Proceso Legislativo</b>
<b>CONSTITUCIÓN</b> Política de los Estados Unidos Mexicanos. DOF 05-02-1917	<b>TEXTO ORIGINAL - DOF 05-02-1917</b> <b>X.-</b> Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiénolos a la ratificación del Congreso Federal.	

<sup>55</sup> José Humberto Castro Villalobos, "Reforma a la fracción X del artículo 89 constitucional", *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 22, enero-marzo de 1989, pp. 33- 36. Consultado en <<https://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/n22/castrov.pdf>>

<sup>56</sup> Gobierno de la República, Senado de la República, Cámara de Diputados, et al., *op. cit.*, p. 34.

<b>Publicación original</b>		
<p><b>DECRETO</b> por el que se reforma la Fracción X del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p> <p>DOF 11-05-1988</p> <p><i><b>Materia:</b> Precisa la facultad del Presidente de la República para dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, con la aprobación del Senado. Incluye los siguientes principios para la conducción de la política exterior: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.</i></p>	<p><b>REFORMA 1 - DOF 11-05-1988</b></p> <p><b>X.- Dirigir la política exterior</b> y celebrar tratados <b>internacionales</b>, sometiéndolos a la <b>aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <b>Dictamen</b> aprobado por la Cámara de Senadores el 16-Nov-1987.</li> <li>2. <b>Dictamen</b> aprobado por la Cámara de Diputados el 26-Dic-1987.</li> <li>3. <b>Declaratoria</b> de la Comisión Permanente emitida el 09-May-1988.</li> <li>4. <b>Publicación</b> en el Diario Oficial de la Federación el 11-May-1988.</li> </ol>
<p><b>DECRETO</b> por el que se reforma el artículo 76 fracción I, y el artículo 89 fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p> <p>DOF 12-02-2007</p> <p><i><b>Materia:</b> Faculta al Senado para aprobar las decisiones del Ejecutivo Federal que</i></p>	<p><b>REFORMA 2 - DOF 12-02-2007</b></p> <p><b>X.- Dirigir la política exterior</b> y celebrar tratados internacionales, <b>así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos</b>, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <b>Dictamen</b> aprobado por la Cámara de Senadores el 06-Dic-2005.</li> <li>2. <b>Dictamen</b> aprobado por la Cámara de Diputados el 25-Abr-2006.</li> <li>3. <b>Declaratoria</b> de la Comisión Permanente emitida el 17-Ene-2007.</li> </ol>

<p><i>tengan por objeto terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los tratados internacionales y convenciones diplomáticas.</i></p>	<p>amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;</p>	<p>4. <b>Publicación</b> en el Diario Oficial de la Federación el 12-Feb-2007.</p>
<p><b>DECRETO</b> por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p> <p>DOF 10-06-2011</p> <p><b>Materia:</b> <i>Reconoce constitucionalmente los derechos humanos de las personas y establece las garantías para lograr su efectiva protección. Incorpora disposiciones en materia de derechos humanos que den cumplimiento a los tratados internacionales de los que México sea parte.</i></p> <p><b>Nota:</b> <i>Se reforman y adicionan los artículos 1o., 3o., 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102 y 105.</i></p>	<p><b>TEXTO VIGENTE (REFORMA 3) - DOF 10-06-2011</b></p> <p><b>X.-</b> Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; <b>el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos</b> y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <b>Dictamen</b> aprobado por la Cámara de Diputados el 23-Abr-2009.</li> <li>2. <b>Dictamen</b> aprobado por la Cámara de Senadores el 08-Abr-2010. Se devuelve para los efectos del inciso E del Art. 72 constitucional.</li> <li>3. <b>Dictamen</b> aprobado por la Cámara de Diputados el 15-Dic-2010. Se devuelve para los efectos del inciso E del Art. 72 constitucional.</li> <li>4. <b>Dictamen y Acuerdo</b> aprobados por la Cámara de Senadores el 08-Mar-2011. Se devuelve para los efectos del inciso E del Art. 72 constitucional.</li> <li>5. <b>Acuerdo</b> aprobado por la Cámara de Diputados el 23-Mar-2011.</li> <li>6. <b>Declaratoria</b> de la Comisión Permanente emitida el 01-Jun-2011.</li> </ol> <p><b>Publicación</b> en el Diario Oficial de la Federación el 10-Jun-2011.</p>

Elaboración propia con información de Gobierno de la República et al.

