



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

**La política exterior de México y el
derecho internacional**

Evolución y uso en los campos de desarme y derechos humanos

TESIS

Que para obtener el título de Maestro en Ciencia Política

PRESENTA

Jonathan Elías Alvarez Alzua

Directora de tesis: Dra. Ana Covarrubias Velasco

México, D.F.

6 de julio de 2011

La mayor riqueza en esta vida reside en nuestra relación con otros seres significativos. Estos son las personas más importantes para nosotros, con quienes sostenemos una continua conversación que seguirá a través del tiempo y la distancia, incluso más allá de la muerte.

Dedico la presente tesis a todos ellos.

A la memoria de mi padre y mis abuelos.

A mi madre, María del Carmen Alzua Alvarez.

A mis hermanos, parientes y a mis grandes amigos.

A los maestros que me inspiraron y me enseñaron a soñar.

Agradecimientos

Desde el inicio de este proceso mis profesores me advirtieron que la tesis sería un trabajo individual y solitario, lo cual comprobé en varias semanas de encierro y reflexión. Sin embargo, es justo reconocer que afortunadamente no estuve solo y pude contar con el valioso apoyo de muchas personas e instituciones que hicieron posible esta investigación. En primer lugar debo agradecer a mi directora de tesis, la Dra. Ana Covarrubias Velasco, que me guió con profesionalismo y seriedad. La Dra. Covarrubias estuvo siempre dispuesta a recibirme y aclarar mis dudas, además de que revisó escrupulosamente cada línea y párrafo de este documento. Ella supo motivar en mí un interés particular por el estudio crítico de la política exterior de México y su confianza fue fundamental en los momentos más difíciles. Fue un gran honor haber trabajado con ella.

De igual forma quiero agradecer a mis dictaminadores, los profesores Reynaldo Ortega y María Celia Toro. Con el Dr. Ortega he contraído una gran deuda intelectual desde que tomé su cátedra de Introducción a la Ciencia Política, donde con paciencia, empeño y dedicación me compartió sus conocimientos y me señaló mis errores. Aprecio profundamente su exigencia y sus observaciones, que sin duda contribuyeron a mejorar esta tesis. A la profesora Toro le agradezco por abrirme un espacio entre sus múltiples responsabilidades para brindarme su atención y formar parte de mi jurado dictaminador, así como por sus valiosos consejos profesionales.

Igual de importante es mi agradecimiento a El Colegio de México, en cuyo Centro de Estudios Internacionales transcurrieron los últimos dos años de mi vida. Estudiar en el Colegio fue una experiencia extraordinaria de enriquecimiento intelectual y crecimiento personal. Ahí viví algunos de los momentos más alegres y también de los más duros de mi existencia. El Colegio se convirtió en mi segunda casa y su recuerdo siempre permanecerá en mi corazón. Asimismo doy las gracias a mis profesores, verdaderos maestros en toda la extensión de la palabra que con su vocación me inspiraron y ampliaron enormemente mis perspectivas: Francisco Gil Villegas, Reynaldo Ortega, Laura Flamand, Guillermo Zermeño, David Recondo, Soledad Loeza, Marta Tawil, Isabelle Rousseau, José Luis Méndez, Lorenzo Meyer, Blanca Torres, Fernanda Somuano, Irinia Alberro y muchos otros.

Mención especial merecen los profesores José Luis Méndez y Fernanda Somuano, coordinadores de la Maestría en Ciencia Política, por la buena disposición que tuvieron con sus alumnos y su constante esfuerzo por sacar adelante el programa que me permitió estudiar en El Colegio. De igual forma agradezco al profesor Francisco Gil Villegas por el apoyo y la confianza que siempre me brindó, así como por los muchos buenos momentos que disfruté en compañía suya y de mis compañeros. Por otro lado doy mi más sincero agradecimiento a mi tutor, el profesor Humberto Garza, con quien no tuve el privilegio de tomar una clase pero me enseñó muy valiosas lecciones de vida. El profesor Garza fue un gran mentor y amigo que me escuchó en todo momento y

supo orientarme en mis días de frustración y agobio. Sus consejos me ayudaron a salir adelante y su apoyo es algo que jamás olvidaré.

Para esta investigación también ha sido muy importante la colaboración del Acervo Histórico-Diplomático de la Secretaría de Relaciones Exteriores, particularmente el Archivo Histórico Genaro Estrada y la Biblioteca José Ma. Lafragua. Agradezco las atenciones de su personal que me permitió consultar el archivo particular del embajador Alfonso García Robles y diversos informes o memorias de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Por otro lado debo mencionar la amabilidad y valiosa ayuda de diversos funcionarios que tuve la oportunidad de entrevistar. A ellos doy las gracias por haberme regalado parte de su tiempo, por haber contestado a todas mis preguntas y por compartirme sus percepciones sobre muchos de los temas aquí estudiados.

En un plano personal resulta ineludible mencionar a mis compañeros de la Maestría, con quienes tuve el honor de compartir los placeres y presiones de estudiar en El Colegio: Antonio Brambila, Rubén Chávez, Marco Antonio Cuevas, Francisco Cravioto, Carlos Cruz, Erick Limas, Diego Huerta, Kristobal Meléndez, Iván Martínez, Lizbeth Mendoza, Alejandra Romo, Verónica Villarreal, Daniela Stevens y Laura M. Zenteno. Recordaré con cariño las buenas experiencias que vivimos juntos, las bromas geniales, los debates enriquecedores y las alegres charlas de café. Con todos tengo una gran deuda por su aprecio, lealtad y ejemplar compañerismo.

Debo reconocer de manera particular a Kristobal Meléndez, Marco Cuevas y Rubén Chávez, a quienes no tengo palabras para expresarles mi

gratitud. Les agradezco por haber estado ahí para escucharme, aconsejarme y comprenderme en todo momento, por haber sido mis hermanos de batalla y mostrarme lo lejos que puede llegar una gran amistad. También por no haberme cobrado la renta de los días, semanas o quizá meses que me dieron posada; por los viajes que disfrutamos juntos y por las muchas decenas de cafés que seguramente les debo al día de hoy. Muchas gracias por haber estado conmigo en la guerra y en la paz.

Con igual afecto debo reconocer a mi familia, particularmente a mi madre, María del Carmen Alzua Alvarez, y a mis hermanos, Christian y Vania, quienes con paciencia soportaron mis ausencias y mis constantes cambios de humor. Agradezco a mi familia por creer y confiar en mí, por motivarme a alcanzar mis metas y por apoyarme en todo momento. Finalmente, dedico este trabajo de manera especial a mi padre y mis abuelos, quienes se adelantaron en el camino y pocas veces pude expresarles lo mucho que los quería y lo orgulloso que me sentía de ellos.

A todas estas personas e instituciones les agradezco por su valiosa contribución a la presente tesis y por haberme mostrado que nunca estuve solo. La responsabilidad por cualquier error, sin embargo, es mía. Al mismo tiempo me disculpo por no haber dedicado a mi familia y amigos el tiempo que merecían mientras estuve haciendo este trabajo. Espero que el presente documento rinda un debido homenaje a su apoyo y que aún no sea demasiado tarde para reparar esta falta.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

I. El argumento central.	I
II. Justificación.	VIII
III. Metodología.	XII
IV. Estructura de la investigación.	XIV

CAPÍTULO 1: POSTURA VANGUARDISTA. EL TRATADO DE TLATELOLCO 1

I. El Tratado de Tlatelolco.	3
II. Antecedentes.	4
III. El proceso de negociación.	10
IV. Universalización del tratado y situación actual.	17
V. Explicación de la postura de México.	21

CAPÍTULO 2: POSTURA VANGUARDISTA. LA CONVENCIÓN SOBRE LA PROHIBICIÓN DE LAS MINAS ANTIPERSONAL 28

I. La Convención sobre la Prohibición de las Minas Antipersonal.	29
II. Antecedentes.	31
III. La negociación: el proceso de Ottawa.	40
IV. Situación actual.	46
V. Explicación de la postura de México.	49

CAPÍTULO 3: POSTURA DEFENSIVA. LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS 55

I. El sistema interamericano de protección de los derechos humanos.	57
II. Antecedentes.	65
III. Postura defensiva y proceso de aceptación de la Corte.	67
IV. Explicación sobre el reconocimiento de la Corte.	74
V. Situación actual.	79

CAPÍTULO 4: POSTURA DEFENSIVA. EL ESTATUTO DE ROMA Y LA CORTE PENAL INTERNACIONAL	82
I. La Corte Penal Internacional.	84
II. Antecedentes de la Corte Penal Internacional.	87
III. La negociación del Estatuto de Roma.	88
IV. Proceso de ratificación del Estatuto de Roma.	96
V. Explicación de la postura de México.	106
VI. Situación actual.	118
CONCLUSIONES	120
REFERENCIAS	125
GLOSARIO Y ABREVIATURAS	146
ANEXOS	
I. Sección de cuadros.	154
II. Incorporación de los tratados internacionales en el orden jurídico mexicano.	177
III. Tratados suscritos por México en materia de derechos humanos.	181

INTRODUCCIÓN

También vale la pena decir que, a pesar de una generalizada y errónea opinión al respecto, durante sus cuatrocientos años de existencia el derecho internacional ha sido observado escrupulosamente en la mayoría de los casos [...] negar por completo la existencia del derecho internacional como sistema de normas legales obligatorias significa negar la propia evidencia.

– Hans Joachim Morgenthau

Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace.

Política exterior y derecho internacional han sido elementos indisolubles en la conducta del Estado mexicano [...] A la luz de este estrecho vínculo, conviene explorar los alcances de la combinación de política exterior y derecho internacional en el régimen mexicano.

– Bernardo Sepúlveda Amor

Objetivos e intereses de la política exterior mexicana.

México cuenta con una larga tradición diplomática de promoción y respeto de los principios fundamentales del derecho internacional. Existen momentos estelares de la diplomacia mexicana en la defensa de tales principios y es innegable la contribución de nuestro país al desarrollo del derecho internacional.

– Sergio García Ramírez

México y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Otra característica de la política exterior mexicana que ha permanecido constante a lo largo de la historia del país, es su apego al derecho internacional [...] esta adhesión ha representado una especie de posición táctica, ya que el derecho constituye la mejor opción de defensa para un país débil; y puesto que esta táctica probó ser idónea en la práctica durante la larga lucha contra las intervenciones extranjeras, es natural que haya sido asimilada a la doctrina que norma la formulación de la política exterior hasta hoy día.

– Mario Ojeda Gómez

México en el ámbito internacional.

Introducción

I. El argumento central.

A lo largo de su historia como Estado independiente, particularmente durante el siglo XX, México ha desarrollado una política exterior¹ estrechamente vinculada con el derecho internacional.² La importancia de este vínculo es tal que algunos autores han atribuido al derecho internacional un “papel fundamental” en la concepción misma de la política exterior mexicana,³ mientras que otros han señalado el respeto y cumplimiento de los principios de derecho internacional como parte del “interés vital” del Estado mexicano.⁴ Ejemplos de esta conexión pueden observarse en dos vertientes. Por un lado, México tuvo un papel activo en la consolidación del actual orden jurídico internacional, participando en prácticamente todos los esfuerzos de codificación del derecho internacional realizados desde la posguerra.⁵ Por el otro, el Estado mexicano enfatizó continuamente el valor de algunos principios de derecho internacional como

¹ Christopher Hill define política exterior como “la suma de relaciones oficiales externas conducidas por un actor independiente (usualmente un Estado) en las relaciones internacionales”. Véase: Christopher Hill, *The Changing Politics of Foreign Policy*, Londres, Palgrave Macmillan, 2003, p. 3.

² A menos que se indique lo contrario, todas las menciones de derecho internacional en el presente documento se refieren al derecho internacional público, el cual se define de la siguiente forma: “conjunto de normas jurídicas que regulan las relaciones entre Estados y organizaciones internacionales”. De acuerdo con esta definición, existen sujetos directos e indirectos de derecho internacional. Los sujetos directos son los Estados y las organizaciones internacionales, que son capaces de crear normas jurídicas. Los sujetos indirectos son los individuos y los movimientos de liberación nacional, que pueden actuar en el orden internacional, generando consecuencias jurídicas, pero sin la posibilidad de participar en la creación de normas generales. Véase: Ricardo Méndez Silva, “Derecho internacional público”, *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, pp. 1193-1194.

³ Ulises Canchola Gutiérrez, “Práctica de México respecto del derecho internacional: consideraciones sobre la elaboración de un repertorio”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 78, octubre de 2006, p. 10.

⁴ Bernardo Sepúlveda Amor, “Los intereses de la política exterior”, en César Sepúlveda (comp.), *La política internacional de México en el decenio de los ochenta*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 17.

⁵ Carlos Rico, “Hacia la Globalización”, en Blanca Torres (coord.), *México y el Mundo. Historia de sus relaciones exteriores*, vol. VIII, México, El Colegio de México, 2010, p. 11.

referente de su política exterior, llegando incluso a incorporarlos en su constitución política;⁶ así, en términos de derecho comparado, México ha sido uno de los primeros países en elevar a rango constitucional un conjunto de principios de derecho internacional.⁷

Sin embargo, la política exterior mexicana no ha sido siempre congruente con las normas internacionales. Por ejemplo, desde el fin de la Guerra Fría se ha registrado una inclinación hacia un mayor contacto entre el derecho internacional y los sistemas jurídicos nacionales, tendencia que México ha recibido con cierta reticencia. Esto ha llevado a contradicciones como el que México promueva tratados internacionales que tarda muchos años en ratificar, o que no adopte la legislación correspondiente para el cabal cumplimiento de sus compromisos internacionales.⁸ De igual forma, México ha tenido un gran activismo en rubros como el desarme o el derecho del mar, pero durante muchos años se encontró rezagado en campos como la protección internacional de los derechos humanos.

En vista de lo anterior, surge la siguiente pregunta: ¿Cuál es la relación entre la política exterior de México y el derecho internacional? Esta interrogante ha sido

⁶ En 1988, el gobierno de Miguel de la Madrid incorporó siete principios de derecho internacional en el Artículo 89, fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Estos principios son: 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.

⁷ Bernardo Sepúlveda Amor, "Objetivos e intereses de la política exterior mexicana", en Ilán Bizberg (comp.), *México ante el fin de la Guerra Fría*, México, El Colegio de México, 1998, pp. 60-61.

⁸ Canchola Gutiérrez, *op. cit.*, pp. 15-23. El autor utiliza como ejemplo dos tratados: la Convención sobre la Protección de los Trabajadores Migratorios y la Convención sobre la Prohibición de las Armas Químicas. México tardó casi 9 años en ratificar el primero (entre 1991 y 1999) y alrededor de 15 años en adoptar la legislación requerida por el segundo (entre 1994 y 2009). Así, la concepción mexicana del derecho internacional se ha caracterizado por una mayor atención a la observancia del derecho internacional en el exterior que a su incorporación en el ámbito interno. Véase el Anexo II para una explicación detallada sobre la incorporación de los tratados internacionales en el sistema jurídico mexicano.

ampliamente discutida, tanto en la literatura de Relaciones Internacionales como en el estudio de la política exterior de México. En el primer caso, los enfoques del realismo y liberalismo difieren respecto a la importancia del derecho internacional.⁹ El realismo sostiene que la política internacional es una lucha por el poder en un mundo anárquico, donde no existe una moralidad universal y lo que cuenta es la capacidad de los Estados para hacer valer sus intereses.¹⁰ En contraste, el liberalismo argumenta que las ideas, valores e instituciones sociales determinan el comportamiento del Estado al moldear sus preferencias, por lo que el derecho internacional se vuelve un componente esencial para la convivencia armónica entre las naciones.¹¹

En el segundo caso, el análisis de la política exterior mexicana, hay varios autores con posturas muy diversas, que pueden, sin embargo, sintetizarse en dos enfoques: el juricista y el realista. Por una parte, el enfoque juricista¹² destaca el valor del derecho internacional como legado de la experiencia histórica mexicana, como marco de referencia que da sentido y propósito a la actuación mexicana en el mundo y como elemento fundamental para mantener una posición política independiente en el ámbito internacional. Desde esta perspectiva, la política exterior de México puede considerarse

⁹ La concepción del derecho en las diferentes escuelas de Relaciones Internacionales va más allá de los alcances de la presente investigación. No obstante, se hace una breve mención de las perspectivas liberal y realista con el fin de ofrecer un contraste.

¹⁰ Hans Joachim Morgenthau, *Politics among nations: The struggle for Power and Peace*, Nueva York, McGraw-Hill, 2006, pp. 3-49.

¹¹ Andrew Moravcsik, "Taking preferences seriously: A liberal theory of international politics", *International Organization*, vol. 51, núm. 4, 1997, pp. 513-520.

¹² Este enfoque puede remontarse a los postulados de la "Doctrina Carranza" y la "Doctrina Estrada", sus argumentos principales parten del libro *México y el orden internacional* de Jorge Castañeda y Álvarez de la Rosa. Es interesante notar que esta perspectiva ha sido desarrollada en su mayor parte por diplomáticos y juristas mexicanos como el propio Castañeda. Por ejemplo, Antonio, Alonso y Juan Manuel Gómez-Robledo, César y Bernardo Sepúlveda, Alfonso García Robles, Manuel Tello, Salvador Cardona, Luis Quintanilla y Sergio González Gálvez, entre otros.

como una política de principios, en la cual el “imperio del derecho” es un objetivo esencial para la defensa de la soberanía y la construcción de un orden internacional más justo, pacífico y solidario.¹³

En contraste, el enfoque realista¹⁴ subraya la importancia de los intereses nacionales y las limitantes estructurales en la política exterior de México. Sobre los intereses, considera que la acción internacional de un Estado es determinada por su capacidad de influencia, por lo que el interés nacional se define en términos de poder.¹⁵

En cuanto a las limitantes, históricamente México ha enfrentado una situación geopolítica delicada al ser vecino de Estados Unidos, una potencia regional expansionista que posteriormente se convertiría en la primera potencia mundial. De esta forma, la política exterior mexicana ha sido una de intereses, cuyo principal dilema ha sido promover los intereses nacionales de México sin contravenir demasiado a Estados Unidos.¹⁶

Como puede observarse, al comparar ambas posturas se refleja una disyuntiva entre una “política de principios” o una “política de intereses”. Dicho dilema se

¹³ Véase: Alonso Gómez Robledo Verduzco, “La política exterior mexicana: sus principios fundamentales”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. 1, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, pp. 216-217; Sepúlveda, “Los intereses...”, *op. cit.*, pp. 17-18; Canchola Gutiérrez, *op. cit.*, pp. 9-17; Sepúlveda, “Objetivos e intereses...”, *op. cit.*, pp. 58-61.

¹⁴ Este enfoque parte de las premisas del realismo clásico y se basa principalmente en el razonamiento expuesto por Mario Ojeda en su libro *Alcances y límites de la política exterior de México*. Debe notarse que esta perspectiva ha sido desarrollada por académicos e investigadores: Blanca Torres, Lorenzo Meyer, Ana Covarrubias, María Celia Toro, Jorge Schiavon, Guadalupe González, Arturo Sotomayor, Francisco Gil Villegas, Humberto Garza Elizondo, Mónica Serrano, Rafael Velázquez Flores, Jorge Chabat y Susana Chacón, entre otros.

¹⁵ Es decir, en función del poder relativo de un Estado frente a los demás. Véase: Hans Joachim Morgenthau, *op. cit.*, pp. 3-49. En la sección “Glosario y abreviaturas” hay una descripción más detallada sobre el concepto de interés nacional que se utiliza en la presente investigación.

¹⁶ Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 2001, pp. 102, 120; Véase también: Jorge A. Schiavon, “México-Estados Unidos: estabilidad y seguridad a cambio de autonomía”, en Jorge Schiavon, Daniela Spenser y Mario Vázquez Olivera (eds.), *En busca de una nación soberana: relaciones internacionales de México, siglos XIX y XX*, México, SRE-CIDE, 2006, pp. 423-424.

encuentra también en la literatura de Relaciones Internacionales (v.gr. liberalismo *versus* realismo)¹⁷ y en la formulación de la política exterior de otros países, como Estados Unidos.¹⁸ Por ello, la presente investigación busca reforzar una posición intermedia y sostener que los Estados, en este caso México, utilizan el derecho internacional como un medio para la defensa y promoción de sus intereses nacionales; en otras palabras, México no sigue una política de principios o una política de intereses, sino que promueve sus intereses por medio de sus principios.¹⁹

Ahora bien, como se ha señalado, el derecho internacional no siempre coincide con los intereses nacionales de México. Por un lado, el sistema internacional no es un “tablero de ajedrez” regido por normas fijas, sino que el derecho internacional evoluciona;²⁰ esto significa que las disposiciones internacionales cambian con el paso del tiempo y no siempre de manera favorable a los intereses mexicanos. Por otra parte, los intereses nacionales no son estáticos, sino que varían en función de las circunstancias. Por ejemplo, Mario Ojeda indica que el principal objetivo de la política exterior mexicana ha sido históricamente la preservación y reafirmación de la soberanía

¹⁷ Véase: E.H. Carr, *The Twenty Years' Crisis: 1919-1939*, Londres, Macmillan, 1989, pp. 1-21, 146-169.

¹⁸ Véase: Condoleezza Rice, “Rethinking the National Interest: American Realism for a New World”, *Foreign Affairs*, julio-agosto 2008, p. 63. La autora dedica gran parte del artículo a resolver el dilema entre los intereses nacionales y los ideales democráticos de Estados Unidos.

¹⁹ Hay autores de ambos enfoques (realista y jurdicista) que coinciden en esta postura. Por ejemplo, Ana Covarrubias analiza el discurso oficial de principios como instrumento de la política exterior mexicana, mientras que Alonso Gómez-Robledo destaca la utilidad del derecho internacional como herramienta de los países débiles frente a los más poderosos. Véase: Ana Covarrubias Velasco, “Los principios y la política exterior de México”, en Jorge Schiavon, Daniela Spenser y Mario Vázquez Olivera, *op. cit.*, pp. 387-422; Alonso Gómez Robledo, *op. cit.*, p. 217.

²⁰ Stephen D. Krasner, *Sovereignty: Organized Hypocrisy*, Princeton, N.J., Princeton University Press, 1999, pp. 220-237. Por citar dos ejemplos, en el siglo XVIII la extensión reconocida del mar territorial de los Estados era de 3 millas náuticas, mientras que la esclavitud era una práctica comúnmente aceptada. Actualmente los Estados tienen un mar territorial de 12 millas náuticas y una zona económica exclusiva que se extiende hasta las 200 millas, al tiempo que la prohibición de la esclavitud es una norma imperativa de derecho internacional general que ha sido universalmente reconocida.

nacional, pero ésta ha sido interpretada de diversas formas: autodeterminación, integridad territorial, desarrollo económico autónomo, entre otras.²¹

En consecuencia, México recurre al derecho internacional como un medio para promover sus intereses, pero éste no es siempre compatible con los mismos. Por su parte, el derecho internacional no es un sistema abstracto de normas separado de la realidad política internacional, es decir, no es un ente independiente; el derecho internacional es una expresión de la política internacional y los Estados participan en su formación y desarrollo.²²

De esta situación se deriva una segunda pregunta: ¿Cómo utiliza México el derecho internacional? La presente investigación propone como hipótesis que la coincidencia entre los intereses nacionales y el derecho internacional pueden llevar a dos posturas distintas: vanguardista y defensiva. La posición vanguardista se presenta cuando la promoción del derecho internacional no implica un costo significativo para México y es congruente con sus intereses. En contraste, la postura defensiva surge cuando el derecho internacional se desarrolla de forma poco favorable para los intereses del país y éste puede enfrentar un alto costo para aceptar sus disposiciones. En el primer caso, México aboga por el fortalecimiento del derecho internacional y es uno de sus mayores promotores en la comunidad internacional. En el segundo, México se resiste al cambio, procura limitar sus efectos y se encuentra rezagado respecto de los últimos avances en el derecho internacional.

²¹ Mario Ojeda, *op. cit.*, pp. 9-10.

²² E.H. Carr, *op. cit.*, pp. 178-180.

Además, dentro de las posturas mencionadas pueden presentarse dos actitudes, ambivalente o técnica.²³ La primera se manifiesta en una postura vanguardista cuando México está a favor de impulsar el derecho internacional, pero no lo considera como una prioridad o no tiene claro cuál es el medio más adecuado para su promoción. En cambio, esta actitud forma parte de una postura defensiva cuando el interés nacional ha cambiado rápidamente o no se encuentra definido con toda claridad, por lo que no existe un consenso y hay posiciones encontradas en torno al mismo. La principal expresión de la actitud ambivalente es cuando el país no adopta la legislación necesaria para incorporar sus compromisos internacionales en el ámbito interno, lo cual puede suceder dentro de ambas posturas, vanguardista y defensiva.

La segunda actitud es la técnica, ésta se manifiesta en el esfuerzo de los diplomáticos mexicanos por preservar la armonía entre el derecho internacional y los intereses nacionales. En otras palabras, México busca una adecuada codificación del derecho internacional para no dejar “cabos sueltos”, ya sea para impulsar lo mejor posible sus objetivos, en el caso de una postura vanguardista, o para defenderse de cambios adversos, en el caso de una postura defensiva. De esta forma, México vigila que el derecho no sea modificado o interpretado de forma contraria a sus intereses.

El desarrollo de esta hipótesis se sintetiza en los cuadros 1 y 2 del Anexo I. Para su comprobación, se analizarán las categorías propuestas en cuatro estudios de caso: la

²³ Las palabras “postura”, “posición” y “actitud” son consideradas como sinónimos y hacen referencia a la disposición, pensamiento o comportamiento que se tiene hacia algún asunto. En la presente investigación, sin embargo, se designan las posiciones vanguardista y defensiva como “posturas” y las posiciones técnica y ambivalente como “actitudes” con el fin de hacer una diferenciación. Véase: Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 22^a ed., versión en línea disponible en: <http://www.rae.es> (consultado el 2 de junio de 2011).

postura vanguardista en dos casos de desarme y la postura defensiva en dos casos de derechos humanos. En estos cuatro episodios se examinará también la presencia de las actitudes técnica y ambivalente. Los casos de desarme son el Tratado de Tlatelolco²⁴ y la Convención sobre la Prohibición de las Minas Antipersonal;²⁵ los casos de derechos humanos son la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la ratificación del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. Los casos pertenecen a dos campos distintos para mostrar que, aun en diferentes rubros, México utiliza el derecho internacional de la misma manera: en función de sus intereses nacionales. Debe mencionarse que estos casos no son las únicas expresiones de las posturas aquí propuestas, además de que hay otros ámbitos donde se puede explorar la relación entre la política exterior de México y el derecho internacional. Sin embargo, los casos elegidos son ejemplos representativos de dos importantes campos de acción en la política exterior mexicana: el desarme, generalmente considerado como vanguardista, y la protección internacional de los derechos humanos, donde México por muchos años tuvo una posición defensiva.

II. Justificación.

La presente investigación busca comprender a mayor profundidad la relación entre la política exterior de México y el derecho internacional, así como ilustrar la forma en que México utiliza esta valiosa herramienta de política exterior. En este sentido, pueden

²⁴ Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe. Adoptado el 14 de febrero de 1967.

²⁵ Convención sobre la Prohibición del Empleo, Almacenamiento, Producción y Transferencia de Minas Antipersonal y sobre su Destrucción. Adoptada el 18 de septiembre de 1997.

destacarse cinco aportaciones. En primer lugar, este trabajo realiza una contribución a la literatura de relaciones internacionales al demostrar cómo encaja el derecho internacional en una política de intereses nacionales, trascendiendo así la antigua dicotomía entre realismo y liberalismo. A este respecto, es importante mencionar que la posición realista ha sido sujeta a malinterpretaciones y en realidad asigna un mayor valor al derecho internacional del que originalmente se cree. Por ejemplo, Hans Morgenthau y E. H. Carr, dos de los realistas más prominentes, coinciden en el papel sustancial del derecho como factor de estabilidad y continuidad necesario en las relaciones internacionales.²⁶ Ambos autores también concuerdan en que el derecho internacional es una expresión del poder político,²⁷ en la cual, como esta investigación busca demostrar, México (al igual que otros Estados) ha tratado de influir.²⁸

En segundo término, el presente trabajo busca reforzar, con ejemplos concretos, el argumento de que la política exterior de México es esencialmente pragmática: cuando el derecho internacional refleja los intereses nacionales, México participa

²⁶ De acuerdo con Morgenthau, el derecho internacional es indispensable para que exista una mínima noción de orden en las relaciones internacionales; por consiguiente, el derecho internacional ha sido observado casi siempre de manera escrupulosa porque sin él las naciones no tendrían una forma segura de regular sus múltiples formas de contacto. Según Carr, la función esencial del derecho es brindar la estabilidad y regularidad necesarias para toda vida social y política organizada; así, está en el interés de las naciones establecer reglas de conducta que definan claramente los derechos y obligaciones entre ellas. Véase: Hans Joachim Morgenthau, *op. cit.*, pp. 284-285; E.H. Carr, *op. cit.*, pp. 178-179.

