

LAS RECOMENDACIONES DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES COMO HERRAMIENTAS DE PRESIÓN POLÍTICA

RECOMMENDATIONS OF INTERNATIONAL ORGANIZATIONS AS TOOLS OF POLITICAL PRESSURE

*Adrián Rodríguez Alcocer**

*Marcelo Bartolini Esparza***

Síntesis

En los últimos años se ha avanzado mucho en la protección a los Derechos Humanos en América Latina. En el caso de México, una reforma constitucional en 2011 permitió que los tratados internacionales en esta materia formaran parte del *corpus* constitucional mexicano. Sin embargo, estos avances han sido aprovechados por algunos organismos internacionales para promover sus agendas particulares valiéndose de sus credenciales y del desconocimiento del derecho internacional para presionar a las autoridades nacionales con afirmaciones que distorsionan el contenido de los tratados o que pretenden darle fuerza vinculante a documentos que no la tienen. En México, esto fue documentado en 2014, en el estado de Nuevo León. Este artículo ofrece un análisis de dicha situación, así como una revisión del derecho internacional y su obligatoriedad para los Estados.

Palabras clave: derecho internacional, Naciones Unidas, México, Derechos Humanos, grupos de presión, constitución, tratados internacionales, obligaciones internacionales.

Abstract

In recent years much progress has been made in protecting human rights in Latin America. In the case of Mexico, a constitutional reform in 2011 allowed international treaties on the subject to become part of the Mexi-

* Licenciado en Derecho y especialista de TAD Think • Action • Development. Correo electrónico: arodriguez@1tad.net.

** Licenciado en Derecho y especialista de TAD Think • Action • Development, Correo electrónico: marcelo.bartolini@1tad.net

can constitutional *corpus*. However, these advances have been used by some international organizations to promote their own particular agendas, using their credentials and the lack of knowledge of international law to pressure national authorities with statements that distort the content of treaties or pretend to give binding force to documents that do not have such force. In Mexico, this was documented in the state of Nuevo León, in 2014. This article provides an analysis of the situation and a review of international law and its binding force for States.

Keywords: international law, United Nations, Mexico, Human Rights, lobbyists, constitution, international treaties, international obligations

I. Introducción

En junio de 2011, el Congreso de la Unión reformó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Derechos Humanos¹, para cambiar su perspectiva, en el sentido de que el Estado deja de ser quien “otorga” las garantías individuales, para establecer que “reconoce” los derechos humanos contenidos en la mencionada Constitución y en los tratados internacionales debidamente suscritos por el Ejecutivo y ratificados por el Senado de la República.

Adicionalmente, la reforma señala que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la citada Constitución y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia a las personas; y obliga a las autoridades, en el ámbito de sus competencias, a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

En consecuencia, con la indicada reforma se incorporan los tratados internacionales en materia de Derechos Humanos al *corpus* constitucional mexicano; se ocasiona cierta confusión con respecto de la jerarquía habida entre la Constitución y los tratados internacionales; y se introducen una serie de figuras y principios al sistema jurídico mexicano, tales como: el control de convencionalidad, el principio *pro homine* y los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los Derechos Humanos.

Lo que en términos generales significa un avance para la protección de los Derechos Humanos, pero también representa un desafío para las

¹ Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, con fecha 10 de junio de 2011.

personas que participan en la actividad legislativa y judicial, porque ya no basta con conocer o citar las normas y precedentes domésticos, ahora también se tiene que atender a lo dispuesto en los tratados internacionales y a las resoluciones de las cortes internacionales.

Así pues, ante el desconocimiento generalizado de las resoluciones de las cortes Internacionales y lo establecido en los múltiples tratados internacionales de los que México es parte, se han suscitado intervenciones poco afortunadas por parte de algunos organismos internacionales, que dirigen recomendaciones infundadas a jueces y legisladores, bajo la falsa premisa de que son vinculantes, con tal de que adopten una postura acorde con su agenda ideológica, como se podrá apreciar en el caso de estudio que se analiza en el presente trabajo.

Al efecto, se hace el planteamiento general del caso de estudio en su contexto, que consiste en la intervención de tres organismos internacionales durante un proceso reciente de reforma a la Constitución Política del estado de Nuevo León –ubicado al Noreste de México– para después revisar:

- i) La naturaleza y funciones de estos organismos internacionales;
- ii) Los casos en que la interpretación de los organismos internacionales resulta vinculante;
- iii) Lo que efectivamente establecen los tratados internacionales invocados y
- iv) La eventual violación al principio de libre determinación y soberanía de los Estados parte; para culminar el presente trabajo con las conclusiones correspondientes.