Es importante señalar que durante el contexto de la incorporación de los principios normativos de política exterior en 1989, existieron voces que señalaron como un hecho

incomprensible el que no se hubiere incluido el principio de la vigencia universal de los derechos humanos. En un ensayo publicado en la Revista Mexicana de Política Exterior, José Humberto Castro Villalobos escribió:

“La lista de principios de política exterior que serán incluidos en la Constitución tiene el mérito de ser de las más completas formuladas hasta ahora, ya que se abarcan los grandes capítulos en que hoy se divide fundamentalmente el derecho internacional, por más que resulte incomprensible el silencio que se guarda respecto a otro de los grandes principios internacionales: el de la vigencia universal de los derechos humanos. Es cierto que la Constitución de la República cuenta con un capítulo —seguramente de los más completos en el derecho constitucional comparado— dedicado a las garantías individuales, pero no es menos cierto que una referencia expresa a la vigencia de los derechos humanos se imponía, sobre todo tomando en cuenta la especial dedicación que México ha otorgado a ese tema en las organizaciones internacionales y en otros foros adecuados. El trato digno y humano para los millones de trabajadores migratorios que se encuentran en Estados Unidos ha sido durante décadas un objetivo de primera importancia de nuestra diplomacia. La inclusión del principio de la vigencia universal de los derechos humanos reforzaría nuestras bases jurídicas de defensa de los trabajadores nacionales en el extranjero y coincidiría con una larga tradición mexicana en la materia”.<sup>57</sup>

Desde luego, a nivel político expresiones semejantes a ésta proliferaron. Hubo, en este sentido, múltiples iniciativas de reforma al artículo 89 fracción X presentadas desde los primeros años de la alternancia democrática en ambas Cámaras del Congreso, como la del entonces diputado Tarcisio Navarrete en 2002, la diputada Adriana González Carrillo en 2005 o bien las que se enlistan a continuación y que fueron antecedentes directos de la reforma constitucional.

Fecha	Senadoras	Propuesta
8 de marzo de 2007	Sen. Martha Leticia Sosa Govea, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, la que contiene proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 3, 15, 18, 89, 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención, la solución pacífica de las controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la

<sup>57</sup> José Humberto Castro Villalobos, *op. cit.*, p. 35.

		igualdad jurídica de los estados; la cooperación internacional para el desarrollo y la lucha por la paz y la seguridad internacionales, <b>así como la promoción y defensa del respeto a los derechos humanos y la cooperación para el desarrollo humano sustentable.</b>
11 de diciembre de 2008	Las Senadoras Adriana González Carrillo y Rosalinda López Hernández, la que contiene proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 89 fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	X.- Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo humano sustentable; la lucha por la paz y la seguridad internacionales; <b>la defensa y promoción de los Derechos Humanos.</b>
12 de octubre de 2010	La Sen. María Elena Orantes López, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, la que contiene proyecto de decreto por el que se reforma la fracción X del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	<b>X.</b> Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; <b>la promoción y defensa de los derechos humanos;</b> y la lucha por la paz y la seguridad internacionales...

Fuente: Elaboración propia con información de las Gacetas del Senado.

Como se puede observar, el Grupo Parlamentario con mayor número de iniciativas al respecto ha sido el del Partido Acción Nacional, particularmente por la doctrina humanista que le dio origen y orienta su acción política desde el gobierno y desde el Poder Legislativo, lo que condujo a que en 2011, México llegara al igual que la gran mayoría de países de América Latina a la incorporación del derecho internacional de los derechos humanos en las constituciones latinoamericanas. Inició Perú en 1979,

Nicaragua en 1987, Brasil en 1988, 1989 en Chile y Costa Rica, en 1991 Colombia, en 1992 Paraguay, 1993 en Perú (modificación), 1994 en Argentina, 1999 en Venezuela, 2003 en República Dominicana, 2008 en Ecuador, 2009 en Bolivia y en 2010 República Dominicana (modificación).<sup>58</sup> No obstante, y de manera contrario a lo que ocurrió en estos países, la consagración de este principio en la Constitución no inició sino que culminó un proceso de cambio en la política exterior y la política interna del país. Como subraya Alejandro Anaya, la política pública precedió al precepto constitucional que vino a dar formalidad y certeza jurídica a la política pero que, en rigor, no la “generó”.<sup>59</sup> Luego de prácticamente una década de política mexicana y especialmente de política exterior mexicana en materia de derechos humanos, el principio llegaba a la Constitución como una forma de garantizar su permanencia y su incorporación como compromiso del Estado mexicano a observar en sus relaciones internacionales.