²⁷ Sobre este punto, Morgenthau indica que la existencia y operación del derecho internacional depende de dos factores: intereses idénticos o complementarios entre los Estados y la distribución de poder entre ellos. Por su parte, Carr sostiene que la autoridad del derecho internacional deriva de la política del poder; todo sistema legal presupone una decisión política inicial, ya sea implícita o explícita, negociada o impuesta por la fuerza, de quién será la autoridad responsable de elaborar y aplicar la ley. Véase: Hans Joachim Morgenthau, *op. cit.*, pp. 285-286; E.H. Carr, *op. cit.*, pp. 179-180.

²⁸ Bernardo Sepúlveda subraya esta situación: “México busca influir en las normas, los principios y las reglas del juego de la comunidad internacional [...] Puede afirmarse, sin temor a exagerar, que en todos los tratados internacionales celebrados en la postguerra, en foros multilaterales, México ha hecho una aportación importante, y que en muchas ocasiones las normas incorporadas a esos tratados han sido producto del pensamiento jurídico y político de México”. Véase: Bernardo Sepúlveda Amor, “Reflexiones sobre la política exterior de México”, *Foro Internacional*, vol. 24, núm. 96, abril-junio de 1984, p. 410.

activamente en su promoción; cuando derecho e intereses no coinciden, prevalecen los intereses y la práctica mexicana no es congruente con la evolución del derecho.²⁹ Dos implicaciones se derivan del razonamiento anterior. Por un lado, se refuta la percepción generalizada de una política exterior “excepcional” basada únicamente en motivaciones altruistas o morales; México no siempre ha estado a favor del derecho y en ocasiones se ha resistido mucho a él. Por el otro, el derecho internacional ha sido un componente importante de la política exterior mexicana, pero la política exterior no se ha limitado al desarrollo y uso del derecho; como todos los Estados México sigue una política de intereses nacionales, por lo que constantemente busca la forma, tanto por el derecho como por otros medios, de aumentar su capacidad de influencia y su margen de acción en el escenario internacional.

La tercera contribución reside en las categorías desarrolladas para explicar cómo México utiliza el derecho internacional, es decir, las posturas vanguardista y defensiva, así como las actitudes técnica y ambivalente. Dichas categorías pueden ser consideradas como tipos ideales y constituyen una aportación por sí mismas; mediante ellas es posible elaborar un inventario sobre cuándo el país recurre o se aleja del derecho internacional y por qué motivos. De esta forma, se toma la evolución del derecho internacional como un punto de referencia para conocer qué puntos México promueve o no y en función de qué intereses.

El cuarto aporte de este estudio es demostrar por qué el derecho internacional ha permanecido como instrumento de la política exterior, aun cuando no siempre

²⁹ Véase: Ana Covarrubias Velasco, “Los principios...”, *op. cit.*, p. 389.

refleja los intereses mexicanos.³⁰ Cuando derecho e intereses no coinciden, puede haber distancia entre ambos, inconsistencia en la práctica e incluso rompimiento en el discurso, pero nunca habrá una separación total y absoluta por dos razones. Primero, porque México no tiene la necesidad de realizar grandes acciones contrarias al derecho.³¹ Segundo, porque la asimetría de poder con su vecino del norte hace conveniente para México abogar por un Estado de derecho a nivel internacional, donde las controversias sean resueltas por medio de reglas preestablecidas de aplicación general.³² En consecuencia, el derecho internacional se ha mantenido como una herramienta que trae grandes beneficios a un costo relativamente bajo; aunque hay ocasiones en que el país no ha sido congruente con este instrumento.

Finalmente, la quinta contribución de este trabajo consiste en su utilidad práctica. Como indica Ulises Canchola, el derecho internacional es un punto de referencia para enfrentar los retos que plantea un entorno internacional en constante cambio.³³ Por consiguiente, es de gran relevancia examinar las ventajas que México puede obtener mediante la adecuada utilización del derecho internacional. Además, se busca que el debate sobre la formulación de la política exterior no se centre únicamente en cuestiones normativas; es preciso analizar con mayor profundidad cuáles son los

³⁰ Ana Covarrubias menciona esta cuestión en su análisis de los principios de la política exterior mexicana. Véase: Ana Covarrubias Velasco, “Los principios...”, *op. cit.*, p. 389, 420.

³¹ Por ejemplo, por sus limitantes estructurales, México nunca ha tenido ambiciones imperialistas ni la necesidad de iniciar una invasión o agresión militar contra otro país. México viaja en el “carro de la seguridad nacional estadounidense” y no enfrenta amenazas militares directas de otros Estados. Véase, Mario Ojeda, *México: el surgimiento de una política exterior activa*, México, SEP, 1986, pp. 20-21.

³² Salvador Cardona, “La política exterior de México y el derecho internacional”, *Ciencias Políticas y Sociales. Revista de la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales*, UNAM, México, año VIII, núm. 27, enero-marzo de 1962, pp. 28-29.

³³ Canchola Gutiérrez, *op. cit.*, p. 13.

intereses nacionales de México y cuál es la mejor forma de impulsarlos con los medios al alcance del país, particularmente con la fuerza del derecho.

III. Metodología.

La presente investigación emplea un método cualitativo e histórico, basado en estudios de caso y herramientas analíticas de Derecho y Relaciones Internacionales. El uso de este método responde a dos motivos. En primer lugar, lo que se busca es un estudio a profundidad de la forma como México utiliza el derecho internacional, por lo que se analizan cuatro casos en los que las normas internacionales coinciden o no con los intereses de México. El estudio de los cuatro casos revelará, mediante un análisis histórico, el pragmatismo de México en su política exterior; en cada caso se identificarán los factores o variables que influyeron en la actuación mexicana y se determinará su correspondencia con las categorías propuestas en esta investigación.

En segundo término, más que fundarse en una teoría específica la investigación se apoya en herramientas analíticas; el objetivo es trabajar con mayor flexibilidad y compensar las deficiencias de la teoría. Por un lado, se realizará un análisis jurídico para examinar las congruencias o incongruencias entre la evolución del derecho internacional y la práctica mexicana. Por el otro, se empleará el realismo clásico como marco para interpretar la acción internacional de México y sus intereses nacionales. De esta forma, será posible analizar cuándo México utiliza el derecho internacional como herramienta y observar dónde se encuentra México en el orden jurídico internacional, así como

estudiar la racionalidad y lógica de los diferentes gobiernos mexicanos en su interpretación y uso del derecho internacional.³⁴

Es importante mencionar que se emplearon múltiples fuentes para una adecuada aproximación a la realidad histórica de cada caso. Entre las fuentes primarias se encuentran discursos, memorias de destacados diplomáticos, publicaciones periódicas, actas de conferencias internacionales, entrevistas con funcionarios y documentos oficiales procedentes de distintos archivos, particularmente de la obra *“Foreign Relations of the United States”* (FRUS) del Departamento de Estado de Estados Unidos y del “Archivo Histórico Genaro Estrada” de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México. En este último se consultó el archivo particular del embajador Alfonso García Robles, donde se encontró información sobre el Tratado de Tlatelolco y la Convención sobre Ciertas Armas Convencionales (CCAC).³⁵ Entre las fuentes secundarias se utilizaron libros y artículos académicos escritos por prominentes investigadores, diplomáticos y juristas, así como algunos textos clásicos de Relaciones Internacionales.

Ahora bien, como toda investigación, el presente trabajo enfrenta ciertos límites. En primer lugar, sólo analiza la política exterior de un Estado (México) y se trabaja con estudios de caso, por lo que se sacrifica generalización por profundidad. Sin embargo, el examen de los casos elegidos puede contribuir a futuras generalizaciones, ya sea en el

³⁴ Como se señaló anteriormente, el realismo define el interés nacional en términos de poder, pero reconoce que éste varía en función de las circunstancias y puede ser interpretado de distintas maneras por diferentes gobiernos. Por ejemplo, Hans Morgenthau subraya la importancia de ver “cómo está pensando el estadista”. Véase: Hans Joachim Morgenthau, *op. cit.*, p. 5.

³⁵ Los casos sobre la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Penal Internacional se enfocan principalmente en acontecimientos ocurridos a partir de la década de 1990, por lo que no se encontró información pertinente sobre los mismos en los documentos del “Archivo Histórico Genaro Estrada”.

análisis de otros episodios de la política exterior mexicana o en estudios comparados sobre la forma como los Estados emplean el derecho internacional en función de sus intereses nacionales.

La segunda limitante es que el ámbito del derecho internacional y la participación de México en el mismo son campos sumamente extensos. Hay muchos rubros, no examinados en esta investigación, donde fácilmente se puede apreciar la relación entre la política exterior de México y el derecho internacional: derecho del mar, medio ambiente, desarrollo económico, entre otros. En consecuencia, no es posible en este estudio analizar todos los posibles ejemplos, ni elaborar una historia diplomática completa y comprehensiva de la utilización mexicana del derecho internacional.

Por último, este trabajo comparte las deficiencias de las herramientas analíticas empleadas. Por ejemplo, la consideración realista de los Estados como actores racionales unitarios o la concepción de un interés nacional interpretado de distintas formas por sus respectivos gobiernos; el uso de categorías que se asemejan más a tipos ideales que a una representación totalmente exacta de la realidad; una gran cantidad de variables presente en un número relativamente pequeño de casos, y un análisis retrospectivo basado más en la descripción histórica que en las capacidades predictivas de la teoría.

IV. Estructura de la investigación.

La presente tesis se estructura en cuatro capítulos, uno por cada caso. Los dos primeros tratan los episodios de desarme que corresponden a la postura vanguardista, es decir, el

Tratado de Tlatelolco y la Convención sobre la Prohibición de las Minas Antipersonal; los dos últimos analizan los casos de derechos humanos vinculados con la postura defensiva: la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Penal Internacional. Como puede observarse en el cuadro 3, el periodo de estudio varía en cada uno de los casos, aunque se hacen referencias a sus antecedentes y a la situación actual de cada uno.

El primer capítulo analiza la posición del Estado mexicano en la promoción del Tratado de Tlatelolco. El objetivo es demostrar que México adoptó una postura vanguardista y para ello se estudian los motivos que llevaron al país a impulsar la desnuclearización de América Latina. Además, se examina el complejo proceso de negociación del tratado, en el que México mostró una clara actitud técnica al promover diversas fórmulas y mecanismos que permitieron su conclusión exitosa.

En el segundo capítulo se examina la participación de México en la Convención sobre la Prohibición de las Minas Antipersonal, donde el país tuvo una postura vanguardista como uno de los principales promotores del enfoque humanitario y la asistencia para la rehabilitación y reintegración socioeconómica de las víctimas. No obstante, México no ha donado dinero a los programas de acción contras con las minas, aunque ha participado en su seguimiento, y ha mostrado una actitud ambivalente al no adaptar su legislación interna a las disposiciones de la Convención.

El tercer capítulo estudia la postura defensiva de México frente a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cuya competencia contenciosa tardó cerca de 30 años en ser aceptada por el Estado mexicano. De igual forma se discute su actitud

técnica al momento de reconocer esta jurisdicción, la cual se inscribió en un proceso de apertura cautelosa en materia de derechos humanos y vino acompañada de algunas salvaguardias, como la no retroactividad de los casos que podría tratar la Corte y la reserva expresada respecto al artículo 33 constitucional.

En el cuarto capítulo se analiza la participación de México en la negociación del Estatuto de Roma y, sobre todo, su proceso de ratificación. En este caso el país adoptó una postura defensiva con marcadas actitudes técnica y ambivalente. Aunque México había sido un activo promotor de la Corte Penal Internacional fue el país número 100 en ratificar su Estatuto, lo cual hizo con una legislación interna que de hecho constituye una reserva al reconocimiento de la Corte. Además, el proceso de ratificación se caracterizó por un extenso debate entre dos posturas diametralmente opuestas: la primera consideraba la ratificación del Estatuto como una violación a la constitución y una amenaza a la soberanía; la segunda optaba por un rápido reconocimiento de la Corte como expresión del compromiso del país con los derechos humanos.

Finalmente, en las conclusiones se hace una recapitulación donde se describen los elementos de la postura vanguardista o defensiva de México en cada uno de los casos estudiados, así como de sus actitudes técnica y ambivalente. A partir de estos hallazgos se desarrolla una breve reflexión sobre la pertinencia de la hipótesis y sus implicaciones para el análisis de la política exterior mexicana. Esta tesis también contiene una serie de anexos con información complementaria de la investigación y una sección de “Glosario y abreviaturas”, donde está disponible una lista de los términos, acrónimos y definiciones empleados en el presente trabajo.

CAPÍTULO 1

POSTURA VANGUARDISTA

EL TRATADO DE TLATELOLCO

La carrera de armamentos es como un galope en la noche sobre el filo de una montaña, entre el abismo y la tempestad. El equilibrio resultante es el equilibrio del miedo, inestable y precario.

– Luis Padilla Nervo

XII Asamblea General de Naciones Unidas,
3 de octubre de 1957.

En un mundo que demasiado a menudo parece oscuro y ominoso, el Tratado de Tlatelolco brillará como un faro. Ese tratado es una demostración para toda la humanidad de lo que puede lograrse cuando existe la suficiente dedicación y la necesaria voluntad política.

– U Thant

Primera Conferencia General del OPANAL,
2 de septiembre de 1969.

La humanidad enfrenta una elección: detener la carrera armamentista y proceder al desarme o encarar la aniquilación.

– Alfonso García Robles

Discurso de aceptación del Premio Nobel de la Paz,
10 de diciembre de 1982.

Los pocos seres humanos que sobrevivan al primer espanto, y los que hubieran tenido el privilegio de un refugio seguro a las tres de la tarde del lunes aciago de la catástrofe magna, sólo habrán salvado la vida para morir después por el horror de sus recuerdos. La Creación habrá terminado. En el caos final de la humedad y las noches eternas, el único vestigio de lo que fue la vida serán las cucarachas.

– Gabriel García Márquez

Discurso “El cataclismo de Damocles”,
6 de agosto de 1986.

Capítulo 1

Postura Vanguardista El Tratado de Tlatelolco

El presente capítulo examina el papel de México en la promoción del Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe, también conocido como Tratado de Tlatelolco. Como su nombre lo indica, el tratado fue adoptado en la antigua sede de la Cancillería mexicana, en el histórico barrio de Tlatelolco, y estableció la primera Zona Libre de Armas Nucleares (ZLAN) en una región densamente poblada del planeta. El Tratado de Tlatelolco es generalmente considerado como uno de los logros más destacados de la política exterior mexicana, así lo reconoce el Premio Nobel de la Paz otorgado en 1982 al diplomático mexicano Alfonso García Robles, principal promotor del tratado.

Este capítulo se divide en cinco secciones. En la primera se reseñan las principales características del Tratado de Tlatelolco y sus dos Protocolos Adicionales. El segundo apartado examina sus antecedentes, para lo cual se hace una breve historia de la participación de México en el campo del desarme. De igual forma se analizan las diversas iniciativas de desnuclearización presentadas por otros países y el contexto internacional, subrayando el impacto de la crisis de los proyectiles soviéticos en Cuba en octubre de 1962.

La tercera sección describe el proceso de negociación del Tratado de Tlatelolco: la declaración de los cinco presidentes, la resolución 1911 (XVIII) de la Asamblea General de Naciones Unidas y las labores de la Reunión Preliminar sobre la Desnuclearización de

la América Latina (REUPRAL) y la Comisión Preparatoria para la Desnuclearización de la América Latina (COPREDAL). En esta parte también se examina la resistencia que enfrentó el proyecto de desnuclearización y los compromisos que hicieron posible la conclusión del tratado. El cuarto apartado reseña los esfuerzos de México para obtener la firma de los Protocolos Adicionales y las enmiendas que propuso el país para lograr la ratificación de todos los Estados de la región. El Tratado de Tlatelolco alcanzó su plena vigencia en 1995, casi tres décadas después de su apertura a firma, y ha sido ejemplo e inspiración para otros tratados de creación de zonas libres de armas nucleares: Rarotonga, Bangkok, Pelindaba y Semipalatinsk.

En la quinta y última sección se explican las motivaciones detrás de la posición mexicana. El objetivo es demostrar que México adoptó una postura vanguardista porque no enfrentaba un costo considerable y procuraba, en cambio, un beneficio general: alejar a América Latina de los peligros de la carrera armamentista nuclear y poner el ejemplo a las potencias para avanzar en la meta del desarme. En este sentido, el Tratado de Tlatelolco reflejó la vocación pacifista de la política exterior mexicana y respondía a consideraciones de seguridad: el país no tenía armas nucleares ni pensaba desarrollarlas, por lo que su prohibición no afectaba el interés nacional e implicaba algunas ventajas como la certidumbre de una ZLAN y las garantías contenidas en el segundo Protocolo Adicional. Además, el contexto internacional fue propicio para la iniciativa mexicana y ésta no afectaba intereses fundamentales de Estados Unidos.¹

¹ Debe recordarse, como indica Mario Ojeda, que México posee un restringido margen de acción internacional, caracterizado por el dilema de promover sus intereses nacionales sin contravenir demasiado a Estados Unidos. Véase: Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 2001, p. 102.

I. El Tratado de Tlatelolco.

El Tratado de Tlatelolco fue adoptado el 14 de febrero de 1967 y prohíbe el ensayo, uso, fabricación, producción o adquisición, por cualquier medio, de toda arma nuclear en América Latina y el Caribe. El tratado se encuentra en vigor desde el 25 de abril de 1969 y actualmente cuenta con la firma y ratificación de los 33 Estados que conforman la región.² El tratado consta de un preámbulo, 32 artículos, un artículo transitorio y dos protocolos adicionales. El primer protocolo señala la aplicación del tratado en los territorios de América Latina y el Caribe que se encuentren bajo responsabilidad internacional de otros Estados.³ El segundo protocolo subraya el respeto al estatuto de desnuclearización de la región por parte de los Estados oficialmente reconocidos como poseedores de armas nucleares, así como su compromiso de no emplear este tipo de armas contra los Estados parte del tratado.⁴ De igual forma, el tratado establece un organismo autónomo para verificar el cumplimiento de las obligaciones: el Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe (OPANAL), con sede en México.⁵

² Los 33 Estados son: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay, Venezuela. Véase: Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe (OPANAL), *El Tratado de Tlatelolco*, México, 2010, disponible en: <http://www.opanal.org/opanal/Tlatelolco/P-Tlatelolco-e.htm> (consultado el 9 de noviembre de 2010).

³ *Ibid.* El Protocolo Adicional I ha sido firmado y ratificado por los cuatro Estados que *de jure* o *de facto* tienen bajo su jurisdicción territorios en la zona de aplicación del tratado: Estados Unidos, Francia, Holanda y el Reino Unido.

⁴ *Ibid.* El Protocolo Adicional II ha sido firmado y ratificado por los cinco Estados que han sido reconocidos oficialmente por el Tratado de No Proliferación como Estados poseedores de armas nucleares: Estados Unidos, Reino Unido, Francia, República Popular China y Rusia.

⁵ *Ibid.*

II. Antecedentes.

El 29 de abril de 1963 los presidentes de Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador y México, por iniciativa de este último, anunciaron formalmente su disposición de firmar un acuerdo multilateral encaminado a la proscripción de armas nucleares en América Latina. Esta declaración conjunta es considerada como el inicio de un proceso que, cuatro años más tarde, culminaría en la aprobación del Tratado de Tlatelolco.⁶ Sin embargo, dicha declaración no fue el primer precedente de la iniciativa latinoamericana, ni constituyó un esfuerzo aislado de las múltiples propuestas de desarme que México y otros países impulsaron desde los años cincuenta. Así, para una mayor comprensión de los orígenes de la desnuclearización de América Latina, y el papel de México en dicho proceso, es necesario observar los siguientes puntos: la historia de México en el campo del desarme, las iniciativas de desnuclearización presentadas por otros países y el contexto internacional en las primeras décadas de la Organización de Naciones Unidas.

La primera participación de México en el desarme puede remontarse a las Conferencias de La Haya de 1899 y 1907, después de las cuales se apartó de este campo durante poco más de tres décadas. Por un lado, los esfuerzos internacionales en la materia se paralizaron por la carrera armamentista que antecedió a las dos guerras mundiales. Por el otro, el aislamiento internacional que sufrió México a raíz de la Revolución Mexicana consolidó una doctrina diplomática cuya prioridad era la defensa de la soberanía y la no intervención. Para esta doctrina fue difícil en un principio tratar

⁶ Los presidentes latinoamericanos que emitieron la declaración conjunta fueron: Víctor Paz Estenssoro (Bolivia), João Goulart (Brasil), Jorge Alessandri Rodríguez (Chile), Carlos Julio Arosemena (Ecuador) y Adolfo López Mateos (México). Véase: Alfonso García Robles, *La proscripción de las armas nucleares en la América Latina*, México, El Colegio Nacional, 1975, pp. 21-31.

el tema del desarme; se le asociaba con la visión de las grandes potencias sobre su propia seguridad e implicaba imponer límites a la autodeterminación soberana de los países, aun si fuera en aras de la paz universal.⁷

México desarrollaría paulatinamente una intensa actividad en el desarme tras la Segunda Guerra Mundial. El país fue sede de la Conferencia Interamericana de la Guerra y la Paz (Conferencia de Chapultepec) en marzo de 1945 y contribuyó a la creación de Naciones Unidas desde un plano, no de potencia bélica, sino de nación pacifista y defensora de los principios de convivencia internacional: libre autodeterminación, no intervención, igualdad jurídica de los Estados.⁸ Por ejemplo, en sus observaciones al proyecto de Dumbarton Oaks, México coincidía en que el fin del nuevo organismo debía ser “mantener la paz y la seguridad internacionales”, como indicaba el artículo 1 del capítulo I, pero propuso añadir la frase “dentro de un régimen de derecho, de justicia y de equidad”. Las referencias al desarme se hicieron en el capítulo sobre atribuciones de la Asamblea General (capítulo V), en el que México consideraba que dicho órgano debería tener no solamente “*derecho a considerar* los principios generales de cooperación para la conservación de la paz y la seguridad internacionales”, como establecía el texto original, sino “*competencia para tratar* cualquier cuestión que afecte

⁷ Eugenio Anguiano, “México: la diplomacia en torno al desarme”, en Blanca Torres y Gustavo Vega (coords.), *Relaciones Internacionales*. Colección los Grandes Problemas de México, vol. XII, México, El Colegio de México, 2010, pp. 91-94.

⁸ *Ibid.*

la paz y la seguridad internacionales [...] inclusive los principios que rijan el desarme y regulen los armamentos”.⁹

Ahora bien, la participación mexicana en los primeros trabajos de desarme en la ONU fue más bien circunstancial. El país fue elegido como miembro no permanente del Consejo de Seguridad por un año (1946) y, como tal, formó parte de la recién creada Comisión de Energía Atómica.¹⁰ No obstante, las propuestas de la Comisión no prosperaron por desacuerdos entre los Estados Unidos y la Unión Soviética, mismos que sólo se agudizarían con el inicio de la Guerra Fría.¹¹

La gestación del conflicto bipolar tendría una importante influencia en la actitud de México frente al desarme. Es interesante notar que las preocupaciones del país en Naciones Unidas se vinculaban originalmente con la necesidad de eliminar la guerra, reglamentar el uso del veto y lograr la conclusión de todos los acuerdos de paz, sin mayor referencia a las armas nucleares.¹² Sin embargo, en agosto de 1949 la Unión Soviética detonaría su primer explosivo atómico, lo que llevaría a México a proponer, un

⁹ Véase el documento “Observaciones mínimas de México sobre el proyecto de Dumbarton Oaks”, en Olga Pellicer (comp.), *Voz de México en la Asamblea General de la ONU*, 2a. ed., vol. I, México, SRE-IMR, 2009, pp. 24-26. Las cursivas son mías.

¹⁰ La Comisión de Energía Atómica fue creada por la resolución 1 (I) del 24 de enero de 1946, bajo el tema “Establecimiento de una comisión para tratar los problemas planteados por el descubrimiento de la energía atómica”. Es preciso mencionar que se trató de la primera resolución en la historia de la Asamblea General y que fue aprobada en forma unánime por los entonces 51 miembros de la ONU. Dicha Comisión sería conformada por los entonces 11 miembros del Consejo de Seguridad, más Canadá, cuando no fuera miembro del Consejo. Véase: Miguel Marín Bosch, “Seis décadas de negociaciones multilaterales de desarme”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 75, marzo-junio de 2005, pp. 16-17.

¹¹ *Ibid.*, pp. 17-19. La idea de Estados Unidos era crear un sistema internacional de control y verificación del uso pacífico de la energía nuclear, el cual tendría que funcionar eficazmente para que el gobierno estadounidense estuviera dispuesto a eliminar sus armas nucleares. En contraste, la Unión Soviética consideraba que para la creación de dicho sistema era necesario suscribir primero un tratado para la eliminación total de las armas atómicas. En otras palabras, para Estados Unidos la seguridad debía preceder al desarme y para la Unión Soviética el desarme era condición indispensable para la seguridad.

¹² Véanse los discursos “Los peligros de la Posguerra” y “El arca de la paz y la llave del veto”. El primero fue pronunciado el 24 de octubre de 1946, por Francisco Castillo Nájera, durante la I Asamblea General de Naciones Unidas. El segundo fue leído por Jaime Torres Bodet en la II Asamblea General, el 17 de septiembre de 1947. Ambos discursos se encuentran en: Olga Pellicer, *op. cit.*, pp. 35-44.

mes después, la conclusión de un acuerdo para el control internacional efectivo de la energía nuclear.¹³ Fue a partir de ese momento que la diplomacia mexicana hizo del desarme uno de sus temas prioritarios, tendencia que se mantendría en los años cincuenta y sesenta. En palabras de un funcionario conocedor del tema “el representante de México, Luis Padilla Nervo, tomó la bandera del desarme y llegó a ser considerado en la ONU como el gran oráculo en la materia”.¹⁴

De esta forma, en la década de los cincuenta México realizó diversas exhortaciones para evitar una desenfrenada carrera de armamentos nucleares, a la vez que denunció doctrinas militares como la “represalia masiva” o la “disuasión múltiple” que contemplaban el uso de dichas armas.¹⁵ Desde la perspectiva mexicana, lo único que podía esperarse de la carrera armamentista era la extinción de la humanidad:

[L]as grandes potencias han encontrado métodos de guerra y elaborado instrumentos de destrucción de tal magnitud, que el uso de esas armas aseguraría no solamente el mutuo aniquilamiento sino la extinción, en nuestro mundo, de la civilización y de la humanidad [...] Es urgente intentar de nuevo la negociación y buscar el acuerdo en la cuestión del control internacional de la energía atómica y otras armas de destrucción en masa; en la limitación y reducción de fuerzas armadas y de armamentos de toda clase.¹⁶

La idea de que es posible mantener dentro de los límites de una región guerras parciales con armas nucleares pequeñas es un concepto engañoso de incalculable peligrosidad. La carrera de armamentos es como un galope en la noche sobre el filo de una montaña, entre el abismo y la tempestad. El equilibrio resultante es el equilibrio del miedo, inestable y precario.¹⁷

¹³ Olga Pellicer, “Introducción” en *Ibid.*, p. XXI. Véase también el discurso de Luis Padilla Nervo: “El mantenimiento de la paz mediante negociaciones entre las grandes potencias”, pronunciado el 26 de septiembre de 1949 en la IV Asamblea General de Naciones Unidas. Disponible en: *Ibid.*, pp. 53-56.

¹⁴ Entrevista con un funcionario conocedor de las negociaciones del Tratado de Tlatelolco, jueves 17 de marzo de 2011, Polanco, México, D.F.

¹⁵ Olga Pellicer, “Introducción” en Olga Pellicer, *op. cit.*, pp. XXI-XXIII. La “represalia masiva” consistía en que Estados Unidos respondería con armas nucleares a un intento expansionista soviético en Europa. La “disuasión múltiple” implicaba la posibilidad de recurrir a ataques nucleares “parciales” y “localizados” en guerras regionales.

¹⁶ “La libertad se defiende ejercitándola”, discurso de Luis Padilla Nervo en la VIII Asamblea General de Naciones Unidas, 28 de septiembre de 1953, en *Ibid.*, pp. 65-66.