II. Caso de estudio

Un ejemplo muy claro de la situación descrita en el capítulo anterior y que sirve de caso de estudio para el presente trabajo se registró durante el proceso legislativo de reforma a la Constitución Política del estado de Nuevo León, que comenzó con la iniciativa que presentó el diputado Francisco Luis Treviño Cabello, del PAN, el pasado 21 de mayo de 2014, a la que se sumaron varios diputados de su grupo parlamentario y del PRI, con el propósito de establecer de manera expresa la protección del derecho a la vida desde el momento de la fecundación hasta la muerte natural.

Esta propuesta de reforma, como era de esperarse, encendió los ánimos de numerosos actores políticos, sociales y de los medios de comunicación, tanto a favor de la vida como en contra de la reforma por considerarla contraria a los derechos de las mujeres.

Sin embargo, el Pleno del Congreso del estado de Nuevo León, con fecha 28 de mayo de 2014, aprobó en primera vuelta la propuesta de reforma para admitir a discusión la incorporación expresa del derecho a la vida, desde el momento de la fecundación hasta la muerte natural.

De entre las instituciones que reaccionaron y ejercieron más presión sobre el Congreso del estado de Nuevo León, se encuentran varios organismos internacionales que hicieron sentir su presencia mediante reuniones privadas de cabildeo e, incluso, con el envío de una carta de fecha 9 de junio de 2014, que suscribieron de manera conjunta la OACDH, la ONU Mujeres y el UNFPA, por sus siglas en inglés.

En esta carta, los representantes de las tres organizaciones firmantes manifestaron al diputado Francisco Reynaldo Cienfuegos, en su carácter de presidente de la Mesa Directiva del Congreso del estado de Nuevo León, lo siguiente:

“(…) su preocupación por los derechos humanos de las mujeres reconocidos en los instrumentos internacionales ratificados por el Estado mexicano, incluyendo la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como *la incorporación de las observaciones emitidas por los Comités que emanan de dichos tratados, y que representan importantes precedentes vinculantes para México.*

Con el ánimo de aportar al proceso en curso, nos permitimos transmitir la preocupación que el Comité de la Convención para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha expresado en sus Observaciones finales en el año 2012 sobre México, en el sentido de que ‘le preocupa que las enmiendas introducidas en las Constituciones locales que protegen la vida desde el momento de la concepción hayan puesto en peligro el disfrute por la mujer de su salud y derechos sexuales y reproductivos’.

Reconociendo que la propia iniciativa de reforma constitucional del estado de Nuevo León establece la cláusula ‘sin perjuicio de las exluyentes de responsabilidad previstas en el Código Penal para el Estado de Nuevo León’, es importante destacar que el mencionado Comité también se hizo eco de dichas cláusulas y se refirió a ellas en sus conclusiones finales al expresar que continuaba su preocupación ‘aun cuando esas enmiendas no hayan modificado los motivos jurídicos ya establecidos para practicar un aborto’.

Adicionalmente, nos permitimos hacer referencia a la sentencia del año 2012 del caso *Artavia Murillo vs. Costa Rica* de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, intérprete máxima de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y cuya jurisprudencia es vinculante para México de acuerdo a la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En dicha sentencia, la Corte Interamericana estableció el

alcance del artículo 4.1 de la Convención, señalando que el embrión no es persona, considerando que para la protección de la vida prenatal se deben tomar en cuenta los derechos humanos de las mujeres embarazadas. La Corte hizo referencia al Convenio de Oviedo, a varios casos del Tribunal Europeo y a una sentencia del tribunal de Justicia de la Unión Europea para concluir que las tendencias de regulación en el derecho internacional no llevan a la conclusión que el embrión sea tratado de manera igual a una persona o que tenga un derecho a la vida.

Por lo anterior, la iniciativa de reforma constitucional en los términos que ha sido presentada contravendría los estándares internacionales de derechos humanos, constituiría una regresión contraria al principio de progresividad consagrado en el artículo 1º de la Constitución Federal y podría poner en riesgo el ejercicio de los derechos reproductivos de las mujeres.

La restricción en el acceso a servicios de salud sexual y reproductiva, ya sea por causas estructurales, legislativas, políticas o de cualquier otra índole, conlleva graves consecuencias, como el embarazo adolescente, la mortalidad materna y la discriminación de las mujeres, especialmente las más pobres. En consonancia con lo anterior, diferentes Comités y Relatorías de las Naciones Unidas han recomendado al Estado mexicano eliminar los obstáculos que impiden a las mujeres acceder a los servicios de salud sexual y reproductiva, y armonizar la legislación con los tratados internacionales.