En definitiva, su incorporación al catálogo constitucional del artículo 89 fracción X tiene mucho que ver con la intención manifestada, en su momento por el entonces Canciller Jorge G. Castañeda, en el sentido de que, en sus palabras, “la adhesión en foros internacionales a ciertos principios que consideramos universales y la adopción de posturas que responden a los valores que profesamos, nos imponen la obligación de actuar de manera congruente con nuestro régimen interno”. Y así, “la actualización de las obligaciones internacionales de nuestro país en materia de derechos humanos ha abonado al terreno político para apuntalar el pleno respeto a esos derechos en México.”<sup>60</sup>

En ese sentido, la creación de una Subsecretaría de Derechos Humanos y Democracia en la Cancillería enviaba la señal de que el nuevo gobierno estaba dispuesto a comprometerse a fondo en la construcción de un sistema internacional que promoviera la democracia y los derechos humanos porque esa era una vía para promover y asegurar el cambio en México. Como sostienen Natalia Saltalamacchia y Ana Covarrubias, este principio tiene en la práctica muchas comprobaciones. Supone que México debe, como lo hizo, ratificar Protocolos facultativos, reconocer competencias y retirar reservas a instrumentos internacionales, aceptar y alentar el escrutinio internacional de la situación de los derechos humanos en México, liderar los esfuerzos de codificación

---

<sup>58</sup> José Pablo Abreu Sacramento y Juan Antonio Le Clercq, *op. cit.*, pp. 9-30.

<sup>59</sup> Alejandro Anaya Muñoz, *op. cit.*, p. 789

<sup>60</sup> Jorge G. Castañeda, “Política exterior y cambio democrático”, *Reforma*, 12 de julio de 2002.

internacional en materia de derechos humanos y, quizá aún más importante, adherir su política exterior a una noción de multilateralismo liberal en materia de derechos humanos en colaboración con otros actores interesados como las organizaciones no gubernamentales.<sup>61</sup>

A esta teoría del anclaje internacional, obedeció una reforma compleja que, en todo caso, consagró el principio pro persona. El principio pro persona o pro *homine* establece el criterio de observar o interpretar de manera extensa y exhaustiva los instrumentos que reconocen los derechos humanos. De tal suerte que prevalezca la defensa de estos derechos. Este principio se materializa en el Artículo 1º constitucional al incorporar los derechos humanos reconocidos internacionalmente y ordenar su aplicación en las normas bajo la protección más amplia.<sup>62</sup>

El principio pro persona reconoce que el eje rector del derecho radica en el individuo; reivindica la tutela de los derechos humanos desde una perspectiva más amplia y más humana bajo los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; sostiene que ante una situación compleja al ponderar los derechos, el juzgador favorecerá a la persona en la medida de lo posible. Es decir que, este principio debe aplicarse en todo caso y hoy en día impacta todo el sistema jurídico mexicano, de ahí que la reforma constitucional multicitada represente un parteaguas para el constitucionalismo mexicano.<sup>63</sup>

Al principio pro persona se le aplican los criterios de ponderación y el *ius cogens*, nociones universales en materia de derechos humanos, lo que implica que su interpretación favorecerá al más débil, independientemente de la jerarquía normativa (artículo 55 de la Convención Americana). Es decir, bajo esta conceptualización no pueden aplicar normas restrictivas en la protección a las víctimas.<sup>64</sup>

La tesis aislada antes citada, hace alusión a los requisitos que debe llenar la petición del demandante para que el juzgador pueda aplicar este principio. La Suprema Corte de Justicia de la Nación establece como requisitos mínimos: a) solicitar la aplicación del principio o impugnar su falta de aplicación por la autoridad responsable; b) señalar el derecho humano que se pretende; c) indicar la norma cuya aplicación debe preferirse o

---

<sup>61</sup> Natalia Saltalamacchia y Ana Covarrubias, *op.cit.*, p. 25.

<sup>62</sup> José Pablo Abreu Sacramento y Juan Antonio Le Clercq, *op. cit.*, p. 16.