¹⁷ “Un destino común: paz, desarme y desarrollo”, discurso de Luis Padilla Nervo en la XII Asamblea General de Naciones Unidas, 3 de octubre de 1957, en *Ibid.*, p. 84.

Otro tema de gran interés para México fue la necesidad de suspender los ensayos nucleares, no sólo porque se le consideraba la única forma de detener la carrera armamentista, sino por la contaminación radioactiva que podrían causar las explosiones experimentales. Para el país era muy importante que se estudiara científicamente el efecto ambiental de dichos ensayos, ya que los campos de ensayo estadounidenses estaban próximos a territorio mexicano.¹⁸ Así, el 3 de diciembre de 1955 México apoyó la resolución 913 (X) de la Asamblea General, con la cual se creó un Comité Científico de 15 Estados –del que México formó parte– para estudiar los efectos de las radiaciones atómicas.¹⁹ Dos años más tarde, el país sostuvo la tesis de que era obligación de todos los Estados evitar la contaminación provocada por los ensayos nucleares:

Aun cuando las explosiones se lleven a cabo en alta mar o en el territorio de un Estado, y aun cuando no haya todavía una regla internacional expresamente aplicable, puede sostenerse que existe responsabilidad internacional del Estado cuando dichas explosiones causen daños a la población o al territorio de otros Estados.²⁰

A los ensayos atómicos y la carrera armamentista se sumaba el peligro de la diseminación de armas nucleares a cada vez más Estados. Estas no eran preocupaciones exclusivas de México y desde 1956 circularon varias propuestas para la creación de Zonas Libres de Armas Nucleares (ZLAN) en diversas regiones del mundo (ver cuadro 4). Además, en la Asamblea General de la ONU se emitieron múltiples resoluciones para tratar los temas mencionados. Por ejemplo, las resoluciones 1576 (XV) y 1665 (XVI), que

¹⁸ “30 años del Tratado de Tlatelolco. Introducción”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 50, primavera-verano de 1996, p. 11.

¹⁹ Alfonso García Robles, *La proscripción...*, *op. cit.*, p. 13. El Comité Científico de las Naciones Unidas para el estudio de los efectos de las radiaciones atómicas sometió su primer reporte a la Asamblea General en 1958, en dicho reporte concluyó lo siguiente: “La contaminación del ambiente con radiactividad resultante de las explosiones de armas nucleares incrementa cada vez más los niveles de radiación en el mundo. Esto origina riesgos nuevos y en gran parte desconocidos para las poblaciones de hoy y del futuro”.

²⁰ Discurso “Un destino común: paz, desarme y desarrollo”, en Olga Pellicer, *op. cit.*, p. 85.

exhortaban a la no difusión de armas nucleares, o la resolución 1762 (XVII), que condenó todos los ensayos nucleares y ordenó su cese antes del 1 de enero de 1963.²¹

En relación con las propuestas, cabe destacar que Brasil planteó la desnuclearización de América Latina antes que México. Esto ocurrió durante el mandato del Presidente Kubitschek (1956 – 1961). Sin embargo, la propuesta final de la nación amazónica se dio hasta 1962. El gobierno mexicano no había reaccionado positivamente a este proyecto por considerar que era preferible un acuerdo mundial de desarme al ser éste una responsabilidad que correspondía principalmente a las grandes potencias.²² El suceso que modificaría la postura mexicana fue la crisis de los proyectiles soviéticos en Cuba de 1962, acontecimiento que impulsó a México a tomar el liderazgo de la iniciativa latinoamericana. También debe mencionarse que el destacado papel que México desempeñó en el proyecto de desnuclearización surgió, en parte, porque los demás países latinoamericanos aceptaron su liderazgo, asimismo, Brasil no le disputó esa posición. La principal explicación a la modificación de la postura brasileña se debe a que ese país sufrió un golpe militar que transformó la visión de los dirigentes brasileños respecto al desarme. De tal suerte que autores como el Eugenio Anguiano señalan que, de no haber sido derrocado el gobierno de João Goulart, el Tratado de Tlatelolco, actualmente se llamaría “Tratado de Itamaraty”.²³

²¹ Alfonso García Robles, *La proscripción...*, *op. cit.*, pp. 12-14.

²² Mónica Toussaint, *Antonio de Icaza: la alegría de servir*, México, SRE-IMR (Historia Oral de la Diplomacia Mexicana, vol. 5), 2009, pp. 56-57.

²³ Eugenio Anguiano, “México: la diplomacia en torno al desarme”, *op. cit.*, p. 110.

III. El proceso de negociación.

El Tratado de Tlatelolco fue resultado de un lento y complicado proceso que se extendió a lo largo de cuatro años, desde la declaración conjunta de 1963 hasta la adopción del tratado en 1967. Las negociaciones dejaron ver la presencia de importantes desacuerdos, por lo que se requirió de un esfuerzo emprendedor e imaginativo para impulsar la desnuclearización en América Latina.²⁴ A este respecto debe recordarse que si bien el Tratado de Tlatelolco estableció la primera ZLAN en un área densamente poblada del planeta, no fue la primera ni la única propuesta de su tipo.²⁵

De esta forma, “los latinoamericanos no inventamos la rueda, pero sí fuimos los primeros en ponerla a rodar”.²⁶ El primer paso fue la declaración conjunta del 29 de abril de 1963, en la que los presidentes de Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador y México, por iniciativa de este último, anunciaron formalmente su disposición de firmar un acuerdo multilateral encaminado a la proscripción de armas nucleares en América Latina. Meses más tarde, tras haber obtenido el respaldo de la Asamblea General de Naciones Unidas,²⁷ la Cancillería mexicana inició consultas con los demás Estados latinoamericanos. Producto de estas consultas se llevó a cabo la Reunión Preliminar para la Desnuclearización de la América Latina (REUPRAL), que tuvo lugar en México del

²⁴ Mónica Serrano, “El Tratado de Tlatelolco: la contención de la amenaza nuclear en América Latina”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 50, primavera-verano de 1996, pp. 34-35.

²⁵ Perla Carvalho, “El Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 75, marzo-junio de 2005, pp. 72-73. Véase el Cuadro 7 en el Anexo I.

²⁶ Enrique Román Morey, “El Tratado de Tlatelolco, un ejemplo para la creación de nuevas zonas libres de armas nucleares”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 50, primavera-verano de 1996, p. 58.

²⁷ Es importante resaltar que al respecto se aprobó la resolución 1911 (XVIII) en la Asamblea General de Naciones Unidas, cuya negociación no estuvo exenta de dificultades. La más relevante fue la inquietud de que la ZLAN latinoamericana sentara un precedente que impulsara el establecimiento de otras zonas similares en regiones menos propicias para ello, como en Europa Central. Véase: Alfonso García Robles, *La proscripción...*, *op. cit.*, pp. 41-43.

23 al 27 de noviembre de 1964. En esta reunión se aprobaron dos resoluciones: la primera definió el término “desnuclearización”, precisando que debía entenderse como “la ausencia de armas nucleares” y no como la prohibición del uso pacífico del átomo; la segunda creó la Comisión Preparatoria para la Desnuclearización de la América Latina (COPREDAL).²⁸

La decisión de establecer la COPREDAL hizo posible la colaboración de Estados como Argentina y Brasil, que albergaban aspiraciones nucleares. Es importante subrayar que la postura de ambos países respondía no sólo a consideraciones de seguridad, sino a preocupaciones económicas y energéticas. En este sentido, la comisión permitió a los dos Estados participar en la definición del tratado y expresar sus inquietudes. La COPREDAL desempeñó otras tareas importantes, como la activa búsqueda de contactos diplomáticos, la redacción de las primeras versiones del tratado y la definición del papel que tanto las potencias nucleares, como aquellas con responsabilidades territoriales en la región, debían desempeñar en la desnuclearización de América Latina.²⁹

Las sesiones de la COPREDAL se organizaron en cuatro rondas de negociaciones. La primera se llevó a cabo en 1965, con el objetivo de analizar temas complejos como el alcance geográfico de la ZLAN, los posibles mecanismos de verificación y la negociación de garantías de seguridad con las potencias nucleares, los cuales se trataron en tres grupos especializados. Para el verano de ese mismo año, cuando tuvo lugar la segunda ronda de negociaciones, el número de participantes y observadores había aumentado

²⁸ Alfonso García Robles, “México y el desarme”, en *Política exterior de México: 175 años de historia*, vol. 4, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1985, pp. 38-39.

²⁹ Mónica Serrano, *op. cit.*, pp. 37-44.

considerablemente (ver cuadro 5 en el Anexo I). La magnitud del apoyo internacional vino a reforzar el liderazgo mexicano; su iniciativa para la proscripción regional de armas nucleares contó con el aval de las superpotencias y un amplio respaldo de la ONU.³⁰

Durante la tercera ronda de la COPREDAL, en 1966, se hizo evidente la división de las delegaciones en dos grandes bloques. El primero estaba encabezado por Brasil, país que buscaba demorar el curso de las negociaciones para evitar la adopción de un tratado inflexible. Así, los problemas suscitados por la participación de Cuba, la obtención de las garantías de seguridad negativa y la negociación del derecho a pruebas nucleares pacíficas fueron vistos por este país como instrumentos útiles para defender sus intereses particulares. En contraste, la coalición liderada por México mostró una mayor flexibilidad y una clara disposición para lograr una pronta conclusión del tratado.³¹

El enfrentamiento fue finalmente resuelto gracias al esfuerzo constructivo e ingenioso de la delegación mexicana, la cual tuvo que generar un consenso en torno a la no proliferación nuclear y conciliar intereses diversos en acuerdos institucionales aceptables para todos, tanto los Estados latinoamericanos como las potencias nucleares.³² En este sentido, Alfonso García Robles señala que muchas de las controversias en los debates internacionales se derivan de cuestiones semánticas, más

³⁰ Estados Unidos apoyó el proceso de forma discreta, pero firme. La Unión Soviética se distanció de la posición cubana y manifestó su respaldo a la creación de la ZLAN. La Asamblea General de Naciones Unidas aprobó la Resolución 1911 (XVIII), en la que exhortó a los Estados latinoamericanos a estudiar las medidas que conviniera acordar para lograr el propósito de la desnuclearización. De igual forma, William Epstein, director de la división de desarme de la Secretaría General de la ONU, supervisó la elaboración del primer borrador del Tratado de Tlatelolco. Véase: Alfonso García Robles, "México y el desarme", *op. cit.*, p. 38; Mónica Serrano, *op. cit.*, pp. 37-38.

³¹ Mónica Serrano, *op. cit.*, pp. 38-39.

³² *Ibid.*, pp. 39-40.

que de sustancia. Por consiguiente, “uno de los mayores obstáculos [...] consistió en encontrar una terminología suficientemente ambigua, que permitiese a los países que sostenían las dos principales corrientes de opinión que se pusieron de manifiesto sobre el particular, interpretarla sin menoscabo alguno de sus respectivas posiciones”.³³

Hay tres ejemplos de los compromisos que hicieron posible la conclusión del Tratado de Tlatelolco. En primer lugar, el artículo 28 establece un régimen *sui generis* para el inicio de su vigencia. Por un lado, se adoptó la fórmula brasileña, según la cual el tratado sólo entraría en vigor cuando todos los Estados lo hubieran ratificado. No obstante, el mismo artículo 28 permite a cada Estado entregar una “dispensa de requisitos” al momento de ratificar, o después; esta dispensa significa que dicho Estado acepta que, para él, ya entró en vigor el tratado. En consecuencia, aunque no hayan ratificado todos los Estados, éste se encuentra vigente para aquellos que han entregado la dispensa.³⁴ Por otro lado, el tratado se apoya en un principio contenido en el artículo 18 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, el cual indica que los Estados signatarios tienen la obligación de no frustrar el objeto y fin de un tratado antes de su entrada en vigor. De esta forma, los Estados que no entregaban la dispensa, pero que ya habían firmado o ratificado el Tratado de Tlatelolco, no podían realizar ningún acto que frustrara su finalidad, es decir, debían abstenerse de construir, poseer, recibir o utilizar armas nucleares.³⁵

³³ Alfonso García Robles, “México y el desarme”, *op. cit.*, p. 47.

³⁴ Antonio Stempel Paris, “El Tratado de Tlatelolco, 20 años después. Evolución y perspectivas”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 15, abril-junio de 1987, pp. 12-13.

³⁵ *Ibid.* Es importante precisar que la Convención de Viena se basa en principios de derecho internacional general, por lo que su observancia es obligatoria para todos los Estados.

Una segunda concesión fue la aceptación tácita del derecho a realizar pruebas nucleares pacíficas, lo cual fue necesario para la incorporación de Argentina y Brasil al tratado.³⁶ Así, el artículo 18 permite a los Estados “realizar explosiones de dispositivos nucleares con fines pacíficos”, pero establece condiciones muy estrictas para el desarrollo de estas pruebas. Las explosiones pacíficas pueden realizarse siempre que no contravengan las disposiciones de los artículos 1 y 5,³⁷ por lo que sólo podrían llevarse a cabo en caso de que se llegara a inventar un explosivo nuclear que no pudiera ser empleado como arma.³⁸

La tercera fuente de desacuerdo fue el transporte de armamento nuclear dentro de la ZLAN. Mientras Argentina se inclinaba por la prohibición total del transporte de armas nucleares, Estados Unidos insistía en que no se vieran afectados sus derechos internacionales de tránsito. Por lo tanto, en el texto final se subrayó la prohibición de las partes de transportar armas nucleares, pero también se concluyó que es derecho de cada país decidir la autorización o no del tránsito de buques portadores de estas armas. En otras palabras, quedó proscrito el transporte, pero no necesariamente el tránsito.³⁹

La negociación de estos compromisos abrió el tratado a interpretaciones diversas que hicieron posible su conclusión y la permanencia de aquellos Estados que no

³⁶ Mónica Serrano, *op. cit.*, p. 39.

³⁷ El artículo 1 establece el compromiso de utilizar el material nuclear con fines exclusivamente pacíficos y prohíbe el ensayo, uso, fabricación, producción o adquisición, por cualquier medio, de toda arma nuclear. El artículo 5 define “arma nuclear” como todo artefacto que sea susceptible de liberar energía nuclear en forma no controlada y que tenga un conjunto de características propias del empleo con fines bélicos.

³⁸ Perla Carvalho, *op. cit.*, pp. 74-75.

³⁹ Mónica Serrano, *op. cit.*, pp. 38-39. Véase también: Miguel Marín Bosch, “Estatus de las nuevas potencias nucleares frente a los tratados que establecen zonas libres de armas nucleares”, *El Tratado de Tlatelolco. Memoria de su cuarenta aniversario*, México, SRE-IMR, 2008, pp. 115-116.

estaban convencidos de las ventajas de la desnuclearización.⁴⁰ De este modo, en la cuarta ronda de negociaciones de la COPREDAL se aprobó el documento final. El Tratado de Tlatelolco se abrió a firma el 14 de febrero de 1967 y fue inmediatamente suscrito por 14 de los 21 Estados miembros de la comisión.⁴¹

Ahora bien, de acuerdo con documentos del Departamento de Estado, el gobierno estadounidense apoyó la desnuclearización de América Latina por cuatro motivos: primero, para ser identificado con un esfuerzo significativo de desarme en el hemisferio; segundo, para poder influir sobre el tratado y asegurar su implementación de manera favorable a sus intereses; tercero, para que el mayor número posible de Estados latinoamericanos ratificara el tratado y, cuarto, para obtener el apoyo de estos Estados en las negociaciones del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (TNP).⁴² En este sentido, el gobierno estadounidense respaldó la iniciativa mexicana y firmó los Protocolos Adicionales I y II del Tratado de Tlatelolco.⁴³

En el caso del primer protocolo, Washington se mostró dispuesto a incluir la base de Guantánamo y la zona del Canal de Panamá dentro de la ZLAN, pero no aceptó la incorporación de Puerto Rico y las Islas Vírgenes. Respecto al segundo protocolo, el presidente Johnson realizó consultas con el Congreso estadounidense⁴⁴ y condicionó su

⁴⁰ Mónica Serrano, *op. cit.*, pp. 39-40.

⁴¹ Alfonso García Robles, "México y el desarme", *op. cit.*, p. 39. Véase Cuadro 5.

⁴² Departamento de Estado de Estados Unidos, "Memorandum from Secretary of State Rusk to President Johnson", *Foreign Relations of the United States (FRUS)*, vol. XI, documento 226, 12 de febrero de 1968, disponible en: <http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1964-68v11/d226> (consultado el 20 de septiembre de 2010). Las observaciones sugeridas en este memorándum fueron efectivamente incorporadas en el texto de la declaración interpretativa de Estados Unidos al firmar el Protocolo Adicional II.

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ *Ibid.* Estas consultas eran necesarias porque la ratificación de los Protocolos I y II requería del consentimiento del Senado. La única objeción fue la referencia al desarme general y completo en el

firma a la aceptación latinoamericana de una declaración interpretativa.⁴⁵ De esta forma, aunque los Protocolos Adicionales limitaban la capacidad de respuesta nuclear de Estados Unidos, esto no era considerado peligroso en vista de las excepciones incluidas en la declaración y el compromiso latinoamericano de no adquirir armamento nuclear.⁴⁶

Por su parte, es relevante destacar que el Tratado de Tlatelolco se convirtió en la prioridad de México en cuanto a temas de desarme. Por ejemplo, durante la negociación del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (TNP), el principal objetivo de la delegación mexicana era que este acuerdo internacional no afectara la exitosa conclusión de la iniciativa latinoamericana de desnuclearización. Esto se logró con el artículo VII del TNP, que señala el derecho de los Estados a establecer zonas libres de armas nucleares en sus respectivas zonas geográficas.⁴⁷

Finalmente, debe señalarse que el nombre del Tratado de Tlatelolco tuvo que ser modificado para permitir su aprobación. Esto ocurrió durante el último periodo de sesiones de la COPREDAL y se hizo para evitar cualquier equívoco respecto al alcance de

preámbulo del Tratado de Tlatelolco, pero no tuvo efecto porque había una cláusula similar en el Tratado de Prohibición Parcial de Ensayos Nucleares de 1963, el cual ya había sido firmado y ratificado por Estados Unidos.

⁴⁵ *Ibid.* Esta declaración consta de cinco puntos: dejar en claro que la ratificación del Protocolo II no implica la aceptación estadounidense de cualquier reclamo territorial de los Estados latinoamericanos; enfatizar que dicho protocolo, y el tratado en general, no tendrá efecto sobre los derechos de tránsito de Estados Unidos en América Latina (en particular en lo que se refiere a embarcaciones o aeronaves con armas nucleares); explicar que Washington se reserva el derecho de una respuesta nuclear en caso de sufrir un ataque armado de un Estado latinoamericano que sea asistido por una potencia nuclear, situación en la que dicho Estado violaría el tratado e invalidaría el compromiso estadounidense con el Protocolo II; reiterar la posición de Estados Unidos de que el tratado prohíbe a los Estados parte adquirir explosivos nucleares, aun con fines pacíficos, pero permite a los Estados Unidos llevar a cabo explosiones nucleares pacíficas en cooperación con (o a nombre de) las partes contratantes; y que el gobierno estadounidense dará el mismo trato a los territorios latinoamericanos de los Estados adherentes del Protocolo I que a los territorios de los Estados parte.

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ Ana Covarrubias Velasco y Laura Muñoz, *Manuel Tello: por sobre todas las cosas México*, México, SRE-IMR (Historia Oral de la Diplomacia Mexicana, vol. 3), 2007, p. 64.

la prohibición, aclarando que no se pretendía la desnuclearización civil, sino sólo la militar. De esta forma, el nombre que originalmente se había pensado dar al Tratado – Tratado de Desnuclearización de la América Latina– fue modificado por el de “Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina”.⁴⁸

IV. Universalización del tratado y situación actual.

El Tratado de Tlatelolco entró en vigor el 25 de abril de 1969, pero su instrumentación universal no se alcanzó sino hasta el 25 de marzo de 1995. Para lograr este objetivo fueron necesarias tres décadas de construcción de confianza en torno al régimen multilateral de desnuclearización en América Latina. Entre los esfuerzos realizados sobresalen la labor del OPANAL, la actividad diplomática de México para obtener las ratificaciones del segundo protocolo adicional y las enmiendas realizadas al tratado.

En primer lugar, la decisión de crear un organismo responsable de la ejecución del acuerdo reflejó la convicción de los Estados latinoamericanos de institucionalizar sus compromisos y reforzar la credibilidad de la norma de no proliferación nuclear. A lo largo de tres décadas, el OPANAL aseguró el cumplimiento del tratado y desempeñó un papel clave como medio de comunicación, conciliación de intereses y, sobre todo, de presión diplomática, con lo que creó las condiciones necesarias para desarrollar energía nuclear pacífica en un marco de relativa estabilidad. A pesar de sus limitaciones, el consenso regional a favor de la desnuclearización alentó la participación de todos los Estados y aumentó los costos de eventuales violaciones. Así, la certidumbre creada por

⁴⁸ Alfonso García Robles, *La proscripción...*, *op. cit.*, p. 90.

el OPANAL generó una atmósfera propicia para que Argentina y Brasil redefinieran sus percepciones sobre la opción nuclear.⁴⁹

En segundo término, desde las negociaciones en la COPREDAL México realizó importantes gestiones para lograr la adhesión de las potencias nucleares al Protocolo Adicional II del Tratado de Tlatelolco. Estados Unidos y Reino Unido fueron los primeros Estados en firmar y ratificar dicho protocolo, posteriormente les seguirían Francia, China y la entonces Unión Soviética.⁵⁰ La obtención de estas ratificaciones fue producto de una intensa actividad diplomática a lo largo de la década de los setenta.⁵¹ Particular valor tuvieron las adhesiones de Francia y China, países que en aquel momento no formaban parte del TNP.⁵²

No obstante, la adhesión más difícil fue la de Unión Soviética, que públicamente se manifestaba a favor de la Zona Libre de Armas Nucleares pero se mostraba reticente a firmar el Protocolo Adicional II del Tratado de Tlatelolco.⁵³ En este caso, Alfonso García Robles incluso recomendó al presidente Díaz Ordaz posponer la firma de los Estados

⁴⁹ Mónica Serrano, *op. cit.*, pp. 40-44. El sistema de verificación y control del Tratado de Tlatelolco era originalmente visto por Argentina y Brasil como una limitante a su desarrollo tecnológico nuclear. No obstante, ambos países dejaron clara su preferencia por el régimen del OPANAL sobre el marco discriminatorio del TNP. El sistema de Tlatelolco resultó sumamente útil para la contención de la rivalidad nuclear entre estos dos países, quienes posteriormente establecieron la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control (ABACC) y terminaron por renunciar abiertamente a toda ambición nuclear de carácter militar.

⁵⁰ Las fechas de firma y ratificación se pueden consultar en el Cuadro 6 del Anexo I.

⁵¹ Carlos Rico, “Hacia la Globalización”, en Blanca Torres (coord.), *México y el Mundo. Historia de sus relaciones exteriores*, vol. VIII, México, El Colegio de México, 2010, pp. 34-39, 76, 83, 106, 154.

⁵² Mónica Serrano, *op. cit.*, p. 42.

⁵³ La Unión Soviética sostenía que no podía firmar el Protocolo II del Tratado de Tlatelolco porque tenía serias dudas de que algunos países de América Latina quisieran renunciar a las armas nucleares. No obstante, había ofrecido respetar el estatuto de desnuclearización de México mediante una declaración unilateral no vinculante. Esta declaración no fue aceptada por el gobierno mexicano al tener un menor alcance jurídico que un instrumento vinculante como era el caso del Protocolo II. Véase: Antonio Carrillo Flores, “Reflexiones y testimonio acerca de la política exterior y la diplomacia mexicana”, en Secretaría de Relaciones Exteriores, *Política Exterior de México: 175 años de historia*, vol. 4, México, Archivo Histórico-diplomático—Cuarta Época, 1985, p. 22.

latinoamericanos en el Tratado de No Proliferación como una forma de presión para obtener la firma de la URSS en el Protocolo II de Tlatelolco.⁵⁴

El tercer paso hacia la universalización del tratado fue el de las enmiendas necesarias para la plena incorporación de Estados como Argentina, Brasil o los países caribeños. El caso más difícil fue el de Cuba, puesto que el régimen de Fidel Castro se había mantenido alejado de los esfuerzos de desnuclearización. No obstante, la posición cubana se modificó desde su ingreso como observador en la XII Conferencia General Ordinaria del OPANAL, en mayo de 1991, en la que condicionó su adhesión a la ratificación del tratado por parte de Argentina, Brasil y Chile.⁵⁵

Las reformas modificaron desde simples detalles hasta temas estructurales del propio tratado. La primera se dio en 1990 y consistió en agregar al título las palabras “y el Caribe”, a fin de dar una denominación apropiada al Tratado de Tlatelolco.⁵⁶ Un año más tarde se enmendó el artículo 25 para permitir el ingreso de los nuevos Estados caribeños: Guyana, Belice, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas. Posteriormente, en 1992, se modificó el sistema de control y verificación para reforzar el carácter confidencial de los informes entregados por los Estados miembros, así como establecer el mecanismo para que el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) fuera el encargado de intervenir en las inspecciones especiales.⁵⁷

⁵⁴ “Memorándum para Acuerdo Superior, Secretaría de Relaciones Exteriores [firmado por Alfonso García Robles]”, viernes 21 de junio de 1968. *Archivo Histórico Genaro Estrada*, Archivos Particulares: Alfonso García Robles, Libro 22, 188 f, año 1968, Acervo Histórico-Diplomático de la Secretaría de Relaciones Exteriores, pp. 1-2, 5-8.

⁵⁵ Mónica Serrano, *op. cit.*, pp. 38-42.

⁵⁶ Enrique Román, *op. cit.*, pp. 55-56. Debe recordarse que el nombre original del Tratado de Tlatelolco era “Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina” (sin incluir “y el Caribe”).

⁵⁷ *Ibid.*

Las enmiendas anteriormente descritas permitieron que Argentina, Brasil y Chile ratificaran el Tratado de Tlatelolco entre enero y mayo de 1994, lo cual allanó el camino para que Cuba lo suscribiera en marzo de 1995. De esta forma, tras casi treinta años de esfuerzos cerró el ciclo de universalización con la suscripción de los 33 Estados de América Latina y el Caribe, al igual que con la plena vigencia de los dos Protocolos Adicionales.⁵⁸

El Tratado de Tlatelolco es sin duda uno de los mayores logros de la política exterior de México, así como la manifestación más destacada de la iniciativa y vocación mexicanas en el campo del desarme.⁵⁹ Entre sus contribuciones sobresalen las siguientes: el mérito de haber mantenido a América Latina y el Caribe al margen de la carrera armamentista nuclear; la contribución económica y social de la proscripción de armas nucleares en una zona densamente habitada del planeta; la proyección y sentido del reconocimiento del derecho, debidamente controlado, al uso pacífico de la energía nuclear; el aporte conceptual de la idea de la creación de zonas libres de armas nucleares y, sobre todo, el exitoso ejemplo de la iniciativa latinoamericana.⁶⁰

El Tratado de Tlatelolco ha inspirado la creación de otras ZLAN como es el caso de los tratados de Rarotonga, Bangkok, Pelindaba, Semipalatinsk y el Estado libre de

⁵⁸ *Ibid.* El Protocolo Adicional II alcanzó su plena vigencia desde 1979. El Protocolo Adicional I en 1992. No obstante, debe mencionarse que el tratado aún enfrenta retos importantes como obtener la adhesión de los Estados en el umbral nuclear (India, Pakistán, Israel) al segundo Protocolo Adicional. Véase: Miguel Marín Bosch, “Estatus de las nuevas...”, *op. cit.*, pp. 115-117.

⁵⁹ Bernardo Sepúlveda Amor, “Reflexiones sobre la política exterior de México”, *Foro Internacional*, vol. 24, núm. 96, abril-junio de 1984, p. 410.