(...)

Por último, le solicitamos muy atentamente compartir el presente documento con las y los integrantes de la comisión dictaminadora del H. Congreso del estado de Nuevo León que usted tan honrosamente preside.

(...)”².

Desde entonces, la Mesa Directiva no ha convocado al Pleno del Congreso local, para votar en segunda vuelta y definitiva, la referida reforma que protege el derecho a la vida desde la fecundación hasta la muerte natural.

III. *La naturaleza y funciones de los citados organismos internacionales*

Para entender mejor el planteamiento del caso de estudio, así como sus repercusiones, es importante recordar que en el marco internacional en

² OACDH, ONU MUJERES Y UNFPA, Carta dirigida al diputado Francisco Reynaldo Cienfuegos, con fecha 9 de junio de 2014. El énfasis es añadido.

materia de Derechos Humanos, México forma parte de dos sistemas, que son a saber el sistema de las Naciones Unidas de Derechos Humanos (ONU) y el sistema Interamericano de Derecho Humanos (OEA), de los cuales se describe a continuación únicamente el primero en su parte conducente, para poder ubicar a los organismos internacionales involucrados y entender a grandes rasgos sus funciones³.

La Organización de las Naciones Unidas para la consecución de sus finalidades ha generado una compleja estructura de sistemas y entidades que encabeza una Asamblea General, que es el principal órgano deliberativo y de formulación de políticas, que se integra por ciento noventa y tres Estados parte o miembros⁴, y se apoya en una serie de órganos subsidiarios denominados Comisiones, Consejos, Comités, Juntas, Grupos de Trabajo, Programas, Fondos, etcétera⁵.

Entre los cuales se encuentra el sistema de las Naciones Unidas para la promoción de los Derechos Humanos, que se compone básicamente de dos tipos de organismos, los creados inicialmente a través de la Carta de las Naciones Unidas y los que se han ido creando con posterioridad, mediante la suscripción de los tratados internacionales en materia de Derechos Humanos, que se denominan órganos de tratados o Comités.

Al día de hoy existen diez órganos creados en virtud de los tratados internacionales en materia de Derechos Humanos, que supervisan su aplicación y que se relacionan a continuación⁶.

- 1) El CCPR, por sus siglas en inglés, es el órgano de expertos independientes que supervisa la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y sus Protocolos Facultativos;
- 2) El CDESCR, por sus siglas en inglés, es el órgano de expertos independientes que supervisa la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales;
- 3) El CERD, por sus siglas en inglés, es el órgano de expertos independientes que supervisa la aplicación de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial;

³ Para conocer con más detalle la integración y funcionamiento de los sistemas de la ONU y la OEA para los Derechos Humanos, se sugiere consultar el siguiente artículo: TRUJANO FLORES, María Regina y BARTOLINI, Marcelo ESPARZA “Interpretación de la normativa internacional”, en *Sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación desde el análisis de los Derechos Humanos*, pp. 51-76.

⁴ La lista completa de los Estados miembros de la ONU se puede consultar en la siguiente página electrónica: www.un.org/es/members/index.shtml

⁵ El organigrama de la ONU se puede consultar en la siguiente página electrónica: www.un.org/es/aboutun/structure/pdf/un-system-chart-color-sm.pdf

⁶ La relación de estos órganos se puede encontrar en la siguiente página electrónica: www.ohchr.org/SP/HRBodies/Pages/HumanRightsBodies.aspx

- 4) El CEDAW, por sus siglas en inglés, es el órgano de expertos independientes que supervisa la aplicación de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer y su Protocolo Facultativo;
- 5) El CAT, por sus siglas en inglés, es el órgano de expertos independientes que supervisa la aplicación de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, y sus Protocolos Facultativos;
- 6) El SPT, por sus siglas en inglés, es una nueva clase de organismo dentro del sistema de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, que empezó sus trabajos en febrero de 2007 y tiene como propósito el abordar la prevención de la tortura de una manera innovadora, sostenida y proactiva.
- 7) El CRC, por sus siglas en inglés, es el órgano de expertos independientes que supervisa la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño y sus Protocolos Facultativos;
- 8) El CMW, por sus siglas en inglés, es el órgano de expertos independientes que supervisa la aplicación de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares;
- 9) El CRPD, por sus siglas en inglés, supervisa la aplicación de la Convención sobre los derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo; y,
- 10) El CED, por sus siglas en inglés, es el órgano de expertos independientes que supervisa la implementación de la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas de Desapariciones Forzadas.