<sup>63</sup> *Idem.*

<sup>64</sup> *Idem.*



la interpretación que resulte más favorable hacia el derecho fundamental; y, d) precisar los motivos para preferirlos en lugar de otras normas o interpretaciones posibles. Así la SCJN sostiene que con el cumplimiento de estos requisitos el órgano jurisdiccional de amparo estará en condiciones de establecer si la aplicación del principio, propuesta por el quejoso, es viable o no en el caso particular. En síntesis, la tesis al ser aislada es *per se* un criterio que debe valorarse a la luz de la definición del principio pro persona en el sistema jurídico mexicano.<sup>65</sup>

Por tanto, el artículo primero constitucional adopta el principio pro persona, que data de la jurisprudencia de la Corte Interamericana, cuya interpretación se efectúa bajo un enfoque hermenéutico, lo cual significa que la aplicación de las normas favorecerá en todo momento a la persona y la protección de sus derechos.<sup>66</sup>

Una vez en funciones la LXI Legislatura y tras incorporar en su discusión interna propuestas provenientes de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del proceso de Reforma del Estado, al igual que otras iniciativas presentadas por diversos legisladores, en sesión ordinaria de la Cámara de Senadores del 8 de abril de 2010, aprobó con 97 votos a favor el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Derechos Humanos.

Así, el 1 de junio de 2011, la Comisión Permanente declara la reforma constitucional al recibir la aprobación de los Congresos Estatales de las legislaturas de Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Guerrero, México, Michoacán, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas. La única negativa recibida fue de los legisladores de Guanajuato. Finalmente, el presidente Felipe Calderón Hinojosa publica el decreto el 10 de junio del mismo año.<sup>67</sup>

Para Adriana González desde la década de los cincuenta México ha impulsado y reconocido los trabajos de la ONU en materia de derechos humanos. No obstante, solo fue una estrategia discursiva que legitimó mundialmente al régimen gobernante, ya que el reconocimiento e impulso tangible de los derechos humanos tuvo lugar con la

---

<sup>65</sup> *Idem.*

<sup>66</sup> *Idem.*

<sup>67</sup> José Pablo Abreu Sacramento y Juan Antonio Le Clercq, *op. cit.*, p. 13.

alternancia política en 2000 con la llegada del Partido Acción Nacional. A partir de entonces, México ha promovido internacionalmente la protección de los derechos humanos, y al mismo tiempo ha consolidado la legislación nacional en la materia, tal como se ha expuesto en el presente estudio, toda vez que los derechos humanos forman parte esencial de la consolidación democrática del país, lo que se cristaliza en la política exterior.<sup>68</sup> Con la reforma no sólo se elevó la jerarquía de los tratados internacionales de derechos humanos hasta tener pleno rango constitucional –lo cual obliga a las autoridades a su observancia- sino que vuelve una obligación priorizar el respeto y la protección de los derechos humanos frente a otros objetivos igualmente legítimos pero secundarios de una política exterior determinada. Este dispositivo, per se, debería impedir cualquier interpretación rígida sobre el resto de los principios constitucionales y su precedencia en cualquier decisión, acción o posición adoptada en materia de política exterior.

### **VIII. Conclusiones y nueva agenda de investigación**

Durante el siglo XX surgieron dos modelos de política exterior mexicana: el posrevolucionario bajo el régimen priista; y el nuevo modelo cuyos indicios datan de la década de los noventa. Desde entonces ha prevalecido el fortalecimiento de la soberanía nacional, el impulso al desarrollo económico, político y social del país con la inserción de México en los principales centros de la economía global y foros multinacionales. No obstante, es a partir de la coyuntura de la alternancia política en el nuevo milenio y especialmente con el arribo del Partido Acción Nacional a la presidencia que la política exterior asume la protección de los derechos humanos bajo una interpretación humanista y garantista donde impera la persona y no el Estado *per se*.

La convicción de los gobiernos del PAN, llevada a la práctica y facilitada por un contexto internacional y nacional favorable, encarna los valores y principios democráticos que son parte de sus principios. Esa política exterior es también un instrumento para proyectar el compromiso de México con las libertades y los derechos humanos, cuya vigencia y preservación han sido conquistadas por varias generaciones a lo largo de la historia y cuyo mayor hito se plasma en las reformas constitucionales

---

<sup>68</sup> *Ibid.*, pp. 27-28.

del artículo primero que humaniza la Carta Magna al hacerla velar por los derechos de las personas y en la fracción X del artículo al insertar un nuevo principio de política exterior: *el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos*. En ambos casos prevalece el principio pro persona que humaniza al derecho y retoma la esencia de la ciencia jurídica: las normas jurídicas como instrumento para alcanzar la justicia. Por tanto, la visión internacionalista del PAN conlleva de fondo este principio.