⁶⁰ Héctor Gros Espiell, “Contribución del Tratado de Tlatelolco al desarme nuclear y la no proliferación”, *El Tratado de Tlatelolco. Memoria de su cuarenta aniversario*, México, SRE-IMR, 2008, pp. 46-47. La relevancia de Tlatelolco le valió el otorgamiento del Premio Nobel de la Paz al diplomático mexicano Alfonso García Robles, quien recibió el premio en 1982 junto con la sueca Alva Reimer Myrdal.

armas nucleares de Mongolia.⁶¹ Estas zonas desnuclearizadas se convirtieron en uno de los medios más adecuados para superar la parálisis del TNP y avanzar en el desarme nuclear ante la imposibilidad de mayores compromisos por parte de las potencias.⁶² Actualmente las ZLAN en el mundo abarcan 115 Estados y conforman un territorio combinado de 84 millones de kilómetros cuadrados (56% de la superficie del planeta) que cubre aproximadamente a una tercera parte de la población mundial.⁶³

V. Explicación de la postura de México.

Los intereses de México en torno al Tratado de Tlatelolco son amplios y diversos, generalmente se relacionan con su vocación pacifista, o con cuestiones de seguridad, y pueden resumirse en siete puntos. En primer lugar, es interesante notar que México, a pesar de contar con la capacidad para su desarrollo,⁶⁴ nunca ha tenido armas nucleares ni ha manifestado el deseo de poseerlas; esto se debe principalmente a su situación geopolítica. Como señala Mario Ojeda, México no enfrenta amenazas militares directas por encontrarse dentro del paraguas de seguridad de Estados Unidos.⁶⁵ De igual forma,

⁶¹ Ver Cuadro 7, del anexo I.

⁶² Arturo Sotomayor Velázquez, *México en el TNP en momentos de cambio*, Tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales, México, ITAM, 1997, p. 32.

⁶³ Nuclear Threat Initiative (NTI), *Nuclear-Weapon-Free-Zone Tutorial*, Washington, D.C., actualizado al 5 de mayo de 2011, disponible en: http://www.nti.org/h_learnmore/nwftutorial/index.html (consultado el 15 de junio de 2011).

⁶⁴ El embajador Sergio González Gálvez cita un estudio de los años sesenta, elaborado por la Asociación para las Naciones Unidas de Estados Unidos (UNA-USA por sus siglas en inglés) y titulado "*Stopping the spread of nuclear weapons*", que sitúa a México como una de las naciones que contaba con los recursos y plutonio suficientes para fabricar una bomba atómica. Véase: Sergio González Gálvez, "Cuarenta y un aniversario del Tratado de Tlatelolco", *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 84, octubre de 2008, pp. 140-141.

⁶⁵ Por un lado, pocos países estarían dispuestos a atacar militarmente al vecino directo de la potencia hegemónica. Por el otro, México es demasiado débil para pelear una guerra contra Estados Unidos y demasiado poderoso para temer a los países Centroamericanos. Además, el gobierno norteamericano ya no plantea un desafío militar o expansionista para México: la relación entre ambos es más de dependencia

desde la Segunda Guerra Mundial, México ha buscado evitar cualquier acción que provoque una intervención o imposición de su vecino del norte,⁶⁶ misma que podría producirse en caso de que el país buscara producir o adquirir armamento nuclear. Sin embargo, esta situación geopolítica le generaba también una serie de riesgos a México. Los primeros ensayos nucleares que realizó Estados Unidos fueron cerca de su territorio, lo cual implicaba amenazas para la población que vivía en la zona fronteriza. Los riesgos se incrementaron después de que la Unión Soviética obtuviera su primera bomba atómica, ya que la posibilidad de un ataque nuclear a territorio estadounidense implicaba serias consecuencias para México.⁶⁷ Por otro lado, mediante la propuesta de desnuclearización se evitó que América Latina se convirtiera en un destino potencial de los desechos radioactivos estadounidenses.

El segundo factor, quizá el más importante, fue el impacto de la crisis de los proyectiles soviéticos en Cuba sobre la actitud mexicana frente al desarme. Durante los primeros años de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), México consideraba comprometedor e incluso arriesgado participar activamente –más allá de discursos y exhortaciones– en el tema del armamento nuclear; la estrategia consistía en evitar a toda costa caer en la dinámica del conflicto bipolar y se veía el desarme nuclear como

(o interdependencia asimétrica) que de competencia o rivalidad. Véase: Mario Ojeda, *México: el surgimiento de una política exterior activa*, México, SEP, 1986, pp. 20-21.

⁶⁶ Soledad Loaeza sostiene este argumento al estudiar el peso de la influencia norteamericana sobre las reformas políticas del presidente Manuel Ávila Camacho: “el cambio político interno es un movimiento preventivo, una reacción defensiva o una estrategia de supervivencia ante la amenaza de una imposición desde el exterior”. Véase: Soledad Loaeza, “En la frontera de la superpotencia. La inmediata Posguerra y el primer reformismo mexicano 1944-1946” en Gustavo Vega Cánovas (coord.), *Alcances y límites de la política exterior de México ante el nuevo escenario internacional: ensayos en honor de Mario Ojeda*, México, El Colegio de México, 2009, p. 140.

⁶⁷ “30 años del Tratado de Tlatelolco. Introducción”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 50, primavera-verano de 1996, pp. 10-11.

una responsabilidad especial de las superpotencias.⁶⁸ Sin embargo, la presencia de armas nucleares en Cuba planteó al mundo el peligro de un holocausto nuclear, además de involucrar a América Latina en el conflicto bipolar aunque no fuera parte directa de éste.⁶⁹ México vio los cohetes en Cuba como una amenaza a su seguridad, así como una situación que comprometía políticamente su tácito alineamiento con Estados Unidos.⁷⁰ En consecuencia, después de la crisis, México modificó su posición sobre la urgencia del desarme regional y tomó el liderazgo de la propuesta para la desnuclearización de América Latina.⁷¹

Un tercer elemento es el significado del Tratado de Tlatelolco, tanto en el contexto regional como en la tradición diplomática mexicana. Por un lado, el multilateralismo latinoamericano no es sólo producto de una herencia histórica y cultural común, sino que responde a dos factores: limitar la influencia de Estados Unidos

⁶⁸ Arturo Sotomayor, *op. cit.*, p. 22. Véase también el discurso “Un destino común: paz, desarme y desarrollo”, en Olga Pellicer, *op. cit.*, pp. 75-90.

⁶⁹ Enrique Román Morey, *op. cit.*, p. 53.

⁷⁰ Por un lado, como vecino de Estados Unidos, México se encontraba dentro del alcance de los misiles y, por consideraciones estratégicas, podía ser un blanco en caso de conflicto militar. Por el otro, México debía mostrar su apoyo a Estados Unidos en un asunto fundamental, pero sin respaldar abiertamente una intervención armada en un Estado soberano del hemisferio (Cuba). Así, en la Organización de Estados Americanos (OEA), México apoyó la resolución estadounidense para llevar a cabo el bloqueo naval, pero se abstuvo de votar el párrafo dos, una cláusula que autorizaba el uso de la fuerza para destruir los misiles ya instalados en Cuba. Véase, respecto al primer punto: Alejandro Nadal, “Trayectorias de misiles balísticos internacionales: implicaciones para los vecinos de las superpotencias”, *Foro Internacional*, vol. 30, núm. 117, julio-septiembre de 1989, pp. 93-114; sobre el segundo argumento: Jorge A. Schiavon, “México-Estados Unidos: estabilidad y seguridad a cambio de autonomía”, en Jorge Schiavon, Daniela Spenser y Mario Vázquez Olivera (eds.), *En busca de una nación soberana: relaciones internacionales de México, siglos XIX y XX*, México, SRE-CIDE, 2006, pp. 436-437.

⁷¹ La “crisis de los misiles” inició el 22 de octubre de 1962, tan sólo seis meses después, el 29 de abril de 1963, se emitió la declaración conjunta de los cinco presidentes para proponer la proscripción de las armas nucleares en América Latina. También debe mencionarse que esta crisis intensificó la presión internacional a favor de tratados, foros y mecanismos de control de armamentos, posteriormente inició la *détente* entre Estados Unidos y la Unión Soviética. En consecuencia, no sólo cambió la actitud de México respecto al desarme sino que se amplió su margen de acción internacional en dicho campo. Véase: Arturo Sotomayor, *op. cit.*, pp. 15-22.

y organizar respuestas colectivas ante su desinterés en la región.⁷² En este sentido, la proscripción de las armas nucleares simboliza una decisión soberana de los Estados latinoamericanos, la reafirmación de una política exterior independiente y una clara expresión de rechazo a la intervención extranjera en América Latina.⁷³ Por otro lado, el Tratado de Tlatelolco refleja fielmente los principios de derecho internacional en los que se basa la diplomacia mexicana: renunciar voluntariamente a las armas nucleares refuerza los principios de autodeterminación y proscripción del uso o amenaza del uso de la fuerza; negociar tratados de desarme es congruente con los principios de cooperación internacional y lucha por la paz y seguridad internacionales; finalmente, favorecer el establecimiento de mecanismos de control, inspección y verificación de los usos pacíficos de la energía nuclear es claro ejemplo del principio de solución pacífica de las controversias.⁷⁴

El cuarto punto se relaciona con las garantías de seguridad contenidas en Tlatelolco. El tratado, mediante su Protocolo Adicional II, establece garantías de seguridad de tipo negativo, las cuales consisten en el compromiso jurídico de los Estados nucleares de no amenazar o usar armas de este tipo contra los países que no las poseen.⁷⁵ Este protocolo ha sido firmado y ratificado por las cinco potencias nucleares (Estados Unidos, Reino Unido, Francia, China y Rusia), además de que representa la

⁷² Mónica Serrano, *op. cit.*, p. 36.

⁷³ Enrique Román, *op. cit.*, p. 54.

⁷⁴ Arturo Sotomayor, *op. cit.*, pp. 20-21.

⁷⁵ Hay también garantías de tipo positivo, en las que las potencias nucleares se comprometen a prestar asistencia a los Estados víctimas de amenazas o de actos de agresión con armas nucleares. Las garantías positivas se encuentran en los tratados de alianza militar, concretamente el Tratado de Washington, que creó la OTAN, y el Pacto de Varsovia, hoy desaparecido. Véase: Juan Manuel Gómez-Robledo Verduzco, “Las garantías otorgadas mediante declaraciones unilaterales contenidas en resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU”, *El Tratado de Tlatelolco. Memoria de su cuarenta aniversario*, México, SRE-IMR, 2008, pp. 132-133.

primera vez en que Washington aceptó una obligación internacional que restringió el uso de su capacidad nuclear.⁷⁶ Lo anterior es particularmente significativo al considerar que las potencias nucleares se han rehusado a otorgar garantías negativas a los Estados parte del TNP, por lo que los países latinoamericanos cuentan con una seguridad adicional a la que no todos los Estados han podido acceder.⁷⁷

En quinto lugar se encuentra el vínculo entre desarme y desarrollo. Desde la perspectiva mexicana, las armas nucleares absorben muchos ingresos, implican gastos innecesarios y representan elevadas proporciones de la producción mundial.⁷⁸ Por consiguiente, la carrera armamentista tenía consecuencias económicas negativas que afectaban principalmente a los países en vías de desarrollo. Entre otros efectos, el excesivo despilfarro en armamento nuclear disminuía los préstamos para el desarrollo, generaba un ambiente de inestabilidad e incertidumbre que complicaba los mercados internacionales (haciendo escasos los recursos para las inversiones) y generaba altas tasas de inflación en los países desarrollados, lo cual repercutía en altas tasas de interés y menos préstamos a los países del Tercer Mundo.⁷⁹ De esta forma, el desarme nuclear

⁷⁶ Mónica Serrano, *op. cit.*, pp. 37-42.

⁷⁷ Miguel Marín Bosch, “La no proliferación de armas nucleares a fines del siglo XX”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 50, primavera-verano de 1996, p. 146.

⁷⁸ Arturo Sotomayor, *op. cit.*, p. 19. Este argumento se refuerza al observar el crecimiento exponencial del gasto militar a nivel mundial. Por ejemplo, en 1949 dicho gasto se calculó en 43 mil 659 millones de dólares; para 1968 había ascendido a 138 mil 851 millones de dólares. En la actualidad éste ha alcanzado la cifra de 1 billón 531 mil millones de dólares, lo cual equivale a 2.91 millones de dólares por minuto. Véase: Stockholm International Peace Research Institute, *SIPRI Yearbook 1968/69: World Armaments and Disarmament*, Nueva York, Humanities Press, pp. 194-201; Stockholm International Peace Research Institute, *SIPRI Yearbook 2010: Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford, Oxford University Press, 2010, pp. 10-12.

⁷⁹ Hugo B. Margáin, “Armamentismo y desarrollo”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 6, enero-marzo de 1985, p. 17.

se asociaba con uno de los principales objetivos de la política exterior mexicana durante la Guerra Fría: la promoción del desarrollo económico.⁸⁰

El sexto factor fueron las aspiraciones nucleares de Brasil y Argentina. A partir del golpe militar de 1964, Brasil cambió su antiguo entusiasmo antinuclear por la ambición de desarrollar una capacidad nuclear independiente, postura que era compartida por Argentina. Ambos países consideraban a la energía nuclear como uno de los pilares de su desarrollo científico y tecnológico.⁸¹ De igual forma, a diferencia de México, para Brasil y Argentina la opción nuclear era una alternativa viable a la que tendrían que renunciar, por lo que se mostraban reticentes a cualquier compromiso que “limitara su soberanía”.⁸² En este sentido, el sistema creado por el Tratado de Tlatelolco tuvo un papel fundamental para contener las pretensiones nucleares de ambos países.⁸³

El séptimo elemento es el componente moral. México considera el desarme nuclear como un objetivo intrínsecamente valioso.⁸⁴ Desde la perspectiva mexicana, la

⁸⁰ Mario Ojeda, *Alcances y límites...*, *op. cit.*, p. 11. Es interesante mencionar que desde abril de 1945 México informó a Estados Unidos que su prioridad sería el desarrollo económico y social, por lo que el país no sería capaz de mantener un ejército importante en tiempos de paz. Véase: Soledad Loaeza, “En la frontera...”, en Gustavo Vega, *op. cit.*, p. 177.

⁸¹ Mónica Serrano, *op. cit.*, p. 37. Por ejemplo, en noviembre de 1965 el Canciller de Argentina declaró estar convencido de que un país que no tuviera armamento nuclear en la década de 1980 no tendría ningún peso en el escenario internacional. Véase: Antonio Carrillo Flores, “Reflexiones y testimonio...”, *op. cit.*, p. 22.

⁸² Arturo Sotomayor, *op. cit.*, p. 8. El embajador Jorge Castañeda cita un discurso del embajador de la India durante las negociaciones del TNP, el cual ofrece un excelente ejemplo de los razonamientos en los que se basa esta posición: “El representante de la India daba un argumento sugerente en favor de la tesis contraria. Se había invocado el ejemplo de Suiza, país de tecnología avanzada y gran capacidad de exportación, que sin embargo había renunciado a fabricar automóviles, porque sin duda le parecía más práctico y económico importarlos. A esto contestó el representante de la India: un país puede libremente decidir no fabricar automóviles, pero una cosa muy distinta sería que se obligara por tratado a que en el futuro jamás los fabricaría”. Véase: Jorge Castañeda, “La no proliferación de las armas nucleares en el orden mundial”, en *Obras completas de Jorge Castañeda*, Tomo III: política exterior y cuestiones internacionales, México, SRE-IMR y El Colegio de México, 1995, p. 297.

⁸³ Mónica Serrano, *op. cit.*, p. 48.

⁸⁴ Por ejemplo, durante las negociaciones del TNP, Jorge Castañeda subrayó lo siguiente: “La no proliferación en sí, aunque no fuera acompañada de complemento alguno, es una necesidad vital e

sola existencia de las armas nucleares es inadmisibles por su gran capacidad de destrucción, por lo que el desarme constituye un esfuerzo imperativo para evitar una tragedia nuclear.⁸⁵ Esta premisa ha estado presente en gran parte de los discursos y declaraciones oficiales que ha hecho México sobre el tema,⁸⁶ además de ser una constante en la postura de sus diplomáticos.⁸⁷

Finalmente, es importante subrayar que, como consta en la declaración de los cinco presidentes latinoamericanos, también se buscaba poner un ejemplo a las grandes potencias y avanzar hacia la meta del desarme general reduciendo las áreas de conflicto en el mundo.⁸⁸ Sin embargo, esto no significa que al tomar el liderazgo del proyecto México haya buscado ganar reconocimiento o prestigio como un fin en sí mismo.⁸⁹

inaplazable de nuestro tiempo [...] un objetivo intrínsecamente valioso”. Véase: Jorge Castañeda, *op. cit.*, pp. 276-277.

⁸⁵ Arturo Sotomayor, *op. cit.*, p. 20. Esta idea se expresa claramente en el Preámbulo del Tratado de Tlatelolco: “El incalculable poder destructor de las armas nucleares ha hecho imperativo que la proscripción jurídica de la guerra sea estrictamente observada en la práctica, si ha de asegurarse la supervivencia de la civilización y de la propia humanidad”.

⁸⁶ Por ejemplo, en 1996, en sus comentarios preliminares a la opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre la legalidad de las armas nucleares, México planteó lo siguiente: “La naturaleza bélica de este tipo de armamento, su capacidad destructiva y sus efectos, sobre todo tipo de vida en la Tierra, son elementos más que suficientes para justificar su desaparición del entorno mundial”. Véase: Sergio González Gálvez, “Cuarenta y un aniversario...”, *op. cit.*, p. 143.

⁸⁷ Esta opinión se mantiene en los artículos y discursos de los diplomáticos mexicanos que han participado en los foros o negociaciones de desarme, aun en años recientes. Véase, por ejemplo: Alfonso García Robles, “México y el desarme”, *op. cit.*, pp. 36-62; Miguel Marín Bosch, “La no proliferación...”, *op. cit.*, pp. 131-160.

⁸⁸ Alfonso García Robles, *La proscripción...*, *op. cit.*, pp. 24-25.

⁸⁹ Por ejemplo, durante el gobierno de Díaz Ordaz México declinó a la posibilidad de presentar un candidato para la Secretaría General de la ONU. Véase: Antonio Carrillo Flores, “Reflexiones y testimonio...”, *op. cit.*, p. 26.

CAPÍTULO 2

POSTURA VANGUARDISTA

**LA CONVENCION SOBRE LA
PROHIBICION DE LAS MINAS
ANTIPERSONAL**

México ha sostenido básicamente y sigue sosteniendo que la solución definitiva no puede ser sino la de una prohibición total del empleo, el desarrollo, la fabricación, el almacenamiento y la transferencia de minas. Toda prohibición o restricción de menor alcance no resolverá el problema de las minas: armas de efecto indiscriminado que deben ser prohibidas de una vez para siempre.

– Antonio de Icaza

Conferencia de Examen de la Convención sobre Armas Convencionales,
26 de septiembre de 1995.

El “proceso de Ottawa” es una expresión inequívoca de la repulsa tanto del público como de los estadistas de la “destrucción masiva en cámara lenta” de la que hemos sido testigos, con el empleo generalizado de las minas antipersonal.

– Comité Internacional de la Cruz Roja

Conferencia Internacional para la Prohibición Total de las Minas Antipersonal,
26 de junio de 1997.

Las minas terrestres se han utilizado desde la Guerra Civil de Estados Unidos, desde la Guerra de Crimea; pero las estamos sacando de los arsenales del mundo. Es asombroso. Es histórico. Esto demuestra que la sociedad civil y los gobiernos no tienen que verse a sí mismos como adversarios. Esto demuestra que las potencias medianas y pequeñas pueden trabajar en conjunto con la sociedad civil y tratar cuestiones humanitarias con una velocidad impresionante. Esto demuestra que dicha asociación es un nuevo tipo de “superpotencia” en el mundo de la post-Guerra Fría.

– Jody Williams

Discurso de aceptación del Premio Nobel de la Paz,
10 de diciembre de 1997.

Capítulo 2

Postura Vanguardista

La Convención sobre la Prohibición de las Minas Antipersonal

El presente capítulo analiza el papel de México en la promoción del derecho internacional humanitario, particularmente en el caso de la prohibición de las minas terrestres antipersonal. En la primera sección se hace una breve descripción de la Convención sobre la Prohibición de las Minas Antipersonal¹ y sus principales características. En el segundo apartado se examinan los antecedentes de dicha Convención. Por un lado, el surgimiento y las características de dos diferentes enfoques sobre limitación de armamentos: el desarme y el derecho internacional humanitario, así como el debate entre ambos. Por otro lado, la activa participación de México en la Convención sobre la Prohibición de Ciertas Armas Convencionales,² el primer tratado que impuso restricciones al uso de las minas.

La tercera parte describe el proceso de negociación de la Convención sobre la Prohibición de las Minas Antipersonal, su contexto internacional, las acciones de México en apoyo de la perspectiva humanitaria y sus dos principales obstáculos: el intento de traslado a la Conferencia de Desarme y la resistencia de Estados Unidos a una proscripción amplia y generalizada. La cuarta sección examina la situación actual, los avances en la prohibición de las minas antipersonal, el seguimiento que México ha dado

¹ Convención sobre la Prohibición del Empleo, Almacenamiento, Producción y Transferencia de Minas Antipersonal y sobre su Destrucción. Adoptada el 18 de septiembre de 1997 y en vigor desde el 1 de marzo de 1999.

² Convención sobre Prohibiciones o Restricciones del Empleo de ciertas Armas Convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados. Adoptada el 10 de octubre de 1980 y en vigor desde el 2 de diciembre de 1983.

a la Convención y su participación en el desarrollo de otro importante instrumento de derecho internacional humanitario: la Convención sobre las Municiones en Racimo.³

Finalmente, en el quinto apartado se explican los argumentos y motivaciones de la posición mexicana. El objetivo es demostrar que en este campo México ha adoptado una postura vanguardista: el país abogó por la prohibición de las minas porque al hacerlo no enfrentaba ningún costo significativo y contribuyó a una valiosa causa humanitaria. En este sentido, México no tenía minas antipersonal y al impulsar su prohibición ayudó a aliviar el sufrimiento de millones de personas, sin afectar sus intereses nacionales. Además, la Convención sobre las Minas Antipersonal era congruente con la tradición pacifista de la diplomacia mexicana y se aprobó en un momento oportuno, cuando el país enfrentaba una delicada coyuntura en el tema de derechos humanos, a raíz del conflicto en Chiapas. Hubo otros factores que también se tomaron en consideración, como la presencia de minas en Centroamérica.

I. La Convención sobre la Prohibición de las Minas Antipersonal.

La Convención sobre la Prohibición del Empleo, Almacenamiento, Producción y Transferencia de Minas Antipersonal y sobre su Destrucción, también conocida como Convención sobre las Minas Antipersonal o Convención de Ottawa, fue adoptada el 18 de septiembre de 1997 en la Conferencia diplomática de Oslo. Esta Convención proscribe total e inmediatamente el empleo, producción y transferencia de todo tipo de minas antipersonal. Además, exige a los Estados parte la destrucción, en un periodo de

³ Convención sobre Municiones en Racimo. Adoptada el 30 de mayo de 2008 y en vigor desde el 1 de agosto de 2010.

cuatro años, de las minas almacenadas en sus arsenales y la remoción, en un plazo de 10 años, de las minas sembradas en territorios bajo su jurisdicción. La Convención también fomenta la cooperación internacional para ayudar a los países con menores recursos en las tareas de desminado y garantiza la atención, rehabilitación y reintegración socioeconómica de las víctimas.⁴ La Convención sobre las Minas Antipersonal entró en vigor el 1 de marzo de 1999, tras ser ratificada por 40 Estados, y consta de un preámbulo y 22 artículos. Actualmente cuenta con 156 Estados parte, de los cuales 133 son signatarios.⁵

Como se verá más adelante, la Convención sobre las Minas Antipersonal tiene algunas características particulares. Generalmente es considerada como un tratado de desarme, pero se fundamenta en los principios del derecho internacional humanitario. El proceso de negociación, conocido como “proceso de Ottawa”, se llevó a cabo fuera del marco de Naciones Unidas. La Convención se elaboró entre octubre de 1996 y septiembre de 1997, fue inmediatamente suscrita por 121 Estados y entró en vigor en menos de dos años, más rápido que cualquier otro tratado de su tipo. Sin embargo, ninguno de los principales productores de minas (Estados Unidos, Rusia y China) es miembro de la Convención, lo cual no ha afectado el alcance de la prohibición ni los avances que se han logrado en las tareas de desminado y asistencia a víctimas.⁶

⁴ Socorro Roviroso, “Las minas antipersonal”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 75, marzo-junio de 2005, pp. 119-128.

⁵ Organización de las Naciones Unidas (ONU), “Status of the Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-Personnel Mines and on their Destruction”, *United Nations Treaty Collection (UNTC)*, capítulo XXVI, documento 5, 2011, disponible en: <http://treaties.un.org/pages/ParticipationStatus.aspx> (consultado el 12 de marzo de 2011).

⁶ International Campaign to Ban Landmines (ICBL), *Mine Ban Treaty Basics*, 2011, disponible en: <http://www.icbl.org/index.php/icbl/Treaties/MBT/Treaty-Basics> (consultado el 12 de marzo de 2011).

II. Antecedentes.

Desde las primeras negociaciones internacionales sobre limitación de armamentos han existido dos enfoques: el centrado en el desarme y el basado en el derecho internacional humanitario. El primero surgió en las Conferencias de la Haya de 1899 y 1907. El segundo se remonta a la fundación de la Cruz Roja Internacional en 1863 y se encuentra codificado en las Convenciones de Ginebra de 1949.⁷

El desarme busca la limitación, reducción o eliminación de los armamentos nacionales mediante acuerdos internacionales, generalmente por razones prácticas como la reducción de los gastos militares o para evitar una carrera armamentista. El objetivo es reducir los arsenales al mínimo compatible con la seguridad nacional y las obligaciones internacionales, con miras a un eventual desarme general y completo. En cambio, el derecho internacional humanitario sostiene que la única finalidad legítima de los Estados en una guerra es el debilitamiento de las fuerzas militares del enemigo, por lo que basta con poner fuera de combate al mayor número posible de hombres sin agravar inútilmente su sufrimiento o hacer su muerte inevitable.⁸ Entre sus principales disposiciones se encuentran la obligación de distinguir entre la población civil y los militares en un conflicto armado, el respeto a los heridos, enfermos y prisioneros de guerra, y la prohibición de emplear cualquier arma o método que pueda causar pérdidas inútiles o sufrimientos excesivos.⁹

⁷ Miguel Marín Bosch, “Seis décadas de negociaciones multilaterales de desarme”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 75, marzo-junio de 2005, pp. 9-10.

⁸ *Ibid.*

⁹ Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), *Derecho internacional humanitario. Respuestas a sus preguntas*, 2004, disponible en: <http://www.icrc.org/web/spa/sitespa0.nsf/html/p0703> (consultado el 15 de marzo de 2011).

En el caso de las minas antipersonal, el enfoque de desarme considera que son como cualquier otro tipo de arma y aboga por su proscripción gradual, por etapas, mediante rigurosos mecanismos de verificación y control. Estos mecanismos se basan en la reciprocidad, es decir, cada parte reduce gradualmente su arsenal en función de las reducciones efectuadas por la otra parte. En contraste, el planteamiento humanitario afirma que las minas pertenecen a una categoría especial de armas, cuyos efectos indiscriminados ameritan su prohibición universal e inmediata mediante un gran esfuerzo de coordinación internacional.¹⁰

El derecho internacional humanitario también señala como inapropiados los sistemas tradicionales de control de armamentos, ya que ponen consideraciones de carácter militar por encima de la protección a la población civil o la reducción del sufrimiento de los combatientes. Desde esta perspectiva, la proscripción de la minas debe efectuarse por medio de la cooperación y la buena voluntad de los Estados, utilizando medidas de transparencia, apoyo mutuo e intercambio de información. El objetivo no es la reducción paulatina de los arsenales, sino evitar en la mayor medida posible el sufrimiento humano provocado por las minas antipersonal. Así, los esfuerzos internacionales deben concentrarse en la prevención de un uso amplio o generalizado de las minas, más que en el escrutinio de pequeñas violaciones que sólo afectarían el alcance de la prohibición.¹¹

Ahora bien, la proscripción de las minas terrestres antipersonal es producto de un largo proceso que inició en la década de los setenta. Su antecedente más importante

¹⁰ Zdzislaw Lachowski, "The Ban on Anti-Personnel Mines", en *SIPRI Yearbook 1998: Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford, Oxford University Press, 1998, pp. 551-557.