La función de estos órganos o Comités consiste en examinar la aplicación de los tratados internacionales dentro del ordenamiento jurídico interno de los Estados parte. Al ratificar un tratado, el estado parte contrae la obligación jurídica de presentar informes periódicos puntuales y completos sobre las medidas legislativas, judiciales y administrativas que han adoptado de conformidad con lo dispuesto en los mencionados tratados. Estos informes son examinados por el Comité cuya función, además de la supervisión, es la de formular propuestas y recomendaciones de carácter general basadas en el examen de los informes y de los datos suministrados por los Estados parte.

Existen además otros importantes órganos que se ocupan de la promoción y la protección de los Derechos Humanos dentro del sistema de las Naciones Unidas, que son la Tercera Comisión de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el Consejo Económico y Social, el Consejo de

Derechos Humanos, la OACDH y la CIJ, aparte de un conjunto de entidades que también interactúan en materia de Derechos Humanos⁷, como el UNHCR, por sus siglas en inglés; la OCHA, por sus siglas en inglés; la División Interinstitucional de Desplazamientos Internos; la OIT; la OMS; la UNESCO, por sus siglas en inglés; el UNAIDS, por sus siglas en inglés; el IASC, por sus siglas en inglés; el DESA, por sus siglas en inglés; la CSW, por sus siglas en inglés; el UNFPA, por sus siglas en inglés; el UNICEF, por sus siglas en inglés; la ONU Mujeres; el PNUD; la FAO, por sus siglas en inglés; el HABITAT y la Acción de las Naciones Unidas contra Minas.

El puesto de Alto Comisionado para los Derechos Humanos se creó el 20 de diciembre de 1993, mediante resolución 48/141 de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Lo designa el Secretario General con aprobación de la Asamblea General de las Naciones Unidas y se le otorga la categoría de Secretario General Adjunto. La OACDH tiene su sede en Ginebra, Suiza, con una oficina de enlace en Nueva York, Estados Unidos de América, y trece oficinas en diversos países.

Su función es promover y proteger el goce y la plena realización, para todas las personas, de todos los derechos contemplados en la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y los subsiguientes instrumentos de Derechos Humanos, la Declaración y el Programa de Acción de Viena aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (1993) y el Documento Final de la Cumbre Mundial (2005).

Por acuerdo de fecha 1 de julio de 2002, celebrado entre la OACDH y el entonces Secretario de Relaciones Exteriores, estableció una oficina en México, que se aprobó mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de febrero de 2003.

Posteriormente, con fecha 5 de junio de 2006, la OACDH celebró un Acuerdo Marco de Colaboración con la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con el objeto de coordinar esfuerzos, fortalecer las relaciones de cooperación y profundizar en el conocimiento del derecho y la difusión de la cultura jurídica en materia de protección y defensa de los Derechos Humanos, que le permite, entre otras cosas, brindar asesoría a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los proyectos de sentencias que tengan relación con materias atinentes a los compromisos internacionales de México relativos a los Derechos Humanos.

El UNFPA es un órgano subsidiario de la Asamblea General de las Naciones Unidas, que comenzó sus actividades en 1969 y cuya función es abordar los temas de población y desarrollo, con énfasis en la equidad de

⁷ La relación de estas entidades se puede encontrar en la siguiente página electrónica: www.ohchr.org/SP/HRBodies/Pages/OtherUnitedNationsBodies.aspx

género y la salud reproductiva, dentro del contexto del Programa de Acción de la Conferencia Internacional de Población y Desarrollo (que tuvo lugar en el Cairo, 1994), y las Metas del Milenio, con lo que contribuye –en sus propias palabras– a un mundo donde cada embarazo sea deseado, cada parto sea sin riesgos y cada persona joven alcance su pleno desarrollo⁸.

En julio de 2010, la Asamblea General de las Naciones Unidas creó la entidad conocida como ONU Mujeres, con el objetivo de acelerar la organización en materia de igualdad de género y el empoderamiento de la mujer, que deriva de la reforma de la ONU que fusiona el trabajo de la DAW, el INSTRAW, OSAGI y el UNIFEM, para reunir recursos y mandatos con la finalidad de obtener un mayor impacto. Las principales funciones de ONU Mujeres son dar apoyo a las entidades intergubernamentales, como la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer en su formulación de políticas, estándares y normas mundiales; dar asistencia a los Estados miembros para implementar esos estándares, brindando el apoyo técnico y financiero adecuado para ayudar a los países que lo soliciten, así como para establecer alianzas eficaces con la sociedad civil; y hacer que el sistema de la ONU rinda cuentas de sus compromisos en materia de igualdad de género, incluyendo el monitoreo continuo de los progresos dentro del sistema⁹.