La agenda pendiente es hacer prevalecer este hito histórico de manera tangible, más aún ante la coyuntura política tanto interna como internacional que atraviesa el país donde no solo está a prueba la presente administración, sino la suma de voluntades y de acciones de todos los actores políticos y sociales que velan por la protección de los derechos humanos dentro y fuera de nuestras fronteras de cara a los desafíos en esta materia. Asimismo, queda pendiente asumir el principio pro persona en la aplicación de los principios normativos de política exterior en una jerarquía mayor que coloque el principio del respeto, la protección y la promoción de los derechos humanos en primer lugar en la formulación y en la ejecución de la misma.

Es necesario decir que esta política de apertura irrestricta tuvo severos retrocesos durante la administración siguiente a las del panismo. Tanto el capítulo de la confrontación entre el Estado Mexicano y Juan Méndez, Relator contra la Tortura de la ONU quien alertó de la “generalización” de la tortura en México en 2017<sup>69</sup> como la descalificación por parte del Gobierno mexicano del informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en 2016<sup>70</sup> o bien los profundos desacuerdos entre distintas dependencias y el informe sobre el caso Ayotzinapa presentado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU-DH)<sup>71</sup> ofrecen ejemplos emblemáticos de ello. De acuerdo con Mario Patrón, el gobierno peñista instrumentó una política exterior basada en dos estrategias: por un lado, la animadversión y la confrontación hacia los organismos internacionales y, por

---

<sup>69</sup> David García, “Tortura no es una práctica generalizada en México”: SRE, *Excélsior*, 9 de marzo de 2015.

<sup>70</sup> Comunicado conjunto SEGOB-SRE-PGR, “El Gobierno de la República está comprometido con la vigencia del Estado de derecho y los derechos humanos” 2 de marzo de 2016, <https://www.gob.mx/sre/prensa/el-gobierno-de-la-republica-esta-comprometido-con-la-vigencia-del-estado-de-derecho-y-los-derechos-humanos>

<sup>71</sup> “Postura del gobierno de México con respecto al informe doble injusticia, 7 de mayo de 2018, consultado en: <https://www.gob.mx/sre/documentos/postura-del-gobierno-de-mexico-con-respecto-al-informe-doble-injusticia-sobre-el-caso-ayotzinapa>

el otro, la renuncia a la tradición de postular personas a título de expertos independientes para ocupar cargos en organismos internacionales.<sup>72</sup>

Indudablemente, la implementación de esta política está sujeta a este tipo de retrocesos pero lo importante es que también lo está a una continuidad por parte de gobiernos respetuosos de los derechos humanos, creyentes en la vía multilateral para la superación de los retos comunes a la comunidad internacionales y convencidos de la necesidad de garantizar que los valores y derechos esenciales asociados a la vida, la libertad y siempre antecedan a consideraciones relacionadas con la soberanía, las razones de Estado o la protección de toda entidad o concepto más allá de la persona humana, su dignidad y su integridad. Comprobar que esta política, en la práctica, ha restringido intentos de retroceder en esta dirección o bien que ha abierto un camino de no retorno en la materia con objetivos de una agenda futura de investigación.

## **IX. Bibliografía**

ABREU Sacramento José Pablo y Le Clercq Juan Antonio (Coords.), *La reforma humanista. Derechos humanos y cambio constitucional en México*, Miguel Ángel Porrúa, 2011, pp. 9-30.

ANAYA Muñoz Alejandro, “Política Exterior y Derechos Humanos durante el gobierno de Felipe Calderón”, *Foro Internacional*, números 213-214, volumen LIII, 2013 (3-4), pp. 771-793.

BECERRA Ramírez Manuel, “México ratifica el Estatuto de Roma que crea la Corte Penal Internacional, después de reformar la Constitución”, *Anuario de Derecho Internacional*, vol. VI, 2006, pp. 951-954.

CAMARILLO Govea Laura Alicia, "La reforma constitucional en México y su principio pro persona", en *Cuadernos de Derecho Público Volumen 5*, Argentina, Editorial de la Universidad Católica de Córdoba - EDUCC, 2016, pp. 195-216.