¹¹ *Ibid.* Véase también: Socorro Roviroso, *op. cit.*, pp. 128-130.

es la Convención sobre Prohibiciones o Restricciones del Empleo de Ciertas Armas Convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados (CCAC), particularmente su Protocolo II sobre minas, armas trampa y otros artefactos. La CCAC se desarrolló a lo largo de tres conferencias internacionales: la Conferencia Diplomática sobre la Reafirmación y el Desarrollo del Derecho Internacional Humanitario, celebrada en Ginebra entre 1974 y 1977; la Conferencia de Expertos Gubernamentales sobre el Empleo de Ciertas Armas Convencionales, o Conferencia de Lugano, que se llevó a cabo en 1976, y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Prohibición del Empleo de Ciertas Armas Convencionales, la cual tuvo dos sesiones preparatorias, en 1978 y 1979, y dos sesiones de trabajo en 1980.¹²

Fue en estas conferencias que México realizó sus primeros esfuerzos hacia la prohibición de las minas antipersonal y otras armas convencionales de efectos indiscriminados. A continuación se señalan seis de las principales aportaciones mexicanas en la consecución de este objetivo. En primer lugar, México fue de los primeros Estados en proponer limitaciones a la utilización de armas convencionales específicas. En los inicios de la Conferencia Diplomática de 1974, las delegaciones de Austria, Egipto, México, Suecia, Suiza y Yugoslavia patrocinaron un documento que restringía el uso de armas incendiarias, bombas en racimo, flechitas, proyectiles de pequeño calibre y minas terrestres antipersonal. El esfuerzo de estas seis delegaciones fue particularmente significativo porque los Estados miembros de las alianzas militares (la OTAN y el Pacto de Varsovia) boicoteaban deliberadamente las reuniones, mientras

¹² Mónica Toussaint, *Antonio de Icaza: la alegría de servir*, México, SRE-IMR (Historia Oral de la Diplomacia Mexicana, vol. 5), 2009, pp. 155-170. Esta fuente se basa en el testimonio del embajador Antonio de Icaza, quien fue representante de México en la CCAC y en la Convención de Ottawa.

que los países del Tercer Mundo manifestaban un claro desinterés. Los primeros estimaban demagógico que un grupo de Estados ajenos al conflicto bipolar buscaran imponer limitaciones al uso de armas que no empleaban. Los segundos reprochaban que se pretendiera restringir las armas que estaban dentro de su alcance económico. Así, la insistencia de estas seis delegaciones en considerar, al menos, la prohibición de las armas incendiarias, llevó al Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) a convocar una Conferencia de expertos gubernamentales en Lugano, con lo que se impulsó el proceso que culminaría en la adopción de la CCAC.¹³

En segundo término, México y Suiza lograron el primer acuerdo de la Convención al proponer la proscripción de un arma que no existe: granadas de vidrio o plástico. En contraste con la apatía prevaleciente en la conferencia anterior, en Lugano había una gran cantidad de propuestas que dificultaban la conclusión de un convenio sobre un arma en particular. Además, en vista de la gran diversidad de prioridades militares, parecía que sólo podría construirse un consenso alrededor de un arma que no existiera en los arsenales de ninguna nación. Así fue, la propuesta mexicano-suiza tuvo un gran éxito, en virtud del cual se concluyó un acuerdo sobre la prohibición de “armas que producen fragmentos en el cuerpo humano no detectables por rayos X”. Actualmente se trata del primer protocolo de la CCAC, sin el cual probablemente no se hubieran alcanzado los convenios posteriores para la proscripción de armas que sí existen.¹⁴

La tercera contribución de México fue la propuesta de un mecanismo de seguimiento, lo que permitió continuar los trabajos de la Convención y que pudieran

¹³ *Ibid.*, pp. 166-167.

¹⁴ *Ibid.*, pp. 168-169.

negociarse más protocolos en el futuro. La aprobación de este mecanismo fue muy difícil por la oposición de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, quienes sospechaban de una Conferencia sobre Armas Convencionales que se basaba en consideraciones humanitarias y no sólo de seguridad. Además, se estimaba que ya existía un foro apropiado para la prohibición de todo tipo de armas: el entonces Comité de Desarme de Ginebra. Así, después de tres años de negociaciones se llegó a un compromiso mediante el cual fue aceptado el mecanismo de seguimiento y se podrían negociar nuevas prohibiciones de armas en función de los avances tecnológicos.¹⁵

La cuarta aportación fue una fórmula que propuso México para englobar los acuerdos a los que se llegaría en las conferencias. Este modelo consistió en la elaboración de una “Convención paraguas”, con los principios y disposiciones generales, a la cual se añadirían distintos protocolos sobre armas específicas. La propuesta mexicana dio forma a la CCAC, que actualmente cuenta con cinco protocolos: sobre armas que producen fragmentos en el cuerpo humano no detectables por rayos X; sobre minas, armas trampa y otros artefactos; sobre armas incendiarias; sobre rayos laser cegadores, y sobre remanentes explosivos de guerra.¹⁶

El quinto punto fue la insistencia mexicana para lograr la prohibición absoluta de ataques desde el aire con armas incendiarias, como el Napalm, contra objetivos

¹⁵ *Ibid.*, pp. 167-173. El compromiso fue señalar, en el preámbulo de la CCAC, que el Comité de Desarme podría adoptar medidas adicionales sobre armas convencionales en general. De esta forma, sin especificar competencias, se mantuvo un espacio para que las armas de efectos indiscriminados pudieran ser examinadas en el campo del Derecho Internacional Humanitario.

¹⁶ *Ibid.*, pp. 170, 334. El mecanismo de seguimiento y la fórmula para englobar acuerdos han sido contribuciones de particular importancia. Gracias a ellas, desde 1995 se han celebrado Conferencias de Examen de la CCAC cada cinco años. En dichas conferencias ha continuado la discusión de propuestas para la prohibición de municiones en racimo, explosivos combustible-aire, minas marítimas, municiones de pequeño calibre e incluso armas que no existían cuando se aprobó la Convención, como las municiones revestidas de uranio desgastado.

militares en poblaciones civiles. El desarrollo de las negociaciones apuntaba originalmente a una restricción parcial, que consistía en tomar precauciones para minimizar el daño de estos ataques a personas y bienes civiles. La delegación de México anunció, en protesta, que no participaría en ningún consenso respecto a la Convención de no llegarse a la prohibición total de estos ataques, lo que hizo recapacitar a otras delegaciones y permitió finalmente su aprobación. En consecuencia, el Protocolo III de la convención incluye la prohibición de todo tipo de ataques aéreos, con armas incendiarias, en localidades civiles.¹⁷

En sexto lugar se encuentra el título mismo de la CCAC, particularmente su alusión a las armas de “efectos excesivamente nocivos o indiscriminados”. Esta mención es importante por su énfasis en la perspectiva humanitaria, con la que no todas las delegaciones estaban de acuerdo. La cuestión del título no se consideró en el transcurso de las negociaciones, sino cuando la delegación mexicana lo propuso durante la sesión de clausura, una vez aprobados todos los acuerdos y vencido el plazo para presentar otras propuestas. De esta forma, por iniciativa de México, la Convención lleva ese nombre “tan largo, pero tan significativo”.¹⁸

Además de las contribuciones ya mencionadas, México tuvo una actividad intensa y destacada en el desarrollo de la CACC. Por un lado, en los trabajos de la Conferencia Preparatoria se presentaron 12 proyectos para la prohibición de distintas

¹⁷ *Ibid.*, pp. 167-172. Desde las reuniones preparatorias se había establecido que los acuerdos de la Convención se tomarían solamente por consenso, por lo que la protesta mexicana tuvo una gran repercusión.

¹⁸ *Ibid.*, p. 174. Debe recordarse que el título completo de la CCAC es: Convención sobre Prohibiciones o Restricciones del Empleo de ciertas Armas Convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados.

armas (ver cuadro 5), de los cuales México patrocinó diez, incluyendo cinco por cuenta propia; más que ninguna otra delegación. Por otro lado, la propuesta mexicana para englobar los acuerdos llevó a la elección del representante de México, Antonio de Icaza, como presidente del Grupo de Trabajo sobre la Convención.¹⁹

Sin embargo, la CCAC no logró avances sustanciales respecto a la prohibición de las minas antipersonal, a pesar de la insistencia y aportaciones mexicanas. Si bien se aprobó el Protocolo II, dedicado a minas, armas trampa y otros artefactos, éste recogió modestas limitaciones que servían únicamente para la protección del personal militar, como es el caso del registro en mapas de los campos minados. Fue necesario esperar casi dos décadas para alcanzar restricciones más amplias y efectivas que protegieran también a las poblaciones civiles, que entonces se pensaba eran “escasamente afectadas por las minas sin explotar que cobraban contadas víctimas al año”, como lo afirmó el propio CICR en la Conferencia de Lugano (1976).²⁰

Una segunda oportunidad para la prohibición de las minas fue la Conferencia de Examen de la Convención sobre Ciertas Armas Convencionales, que podría considerarse como el precedente inmediato de la Convención de Ottawa. A diferencia de las estimaciones originales del CICR, el amplio uso de las minas antipersonal había provocado una gran crisis humanitaria hacia finales de la década de los ochenta. Para 1994, los informes del Secretario General de Naciones Unidas calculaban la existencia de 110 millones de minas sembradas en más de sesenta países, las cuales cobraban alrededor de 24 mil víctimas al año. De igual forma, 2 millones y medio de minas eran

¹⁹ *Ibid.*, p. 170. Había también dos comisiones para tratar la prohibición de armas específicas.

²⁰ *Ibid.*, pp. 171-172.

sembradas anualmente, mientras sólo 100 mil se desactivaban en el mismo periodo. La gravedad del problema llevo al CICR a realizar un llamado urgente para la proscripción completa de las minas antipersonal, calificándolas como “una epidemia mundial” y “un arma de destrucción en masa en cámara lenta”.²¹

La solicitud del CICR reforzó llamados anteriores de la Campaña Internacional para la Prohibición de las Minas Terrestres (ICBL por sus siglas en inglés) y muchas otras organizaciones humanitarias internacionales. Ante esta situación, Francia convocó a la celebración de una Conferencia de Examen utilizando el mecanismo de seguimiento ideado por México. Los objetivos eran fortalecer las disposiciones del Protocolo II (minas, armas trampa y otros artefactos) y la elaboración de un proyecto de Protocolo IV sobre rayos laser cegadores.²²

La Conferencia tuvo lugar en tres sesiones, entre 1995 y 1996. La posición de los distintos gobiernos se dividía entre los que buscaban diferentes tipos de restricciones parciales y aquellos que procuraban la prohibición completa del empleo, desarrollo, fabricación, almacenamiento y transferencia de las minas antipersonal.²³ Este último objetivo fue impulsado por México desde el inicio de la Conferencia, al declarar que:

México ha sostenido básicamente y sigue sosteniendo que la solución definitiva no puede ser sino la de una prohibición total del empleo, el desarrollo, la fabricación, el almacenamiento y la transferencia de minas. Toda prohibición o restricción de menor alcance no resolverá el

²¹ *Ibid.*, p. 331. Véase también: Socorro Rovirosa, *op. cit.*, pp. 121-122.

²² Socorro Rovirosa, *op. cit.*, pp. 122; Mónica Toussaint, *Antonio de Icaza...*, *op. cit.*, pp. 332-333.

²³ Algunos países favorecían restricciones de transferencia de todo tipo de minas (antipersonal y antivehículo), otros la proscripción total de las minas antipersonal y otros más la prohibición de las minas lanzadas a distancia que no tuvieran mecanismos de autodestrucción. Véase: Mónica Toussaint, *Antonio de Icaza...*, *op. cit.*, pp. 333-334.

problema de las minas: armas de efecto indiscriminado que deben ser prohibidas de una vez para siempre.²⁴

Respecto al proyecto para un nuevo protocolo, la delegación mexicana recibió con agrado la iniciativa de las armas laser, pero lamentó que fuese la única que se hubiese presentado e hizo un llamado para considerar la proscripción de más armas: municiones de pequeño calibre, bombas en racimo, flechitas y explosivos combustible-aire. De igual forma, México sugirió ampliar el ámbito de aplicación de la Convención y sus protocolos a todo tipo de conflicto armado, no solamente conflictos internacionales.²⁵

La Conferencia tuvo resultados un tanto ambiguos. Por un lado, se aprobó el cuarto protocolo sobre rayos laser cegadores y se tomó la decisión de celebrar Conferencias de Examen cada cinco años, a partir de 2001, lo que significó la consolidación del mecanismo de seguimiento que había promovido México en los años setenta. Por otro lado, se adoptó una versión enmendada del Protocolo II con limitaciones complejas, confusas y llenas de excepciones. Esta nueva versión del protocolo prohibía solamente las “minas antipersonal no detectables” y exigía que las “minas detectables” tuvieran mecanismos de autodestrucción. En consecuencia, en

²⁴ Intervención de Antonio de Icaza, representante de México, en la segunda sesión de la primera Conferencia de Examen de la CCAC, 26 de septiembre de 1995. *Acta resumida de la Conferencia de Examen*. Documento CCW/CONF.I/SR.2, p. 12.

²⁵ *Ibid.*, pp. 11-12. Véase también el discurso de José Ángel Gurría: “La ONU en los umbrales del siglo XXI”, pronunciado el 27 de septiembre de 1995 en la L Asamblea General de Naciones Unidas, en Olga Pellicer (comp.), *Voz de México en la Asamblea General de la ONU*, 2a. ed., vol. II, México, SRE-IMR, 2009, p. 475.

lugar de una prohibición completa de las minas antipersonal se favoreció el uso de nuevos y sofisticados modelos de minas.²⁶

III. La negociación: el proceso de Ottawa.

La Convención sobre la Prohibición de las Minas Antipersonal nace de la frustración con los magros resultados de la enmienda al Protocolo II de la CCAC, calificado por muchas delegaciones como desalentador e inadecuado. Por ejemplo, el representante de México subrayó las insuficiencias del Protocolo II y reiteró su compromiso con la prohibición completa de las minas:

Aun antes de que el protocolo enmendado comience a surtir sus limitados efectos, las minas antipersonal se habrán cobrado 260,000 nuevas víctimas. Sin embargo, la Conferencia no ha logrado prohibir la producción, la transferencia y el empleo de las minas, como proponían México y otros 34 Estados apoyados por más de 500 organizaciones no gubernamentales [...] México seguirá abogando por la prohibición completa de las minas, tanto en el marco de la Convención como en los órganos regionales a que pertenece.²⁷

De esta forma, en un panorama de desanimo generalizado la frustración se convirtió en reto. En la sesión de clausura de la Conferencia de Examen el gobierno canadiense convocó a una reunión abierta entre Estados y ONG a favor de la proscripción de las minas. Así, en octubre de 1996 se celebró en Ottawa la Conferencia Internacional sobre Estrategia, donde 50 Estados, entre ellos México, suscribieron la declaración "Hacia una prohibición mundial de las minas terrestres antipersonal". En

²⁶ Mónica Toussaint, *Antonio de Icaza...*, *op. cit.*, pp. 334-335.

²⁷ Intervención de Juan Manuel Gómez Robledo, representante de México, en la décimo cuarta sesión de la primera Conferencia de Examen de la CCAC, 3 de mayo de 1996. *Acta resumida de la Conferencia de Examen*. Documento CCW/CONF.I/SR.14, pp. 18-19.

dicha declaración se planteó el objetivo de concertar, en el plazo de un año, un tratado internacional para la proscripción completa de las minas terrestres antipersonal.²⁸

A partir de ese momento inició el llamado proceso de Ottawa. La delegación de Austria elaboró un borrador de lo que sería la Convención y en 1997 se organizaron cuatro reuniones internacionales para su negociación, las Conferencias de Viena (febrero), Bonn (abril), Bruselas (junio) y Oslo (septiembre). Era la primera vez en la historia que se buscaba un tratado mundial sobre prohibición de armas fuera del marco de la ONU. No obstante, el proceso de Ottawa contó con un amplio respaldo internacional.²⁹ En diciembre de 1996, la Asamblea General de Naciones Unidas adoptó la Resolución 51/45S, con la cual instaba a todos los países a concertar un acuerdo internacional que prohibiera las minas antipersonal “lo antes posible”. Por su parte, el CICR, la ICBL y otras organizaciones humanitarias internacionales realizaron seminarios y actividades en varias regiones, particularmente en África, para construir un consenso mundial a favor de la proscripción total. El esfuerzo de estas organizaciones impulsó el proceso a una velocidad impresionante; el número de Estados que se sumaron a la prohibición aumentó de cincuenta a más de ciento veinte en el transcurso de un año.³⁰

México fue de los primeros Estados en sumarse al proceso de Ottawa y participó activamente como integrante de su Grupo Promotor, liderado por Canadá y conformado también por Alemania, Austria, Bélgica, Canadá, Filipinas, Irlanda, Noruega, Países Bajos,

²⁸ Socorro Roviroso, *op. cit.*, pp. 123-124. Véase también: International Campaign to Ban Landmines (ICBL), *Mine Ban Treaty History*, 2011, disponible en: <http://www.icbl.org/index.php/icbl/Treaties/MBT/Ban-History> (consultado el 12 de marzo de 2011).

²⁹ Mónica Toussaint, *Antonio de Icaza...*, *op. cit.*, p. 335. En este sentido, el embajador De Icaza comenta que “la prensa ya llamaba ‘Convención del Pueblo’ a lo que apenas era un borrador austriaco”.

³⁰ Socorro Roviroso, *op. cit.*, pp. 122-127. La resolución 51/45S fue adoptada por 155 votos a favor, ninguno en contra y 10 abstenciones: Belarús, República Popular China, Cuba, República Democrática de Corea, Israel, Pakistán, República de Corea, Federación de Rusia, Siria y Turquía.

Sudáfrica y Suiza. La delegación mexicana realizó aportaciones constructivas durante todo el proceso y subrayó constantemente que la Convención debía contener compromisos claros en materia de destrucción de arsenales, remoción de minas y, sobre todo, rehabilitación de las víctimas, a fin de obtener la adhesión de los países más afectados por las minas antipersonal.³¹

Las negociaciones se centraron principalmente en dos aspectos: la definición de las minas antipersonal y el mecanismo de verificación de cumplimiento. En el primer caso, se optó por la distinción entre las minas concebidas para matar o herir a personas (minas antipersonal) y aquellas cuya finalidad es destruir tanques o vehículos (minas antimaterial o antivehículo), las cuales estarían excluidas del ámbito de la Convención. Así, siguiendo la definición de “mina antipersonal” del Protocolo II de la CCAC, se buscaba prohibir toda “mina concebida primordialmente para que explote por la presencia, proximidad o el contacto de una persona, y que incapacite, hiera o mate a una o más personas”.³² Sobre el segundo punto, se estableció un mecanismo detallado de facilitación y aclaración de cumplimiento, el cual funciona de la siguiente manera:

[El mecanismo] se activa mediante una solicitud de aclaración hecha por un Estado Parte, a través del secretario general de la ONU, a otro Estado Parte, del cual se alega que no cumple con la Convención. De no haber respuesta del país concernido, o de ser ésta insatisfactoria, el asunto se puede someter a la Reunión de Estados Parte [...] Después del examen de la información presentada debe decidirse, por mayoría de los Estados presentes y votantes, si ha de proseguirse a la siguiente etapa, y autorizar una misión de determinación de hechos [...] La misión informará sus resultados a las reuniones de Estados Parte, también a través del secretario general de la

³¹ *Ibid.* pp. 134-135. Es importante mencionar que México propuso, junto con Canadá, Brasil, Afganistán y Honduras, el compromiso de asistencia para la rehabilitación física y la reintegración socioeconómica de las víctimas, lo que dio origen al artículo 6 de la Convención sobre las Minas Antipersonal. Este punto fue uno de los más controvertidos durante las negociaciones por sus potenciales implicaciones financieras; su alcance obligatorio fue limitado en los párrafos 1 (“cuando sea factible y en la medida de lo posible”) y 3 (sólo por los Estados “en condiciones de hacerlo”) del mismo artículo.

³² *Ibid.*, pp. 126-132.

ONU. Finalmente, recae en estas últimas la adopción de las recomendaciones que considere apropiadas, por mayoría de dos tercios de los Estados presentes y votantes, para resolver el caso de incumplimiento.³³

La estructuración y aceptación de este mecanismo fue producto de un acuerdo entre dos grupos de países. El primero, conformado por Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Italia y Alemania, defendía un sistema de verificación sofisticado, similar al de los convenios de desarme. El segundo, constituido por los países del Grupo Promotor (con excepción de Alemania), favorecía un mecanismo no intrusivo de fomento de confianza, más acorde con un instrumento de derecho internacional humanitario. El CICR respaldó esta última posición, al igual que la ICBL.³⁴

Ahora bien, el proceso de Ottawa atravesó por dos momentos difíciles: el intento de traslado a la Conferencia de Desarme³⁵ y la resistencia de Estados Unidos a la aprobación del documento final. En el primer caso, un grupo de países encabezados por Francia alegó que importantes potencias militares se opondrían a la proscripción completa de las minas antipersonal, por lo que era preferible llevar la negociación a un foro donde éstas participaran: la Conferencia de Desarme. Dicho grupo consideraba más apropiado trabajar en un esquema gradual, bajo un enfoque de control de armamentos, y negociar primero una prohibición de las exportaciones, importaciones y transferencias de minas antipersonal. En este sentido, una prohibición de transferencia podría ser

³³ *Ibid.*, pp. 135-136.

³⁴ *Ibid.*, pp. 136-137. Si bien ambas organizaciones preferían un mecanismo enérgico de supervisión, consideraban que la verificación estricta no era esencial y que una larga negociación en esta cuestión habría entorpecido la prohibición total. Además, confiar a las reuniones de Estados parte las tareas de transparencia y facilitación del cumplimiento resultaba menos costoso, más eficiente y práctico.

³⁵ La Conferencia de Desarme fue creada en 1978 y constituye el único foro multilateral de negociación de tratados de desarme en el marco de la ONU. La Conferencia sesiona cada año en Ginebra e informa a la Asamblea General acerca de sus trabajos, pero no es órgano subsidiario de ésta. Véase: Miguel Marín Bosch, “Seis décadas...”, *op. cit.*, pp. 28-29.

aceptada por las potencias militares, que no formaban parte del proceso de Ottawa, y ayudaría a mitigar el problema en los países en vías de desarrollo. En contraste, los Estados promotores del enfoque humanitario, entre ellos México, temían que llevar la negociación a la Conferencia de Desarme podría descarrilar el proceso de Ottawa y legitimar por tiempo indefinido la posesión, producción y empleo de minas antipersonal. Estos países señalaron que cualquier restricción de carácter parcial sería de poca utilidad para resolver la cuestión de las minas.³⁶

México desempeñó un papel muy activo en la defensa del proceso de Ottawa. El representante mexicano en la Conferencia de Desarme señaló que ésta no era el foro apropiado para concluir “lo antes posible” un acuerdo que prohibiera las minas antipersonal, como solicitaba la resolución 51/45S de la Asamblea General.³⁷ La delegación mexicana se oponía al intento de traslado por diversas razones. En primer lugar, porque las minas son fáciles de fabricar en cualquier lugar y una prohibición de transferencia no hubiera sido efectiva en muchas regiones. En segundo término, porque el reglamento de la Conferencia de Desarme acepta acuerdos únicamente por consenso, lo que probablemente hubiera impedido cualquier convenio sobre el tema. El tercer motivo era que una negociación sobre las minas sólo distraería a la Conferencia de su verdadera prioridad: el desarme nuclear. Finalmente, porque la razón para proscribir las minas antipersonal era de carácter humanitario y no de seguridad.³⁸

³⁶ El grupo de países interesados en llevar la negociación a la Conferencia de Desarme estaba conformado por Francia, Reino Unido, Australia, Italia, Japón y Estados Unidos. Las potencias militares a las que este grupo hacía referencia eran Estados Unidos, Rusia, China e India. Véase: Socorro Rovirosa, *op. cit.*, p. 125; Mónica Toussaint, *Antonio de Icaza...*, *op. cit.*, pp. 338-339.

³⁷ Intervención de Antonio de Icaza, representante de México, en la 758ª y 767ª sesiones plenarias de la Conferencia de Desarme. *Actas de la Conferencia de Desarme*. Documentos CD/PV.758, 6 de marzo de 1997, pp. 12-14, y CD/PV.767, 12 de junio de 1997, pp. 19-20, 33, 37.

³⁸ Socorro Rovirosa, *op. cit.*, pp. 125-126; Mónica Toussaint, *Antonio de Icaza...*, *op. cit.*, p. 339.

El debate se resolvió con la designación de un moderador para recabar opiniones sobre lo que la Conferencia de Desarme podría negociar en materia de minas, por lo que el proceso de Ottawa pudo proseguir. En cambio, la Conferencia de Desarme “ni sombra le hizo” y concluyó sus sesiones de 1997, sin lograr siquiera un acuerdo sobre un programa de trabajo.³⁹

El segundo momento difícil se presentó en la Conferencia diplomática de Oslo, en la que Estados Unidos decidió participar y ejerció presiones para incorporar algunas enmiendas al proyecto de Convención. Las preocupaciones estadounidenses se enfocaron en dos puntos. En primer lugar, se buscaba una excepción geográfica que excluyera de las obligaciones generales a la línea de demarcación entre las dos Coreas, ya fuera de forma permanente o, por lo menos, hasta nueve años después de la entrada en vigor del tratado.⁴⁰ En segundo término, se estimaba que el proceso de Ottawa llevaría a un “doble estándar” en el uso de las minas antipersonal, donde algunos países continuarían empleando dicha arma mientras los Estados parte de la Convención se verían forzados a renunciar a ella.⁴¹ En consecuencia, se pretendía por un lado incluir la posibilidad de abandonar el tratado en caso de conflicto armado y, por el otro, exceptuar de la prohibición a todas las minas antipersonal con mecanismos de autodestrucción, o al menos a las que estuvieran colocadas junto a minas antitanque.⁴²

³⁹ Mónica Toussaint, *Antonio de Icaza...*, *op. cit.*, p. 340.

⁴⁰ Z. Lachowski, “The Ban on Anti-Personnel Mines”, *op. cit.*, p. 554.

⁴¹ *Ibid.*, pp. 548-549. Estados Unidos consideraba que sumarse a la Convención implicaría una desventaja militar frente a Estados como China, India y Rusia, los cuales no participaban en el proceso de Ottawa por las “necesidades de defensa” de sus largas fronteras.

⁴² Mónica Toussaint, *Antonio de Icaza...*, *op. cit.*, pp. 342-343. La mayor parte de las minas antipersonal en el arsenal estadounidense son minas con mecanismos de autodestrucción. Estas minas eran congruentes con las restricciones del Protocolo II de la CCAC y se utilizaban para proteger a las minas antimaterial o antitanque, las cuales, a diferencia de las minas antimaterial europeas, no tenían incorporados

Ante la firme oposición de la mayor parte de las delegaciones, Estados Unidos solicitó un plazo de 48 horas para hacer consultas, antes de la adopción del documento final. En ese lapso, el gobierno de Bill Clinton se dedicó a contactar y presionar a los gobiernos de diferentes países para frenar la aprobación de un tratado sin las adiciones sugeridas por la delegación estadounidense. No obstante, las ONG movilizaron a la opinión pública y denunciaron este hecho ante la prensa internacional, por lo que Estados Unidos no tuvo más remedio que retirarse de la Convención y dejar el camino libre a su inminente aprobación.⁴³ Así, la Convención sobre la Prohibición del Empleo, Almacenamiento, Producción y Transferencia de Minas Antipersonal y sobre su Destrucción fue aprobada por 89 países el 18 de septiembre de 1997. Poco después, los días 3 y 4 de diciembre, 121 Estados regresaron a Ottawa y suscribieron inmediatamente la Convención. México fue de los primeros en firmar y depositó su ratificación el 9 de junio de 1998.⁴⁴

IV. Situación actual.

La ahora conocida como Convención de Ottawa entró en vigor el 1 de marzo de 1999, tras ser ratificada por 40 Estados. Actualmente cuenta con 156 Estados parte y se han registrado avances significativos hacia la total eliminación de las minas antipersonal, pero persisten grandes retos (ver cuadro 6). Por un lado, la producción y las exportaciones de minas han cesado casi por completo; 86 Estados han finalizado la destrucción de

mecanismos explosivos contra la manipulación. De esta forma, de prohibirse totalmente las minas antipersonal, el gobierno estadounidense temía perder su método de protección de minas antitanque y enfrentar el costo prohibitivo de reemplazar todas sus minas por modelos similares a los europeos.

⁴³ *Ibid.*, pp. 342-345. La ICBL señaló que el gobierno de Estados Unidos impedía la aprobación de un indispensable acuerdo humanitario por un simple problema de dinero. La noticia dio la vuelta al mundo y su impacto fue determinante para la adopción del texto final de la Convención. Esta contribución recibió un reconocimiento mundial cuando en 1997 se le otorgó el Premio Nobel de la Paz a la ICBL y a su coordinadora general, Jody Williams.