IV. Los casos en que la interpretación de los organismos internacionales resulta vinculante

Hay una cierta identidad en la interpretación que puede hacerse de la normativa internacional en materia de Derechos Humanos, ya sea hacia el interior o hacia el exterior de México, puesto que existen una serie de autoridades y personas que pueden hacerlo válidamente en el desempeño de sus actividades ordinarias, sin detrimento de que sean nacionales o extranjeras.

Sin embargo, son solamente dos los casos en que esta interpretación resulta obligatoria o vinculante para México, como Estado parte del sistema de las Naciones Unidas. El primero, deviene de la interpretación literal de lo dispuesto de manera expresa en los tratados internacionales debidamente suscritos por el Ejecutivo y ratificados por el Senado de la República, en donde la obligatoriedad no surge de la facultad del Comité

⁸ Fuente consultada el 15 de agosto de 2014. www.unfpa.org/public/home/about/nuestra-mision

⁹ Para más información acerca de ONU Mujeres se puede consultar la siguiente página electrónica: www.unwomen.org/es/about-us/about-un-women

para emitir recomendaciones, sino de la fuente misma de la obligación, es decir, el tratado internacional; y el segundo caso se actualiza en el momento en el que el órgano judicial del sistema de las Naciones Unidas interpreta en definitiva el contenido y/o alcance de un tratado internacional para resolver una controversia en la que México sea parte.

Al respecto, cabe mencionar que la CIJ es el principal órgano judicial de la ONU, se creó en virtud de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas, tiene su sede en La Haya, Holanda, comenzó a funcionar en el año 1946, se integra por quince Magistrados elegidos por la Asamblea General y el Consejo de Seguridad, y funciona conforme a su propio Estatuto, que está basado en el de la Corte Permanente de Justicia Internacional¹⁰.

En términos del artículo 36 de su Estatuto, la competencia de la CIJ se extiende a todos los litigios que las partes le sometan y a todos los asuntos especialmente previstos en la Carta de las Naciones Unidas o en los tratados y convenciones vigentes.

La jurisdicción de la CIJ abarca todas las controversias de orden jurídico que versen sobre:

- a) La interpretación de un tratado internacional;
- b) Cualquier cuestión de derecho internacional;
- c) La existencia de todo hecho que, si fuere establecido, constituiría violación de una obligación internacional; y
- d) La naturaleza o extensión de la reparación que ha de hacerse por el quebrantamiento de una obligación internacional. En el entendido que la citada declaración puede hacerse incondicionalmente o bajo condición de reciprocidad por parte de varios o determinados Estados, o por determinado tiempo y que son remitidas para su depósito al Secretario General de las Naciones Unidas, quien transmite copias de ellas a las partes del referido Estatuto y al Secretario de la CIJ.

De conformidad con el artículo 93 de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas, todos los Estados miembros de la ONU son *ipso facto* partes en el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia y un Estado que no sea miembro de la ONU puede llegar a ser parte en el Estatuto de la CIJ, de acuerdo con las condiciones que determine en cada caso la Asamblea General a recomendación del Consejo de Seguridad.

Solamente los Estados pueden ser partes en casos ante la CIJ y se comprometen a cumplir sus decisiones en todos los litigios en que intervengan. La decisión de la CIJ no es obligatoria sino para las partes en

¹⁰ Para más información se puede consultar su sitio en Internet: www.icj-cij.org/homepage/sp/

litigio y respecto del caso que ha sido decidido. Su inobservancia faculta a la parte agraviada para recurrir al Consejo de Seguridad, el cual puede, si lo cree necesario, hacer recomendaciones o dictar medidas con el objeto de que se lleve a efecto la ejecución del fallo.

Adicionalmente, la Asamblea General o el Consejo de Seguridad pueden solicitar de la CIJ que emita una Opinión Consultiva sobre cualquier cuestión jurídica. Lo que también pueden hacer los otros órganos y organismos especializados, previa autorización de la Asamblea General, para despegar cuestiones jurídicas que surjan dentro de la esfera de sus actividades.

En cambio, las sugerencias, recomendaciones y asesorías emitidas por los organismos especializados en materia de Derechos Humanos, dentro de la esfera de sus atribuciones, se estima que pueden ser de bastante ayuda para que los Estados parte puedan cumplir con los compromisos asumidos en los tratados internacionales, en la medida en que su interpretación no vaya más allá de lo expresamente pactado y se respeten los principios de libre determinación y soberanía de los pueblos que integran a la Organización de las Naciones Unidas.