CASTRO Villalobos, José Humberto, “Reforma a la fracción X del artículo 89 constitucional”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 22, enero-marzo de 1989,

---

<sup>72</sup> Mario Patrón, “Política exterior y derechos humanos”, *La Jornada*, 9 de mayo de 2019, consultado en: <https://www.jornada.com.mx/2019/05/09/opinion/017a1pol>

pp. 33-36. Consultado en  
<<https://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/n22/castrov.pdf>>

CASTAÑEDA Jorge, “Política exterior de México: principales ejes de acción”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, nov-junio 2000-2001, pp.139-144.

\_\_\_\_\_, “Política exterior y cambio democrático”, *Reforma*, 12 de julio de 2002.

CHÁVEZ Campirano, Andrey Alexander, “La actual política exterior de México”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, 6 de marzo de 2019. Consultado en  
<<http://revistafal.com/la-actual-politica-exterior-de-mexico/>>

CLEMENTE Anabel, “Suprema Corte de EU solicita volver a juzgar caso de mexicano asesinado en 2010”, *El Financiero*, México, 26 de junio de 2017. Consultado en  
<<https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/suprema-corte-de-eu-solicita-volver-a-juzgar-caso-de-mexicano-asesinado-en-2010>>

COVARRUBIAS, ANA, “La política exterior activa, una vez más”, *Foro Internacional*, Vol. XLVIII, 1-2 (191-192), enero-junio de 2008.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, “ACUERDO por el que se dan a conocer las características y especificaciones de las Visas de Lectura Electrónica y Matrículas Consulares”, México, 9 de marzo de 2007.

EFE, “México elimina la pena de muerte de la Constitución y de la Justicia militar”, *El País*, España, 10 de diciembre de 2005. Consultado en  
<[https://elpais.com/internacional/2005/12/10/actualidad/1134169201\\_850215.html](https://elpais.com/internacional/2005/12/10/actualidad/1134169201_850215.html)>

FUNDACIÓN RAFAEL PPRECIADO HERNÁNDEZ, A.C. y Partido Acción Nacional, *Plataforma 2012-2018. Un México con futuro*, México, p. 98.

GACETA DEL SENADO, “Iniciativas de Ciudadanos Senadores”, *Senado de la República*, México, 11 de diciembre de 2008. Consultado en  
<[http://www.senado.gob.mx/64/gaceta\\_del\\_senado/documento/19146](http://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/19146)>

\_\_\_\_\_, “Iniciativas con turno directo”, *Senado de la República*, México, 12 de octubre de 2010. Consultado en  
<[http://www.senado.gob.mx/64/gaceta\\_del\\_senado/documento/27020](http://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/27020)>

GAMBOA Claudia y Valdés Sandra, *Lineamientos constitucionales de la política exterior de México*, Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis, Cámara de Diputados LXIII Legislatura, 2017, pp. 79.

GOBIERNO DE LA REPÚBLICA, Senado de la República, Cámara de Diputados, et al., *Avances y retos en la implementación de la reforma constitucional de derechos humanos*, México, 2015, pp. 109.

GONZÁLEZ CARRILLO, Adriana, “La doctrina humanista de política exterior”, *Diario Monitor*, 22 de septiembre de 2004.

\_\_\_\_\_, “Política interméstica y derechos humanos: una década de institucionalización en México”, *Bien Común*, año 17, número 202, octubre de 2011.

HUFFPOST MÉXICO, “Panistas respaldan a Grupo de Lima, rechazan la ‘dictadura de Nicolás Maduro’”, *Huffpost México*, 6 de enero de 2019. Consultado en <<https://www.msn.com/es-mx/noticias/mexico/panistas-respaldan-a-grupo-de-lima-rechazan-la-%E2%80%9Cdictadura-de-nicol%C3%A1s-maduro%E2%80%9D/ar-BBRQM5M>>

LA RAZÓN ONLINE, “Conoce las diferencias entre el PEF 2018-2019”, *La Razón*, 17 de diciembre de 2018. Consultado en <<https://www.razon.com.mx/negocios/presupuesto-economico-gobierno-federal-shcp-camara-de-diputados-sep-sener-sedena-semar-funcion-publica-oficina-presidencia/>>

LEVY, Carlos, “Crisis y retos de la política exterior de México: 2006-2012”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas*, pp. 119-141.