⁴⁴ Socorro Rovirosa, *op. cit.*, pp. 127-128.

sus arsenales, eliminando 45 millones de minas almacenadas; el uso disminuyó drásticamente y sólo un Estado, Myanmar, continúa empleando minas; el territorio de 24 Estados ha sido limpiado y el número de víctimas es menor cada año. Por otro lado, alrededor de 160 millones de minas permanecen en los arsenales de los Estados que aún no forman parte de la Convención; 66 Estados siguen afectados por minas sembradas en su territorio y 4 Estados parte no cumplieron con el plazo para la destrucción de sus arsenales: Belarús, Grecia, Turquía y Ucrania.

El principal desafío de la Convención sigue siendo lograr la adhesión de países como China, Rusia, Estados Unidos, India y Pakistán, que en conjunto poseen el 90% de los arsenales de minas antipersonal. Sin embargo, la ausencia de estos países no ha afectado el alcance de la Convención y una prohibición global *de facto* ha estado en curso desde que inició el proceso de Ottawa. En este sentido, el objetivo de la Convención era “estigmatizar” el uso de las minas, lo cual se ha logrado. Un diplomático mexicano lo explica de la siguiente forma:

El objetivo de la Convención era crear una práctica, una costumbre, estigmatizar el arma y crear una norma fundamental de derecho internacional general, una norma *ius cogens* aplicable a todos los Estados. De esta forma, aun si Estados Unidos no forma parte de la Convención es mal visto que use minas porque hay más de 100 países que las prohíben en un tratado. La prohibición de las minas es ya una norma positiva de derecho internacional.⁴⁵

La estigmatización ha funcionado con relativo éxito: la transferencia de minas se colapsó y los Estados no parte han eliminado 45 millones de minas de sus arsenales, cantidad similar a la destruida por los Estados parte. De los 5 países mencionados, China, Rusia y Estados Unidos han dejado de producir y utilizar minas; este último ha

⁴⁵ Entrevista con un funcionario de la Consultoría Jurídica de la Secretaría de Relaciones Exteriores, jueves 16 de febrero de 2011, Centro Histórico, México, D.F.

sido uno de los principales donadores de los programas para desminado, destrucción de arsenales y asistencia a víctimas.⁴⁶

Además de los avances señalados es importante observar el seguimiento que se le ha dado a la Convención y las acciones que ha emprendido México para impulsarla. La Convención sobre la Prohibición de las Minas Antipersonal cuenta con tres mecanismos para evaluar su aplicación y operatividad: Reuniones de Estados parte,⁴⁷ Conferencias de Examen cada cinco años⁴⁸ y un Programa de Trabajo Intersesional.⁴⁹ México ha participado activamente en estos foros y también ha promovido la Convención en el ámbito regional (ver cuadro 7).

Entre las principales preocupaciones mexicanas se encuentra hacer efectivos los programas de asistencia a víctimas y asegurar la universalización de la Convención. En este sentido, México ha sido designado copresidente de los Comités Permanentes para Asistencia a Víctimas y Funcionamiento de la Convención. En ambos, el país ha pugnado

⁴⁶ La información fue obtenida de los reportes *Landmine Monitor Report*, elaborados por la International Campaign to Ban Landmines (ICBL). Se utilizaron los informes de los años 1999, 2004, 2009 y 2010, cuyos datos se sintetizan en el cuadro 6.

⁴⁷ Desde la entrada en vigor de la Convención se han realizado nueve Reuniones de Estados parte, cuya sede se alterna cada año entre Ginebra y un país severamente afectado por las minas. Las reuniones primera, tercera, quinta, sexta y octava se celebraron en Mozambique (1999), Nicaragua (2001), Tailandia (2003), Croacia (2005) y Jordania (2007). La segunda, la cuarta, la séptima y la novena han tenido lugar en Ginebra, Suiza, en 2000, 2002, 2006 y 2008. Véase: ICBL, *Mine Ban Treaty Annual Meetings*, 2011, disponible en: <http://www.icbl.org/index.php/icbl/Treaties/MBT/Annual-Meetings> (consultado el 20 de marzo de 2011).

⁴⁸ *Ibid.* Actualmente se han realizado dos Conferencias de Examen de la Convención sobre la Prohibición de las Minas Antipersonal. La primera se celebró en Nairobi, Kenia, del 29 de noviembre al 3 de diciembre de 2004. La segunda tuvo lugar en Cartagena, Colombia, del 29 de noviembre al 4 de diciembre de 2009.

⁴⁹ El Programa de Trabajo Intersesional está conformado por cuatro Comités Permanentes que se reúnen cada año en Ginebra para desarrollar los trabajos preparatorios de las reuniones de Estados parte. Los comités son: Asistencia a Víctimas y Reintegración Socio-Económica; Remoción de Minas, Educación en Riesgo de Minas y Tecnologías para la Acción contra las Minas; Destrucción de Arsenales y, Situación General y Funcionamiento de la Convención. Las reuniones intersesionales están abiertas a la participación de Estados parte, Estados no parte, organismos internacionales y ONG. Véase: ICBL, *Mine Ban Treaty Intersessional Meetings*, 2011, disponible en: <http://www.icbl.org/index.php/icbl/Treaties/MBT/ISC> (consultado el 20 de marzo de 2011).

por un enfoque integral de atención a las víctimas, buscando programas de asistencia que no respondan sólo a criterios médicos de rehabilitación física, sino también a sus necesidades socioeconómicas y la reincorporación a sus comunidades. De igual forma, el país ha subrayado la importancia de equilibrar la asignación de recursos entre los programas de atención a los sobrevivientes y los programas de desminado o destrucción de arsenales; estos últimos resultan más rentables para algunos de los Estados parte que, al contar con la tecnología para esas actividades, reciclan en ellos sus supuestas aportaciones humanitarias.⁵⁰ Finalmente, México ha continuado sus esfuerzos en la promoción del derecho internacional humanitario participando activamente en la promoción de dos instrumentos internacionales: la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006) y la Convención sobre las Municiones en Racimo (2008).

V. Explicación de la postura de México.

Los intereses de México respecto a la Convención de Ottawa pueden sintetizarse en los puntos que se desarrollarán en la presente sección. En primer lugar, la prohibición de las minas antipersonal ayudaría a reforzar la imagen del país en materia de derechos humanos. Por un lado, como la mayor parte de los Estados que impulsaron el tratado, México nunca ha fabricado, poseído, adquirido o empleado minas antipersonal, por lo que su proscripción no tendría efectos adversos para el país.⁵¹ Por otro lado, de no

⁵⁰ Socorro Rovirosa, *op. cit.*, p. 139.

⁵¹ *Ibid.*, p. 143. De hecho, los críticos de la Convención señalan la contradicción de que tres cuartas partes de sus Estados promotores se encuentran “virtualmente inafectados por las minas”. Véase: Z. Lachowski, “The Ban on Anti-Personnel Mines”, *op. cit.*, p. 558.

haber apoyado la Convención México podría haber enfrentado un alto costo político; diversas organizaciones no gubernamentales (ONG) y la opinión pública mundial respaldaban decididamente el esfuerzo prohibicionista,⁵² al tiempo que el país atravesaba por un proceso de “apertura cautelosa” en el tema de derechos humanos y enfrentaba constantes críticas por el conflicto en Chiapas.⁵³ Además, el enfoque humanitario impulsado por México era congruente con su vocación pacifista y sus tradicionales principios de política exterior, por lo que confería al país “una autoridad moral y estatura internacional”.⁵⁴ Sin embargo, a pesar de estas consideraciones, llegó a afirmarse, en un informe del Departamento de Estado de EE.UU. y en artículos de prensa, que en México sí se han empleado minas y quienes han hecho uso de ellas son las fuerzas rebeldes de Chiapas, así como narcotraficantes en Sinaloa, Chihuahua y Sonora.⁵⁵ Como resultado de la presión de la opinión pública, el gobierno tuvo que emitir una declaración en la que desmentía la utilización de minas antipersonal. El comunicado oficial se realizó el 7 de febrero de 1997 y en él se afirmó que México no fabricaba ni importaba minas terrestres antipersonales, además de afirmar que en el territorio nacional había una estricta y constante vigilancia sobre las empresas

⁵² Z. Lachowski, “The Ban on Anti-Personnel Mines”, *op. cit.*, p. 546. El tema de las minas antipersonal había adquirido una gran visibilidad a raíz de los esfuerzos de diversas organizaciones humanitarias internacionales. La presión de estos organismos era tan fuerte que muchos gobiernos decidieron respaldar el esfuerzo prohibicionista.

⁵³ En este proceso, el gobierno del presidente Ernesto Zedillo buscaba cumplir con sus compromisos de derechos humanos y abrirse paulatinamente al escrutinio externo, pero manteniendo el control. La apertura cautelosa se caracterizó por mayor cooperación con organismos internacionales y desencuentros con algunas ONG, las cuales incluso amenazaron con obstaculizar el acuerdo de libre comercio que México buscaba con la Unión Europea. Véase: Ana Covarrubias Velasco, “El ámbito internacional y el proceso de cambio político en México”, en Reynaldo Yunuen Ortega Ortiz (ed.), *Caminos a la democracia*, México, El Colegio de México, 2001, pp. 328-369.

⁵⁴ Socorro Rovirosa, *op. cit.*, p. 119.

⁵⁵ International Campaign to Ban Landmines (ICBL), *Landmine Monitor Report 1999*, 1999, disponible en <http://www.the-monitor.org/index.php> (consultado el 15 de marzo de 2011).

mexicanas que utilizaban material explosivo, aunado a que no se otorga licencia alguna para la fabricación de minas terrestres antipersonales, con lo cual México se convierte en una zona libre de este tipo de artefactos.⁵⁶

En segundo término, la posición mexicana obedeció a consideraciones de carácter regional. Algunos de los países más afectados por las minas antipersonal se encontraban en Centroamérica, por lo que el problema distaba de ser lejano para México y se ubicaba en su entorno geopolítico inmediato. Es preciso recordar que México había tenido una presencia importante en la solución de los conflictos centroamericanos, participando activamente desde antes de la conformación del Grupo Contadora hasta la finalización de los procesos de paz de Guatemala y El Salvador.⁵⁷ En este caso, por su proximidad, para el gobierno mexicano era importante concretar la proscripción de las minas antipersonal, así como participar en los esfuerzos de desminado en la región centroamericana.⁵⁸

El tercer elemento, al igual que con las armas nucleares, es el fuerte componente moral que motiva su prohibición. Desde la perspectiva mexicana, las minas antipersonal son armas crueles e inhumanas cuyo empleo no se puede justificar por tres razones. Primero, por sus efectos indiscriminados; las minas son artefactos destructivos

⁵⁶ México, Secretaría de Relaciones Exteriores, *Informe de Labores 1996-1997*, 1997, p. 67.

⁵⁷ Guadalupe González, “México ante América Latina: mirando de reojo a Estados Unidos”, en Jorge Schiavon, Daniela Spenser y Mario Vázquez Olivera (eds.), *En busca de una nación soberana: relaciones internacionales de México, siglos XIX y XX*, México, SRE-CIDE, 2006, p. 469. Véase también: Carlos Rico, “Hacia la Globalización”, en Blanca Torres (coord.), *México y el Mundo. Historia de sus relaciones exteriores*, vol. VIII, México, El Colegio de México, 2010, pp. 92-101, 124-146.

⁵⁸ México, en colaboración con Canadá, realizó un programa de desminado en El Salvador durante los años noventa. El embajador canadiense en la Conferencia de Desarme se refería al mismo como un “esfuerzo NAFTA”: Canadá ponía el dinero, México aportaba a los voluntarios y Estados Unidos había sembrado las minas. Véase: Mónica Toussaint, *Antonio de Icaza: la alegría de servir*, México, SRE-IMR (Historia Oral de la Diplomacia Mexicana, vol. 5), 2009, p. 332.

que no distinguen entre soldados y civiles, además de que permanecen después de un conflicto armado, provocando la muerte o mutilación de personas inocentes durante muchos años (incluso décadas). Segundo, por los sufrimientos excesivos que producen; las minas están diseñadas para causar la discapacidad permanente de sus víctimas, ocasionando, por lo menos, la amputación de sus miembros inferiores. Tercero, porque generan graves repercusiones económicas y sociales; las minas convierten regiones productivas en terrenos inhabitables, al tiempo que obstaculizan los esfuerzos de reconstrucción y la distribución de ayuda humanitaria. A esto debe agregarse que la discapacidad de los sobrevivientes tiene incidencias en su entorno familiar, social y económico, ya que vuelve muy limitadas sus oportunidades de trabajo.⁵⁹

Como cuarto punto debe destacarse que, si bien México tuvo una destacada participación en la Convención de Ottawa, su promoción no era una de las prioridades del gobierno mexicano. Esto puede apreciarse en los informes de gobierno entre 1995 y 1998, donde no se hace ninguna mención a la participación de México en la proscripción de las minas antipersonal.⁶⁰ Asimismo, en el Informe de Labores 1997-1998 de la Secretaría de Relaciones Exteriores se indica únicamente que nuestro país participó en el Proceso de Ottawa y firmó la Convención, más no se abunda en el tema.⁶¹ Una consecuencia de la poca difusión que se le da a la labor de México en asuntos de desarme es, como indicaba el Senador Jorge Alfonso Calderón Salazar (PRD) en el marco

⁵⁹ Socorro Rovirosa, *op. cit.*, pp. 120-121.

⁶⁰ Los informes pueden consultarse en la biblioteca virtual: *500 años de México en documentos*, disponible en: <http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/> (consultado el 10 de marzo de 2011).

⁶¹ México, Secretaría de Relaciones Exteriores, *Informe de Labores 1997-1998*, 1998, p. 83.

de ratificación de la Convención de Ottawa, que esa actividad actualmente es poco conocida por la opinión pública nacional.⁶²

En quinto lugar, la postura vanguardista de México en la prohibición de las minas ha sido acompañada por una actitud ambivalente. Por un lado, esto se comprueba al observar que el gobierno mexicano no ha aportado donativos a los programas de asistencia a víctimas, a pesar de haber sido uno de sus principales impulsores en el Proceso de Ottawa.⁶³ Sin embargo, por otro lado, México no proporciona recursos monetarios a las víctimas, puesto que los donadores en el 2010 fueron Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Francia, Alemania, Irlanda, Luxemburgo, Nueva Zelanda, Noruega, España, Suecia, Suiza, Santa Sede y Unicef.⁶⁴ Además se sabe que el gobierno mexicano no ha contribuido al Fondo Fiduciario Voluntario de las Naciones Unidas de la Asistencia para la Remoción de Minas, y tampoco existe evidencia de que haya contribuido de forma bilateral a las operaciones de remoción de minas en los países afectados.⁶⁵

Finalmente, México no ha modificado su legislación interna para prohibir el uso de las minas antipersonal en su territorio, lo cual contrasta con los esfuerzos internacionales emprendidos por el país en la CCAC. Especialmente se menciona que en

⁶² *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, año 1, Segundo Período Ordinario, LVII Legislatura, sesión del lunes 6 de abril de 1998, disponible en: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=4> (consultado el 15 de febrero de 2011).

⁶³ Entrevista con un representante en México de la International Campaign to Ban Landmines (ICBL), 11 de marzo de 2011, Coyoacán, México, D.F.

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ International Campaign to Ban Landmines (ICBL), *Landmine Monitor Report 1999*, 1999, disponible en <http://www.the-monitor.org/index.php> (consultado el 15 de marzo de 2011).

el artículo 11, inciso H, de la Ley federal de Armas de Fuego y Explosivos aún se incluyen a las minas como armas de uso exclusivo del ejército.⁶⁶

⁶⁶ Entrevista con un representante de la International Campaign to Ban Landmines (ICBL), *op. cit.*

CAPÍTULO 3

POSTURA DEFENSIVA

LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

La felicidad del pueblo y cada uno de los ciudadanos consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad. La íntegra conservación de estos derechos es el objeto de la institución de los gobiernos y el único fin de las asociaciones políticas.

– Artículo 24 de la Constitución de Apatzingán

Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana,
22 de octubre de 1814.

Una de las principales contribuciones de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en su medio siglo de existencia ha sido la construcción de un sistema interamericano de protección y promoción de los derechos humanos, el cual se ha convertido en un marco de referencia fundamental de la vida regional.

– Claude Heller Rouassant

Los derechos humanos en la Organización de los Estados Americanos,

Ese es un poco el enfoque, ciertamente es nuevo porque no se manejaban así las cosas en administraciones anteriores y de hecho en muchas ocasiones habíamos adoptado una posición de cautela, de gran prudencia en los contactos, porque considerábamos que eran instituciones que en un momento dado podían estar cuestionando a nuestro país.

– José Ángel Gurría

18 de agosto de 1997.

Al propio tiempo que participamos activamente en los órganos internacionales que promueven y defienden los Derechos Humanos, vigilamos celosamente su actuación imparcial. Combatimos su selectividad y buscamos evitar que se politicen en aras de intereses ajenos al cumplimiento del objetivo para el cual fueron creados.

– Rosario Green Macías

16 de diciembre de 1998.

Capítulo 3

Postura Defensiva

La Corte Interamericana de Derechos Humanos

En este capítulo se estudia uno de los casos paradigmáticos de la postura defensiva de México en el desarrollo del derecho internacional: la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. La primera sección describe brevemente el sistema interamericano de derechos humanos y las características de sus dos órganos principales: la Corte y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

El segundo apartado examina los antecedentes del sistema interamericano de derechos humanos y la participación de México en su proceso de conformación, particularmente en el desarrollo de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969). Posteriormente se analiza la ratificación que hizo México de la Convención Americana y otros importantes tratados de derechos humanos en 1981, así como los motivos por los que en ese momento el país no aceptó la jurisdicción obligatoria de la Corte Interamericana.

La tercera sección reseña la postura defensiva de México en tres partes: la primera ilustra la reticencia del país frente a los informes de la Comisión Interamericana, así como sus críticas a la misma por su presunta politización del tema de los derechos humanos; la segunda cubre los primeros años de la década de los noventa (1990-1994) y muestra la resistencia del gobierno de Carlos Salinas a la tendencia de priorizar la promoción de la democracia y los derechos humanos en las agendas regional e

internacional; la tercera se desarrolla durante el sexenio de Ernesto Zedillo (1994-2000), en el que se dio un proceso de apertura progresiva en materia de derechos humanos y, como parte del mismo, se reconoció la jurisdicción de la Corte Interamericana en diciembre de 1998.

En el cuarto apartado se analizan los motivos por los que México finalmente aceptó la competencia contenciosa de la Corte Interamericana. El objetivo es demostrar que incluso el reconocimiento de su jurisdicción formó parte de una postura defensiva; el gobierno de Zedillo aceptó la competencia de la Corte como una concesión táctica que legitimaría su política de apertura en derechos humanos, al tiempo que contrarrestaría las críticas internacionales que recibía el país por la situación de los derechos humanos en el conflicto de Chiapas. Además, se adoptaron algunas salvaguardias como la reserva expresada en relación con el artículo 33 constitucional y la no retroactividad de los casos que podrían ser del conocimiento de la Corte. También se examina el proceso internacional de aceptación de la competencia de la Corte y otros factores por los que su reconocimiento no implicaba un alto riesgo para México.

Finalmente, la quinta sección describe brevemente algunos de los principales acontecimientos desde el reconocimiento de la jurisdicción de la Corte por el Estado mexicano, entre ellos: las acciones que ha tomado el país para la debida instrumentación de sus fallos y la falta de cumplimiento de uno de ellos: el caso Radilla.

I. El sistema interamericano de protección de los derechos humanos.

El sistema interamericano de derechos humanos constituye el marco regional para la promoción y protección de estos derechos en el continente americano. El sistema se compone de una serie de instrumentos internacionales que conforman su base normativa, así como de dos órganos encargados de vigilar su observancia.¹

Los principales instrumentos que dan sustento al sistema son la Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La primera fue aprobada en Bogotá, Colombia, el 2 de mayo de 1948 y fue el primer instrumento de su género en incorporar derechos y deberes de tipo civil, político, económico, social y cultural. La Declaración Americana se adoptó meses antes que la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada el 10 de diciembre del mismo año; en un principio se consideró que poseía solamente un carácter indicativo, con fuerza moral y política pero sin un efectivo poder vinculante. No obstante, con el tiempo se ha modificado dicha apreciación y la Declaración Americana ha adquirido fuerza vinculatoria para todos los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA), como lo estableció la propia Corte Interamericana en su Opinión Consultiva Número 10, pronunciada el 14 de julio de 1989.²

¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Documentos básicos en materia de derechos humanos en el sistema interamericano*, 30 de junio de 2010, disponible en: <http://www.cidh.oas.org/Basicos/Spanish/BasicosIntro.htm> (consultado el 30 de abril de 2011).

² Héctor Fix-Zamudio, *México y la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), 1999, p. 16. Dicha Opinión Consultiva establece que, a pesar de no ser un tratado, la Declaración Americana tiene efectos jurídicos para todos los Estados partes de la OEA y puede ser interpretada por la propia Corte Interamericana. Además, las disposiciones de las Declaraciones Universal y Americana forman parte del derecho internacional general, ya sea como normas consuetudinarias o como principios generales del derecho internacional.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos fue suscrita el 22 de noviembre de 1969, durante la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos celebrada en San José, Costa Rica. La Convención Americana, también conocida como “Pacto de San José”, entró en vigor el 18 de julio de 1978 y consta de tres partes. La primera establece los deberes de los Estados y los derechos protegidos, incluyendo los derechos civiles y políticos (capítulo II), los económicos, sociales y culturales (capítulo III), y los deberes de las personas (capítulo V). La segunda parte define los medios de protección de estos derechos, estableciendo como órganos competentes para ello a la CIDH (capítulo VII) y a la Corte Interamericana (capítulo VIII). La parte tercera contiene las disposiciones generales y transitorias, como aquellas relativas a la firma, ratificación, reserva, enmienda o denuncia del tratado. A la Convención Americana se le han agregado dos Protocolos Adicionales: el primero es el Protocolo en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, o “Protocolo de San Salvador”, aprobado el 17 de noviembre de 1988; el segundo es el Protocolo Relativo a la Abolición de la Pena de Muerte, adoptado el 8 de junio de 1990.³

Además de los instrumentos anteriores deben mencionarse otros que también forman parte del sistema interamericano de protección de los derechos humanos, estos son: la Convención Americana para Prevenir y Sancionar la Tortura, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (“Convención de Belém do Pará”), la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las

³ *Ibid.* Véase también: *Convención Americana sobre Derechos Humanos*.

Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, la Carta Democrática Interamericana, la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión y el documento Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas.⁴

Los órganos del sistema interamericano de protección de los derechos humanos son la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). La primera fue establecida por una resolución dictada en la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA, reunida en agosto de 1959 en Santiago de Chile; su primer Estatuto fue aprobado por el Consejo Permanente de la Organización el 25 de mayo de 1960 y desde entonces ha tenido un largo proceso de evolución.⁵ La CIDH tiene su sede en la ciudad de Washington, D.C. y actualmente está integrada por siete comisionados independientes

⁴ CIDH, *Documentos básicos...*, *op. cit.* El Anexo III de la presente tesis contiene una lista completa de los tratados suscritos por México en los sistemas universal e interamericano de derechos humanos, así como sus respectivas fechas de adopción, entrada en vigor, firma, ratificación o retiro de reservas por parte del Estado mexicano.

⁵ Héctor Fix-Zamudio, *op. cit.*, pp. 17-19. Las actividades de la CIDH iniciaron con la elección de sus primeros miembros el 29 de junio de 1960. En sus comienzos la Comisión fue considerada como un organismo de promoción de los derechos consagrados en la Declaración Americana y su misión principal era formular estudios sobre los países en los que se denunciaron violaciones masivas de los derechos humanos. Paulatinamente la CIDH fue adquiriendo otras atribuciones. En 1961 se confirió a la Comisión la facultad de hacer visitas *in loco*, cuando los Estados respectivos las autorizaran, para constatar la situación de los derechos humanos en el terreno. Posteriormente, la Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria celebrada en Rio de Janeiro, Brasil, en noviembre de 1965, modificó el Estatuto original de la Comisión. La reforma autorizó a la CIDH para recibir y procesar denuncias sobre casos individuales en los que se alegaban violaciones a los derechos humanos, así como para formular recomendaciones específicas a los Estados involucrados. Más adelante, el Protocolo de Buenos Aires de 1967 reformó la Carta de la OEA y constituyó a la CIDH como uno de sus órganos principales, dicho protocolo entró en vigor en 1970. No obstante, desde un año antes la CIDH había sido institucionalizada en la Convención Americana de Derechos Humanos, que define expresamente sus atribuciones y procedimientos. La Convención Americana entró en vigor en 1978 y en consecuencia se aprobó el actual Estatuto de la Comisión en 1979, durante el Noveno Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA, que tuvo lugar en La Paz, Bolivia. El Reglamento fue expedido por la propia Comisión en 1980 y ha sido reformado por ésta en distintas ocasiones: 1991, 1996, 2000, 2003 y 2009. Hoy en día la CIDH se rige por las disposiciones de la Convención Americana, su Estatuto de 1979, su Reglamento vigente y por los diversos criterios que ha expresado la Corte Interamericana en sus sentencias y Opiniones Consultivas. Véase: CIDH, *Documentos básicos...*, *op. cit.*

que desempeñan su cargo a título personal, sin representar a ningún país. Los comisionados son elegidos por la Asamblea General de la OEA para un periodo de cuatro años con una sola reelección. La directiva de la Comisión está compuesta por un presidente y dos vicepresidentes con un mandato de un año, renovable una sola vez en cada período de cuatro años.⁶

De acuerdo con el artículo 41 de la Convención Americana, la CIDH tiene como principal función el “promover la observancia y la defensa de los derechos humanos”, para lo cual cuenta con atribuciones como formular recomendaciones a los Estados partes de la OEA, solicitar a sus gobiernos información sobre las medidas que han adoptado en materia de derechos humanos, preparar y publicar informes sobre la situación de estos derechos en algún Estado en particular y llevar a cabo investigaciones *in loco*.⁷ No obstante, su competencia más importante es la de recibir y analizar las peticiones individuales que alegan violaciones de los derechos humanos por parte de algún Estado miembro de la OEA. Estas denuncias son tramitadas por la Comisión de acuerdo a un procedimiento que, según el caso, puede constar de tres o cuatro fases.⁸

En la primera etapa la CIDH evalúa si la petición cumple con los requisitos de forma y fondo previstos por la Convención Americana y por su propio Reglamento,⁹ con este fin, puede solicitar mayor información u observaciones al peticionario y al Estado

⁶ CIDH, *Documentos básicos...*, *op. cit.*

⁷ *Ibid.* La CIDH tiene además otras funciones como estimular la conciencia de los derechos humanos en los países de América; difundir y analizar los temas relacionados con el sistema interamericano de derechos humanos; atender las consultas sobre derechos humanos que le hagan los Estados miembros de la OEA y brindarles el asesoramiento que éstos soliciten; rendir un informe anual a la Asamblea General de la organización y solicitar Opiniones Consultivas a la Corte Interamericana sobre aspectos de interpretación de la Convención Americana. Véase: *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, artículos 41 al 51.

⁸ Jorge Ulises Carmona Tinoco, “Algunos aspectos de la participación de México ante los órganos del sistema interamericano de protección de los derechos humanos”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 009, julio-diciembre de 2003, pp. 14-17.

involucrado. Si los requisitos se satisfacen comienza una segunda etapa en la que se abre el caso. La Comisión emite un informe de admisibilidad, comunica los alegatos de la petición al gobierno respectivo e inicia un proceso en el que gobierno y peticionario comentan las respuestas de la contraparte. Además, la CIDH puede desarrollar una investigación por su cuenta y solicitar informes al Estado demandado, realizar visitas *in loco* o celebrar audiencias con los afectados y sus abogados, así como con agentes y representantes de los Estados involucrados.¹⁰

La tercera etapa se presenta una vez que se ha agotado la investigación y si las partes no han llegado a un acuerdo de solución amistosa. En este caso, la CIDH emite una resolución preliminar que puede ser en dos sentidos: declarar la no responsabilidad del Estado porque no se han acreditado violaciones a los derechos humanos o, por el contrario, concluir que el Estado tiene responsabilidad internacional y preparar un informe con recomendaciones específicas. El informe es confidencial, se transmite únicamente al Estado involucrado y tiene un plazo para su cumplimiento. La cuarta etapa inicia si el Estado no ha satisfecho las recomendaciones al expirarse dicho plazo, en cuyo caso la CIDH puede tomar dos cursos de acción. Por un lado, puede presentar

⁹ Los requisitos para que una petición individual sea admitida por la CIDH se encuentran establecidos en los artículos 46 y 47 de la Convención Americana, así como por los artículos 31, 37 y 38 del Reglamento de la Comisión. Los más importantes son: a) “que se hayan interpuesto y agotado los recursos de jurisdicción interna”; b) que la petición “sea presentada dentro del plazo de seis meses, a partir de la fecha en que el presunto lesionado en sus derechos haya sido notificado de la decisión definitiva”; y c) “que la materia de la petición o comunicación no esté pendiente de otro procedimiento de arreglo internacional”. Sin embargo, estos mismos artículos disponen que los primeros dos requisitos no se aplican cuando: a) “no exista en la legislación interna del Estado de que se trata el debido proceso legal para la protección del derecho o derechos que se alega han sido violados”; b) “no se haya permitido al presunto lesionado en sus derechos el acceso a los recursos de la jurisdicción interna, o haya sido impedido de agotarlos”; y c) “haya retardo injustificado en la decisión sobre los mencionados recursos”.