Razón por la cual, dichas sugerencias, recomendaciones y asesorías emitidas por los organismos especializados en Derechos Humanos deben valorarse siempre a la luz de la Carta Magna y del contenido obligacional de los tratados internacionales debidamente suscritos y ratificados, sin que puedan considerarse vinculantes por sí mismas.

V. Lo que efectivamente establecen los tratados internacionales invocados

Con relación a la carta que se analiza en el presente caso de estudio, los representantes legales de los organismos internacionales que la suscriben (OACDH, ONU Mujeres y UNFPA) ocurren ante el Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del estado de Nuevo León –sin acreditar su designación oficial y personalidad jurídica– para manifestar las reiteradas preocupaciones de un organismo diverso, denominado CEDAW, al que no representan, y formular una serie de opiniones subjetivas que asumen importantes precedentes vinculantes para México, en el sentido de que estiman que la reforma Constitucional en cuestión contraviene los estándares internacionales de Derechos Humanos, constituye una regresión que es contraria al principio de progresividad y pone en riesgo el ejercicio de los (inexistentes) derechos reproductivos de las mujeres. Toda vez que, en una sentencia de la Corte Interamericana de Derechos

Humanos –que depende de la OEA y no así de la ONU– se resolvió en un asunto del que México no fue parte, que el embrión no es persona y no debe ser tratado igual a una persona o que tenga un derecho a la vida. Pues suponen, desde una perspectiva bastante ideologizada, que de aprobarse la referida reforma constitucional, se restringe en automático el acceso a los servicios de salud sexual y reproductiva, lo que conlleva graves consecuencias, como el embarazo adolescente, la mortalidad materna y la discriminación de las mujeres, especialmente las más pobres.

Como si no fuera lo suficientemente oscura, vaga, imprecisa e inconexa su argumentación, decidieron robustecerla con varios casos del Tribunal Europeo –que no se citan– y fundamentarla en la presunta violación de un conjunto de preceptos no especificados, que se contienen en tres tratados internacionales: la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, cuyo seguimiento e implementación corresponde a otros tres organismos denominados: CEDAW, CCPR y CESCR, pero se citan a continuación en la parte que se pudiera imaginar como conducente para efectos de un mejor entendimiento del caso de estudio.

- a) La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, en sus artículos 1, 2 y 12, señala lo siguiente:

“Artículo 1

A los efectos de la presente Convención, la expresión “discriminación contra la mujer” denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce y ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.

Artículo 2

Los Estados Partes condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas, convienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer y, con tal objeto, se comprometen a:

(...)

- c) Establecer la protección jurídica de los derechos de la mujer sobre una base de igualdad con los del hombre y garantizar, por conducto de los tribunales nacionales competentes y de otras instituciones públicas, la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación;
(...)

- f) Adoptar todas las medidas adecuadas, incluso de carácter legislativo, para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer;
- g) Derogar todas las disposiciones penales nacionales que constituyan discriminación contra la mujer.

“Artículo 12

1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera de la atención médica a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, el acceso a servicios de atención médica, inclusive los que se refieren a la planificación de la familia.

2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 1 supra, los Estados Partes garantizarán a la mujer servicios apropiados en relación con el embarazo, el parto y el periodo posterior al parto, proporcionando servicios gratuitos cuando fuere necesario, y le asegurarán una nutrición adecuada durante el embarazo y la lactancia”¹¹.

- b) El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en sus artículos 3, 6, 16 y 26 dispone lo siguiente:

“Artículo 3

Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar a hombre y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en el presente Pacto.

Artículo 6

1. El derecho a la vida es inherente a la persona humana. Este derecho estará protegido por la ley. Nadie podrá ser privado de la vida arbitrariamente.

(...)

Artículo 16

Todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica.

Artículo 26

Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”¹².

¹¹ ONU, Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, del 18 de diciembre de 1979.

¹² ONU, Pacto de Derechos Civiles y Políticos, 16 de diciembre de 1966.

- c) El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en sus artículos 9 y 12 consagra lo siguiente:

“Artículo 9

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social.

Artículo 12

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.
2. Entre las medidas que deberán adoptar los Estados Partes en el Pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para:
 - a) La reducción de la mortalidad y mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños;
 - b) El mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente;
 - c) La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas, y
 - d) La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad”¹³.

VI. La eventual violación al principio de libre determinación y soberanía de los Estados parte

Otro aspecto relevante para el caso de estudio consiste en tener presente el principio de libre determinación y soberanía de los estados parte, que se reconoce en el artículo 2° de la Carta de las Naciones Unidas, al establecer que ninguna disposición de ese instrumento autoriza a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, ni obliga a los miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a la indicada Carta.