LIPTAK Adam, “Polémica legal por los tiroteos de agentes estadounidenses que causan muertes en México”, *The New York Times*, Estados Unidos, 22 de agosto de 2018. Consultado en <<https://www.nytimes.com/es/2018/08/22/agentes-frontera-demanda-mexico/>>

NACIONES UNIDAS DERECHOS HUMANOS OFICINA DEL ALTO COMISIONADO, *La ONU-DH en México*, México, 25 de septiembre de 2019. Consultado en [https://www.hchr.org.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=25&Itemid=254](https://www.hchr.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=25&Itemid=254)

NACIONES UNIDAS, *Derechos Humanos*, ONU. Consultado en <<https://www.un.org/es/sections/issues-depth/human-rights/index.html>>

NOTIMEX, “Presenta Calderón la Agenda del Agua 2030”, *La Razón*, México, 23 de marzo de 2011. Consultado en < <https://www.razon.com.mx/mexico/presenta-calderon-la-agenda-del-agua-2030/>>

NACIONES UNIDAS MÉXICO, *Objetivos de Desarrollo del Milenio*, ONU. Consultado en < <http://www.onu.org.mx/agenda-2030/objetivos-de-desarrollo-del-milenio/>>

PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, *Proyección de Principios de Doctrina del Partido Acción Nacional 2002*, México, 14 de septiembre de 2002, pp. 16.

\_\_\_\_\_, *Derechos humanos y democracia: pilares de la política exterior 2002*, Consejo de Relaciones Internacionales (CREI) del Partido Acción Nacional, 2002.

\_\_\_\_\_, *Los avances del cambio*, PAN, México, pp. 60.

\_\_\_\_\_, *Mensaje del Presidente Nacional del Partido Acción Nacional*, PAN, México, pp. 53.

\_\_\_\_\_, *Programa de Acción Política*, México, pp. 25. Consultado en <[http://www.ieepco.org.mx/archivos/partidos-politicos/pan/PAN\\_PROGRAMA\\_DE\\_ACCION.pdf](http://www.ieepco.org.mx/archivos/partidos-politicos/pan/PAN_PROGRAMA_DE_ACCION.pdf)>

\_\_\_\_\_, *Acción Responsable para México. Plataforma Electoral 2009-2012*, PAN, México, pp. 42.

\_\_\_\_\_, *Partido Acción Nacional el cambio inteligente plataforma electoral 2018*, México, pp. 57. Consultado en <<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/94968/CGor201801-31-ap-20-1-a1.pdf>>

PARTIDO ACCIÓN NACIONAL 2014-2015, México, pp. 53. Consultado en <<https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DEPPP/DEPPP-PlataformasElecttorales/2014-2015/PAN.pdf>>

PATRÓN MARIO, Mario Patrón, “Política exterior y derechos humanos”, *La Jornada*, 9 de mayo de 2019.

SALTALAMACCHIA Natalia y Ana COVARRUBIAS, “La dimensión internacional de la reforma de derechos humanos: antecedentes históricos”, en Miguel Carbonell y Pedro Salazar (coords), *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2011.

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES, *Consejo de Derechos Humanos*, México, 31 de agosto de 2011. Consultado en <<https://www.gob.mx/sre/es/acciones-y-programas/consejo-de-derechos-humanos>>

\_\_\_\_\_, *Corte federal de Estados Unidos anula la sentencia de muerte de nacional mexicano*, SRE, México, 10 de agosto de 2019. Consultado en <<https://www.gob.mx/sre/prensa/corte-federal-de-estados-unidos-anula-la-sentencia-de-muerte-de-nacional-mexicano?idiom=es>>

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *La Corte Internacional de Justicia y la protección de los derechos del individuo: el Caso Avena*, SCJN, México, 2013, p. 283.

WRADIO, *Firma Calderón Acuerdo para la Igualdad entre Hombres y Mujeres*, 8 de marzo de 2007. Consultado en [http://wradio.com.mx/radio/2007/03/08/nacional/1173377340\\_399841.html](http://wradio.com.mx/radio/2007/03/08/nacional/1173377340_399841.html)



*Documentos de Trabajo* es una investigación de análisis de la Fundación Rafael Preciado Hernández, A. C.

Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C.

Ángel Urraza No. 812, Col. Del Valle, C.P. 03100, Ciudad de México

Documento registrado ante el Instituto Nacional del Derecho de Autor

D.R. © 2019, Partido Acción Nacional