¹⁰ La admisión de un caso por la Comisión no prejuzga un pronunciamiento sobre el fondo de la cuestión. Véase: Claude Heller, “Los derechos humanos en la Organización de Estados Americanos”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 55-56, febrero de 1999, pp. 168-169; Jorge Ulises Carmona, “Algunos aspectos...”, *op. cit.*, pp. 16-17; Héctor Fix-Zamudio, *op. cit.*, p. 21.

un segundo informe reiterando sus recomendaciones y otorgar un nuevo plazo; de no obtener una respuesta satisfactoria puede decidir la publicación del informe en su resolución definitiva, agregando sus observaciones sobre la actitud negativa del Estado en cuestión. Por el otro, la Comisión puede optar por presentar el caso ante la Corte Interamericana, en vez de elaborar un segundo informe, si el Estado ha reconocido la competencia contenciosa de la misma.¹¹

La Corte Interamericana de Derechos Humanos es una institución judicial autónoma que forma parte de la OEA; su creación se deriva de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y su objetivo es la aplicación e interpretación de los tratados del sistema interamericano de derechos humanos, principalmente la Convención Americana. La Corte fue establecida formalmente en 1979, tras la entrada en vigor de la mencionada Convención, y tiene su sede en San José de Costa Rica.¹² La Corte está integrada por siete jueces elegidos a título personal para un mandato de seis años, con una sola posibilidad de reelección. Los jueces son designados en votación secreta por mayoría absoluta de los Estados Partes de la Convención, que se reúnen en el marco de la Asamblea General de la OEA. Por su parte, la propia Corte elige a su presidente y vicepresidente por un periodo de dos años, con posibilidad de reelección.¹³

¹¹ Véase: Jorge Ulises Carmona, “Algunos aspectos...”, *op. cit.*, pp. 16-17; Claude Heller, “Los derechos humanos...”, *op. cit.*, pp. 168-169.

¹² CIDH, *Documentos básicos...*, *op. cit.* Los Estados partes en la Convención Americana eligieron a los primeros siete jueces de la Corte durante el Séptimo Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA, celebrado en mayo de 1979. El 3 de septiembre de ese mismo año la Corte fue instalada oficialmente en San José, Costa Rica. El Estatuto y el Reglamento de la Corte han sido aprobados en las mismas fechas que los de la Comisión Interamericana. Es decir, el primero en 1979 y el segundo en 1980. De igual forma el Reglamento de la Corte tuvo sus respectivas reformas en 1991, 1996, 2000, 2003 y 2009.

¹³ No puede haber más de un juez de la misma nacionalidad. Véase: Héctor Fix-Zamudio, *op. cit.*, p. 23; CIDH, *Documentos básicos...*, *op. cit.*

Para cumplir con sus objetivos la Corte Interamericana tiene dos funciones básicas: la competencia consultiva y la competencia contenciosa (o jurisdiccional). La primera se ejerce cuando la corte responde consultas acerca de la interpretación de la Convención Americana u otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos. La segunda trata del mecanismo por el cual la Corte determina si un Estado ha incurrido en responsabilidad internacional por violación de alguno de los derechos estipulados en la Convención Americana.¹⁴

La función consultiva se caracteriza por su flexibilidad y su amplitud. Por un lado, las consultas pueden ser solicitadas por todos los Estados miembros de la OEA, sean o no parte de la Convención, o por cualquiera de los órganos permanentes de la propia organización, particularmente la Comisión Interamericana. Por el otro, las atribuciones consultivas de la Corte se extienden a todo tratado de tutela de derechos humanos que tenga aplicación en el continente americano.¹⁵ Además, los Estados miembros de la OEA pueden solicitar la opinión de la Corte sobre la compatibilidad entre cualquiera de sus leyes internas y los mencionados instrumentos internacionales.¹⁶ No obstante, los efectos jurídicos de las opiniones consultivas son limitados en comparación con las

¹⁴ La competencia contenciosa se rige por las disposiciones de los artículos 61, 62 y 63 de la Convención Americana; la competencia consultiva tiene su fundamento en el artículo 64 de la misma Convención. Véase: Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Denuncias y consultas ante el sistema interamericano*, abril de 2011, disponible en: http://www.corteidh.or.cr/denuncias_consultas.cfm (consultado el 30 de abril de 2011); CIDH, *Documentos básicos...*, *op. cit.*

¹⁵ Héctor Fix-Zamudio, *op. cit.*, p. 24. Al respecto, la propia Corte IDH ha señalado “que la competencia consultiva de la Corte puede ejercerse, en general, sobre toda disposición, concerniente a la protección de los derechos humanos, de cualquier tratado internacional aplicable en los Estados americanos, con independencia de que sea bilateral o multilateral, de cuál sea su objeto principal o de que sean o puedan ser partes del mismo Estados ajenos al sistema interamericano”. Véase: Corte IDH, “Otros tratados objeto de la función consultiva de la Corte (artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)”, *Opinión Consultiva OC-I/82 del 24 de septiembre de 1982*, Serie A, núm. 1, par. 52.

¹⁶ *Ibid.*

sentencias y la misma Corte ha reconocido que no tienen efectos vinculantes que obliguen a los Estados.¹⁷

La función contenciosa de la Corte Interamericana es más limitada en cuanto a que tiene un carácter facultativo para los Estados Partes en la Convención. En otras palabras, que sólo puede realizarse cuando los propios Estados reconocen de manera expresa esta competencia de la Corte, ya sea en forma incondicional; bajo condición de reciprocidad; por un plazo determinado, o para casos específicos. Además, las controversias planteadas ante la Corte sólo pueden referirse a la interpretación y aplicación de las disposiciones de la Convención Americana (artículo 62 de la misma Convención). Para el ejercicio de esta competencia sólo pueden acudir ante la Corte, en primer término, la Comisión Interamericana, tratándose de reclamaciones individuales tramitadas ante ella, o bien un Estado Parte en la Convención, que a su vez se hubiese sometido a la competencia contenciosa del Tribunal. No obstante, sólo puede ser demandado un Estado Parte de la Convención que haya reconocido expresamente la competencia contenciosa de la Corte (artículos 61 y 62 de la Convención).¹⁸

¹⁷ Susana Núñez Palacios, “El Estado mexicano acepta la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, en *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. 1, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, p. 454. Sobre este punto, la Corte IDH indica que la función consultiva “ofrece un método judicial alternativo de carácter consultivo, destinado a ayudar a los Estados y órganos a cumplir y a aplicar tratados en materia de derechos humanos sin someterlos al formalismo y al sistema de sanciones del proceso contencioso”. Véase: Corte IDH, “Restricciones a la pena de muerte”, *Opinión Consultiva OC-3/83 del 8 de septiembre de 1983*, Serie A, núm. 3, par. 43.

¹⁸ Héctor Fix-Zamudio, *op. cit.*, pp. 25-26.

II. Antecedentes.

En la sección anterior se analizaron los orígenes y desarrollo del sistema interamericano de derechos humanos desde la óptica de su fundamento jurídico y su funcionamiento técnico. En cambio, este apartado explica el contexto político internacional y su influencia en la creación de la Comisión y la Corte Interamericanas. El objetivo es mostrar el impacto de la Guerra Fría en la creación de dichos órganos, particularmente las tensiones en la región del Caribe con la Revolución Cubana y la invasión a República Dominicana. De forma paralela se estudia la participación de México en el desarrollo del sistema interamericano de derechos humanos. Es interesante notar que México favoreció los primeros tratados interamericanos de derechos humanos y contribuyó activamente a su desarrollo, pero después mantuvo una distancia frente a ellos. Este proceso puede resumirse de la siguiente manera. En un principio, México apoyó el establecimiento de la OEA con la esperanza de terminar con el intervencionismo estadounidense y canalizar capital y tecnología hacia los países latinoamericanos. Más adelante, México tuvo una participación importante en la promoción de la Declaración Americana e incluso apoyaba la idea de crear un sistema de protección internacional de derechos humanos. Los gobiernos mexicanos creían originalmente que dicho sistema eliminaría el uso indebido de la protección diplomática de los ciudadanos extranjeros como factor de intervención. Sin embargo, la postura mexicana se modificó por el riesgo de que, argumentando una violación a los derechos humanos, se diera una mayor posibilidad de intervenir política o judicialmente en los asuntos internos. De esta forma se consideró que el establecimiento de un sistema interamericano de protección de los

derechos humanos era algo prematuro y que los Estados debían adoptar medidas en su legislación interna para la debida protección de estos derechos.¹⁹

Esta posición se reforzó en 1965, a raíz del intento de Estados Unidos por legitimar su invasión a República Dominicana por medio de la OEA. A partir de ese momento México optó por dar primicia a la ONU por encima de la organización regional. Así, durante las negociaciones de la Convención Americana México se oponía a la idea de crear una Corte Interamericana de Derechos Humanos, pues se temía que ésta pudiera ser manipulada con fines políticos. No obstante, ante la falta de apoyo de las demás delegaciones el país optó por apoyar la creación de la Corte y exigir una cláusula facultativa que sometiera su jurisdicción a la aceptación expresa de cada Estado. El objetivo se logró y dicha cláusula se encuentra en el artículo 62 de la Convención Americana.²⁰

Ahora bien, el gobierno de México decidió ratificar la Convención Americana y otros importantes tratados de derechos humanos en 1981. En este punto sobresalen motivos externos e internos. Los primeros son la participación del país en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y en la solución de los conflictos Centroamericanos. Los segundos son la reforma política interna y la presión de organizaciones sociales por eventos recientes como la denominada “guerra sucia”. Además, entre 1979 y 1982 el canciller Jorge Castañeda y Álvarez de la Rosa instrumentó una política exterior activa en materia de derechos humanos, con expresiones como las posiciones promovidas en

¹⁹ Susana Núñez Palacios, “El Estado mexicano...”, *op. cit.*, pp. 450-451.

²⁰ Sergio García Ramírez, “México ante el Estatuto de Roma”, en *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. 3, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, pp. 141-142.

la ONU sobre la situación de derechos humanos en Chile, El Salvador y Guatemala. Cabe subrayar que no se aceptó la competencia contenciosa de la Corte Interamericana alegando que ya existían en la legislación nacional los recursos necesarios para corregir cualquier falla en la preservación de las garantías individuales y sociales del país.²¹

III. Postura defensiva y proceso de aceptación de la Corte.

Esta sección se desarrolla en tres partes. En primer lugar, se explica la postura defensiva de México en dos vertientes. Por un lado, en la resistencia del país a los informes de la Comisión Interamericana; el gobierno mexicano veía dichos reportes como un ataque a la soberanía y trataba de frenar o retrasar todos los que fueran adversos a México.²² Por otro lado, México criticaba a la Comisión Interamericana por su aparente politización. Por ejemplo, tras la invasión de 1965 a República Dominicana, Antonio Carrillo Flores declaró que México prefería una OEA inútil a una donde se debilitara el principio de no intervención.²³ Esta posición se reforzó en 1989 cuando Estados Unidos utilizó la democracia como justificación de la invasión a Panamá y la Comisión Interamericana

²¹ Véase: Claude Heller, “Los derechos humanos...”, *op. cit.*, pp. 176-178; Susana Núñez Palacios, “El Estado mexicano...”, *op. cit.*, pp. 448-449; Juan Manuel Gómez Robledo Verduzco, “Universalidad de los derechos humanos y asistencia humanitaria: la evolución inexorable del principio de no intervención”, en Blanca Torres y Gustavo Vega (coords.), *Relaciones Internacionales. Colección los Grandes Problemas de México*, vol. XII, México, El Colegio de México, 2010, pp. 136.

²² Sobre este punto es interesante notar que entre 1965 y 2003 la Comisión emitió 16 informes acerca de nuestro país, 13 de ellos fueron no favorables y el gobierno mexicano aceptó únicamente las recomendaciones de uno. Hay una síntesis de estos informes en la sección IV del Anexo I. Uno de los principales ejemplos fue el caso de las quejas que el Partido Acción Nacional sometió ante la Comisión Interamericana en relación con los procesos electorales de 1985 (Chihuahua, elección de diputados), 1986 (Municipio de Durango y gubernatura de Chihuahua) y 1990 (Congreso local y gobiernos municipales del Estado de México). El gobierno mexicano desestimó estas quejas, alegando que la Comisión no era un instrumento válido para juzgar procesos electorales y que el PAN no había agotado los recursos internos. Véase: Jorge Ulises Carmona, “Algunos aspectos...”, *op. cit.*, pp. 25-31; Ana Covarrubias Velasco, “El ámbito internacional y el proceso de cambio político en México”, en Reynaldo Yunuen Ortega Ortiz (ed.), *Caminos a la democracia*, México, El Colegio de México, 2001, pp. 356-358.

²³ Mónica Toussaint, *Antonio de Icaza: la alegría de servir*, México, SRE-IMR (Historia Oral de la Diplomacia Mexicana, vol. 5), 2009, pp. 77-78.

“contribuyó a la campaña estadounidense”, elaborando un informe especial sobre la mala situación de derechos humanos en ese país.²⁴ Asimismo México ha utilizado dos argumentos tradicionales en contra de la intervención externa por causas democráticas o humanitarias: la defensa de la no intervención como legado de la experiencia histórica mexicana²⁵ y la preeminencia de dicho principio como uno de los ejes del derecho internacional para limitar los abusos y excesos de las grandes potencias.²⁶

El segundo apartado explica la postura defensiva de México entre 1990 y 1994, durante la mayor parte del sexenio de Carlos Salinas. En primer lugar se hace una referencia al contexto internacional, caracterizado por la tendencia dominante de situar la democracia y los derechos humanos como una prioridad de las agendas internacional y regional tras el fin de la Guerra Fría. En el plano internacional crecía la obligación de proteger los derechos humanos, para lo cual ya no bastaba con la legislación interna de los Estados.²⁷ Esta tendencia se expresó en diversas resoluciones de la ONU y en la

²⁴ Mónica Toussaint, *Antonio de Icaza...*, *op. cit.*, pp. 234-235, 251. La postura defensiva de México ante la Comisión Interamericana en parte respondía a su deseo por tener un papel en la promoción de la democracia en el hemisferio. Desde la perspectiva mexicana, la Comisión se tomaba más atribuciones de las que le correspondían y no tenía competencia ni facultades para ello.

²⁵ *Ibid.*, pp. 76-77, 231. A reserva de las múltiples intervenciones que sufrió México a lo largo del siglo XIX, su defensa del principio de no intervención se remonta a su experiencia de lucha contra la dominación colonial española. Así, la no intervención forma parte de la doctrina mexicana desde el nacimiento mismo del país como Estado independiente. Por ejemplo, en el Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua con la Gran Colombia [3 de octubre de 1823], a exigencia de México se eliminó el compromiso de ayuda recíproca contra la anarquía y los desórdenes internos. Véase: Secretaría de Relaciones Exteriores, *Política exterior de México: 175 años de historia*, vol. I, México, Archivo Histórico Diplomático Mexicano, Cuarta Época, 1985, pp. 76-79.

²⁶ Desde esta perspectiva, el pleno respeto a los derechos humanos no podía atentar contra la existencia de otro derecho: el principio de la no intervención. El permitir excepciones a dicho principio frustraría la seguridad y la certidumbre del orden jurídico, abriendo la puerta a innumerables abusos al introducir un elemento de arbitrariedad, pues serían las potencias intervencionistas las que calificarían la razón de ser de su injerencia. Véase: Bernardo Sepúlveda Amor, “Política exterior y orden constitucional: los fundamentos de una política de Estado”, en Emilio O. Rabasa (coord.), *Los siete principios básicos de la política exterior de México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, pp. 41-42.

²⁷ Además, había cambiado el contexto de los trabajos en las Comisiones internacionales de derechos humanos. Durante la Guerra Fría éstas podían ser utilizadas por los países del Tercer Mundo para

Conferencia de Viena sobre Derechos Humanos en 1993, en la que se creó la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. En el ámbito regional surgió un vínculo indisoluble entre democracia y derechos humanos a raíz de la movilización social contra las dictaduras, la democratización y la solución pacífica de los conflictos centroamericanos. Así, la mayor parte de los países latinoamericanos convirtieron la promoción democrática en una prioridad y en el marco de la OEA se crearon instrumentos como El Compromiso de Santiago, la Resolución 1080, el Protocolo de Washington y el Protocolo de Managua.²⁸

En segundo término se describe la resistencia de México a la promoción internacional de la democracia y los derechos humanos. Por un lado, en la Conferencia de Viena sobre Derechos Humanos el país originalmente se oponía al establecimiento de la Oficina del Alto Comisionado; sus argumentos eran que la promoción de los derechos humanos podría usarse como instrumento de presión política y que los organismos internacionales no debían suplantar a la legislación interna ni a las instituciones nacionales. No obstante, el gobierno mexicano cambió su actitud al tomar en cuenta que su postura era compartida por regímenes autoritarios y que la iniciativa

criticar a los aliados de Estados Unidos (Chile, Sudáfrica, Israel). En los años noventa se revirtió esta situación y los países en vías de desarrollo se convirtieron en el blanco favorito de las democracias occidentales. Véase: Mónica Toussaint, *Antonio de Icaza...*, *op. cit.*, pp. 357-358.

²⁸ Es necesario tomar en cuenta dos argumentos. Primero, las Doctrinas Tobar y Betancourt, en virtud de las cuales los países latinoamericanos que recientemente habían salido de dictaduras militares respaldaban la “intervención democrática” como forma de asegurar sus frágiles e incipientes regímenes. Segundo, que la situación de derechos humanos en México se había vuelto más visible por la ausencia de dictaduras con las que el país podía compararse favorablemente. Véase: Claude Heller, “Los derechos humanos...”, *op. cit.*, pp. 161-162; Mónica Toussaint, *Antonio de Icaza...*, *op. cit.*, pp. 233, 364.

del Alto Comisionado había sido propuesta por Estados Unidos cuando aún no habían concluido las negociaciones del Tratado de Libre Comercio con dicho país.²⁹

Por otro lado, en el ámbito de la OEA México expresó su rechazo a todas las iniciativas de acción multilateral en los temas de derechos humanos y democracia. El gobierno mexicano basaba sus argumentos en dos premisas: la existencia de asuntos que conciernen solamente a los Estados y que es necesario remediar las causas y no las manifestaciones del problema. Sobre el primer punto, México sostenía que la democracia sólo era genuina si resultaba de un esfuerzo local y no podía ser impuesta desde el exterior, a riesgo de que el remedio causara un mayor daño que la misma enfermedad. Por lo tanto, la OEA no debía convertirse en juez de los procesos políticos de sus Estados miembros, ni tenía atribuciones para ello; su papel debía limitarse a brindar el apoyo o asesoría que los gobiernos expresamente le solicitaran.³⁰ Respecto a la segunda premisa, México subrayó que la verdadera causa del problema era la falta de desarrollo económico y social, el cual impedía el buen funcionamiento de la democracia y generaba problemas de gobernabilidad que desembocaban en la violación de los derechos humanos. Por consiguiente, la cuestión del desarrollo socioeconómico debía ser la prioridad en el fortalecimiento de la democracia y los verdaderos retos eran combatir la desigualdad y abatir la pobreza extrema. Finalmente, al tiempo que México

²⁹ Ana Covarrubias Velasco, “Cambio de siglo: la política exterior de la apertura económica y política”, en Blanca Torres (coord.), *México y el Mundo. Historia de sus relaciones exteriores*, vol. IX, México, El Colegio de México, 2010, pp. 44-46.

³⁰ *Ibid.*, pp. 37-38, 47-49, 50-51. En este sentido, México consideraba que era mejor la solución pacífica de las controversias por la vía del diálogo y la negociación en lugar del empleo de medidas unilaterales como sanciones o el uso de la fuerza militar. Por ejemplo, México optó por un esfuerzo diplomático de conciliación y compromisos entre las partes cuando hubo golpes de Estado en Panamá, Perú y Guatemala, así como en el caso de Haití. Véase: Bernardo Sepúlveda, “Política exterior y orden constitucional...”, *op. cit.*, pp. 41-42; Claude Heller, “Los derechos humanos...”, *op. cit.*, p. 14.

era cauteloso en el tema de los derechos humanos, contribuía con la OEA en muchos otros ámbitos.³¹

El tercer apartado de esta sección estudia los acontecimientos que llevaron a la aceptación de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana durante el sexenio de Ernesto Zedillo (1994-2000). El objetivo es demostrar que la aceptación misma de la jurisdicción de la Corte formó parte de una estrategia defensiva. Por un lado, el gobierno de Zedillo tuvo que enfrentar una delicada coyuntura en el tema de derechos humanos, a raíz del conflicto en Chiapas, al tiempo que intentaba negociar un acuerdo de libre comercio con los países de la Unión Europea.³² Por el otro, en esos años el país se abrió gradualmente al escrutinio externo en materia de democracia y derechos humanos, pero buscó mantener el control del proceso. El gobierno mexicano tuvo acercamientos con organizaciones internacionales como la ONU y la OEA para legitimar sus esfuerzos en este campo, pero criticó sus conclusiones cuando éstas no le eran favorables. Además, el gobierno no reconoció a los organismos no gubernamentales (ONG) como interlocutores válidos.³³

³¹ Por ejemplo, el país impulsó la conformación del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral (CIDI); promovió el proyecto de Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados; participó activamente en los trabajos de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de las Drogas (CICAD) y contribuyó con las labores de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), el Instituto Indigenista Interamericano y la Comisión Interamericana de Mujeres. Véase: Ana Covarrubias, “Cambio de siglo...”, *op. cit.*, pp. 37-38, 47-49, 50-51; Claude Heller, “Los derechos humanos...”, *op. cit.*, pp. 14-17; Bernardo Sepúlveda, “Política exterior y orden constitucional...”, *op. cit.*, pp. 41-42.

³² Debe recordarse que todos los acuerdos que firma la Unión Europea con terceros países incluyen una “cláusula democrática”, la cual obliga a las partes firmantes a respetar la democracia y los derechos humanos en sus respectivos territorios. Véase: Ana Covarrubias, “Cambio de siglo...”, *op. cit.*, pp. 101-103.

³³ Ana Covarrubias, “El ámbito internacional...”, *op. cit.*, pp. 329, 360, 365-366, 371. Sobre este punto es importante mencionar que el gobierno de Zedillo tuvo un desencuentro con Amnistía Internacional y otras ONG de derechos humanos, las cuales amenazaron con obstaculizar el acuerdo entre México y la Unión Europea. En este sentido, el cabildeo de las ONG contribuyó a que los países europeos mantuvieran

De esta forma, la respuesta de México a las presiones internacionales en materia de democracia y derechos humanos se inscribió en un proceso de “apertura cautelosa”. Por un lado, el gobierno tomó una serie de medidas de reforma interna y progresiva apertura. Entre las primeras destacan la reforma judicial en 1995 y la reforma política de 1996.³⁴ Las segundas incluyen una serie de concesiones tácticas como la aceptación de una misión del Comité Internacional de la Cruz Roja en la zona de conflicto en Chiapas; la invitación a funcionarios de la Comisión Interamericana y de Naciones Unidas para evaluar la situación de los derechos humanos en México;³⁵ la suscripción de un convenio para recibir asesoría y cooperación técnica con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos;³⁶ la invitación de observadores

la exigencia de la cláusula democrática en la negociación del acuerdo. Véase: Blanca Torres, “Actores transnacionales en las relaciones internacionales de México”, en Blanca Torres y Gustavo Vega (coords.), *Relaciones Internacionales*. Colección los Grandes Problemas de México, vol. XII, México, El Colegio de México, 2010, p. 365.

³⁴ Ana Covarrubias, “El ámbito internacional...”, *op. cit.*, pp. 340-343. Es preciso mencionar que este proceso de reforma interna había iniciado desde el sexenio anterior, con medidas como la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) en 1990 y la aceptación de observadores internacionales en las elecciones de 1994. Respecto a este último caso, el gobierno originalmente se rehusaba a permitir la presencia de observadores internacionales en las elecciones, pero cambió de parecer al ver que las encuestas favorecían al PRI y la presencia de observadores legitimaría su victoria. Además, es interesante notar que para cuestiones de asesoramiento en la elaboración del padrón electoral el gobierno mexicano acudió a la ONU y no a la OEA. Véase: Mónica Toussaint, *Antonio de Icaza...*, *op. cit.*, p. 234.

³⁵ Jorge Ulises Carmona, “Algunos aspectos...”, *op. cit.*, p. 37. La visita de la Comisión Interamericana se dio en 1996 y fue su primera visita a México desde su creación en 1959. La Comisión hizo diversas recomendaciones al gobierno mexicano, entre ellas, la aceptación de la jurisdicción obligatoria de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Dicho reconocimiento se concretaría tan sólo dos años después, en 1998. Véase: Ana Covarrubias, “Cambio de siglo...”, *op. cit.*, pp. 103-105; Mónica Toussaint, *Antonio de Icaza...*, *op. cit.*, p. 293.

³⁶ En relación con este punto hay marcadas diferencias entre los gobiernos de Salinas, Zedillo y Vicente Fox. El primero se oponía a la creación de la figura del Alto Comisionado, pero terminó aceptándola en el desarrollo de las negociaciones de la Conferencia de Viena. El segundo suscribió un acuerdo de cooperación técnica con esta entidad, pero el acuerdo se refiere solamente a asesoría y cooperación a solicitud del gobierno mexicano y en los términos que éste determine. El tercero firmaría otro acuerdo con el Alto Comisionado para ir más allá de la cooperación y establecer una oficina suya en territorio mexicano. Este último acuerdo ha recibido diversas críticas por ser México el único país del mundo que sin haber tenido una guerra aceptó el establecimiento de dicha oficina. Véase: Mónica Toussaint, *Antonio de Icaza...*, *op. cit.*, pp. 372-375; Amerigo Incalcaterra, “Derechos humanos: México ante la encrucijada de la implementación o el discurso”, *El Cotidiano*, vol. 23, núm. 150, julio-agosto de 2008, p. 16.

internacionales para las elecciones federales de 1997 y 2000; y el establecimiento de una Comisión Intersecretarial para atender los compromisos de México en materia de derechos humanos.³⁷ No obstante, México utilizó muchas de las medidas anteriormente señaladas como forma de contrarrestar las críticas que recibía por parte de las ONG. Asimismo, el gobierno de Zedillo trató de limitar el margen de acción que estas organizaciones tenían en el país. En primer lugar, se utilizó el artículo 33 constitucional para expulsar a diversos observadores extranjeros de derechos humanos, entre ellos un sacerdote francés, cuatro españoles, tres estadounidenses, dos canadienses, dos belgas, una alemana y un grupo de italianos. En segundo término, en 1998 el gobierno formuló una ley para la observación internacional, la cual estableció una serie de condiciones para las visitas de ciudadanos extranjeros cuyo objetivo fuera observar el estado de los derechos humanos en el país.³⁸ Por último, durante la 37 Asamblea General de la OEA la delegación mexicana propuso modificar el mecanismo mediante el cual las ONG presentaban quejas ante la Comisión Interamericana. Los representantes de México sostenían que las ONG no siempre contaban con la información correcta y presentaban sus quejas sin haber agotado los recursos jurídicos internos, por lo que se debía restringir su acceso a la Comisión y dar prioridad a las Comisiones Nacionales de Derechos Humanos.³⁹

³⁷ Ana Covarrubias, “Cambio de siglo...”, *op. cit.*, pp. 114-115.

³⁸ Ana Covarrubias, “El ámbito internacional...”, *op. cit.*, pp. 365-367. De acuerdo con esta ley, las visitas de observadores extranjeros debían hacerse en grupos de diez personas, con una duración de no más de diez días. Asimismo, los interesados debían solicitar la autorización del gobierno mexicano con seis meses de anticipación y probar su experiencia en la labor de observación internacional, así como la seriedad de su organización.