Que se repite en la Declaración sobre la Concesión de la Independencia a los Países y Pueblos Coloniales, Resolución 1514 (xv), 14 de diciembre de 1960, al declarar en su punto 2 que todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación; en virtud de este derecho, determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural; y en su punto 7, que todos los Estados

¹³ ONU, Pacto de Derechos Sociales, Económicos y Culturales, el 16 de diciembre de 1966.

deberán observar fiel y estrictamente las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas, de la Declaración Universal de Derechos Humanos y de la citada Declaración sobre la base de la igualdad, de la no intervención en los asuntos internos de los demás Estados y del respeto de los derechos soberanos de todos los pueblos y de su integridad territorial.

Y se reitera en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, al disponer en el artículo 1° que todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural.

Que encuentra eco en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, al mencionar en su artículo 1° que todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen, asimismo, a su desarrollo económico, social y cultural.

Y en la Declaración y el Programa de Acción de Viena aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos el 25 de junio de 1993, que en su artículo 2° asienta que todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho, determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.

Que en la mayoría de los casos, brindan la oportunidad a los Estados parte para que puedan adoptar libremente las medidas que consideren apropiadas y oportunas para el cumplimiento de las obligaciones que asumen en los tratados internacionales, debido a que la naturaleza del derecho es finalista y su armonización e implementación en el ámbito doméstico corresponde al Estado parte de que se trate. Así por ejemplo, el artículo 1° del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales reza que cada uno de los Estados se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos. Pero sin llegar al extremo de obligar a dichos Estados a que sigan todos los mismos métodos y con los mismas rutas críticas o cronogramas, como si fuera una ley física de validez universal, entre otras razones, porque se deben ponderar y respetar las raíces históricas, cultura, idiosincrasia, composición y libre autodeterminación de los pueblos, para que puedan lograr el reconocimiento y respeto de los derechos fundamentales, que es lo que en el fondo debiera preocupar al multicitado sistema de Derechos Humanos.

Otra muestra similar la podemos encontrar en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, cuyo artículo 2 establece que cada Estado parte se compromete a adoptar con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de ese pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el pacto aludido y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter. Con lo que se confirma que la inquietud del sistema internacional de Derechos Humanos tiene que ver más con los resultados esperados y la necesidad de atenuar problemáticas sociales existentes, que con un propósito de restar soberanía a los Estados parte o atentar contra su libertad para determinarse.

Los tratados internacionales, por lo general, no estipulan cuáles deben ser los medios concretos que deben de emplear los Estados parte. Cada tratado hace un planteamiento amplio y flexible que le confiere a cada Estado la capacidad de interpretación para especificar, según su jurisdicción interna, el medio concreto por el que dará efectividad a cada derecho. Es a través de esta capacidad de autodeterminación donde se expresa la soberanía y la libre determinación de cada Estado.

Sin embargo, las medidas empleadas deben ser apropiadas en cuanto a que produzcan resultados eficientes para el pleno cumplimiento de las obligaciones asumidas. El compromiso de utilizar al máximo los recursos de los que se disponga incluye el dictaminar disposiciones legislativas, económicas, administrativas, técnicas o de otro carácter para proporcionar a las personas los recursos adecuados para que puedan acceder y hacer efectivos sus derechos.

Si bien es responsabilidad de cada Estado establecer los medios más adecuados, no siempre esta elección es sencilla ni evidente. En estos casos, los Estados parte cuentan con el asesoramiento de los organismos internacionales especializados en materia de Derechos Humanos, quienes pueden poner a su consideración sugerencias y recomendaciones que ayuden a los Estados en la consecución de sus compromisos internacionales.

VII. Conclusiones

Del planteamiento y análisis del caso de estudio propuesto, se pueden desprender una serie de conclusiones, entre las que podrían destacar las siguientes:

- a) Con la existencia de la carta de fecha 9 de junio de 2014, que suscribieron de manera conjunta la OACDH, la ONU Mujeres

y el UNFPA, que se detalla en el caso de estudio materia del presente trabajo, se acredita el presupuesto inicial de que hay organismos internacionales que hacen uso de su facultad para emitir recomendaciones, para ejercer presión política en los legisladores de México, para incidir en su toma de decisión y llegar incluso a frenar la aprobación definitiva de una iniciativa de reforma constitucional, que había sido previamente aprobada en primera vuelta por la mayoría de los diputados que integran la LXXIII Legislatura del Congreso del estado de Nuevo León, México.

- b) No siempre las recomendaciones de los organismos internacionales se encuentran debidamente fundadas y motivadas, pues pueden llegar a sustentarse en una argumentación oscura, vaga, imprecisa e inconexa, como sucedió en la carta que sirvió para el presente caso de estudio, que rayando en el absurdo afirma que una iniciativa de reforma para proteger el derecho a la vida en la Constitución Política del estado de Nuevo León, México, transgrede un tratado internacional que igualmente protege el derecho a la vida (Cfr. artículo 6, apartado 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos).
- c) Son solamente dos los casos en que la interpretación de los tratados internacionales por parte de los organismos internacionales resulta obligatoria o vinculante para México, como Estado parte del sistema de las Naciones Unidas. El primero deviene de la interpretación literal de lo dispuesto de manera expresa en los tratados internacionales debidamente suscritos por el Ejecutivo y ratificados por el Senado de la República, en donde la obligatoriedad no surge de la facultad del Comité para emitir recomendaciones, sino de la fuente misma de la obligación, es decir, el tratado internacional; y el segundo caso se actualiza en el momento en el que el órgano judicial del sistema de las Naciones Unidas interpreta en definitiva el contenido y/o alcance de un tratado internacional para resolver una controversia en la que México sea parte.
- d) La injerencia de los mencionados organismos internacionales puede llegar a ser violatoria del principio de libre determinación y soberanía de los Estados parte, ya que ningún precepto normativo de los tratados internacionales suscritos y ratificados por México, les faculta para intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados. Más aún, cuando el Estado parte, en este caso México, al suscribir la aludida

Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica”, que en su artículo 4, apartado 1, establece que

“Toda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho estará protegido por la ley y, en general, a partir del momento de la concepción. Nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente”,

formuló una Declaración Interpretativa en virtud de la cual considera que esta materia pertenece al dominio reservado de los Estados.

Bibliografía

- Carta de los representantes de OACDH, ONU MUJERES Y UNFPA dirigida al diputado Francisco Reynaldo Cienfuegos, con fecha 9 de junio del 2014.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, reformada mediante decreto en materia de Derechos Humanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha 10 de junio de 2011.
- CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA, página electrónica que contiene datos sobre su creación, composición y Estatuto. Disponible en: www.icj-cij.org/homepage/sp/. Consultado el 3 de mayo de 2014.
- CONVENCIÓN SOBRE LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER, aprobada por la Asamblea General de la ONU el 18 de diciembre de 1979, ratificada por México el 23 de marzo de 1981 y en vigor a partir del 3 de septiembre de 1981.
- ENTIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA IGUALDAD DE GÉNERO Y EL EMPODERAMIENTO DE LAS MUJERES, página electrónica que contiene su origen y misión. Disponible en www.unwomen.org/es/about-us/about-un-women. Consultado el 3 de mayo de 2014.
- FONDO DE POBLACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, página electrónica que menciona su misión. Disponible en www.unfpa.org/public/home/about/nuestra-mision. Consultado el 3 de mayo de 2014.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, página electrónica que contiene la lista completa de los estados miembros. Disponible en www.un.org/es/members/index.shtml. Consultado el 3 de mayo de 2014.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, página electrónica que contiene un organigrama general que muestra su composición. Disponible en www.un.org/es/aboutun/structure/pdf/un-system-chart-color-sm.pdf. Consultado el 3 de mayo de 2014.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, página electrónica que contiene la relación de los órganos de tratados o Comités que integran el sistema para

los Derechos Humanos. Disponible en www.ohchr.org/SP/HRBodies/Pages/HumanRightsBodies.aspx. Consultado el 3 de mayo de 2014.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, página electrónica que contiene la relación de los organismos subsidiarios que forman parte del sistema para los Derechos Humanos. Disponible en www.ohchr.org/SP/HRBodies/Pages/OtherUnitedNationsBodies.aspx. Consultado el 3 de mayo de 2014.

PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS. Adoptado por la Asamblea General de la ONU el 16 de diciembre de 1966, ratificado por México el 23 de marzo de 1976, y en vigor a partir del 23 de marzo de 1976.

PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. Adoptado por la Asamblea General de la ONU el 16 de diciembre de 1966, ratificado por México el 23 de marzo de 1981, y en vigor a partir del 3 de enero de 1976.

TRUJANO FLORES, María Regina y BARTOLINI ESPARZA, Marcelo, "Interpretación de la normativa internacional", en *Sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación desde el análisis de los Derechos Humanos*.