³⁹ *Ibid.* La propuesta de México, copatrocinada por Perú, fue rechazada. Esto se debe a que uno de los objetivos de la Comisión Interamericana es dar a los individuos o grupos una alternativa al Estado para denunciar violaciones de los derechos humanos.

Como puede observarse, la aceptación de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos se inscribe dentro de un proceso más amplio de apertura controlada en este campo. El reconocimiento de la Corte fue precisamente una de las principales concesiones tácticas del gobierno mexicano para fortalecer su posición frente a la crítica nacional e internacional. Este argumento se refuerza con información de documentos y declaraciones oficiales del gobierno mexicano.⁴⁰ Además, al reconocer la jurisdicción obligatoria de la Corte se tomaron algunas salvaguardas, como la reserva expresada en relación con el artículo 33 (precisamente el de expulsión de extranjeros) y la no retroactividad de los casos que podrían ser del conocimiento de la Corte.⁴¹

IV. Explicación sobre el reconocimiento de la Corte.

Este apartado se dedica a complementar el anterior y explicar por qué el reconocimiento de la Corte Interamericana formó parte de una postura defensiva, al igual que su antigua resistencia a la misma. Para ello, la presente sección se divide en cuatro partes. En primer lugar, se hace una revisión en torno a la validez jurídica de las salvaguardas adoptadas por México: la reserva expresada en relación con el artículo 33 constitucional y la no retroactividad de los casos donde aplica la competencia de la

⁴⁰ Por citar algunos ejemplos: en un “memorándum de antecedentes” enviado al Senado con motivo del reconocimiento de la Corte, el Ejecutivo expresó que “había llegado el momento” de reconocer su competencia porque el país contaba ya con un sistema más eficaz para la protección de los derechos humanos. Por su parte, al justificar la aceptación mexicana de dicha competencia, la Canciller Rosario Green declaró que la Corte Interamericana era “un espacio para dirimir dónde no estamos de acuerdo, presentar nuestras pruebas de manera tal que no se nos juzgue en ausencia”. Véase: Ana Covarrubias, “Cambio de siglo...”, *op. cit.*, p. 105; “Memorándum de Antecedentes (Declaración de Reconocimiento de la Jurisdicción Obligatoria de la Corte Interamericana de Derechos Humanos)”, en: Héctor Fix-Zamudio, *op. cit.*, pp. 42-43.

⁴¹ Héctor Fix-Zamudio, *op. cit.*, p. 31.

Corte. La situación respecto al artículo 33 es materia de debate. Por un lado, la reserva expresada por el gobierno mexicano no es válida conforme a lo dispuesto por el artículo 19 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados.⁴² Por el otro, el artículo 62 de la Convención Americana señala que los Estados, al declarar su aceptación de la competencia de la Corte, pueden hacerlo “por un plazo determinado o para casos específicos”.⁴³ Este último punto es también el fundamento de la segunda salvaguarda, la no retroactividad, cuya validez jurídica está fuera de duda.⁴⁴

En segundo término se explica el razonamiento del gobierno mexicano al momento de reconocer la jurisdicción de la Corte Interamericana. Por una parte, se trató de una “apertura protegida” para mitigar las críticas que enfrentaba el país. La Corte Interamericana había demostrado ser una instancia confiable y era parte de un organismo intergubernamental al que México pertenecía voluntariamente. Por lo tanto, su reconocimiento no limitaba la soberanía nacional sino era, más bien, una forma de ejercerla. Así, la Corte proporcionaba un marco de referencia claro para discutir la situación de México u otros países.⁴⁵ Por otra parte, el gobierno mexicano argumentó que el compromiso de un Estado hacia la protección de los derechos humanos no se

⁴² Dicho artículo señala que un Estado puede formular reservas únicamente al momento de firmar, ratificar o adherirse a un tratado. En este caso, el gobierno mexicano no formuló su reserva sobre el artículo 33 constitucional al momento de ratificar la Convención Americana, sino después, al reconocer la competencia de la Corte. Véase: Susana Núñez Palacios, “El Estado mexicano...”, *op. cit.*, pp. 457-458.

⁴³ En documentos oficiales el Ejecutivo explica su reserva al artículo 33 de la siguiente forma: “de la práctica de los Estados Parte, se desprende que algunos de ellos excluyeron expresamente determinado tipo de casos, en el momento de aceptar la competencia contenciosa. En este sentido, Argentina y Chile formularon ya sea reservas o declaraciones, que impiden a la Corte pronunciarse sobre los aspectos de fondo de los casos de expropiación”. Véase: “Memorándum de Antecedentes...”, *op. cit.*, p. 46.

⁴⁴ *Ibid.* Este hecho se confirma por la práctica de casi todos los Estados parte y la jurisprudencia de la propia Corte. En el caso de México ésta no podrá tratar casos anteriores a diciembre de 1998.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 44. El propio Ejecutivo afirma en documentos oficiales que reconocer a la Corte Interamericana ayudaría a fortalecer el Estado de derecho en México y abriría la posibilidad de dirimir, en un tribunal “independiente e imparcial” las controversias jurídicas que surgieran con la Comisión Interamericana.

medía en la baja incidencia de casos de violación, sino en su disposición de resolver los problemas que se presentaban. En este sentido, las medidas tomadas por México no respondían únicamente a la presión internacional, sino que tenían por objetivo corregir problemas que de hecho existían en el país. Además, aun si México era hallado culpable en una sentencia de la Corte, esto no significaba que el Estado mexicano seguía una política represiva contra los derechos humanos.⁴⁶

La tercera parte analiza algunos de los factores por los que el reconocimiento de la Corte no representaba un alto riesgo para el Estado mexicano. Este argumento puede sintetizarse en siete puntos que se señalan a continuación. Primero, las opciones para aceptar la competencia de la Corte Interamericana otorgaban al gobierno una gran flexibilidad; la propia Convención Americana permitía a cada Estado señalar, en su declaración de reconocimiento, en qué casos se aceptaría la competencia y en cuáles no. Segundo, el reconocimiento de la Corte no implicaba someterse a una norma extraña producto de una instancia legislativa ajena. Es decir, la Corte Interamericana no era un tribunal extranjero impuesto al país; los jueces eran independientes y ejercían su mandato a título personal, sin representar a ninguna nacionalidad. Además, tanto en la Comisión como en la Corte Interamericana habían participado destacados juristas mexicanos, aun desde antes de que el propio país reconociera dichas instancias.⁴⁷

⁴⁶ Esta situación se ha presentado muchas veces en el sistema europeo de protección de los derechos humanos. México tenía conocimiento de este caso y sabía que una sentencia adversa no constituía una “mancha en el expediente”, a menos que se tratara de una violación continua y sistemática que mostrara una total incapacidad del país para proteger los derechos humanos. De igual forma, las sentencias de la Corte se basan principalmente en retribuciones económicas u otras medidas de reparación del daño, sin imputar responsabilidad penal individual a los funcionarios del Estado mexicano. Véase: Héctor Fix-Zamudio, *op. cit.*, pp. 33-34; Jorge Ulises Carmona, “Algunos aspectos...”, *op. cit.*, pp. 31-34.

⁴⁷ En la Comisión Interamericana han participado los mexicanos Gabino Fraga (1960-1979) y César Sepúlveda (1980-1985). En la Corte han sido jueces Héctor Fix-Zamudio (1986-1997) y Sergio

Tercero, aceptar la competencia de la Corte no incrementaba las responsabilidades internacionales que había asumido el país en materia de derechos humanos. De cualquier manera México formaba parte del sistema interamericano y tenía ya un compromiso con los derechos humanos consagrado en tres instrumentos internacionales –la Carta de la OEA, la Declaración Americana y la Convención Americana. Por consiguiente, aun sin aceptar la competencia de la Corte el gobierno mexicano estaba sujeto al escrutinio de la Comisión Interamericana, la cual era menos confiable que la Corte misma. De ahí se deriva el cuarto punto, la Corte era más confiable porque actúa conforme a derecho, fundada en normas preestablecidas y no con base en consideraciones que podrían ser objeto de politización. En otras palabras, a diferencia de la Comisión la Corte debía basar sus fallos en evidencia tangible, no sólo a partir de declaraciones o motivos de carácter moral, político o social.⁴⁸ Quinto, México podía utilizar la Corte Interamericana a su favor, particularmente para defender los derechos de los mexicanos en el exterior. En este sentido, el país ya había solicitado diversas Opiniones Consultivas respecto a los derechos de asistencia consular y los derechos de los trabajadores migratorios, las cuales servirían al país como la base jurídica de su argumentación en lo que se conocería como el “Caso Avena”.⁴⁹ Sexto, la

García Ramírez (1998-2003). Hay actualmente otro mexicano en la Comisión: José de Jesús Orozco Henríquez (2010-2013). Véase: Jorge Ulises Carmona, “Algunos aspectos...”, *op. cit.*, pp. 47-48.

⁴⁸ Claude Heller, “Los derechos humanos...”, *op. cit.*, pp. 166-167; Sergio García Ramírez y Mauricio Iván del Toro Huerta, “México y la Corte Interamericana de Derechos Humanos: veinticinco años de jurisprudencia”, en Sergio García Ramírez (coord.), *La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, pp. LXXVI-LXXVIII.

⁴⁹ El 9 de enero de 2003 México demandó a Estados Unidos ante la Corte Internacional de Justicia por violaciones al artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares. La demanda se relacionaba con los procesos seguidos a 52 mexicanos condenados a la pena de muerte en dicho país. El incumplimiento de Estados Unidos se refería principalmente a que en el momento de la detención no se había informado a los mexicanos sobre su derecho a la notificación y acceso consulares. En consecuencia,

Corte Interamericana se basaba en el principio de complementariedad, según el cual la justicia internacional complementa, más no excluye, a la justicia interna. De esta forma, la Corte Interamericana no tenía el carácter de órgano de apelación de los tribunales mexicanos y para presentar un caso ante la misma debían agotarse primero las instancias jurídicas internas.⁵⁰ Finalmente, como séptimo punto cabe mencionar que la Corte Interamericana procesa en realidad pocos casos y el procedimiento puede tomar varios años. Por un lado, la Corte Interamericana cuenta con poco personal y escasos recursos, por lo que se reúne pocas veces al año. Por el otro, para cualquier tribunal sería imposible procesar o tener conocimiento de todas las violaciones de derechos humanos en los distintos países bajo su competencia, por lo que trata solamente los casos más paradigmáticos o representativos.⁵¹

La cuarta parte de esta sección se refiere al proceso internacional de aceptación de la competencia de la Corte Interamericana. El objetivo es demostrar que México en realidad no estuvo rezagado en esta materia, a pesar de que transcurrieron cerca de 30 años entre la creación de la Corte y el reconocimiento de su jurisdicción por el Estado

el gobierno de México no había podido otorgarles la protección consular a la que tenían derecho. Véase: Ana Covarrubias, “Cambio de siglo...”, *op. cit.*, pp. 133-134; Sergio García Ramírez, “México y la Corte Interamericana...”, *op. cit.*, pp. LI-LII.

⁵⁰ En este sentido, la Corte Interamericana puede señalar la incompatibilidad entre algún fallo de los tribunales nacionales y las normas contenidas en la Convención Americana de Derechos Humanos, pero no puede obligarlos a corregir dicho fallo. Por otro lado, las sentencias de la Corte Interamericana son de carácter definitivo e inapelable, pero la Corte no tiene un mecanismo efectivo para forzar a los Estados a cumplirlas, aunque jurídicamente estén obligados a ello. Lo más que puede hacer la Corte en esta situación es comunicar el caso del Estado infractor ante la Asamblea General de la OEA. Véase: Claude Heller, “Los derechos humanos...”, *op. cit.*, pp. 168; Sergio García Ramírez, “México y la Corte Interamericana...”, *op. cit.*, pp. LIX, LXXX.

⁵¹ El agotamiento de las etapas de un proceso, primero en la Comisión, y posteriormente ante la Corte Interamericana podía llegar a tardar hasta 7 años. Esto significa que ningún caso podría haber sido presentado y procesado ante la Corte durante el gobierno de Ernesto Zedillo. Véase: Claude Heller, “Los derechos humanos...”, *op. cit.*, p. 167; Jorge Ulises Carmona, “Algunos aspectos...”, *op. cit.*, p. 19; Héctor Fix-Zamudio, *op. cit.*, p. 33.

mexicano. Lo anterior se comprueba al tomar en cuenta las fechas pertinentes y analizar el reconocimiento de la Corte por parte de otros países. Por un lado, si bien la Corte se creó en 1969, mediante la adopción de la Convención Americana, ésta se estableció formalmente una década más tarde, en 1979. En este sentido, la ratificación mexicana de la Convención Americana se dio sólo 2 años después del inicio de su vigencia. De igual forma, la Corte Interamericana inició el ejercicio de su función contenciosa hasta 1986, al recibir los primeros casos que le presentó la Comisión. Así, el gobierno mexicano tardó en realidad 12 años, y no 30, en reconocer dicha competencia. Por otro lado, es importante mencionar que no todos los Estados miembros de la OEA habían ratificado la Convención Americana cuando México decidió aceptar la competencia de la Corte. Entre estos sobresalen Estados Unidos, que actualmente sigue sin ratificar la Convención; Brasil, que ratificó en 1992 –11 años después que México– y reconoció la jurisdicción de la Corte al mismo tiempo que nuestro país, y Trinidad y Tobago, que en 1998 había denunciado la Convención.⁵²

V. Situación actual.

La finalidad de la presente sección es mostrar algunos puntos recientes de la postura de México ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En primer lugar, la inclusión de cláusulas en la Constitución para una adecuada instrumentación de los fallos mediante reparaciones económicas. En segundo término, la falta de cumplimiento respecto al fallo del conocido como “caso Radilla”, que solicita eliminar la figura del fuero militar de la legislación mexicana.

⁵² Véase: Claude Heller, “Los derechos humanos...”, *op. cit.*, pp. 165-166, 173-175.

Como consecuencia de las disposiciones emitidas por la Corte Interamericana,⁵³ distintos diplomáticos mexicanos han mencionado que cualquier política consistente no se agota con la adopción de los más avanzados instrumentos internacionales en la materia, sino que en el plano interno deben realizarse reformas y políticas compatibles con los mismos; ésta es la única vía posible para cumplir con los compromisos asumidos ante la comunidad de naciones y propiciar el goce efectivo de todos los derechos humanos.⁵⁴ Esta cuestión es importante porque, si la legislación interna de los Estados no avanza, la Corte terminaría exponiendo los mismos fallos una y otra vez sin mayor efecto.⁵⁵

En México se han dado desarrollos sustanciales en la legislación interna, con el objetivo de favorecer a instancias internacionales. Un ejemplo es la reforma al artículo 113 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 14 de junio de 2002, y que entró en vigor el 1 de enero del 2004. Esta modificación permite contar con el fundamento constitucional necesario para proceder a solventar las indemnizaciones derivadas de las recomendaciones de la Comisión y de las sentencias de la Corte Interamericana. Dicho precepto reformado establece lo siguiente: “La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos

⁵³ La Corte ha señalado que: “en el derecho de gentes, una norma consuetudinaria prescribe que un Estado que ha celebrado un convenio internacional, debe introducir en su derecho interno las modificaciones necesarias para asegurar la ejecución de las obligaciones asumidas. Esta norma aparece como válida universalmente y ha sido calificada por la jurisprudencia como un principio evidente”. Véase: Sergio García Ramírez, “México y la Corte Interamericana...”, *op. cit.*, p. LII.

⁵⁴ Claude Heller, “Los derechos humanos...”, *op. cit.*, p. 179.

⁵⁵ Sergio García Ramírez, “México y la Corte Interamericana...”, *op. cit.*, p. LXXXIII.

que establezcan las leyes”.⁵⁶ Es decir, México, como resultado de la reforma al artículo 113 constitucional, podrá cumplir con las reparaciones de daños económicas impuestas por la Corte. Aunado a este punto, en 2005 entró en vigor una ley contenida en el segundo párrafo del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual tiene por objeto fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quienes sufran daños. Específicamente, en el artículo II se establece que sus disposiciones serán aplicables, en lo conducente, para respetar los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en cuanto se refieran al pago de indemnizaciones.⁵⁷

Respecto a la situación del fuero militar, México en principio tendría que acatar el fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Radilla,⁵⁸ y derogar el artículo 57 del Código Penal Militar.⁵⁹ Es importante resaltar que el fallo pretende disminuir las violaciones a los derechos humanos cometidas por militares mexicanos. Con el objeto de acatar esta resolución, el presidente Felipe Calderón envió una iniciativa al Congreso en octubre de 2010. Básicamente la intención del Ejecutivo era eliminar el fuero militar en 3 delitos (tortura, desaparición forzada y violación sexual). No obstante, hasta el momento la iniciativa no ha prosperado.

⁵⁶ Jorge Ulises Carmona, “Algunos aspectos...”, *op. cit.*, pp. 32-33.

⁵⁷ Sergio García Ramírez, “México y la Corte Interamericana...”, *op. cit.*, p. LIV.

⁵⁸ La desaparición forzada de Rosendo Radilla ocurrió en la década de los setenta y aún no ha sido resuelta. Véase: Jorge Ulises Carmona Tinoco, “El caso Jorge Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, en *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. 9, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, p. 790.

⁵⁹ Jorge Castañeda, “Tres de derechos humanos”, *Reforma*, 9 de septiembre de 2010, disponible en <http://www.reforma.com> (consultado el 20 de junio de 2011).

CAPÍTULO 4

POSTURA DEFENSIVA

EL ESTATUTO DE ROMA Y LA CORTE PENAL INTERNACIONAL

Juntos, debemos liberar al planeta de la obscenidad que supone que una persona tenga más probabilidades de ser juzgada por matar a un ser humano que por matar a mil.

– José Ayala Lasso

*Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
(1994-1997).*

Si en el mundo prevalece una clara iniquidad entre las naciones, difícilmente puede aceptarse que esa situación se transfiera al primer intento, desde la posguerra, para crear una instancia judicial de alcance mundial.

– Sergio González Gálvez

México y la Corte Penal Internacional.

La intervención humanitaria es una cuestión delicada, plagada de dificultades políticas y que no tiene fácil respuesta. Pero con certeza cabe decir que no se puede invocar ningún principio jurídico —ni siquiera la soberanía— para proteger a los autores de crímenes de lesa humanidad.

– Kofi Annan

Nosotros los pueblos. La función de las Naciones Unidas en el siglo XXI.

Tal es el valor que podemos asignar a la Corte Penal Internacional. No es poca cosa: a título de paliativo, moderador de la violencia, pudiera salvar muchas vidas. Una sola de ellas justificaría su existencia.

– Sergio García Ramírez

México ante el Estatuto de Roma.

Capítulo 4

Postura Defensiva

El Estatuto de Roma y la Corte Penal Internacional

El presente capítulo analiza la postura defensiva de México frente a la Corte Penal Internacional, particularmente en el proceso de ratificación de su tratado constitutivo: el Estatuto de Roma. Se trata de la primera vez que un tratado internacional negociado en el marco de Naciones Unidas ha generado un extenso debate en el país; para su ratificación fue necesaria una reforma constitucional y cerca de 8 años de negociación.

En el primer apartado se describen las características de la Corte Penal Internacional, particularmente su composición, funcionamiento y la forma como ejerce su competencia sobre los crímenes de genocidio, de guerra y de lesa humanidad. La segunda sección reseña el largo proceso que llevó al establecimiento de la Corte, subrayando antecedentes como los tribunales especiales para la ex Yugoslavia y Ruanda. Es importante mencionar el contexto internacional de los años noventa, en el que los terribles conflictos étnicos en África y los Balcanes dieron el impulso final al proyecto de la Corte.

La tercera parte resume las negociaciones del Estatuto durante la Conferencia de Roma de 1998, así como la participación de México en dicho foro. Es preciso señalar que la delegación mexicana apoyaba, en principio, la creación de un tribunal penal internacional; su objetivo era lograr un proyecto de consenso que asegurara la autonomía de la futura Corte y garantías mínimas del debido proceso. Sin embargo, las negociaciones concluyeron de forma apresurada y con un Estatuto que difería en gran

parte de las expectativas iniciales, por lo que México se abstuvo en la votación. De igual manera, se detalla la firme oposición de Estados Unidos a la Corte Penal Internacional y sus múltiples esfuerzos por obstaculizar la jurisdicción de este tribunal mediante el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, lo cual incidió sobre la posición mexicana.

En la cuarta sección se examina el proceso de ratificación del Estatuto de Roma, desde la firma *ad referendum* en el año 2000 hasta la incorporación de México al régimen de la Corte en el 2005. Para ello se analizan los siguientes factores: el aparente dilema entre la preeminencia de las normas internacionales o internas, el activismo diplomático del gobierno de Vicente Fox en derechos humanos, las discrepancias entre el Estatuto de Roma y diversos artículos de la Constitución mexicana, el debate en el Senado y la propuesta de reforma al artículo 21 constitucional.

El quinto apartado complementa el anterior y explica la postura defensiva de México a partir de un extenso debate entre dos posiciones: la primera estimaba que la ratificación del Estatuto de Roma sería una expresión de la convicción democrática del país y representaba la oportunidad de participar en un importante esfuerzo de justicia internacional; la segunda consideraba a la Corte como un instrumento al servicio de las grandes potencias y argumentaba que la ratificación sería una violación a la constitución, así como una amenaza a la soberanía nacional. La solución fue un “justo medio”, una reforma constitucional que condiciona el reconocimiento de la Corte a la aceptación del Ejecutivo y la aprobación del Senado en cada caso.

Por último, una sexta sección describe los recientes avances en el proceso de reforma al Estatuto de Roma y la participación de México en estos trabajos,

particularmente en la definición de los elementos del crimen de agresión. De igual forma, se mencionan los casos remitidos a la CPI y algunos temas pendientes como la necesidad de una adecuada tipificación de los crímenes de guerra en la legislación mexicana y la adopción de una ley de cooperación con la CPI.

I. La Corte Penal Internacional.

La Corte Penal Internacional (CPI) es un tribunal permanente de justicia internacional, el primero de carácter penal, cuya misión es juzgar a individuos acusados de cometer los “crímenes más graves de trascendencia internacional”: genocidio, crímenes de guerra y de lesa humanidad.¹ La Corte se encuentra regida por el Estatuto de Roma, un tratado internacional adoptado el 17 de julio de 1998 y en vigor desde el 1 de julio de 2002. La CPI cuenta actualmente con 114 Estados parte y tiene su propia personalidad jurídica internacional; su sede se encuentra en La Haya, Países Bajos, y su presupuesto proviene de cuotas sufragadas por los Estados parte, así como de contribuciones voluntarias de gobiernos, organizaciones internacionales y otras entidades (empresas, particulares). La CPI no forma parte del sistema de Naciones Unidas, aunque se vincula con el Consejo de Seguridad en los términos señalados por el Estatuto de Roma.²

¹ *Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional*, artículos 1 y 5. Los delitos contemplados se llaman deliberadamente “crímenes” con el fin de subrayar su gravedad. El genocidio se define como los actos perpetrados con la intención de destruir total o parcialmente a un grupo nacional, étnico, racial o religioso (artículo 6). Los crímenes de lesa humanidad comprenden actos cometidos como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil, entre ellos, asesinato, exterminio, esclavitud, tortura, violación y desaparición forzada (artículo 7). Los crímenes de guerra se refieren a las infracciones graves al Derecho Internacional Humanitario, particularmente a los Convenios de Ginebra de 1949, e implican actos como ataques intencionales contra la población civil en un conflicto armado, el uso de armamento o métodos de guerra que provoquen sufrimientos innecesarios, el trato humillante o degradante a los prisioneros de guerra y el reclutamiento de niños menores de 15 años, entre otros (artículo 8).

² Corte Penal Internacional (CPI), *La CPI en síntesis*, abril de 2011, disponible en: <http://www.icc-cpi.int/iccdocs/PIDS/publications/ICCAAtAGlanceSpa.pdf> (consultado el 30 de abril de 2011).

La competencia de la Corte no es universal. Por un lado, se limita a los crímenes detallados en su Estatuto y se ejerce cuando éstos han sido cometidos en el territorio de un Estado parte, o por uno de sus nacionales. Sin embargo, esas condiciones no se aplican cuando el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas remite una situación al Fiscal de la CPI,³ o en el caso de un Estado no parte que haya formulado una declaración aceptando la competencia de la Corte. Por otro lado, la CPI no puede tener jurisdicción sobre ningún crimen cometido antes de la entrada en vigor del Estatuto de Roma, el 1 de julio de 2002, o antes de iniciada la vigencia del mismo para los Estados que se han adherido al régimen de la Corte después de esa fecha.⁴

Asimismo, la competencia de la CPI no puede reemplazar a los sistemas nacionales de justicia penal, en virtud del principio de complementariedad, y actúa solamente cuando éstos no pueden o no están dispuestos a realizar un genuino proceso de investigación y enjuiciamiento del acusado. También debe señalarse que la Corte podrá ejercer su jurisdicción respecto del llamado “crimen de agresión”, una vez que se hayan cumplido algunas condiciones establecidas para ello.⁵

³ Debe recordarse que las resoluciones del Consejo de Seguridad tienen carácter vinculatorio para todos los Estados miembros de la ONU, sean o no parte del Estatuto de Roma.

⁴ *Ibid.* Respecto a estos Estados, el Estatuto entrará en vigor “el primer día del mes siguiente al sexagésimo día a partir de la fecha en que haya depositado su instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión”. Véase: *Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional*, artículo 126.

⁵ *Ibid.* El Estatuto de Roma disponía originalmente que la Corte tendría competencia sobre el crimen de agresión una vez que la Asamblea de los Estados Partes hubiera adoptado una resolución con los elementos de su definición (artículo 5, párrafo 2). Dicha resolución es la RC/Res.6, aprobada el 11 de junio de 2010 durante la 13ª sesión plenaria de la Asamblea en Kampala, Uganda. Por un lado, la resolución agrega un artículo 8 *bis* al Estatuto, donde se establece que “una persona comete un ‘crimen de agresión’ cuando, estando en condiciones de controlar o dirigir efectivamente la acción política o militar de un Estado, dicha persona planifica, prepara, inicia o realiza un acto de agresión que por sus características, gravedad y escala constituya una violación manifiesta de la Carta de las Naciones Unidas”. Por el otro, se añaden los artículos 15 *bis* y *ter*, que establecen una serie de condiciones para que la Corte pueda ejercer su competencia sobre dicho crimen, entre ellas, que después del 1 de enero de 2017 se adopte tal decisión por una mayoría de dos tercios de los Estados parte. Véase: Resolución RC/Res.6.

La Corte Penal Internacional está compuesta por cuatro órganos independientes, dos oficinas semiautónomas y un Fondo Fiduciario para las víctimas, además de la Asamblea de los Estados Partes. Los órganos son: la Presidencia, la Fiscalía, la Secretaría y las Secciones Judiciales. El primero está integrado por un presidente y dos vicepresidentes, elegidos entre los 18 magistrados que conforman la CPI; la Presidencia es responsable de la administración de la Corte, sus funciones judiciales y sus relaciones externas. La Fiscalía es dirigida por el fiscal y un fiscal adjunto, cuya función básica es determinar la existencia de fundamentos suficientes para investigar y enjuiciar a las personas acusadas por crímenes de competencia de la Corte. La Secretaría está conformada por un secretario y un secretario adjunto que se encargan de prestar apoyo administrativo a la Corte y la Fiscalía. Las Secciones Judiciales están integradas por los 18 magistrados de la CPI, que organizan sus trabajos en tres divisiones: de Cuestiones Preliminares, de Primera Instancia y de Apelaciones.⁶

Las dos oficinas semiautónomas son la Oficina Pública para la Defensa y la Oficina Pública para las Víctimas, que apoyan a la Secretaría en las actividades relativas a la defensa de los acusados y la asistencia a víctimas y testigos. El Fondo Fiduciario tiene como finalidad proporcionar una reparación a las víctimas y sus familias, aun cuando el condenado no tenga los recursos para hacerla efectiva. Finalmente, la Asamblea de los Estados Partes supervisa la gestión de la CPI y funge también como su órgano legislativo. La Asamblea está conformada por representantes de todos los Estados que se han incorporado al régimen de la Corte y toma las principales decisiones

⁶ *Ibid.*

relacionadas con el mismo: las enmiendas al Estatuto de Roma, la adopción de otros textos normativos, la aprobación del presupuesto, la elección de los magistrados y la selección del fiscal y el fiscal adjunto.⁷

II. Antecedentes de la Corte Penal Internacional.

La Corte Penal Internacional era un proyecto pendiente desde el fin de la Segunda Guerra Mundial.⁸ No obstante, los precedentes más importantes fueron los tribunales especiales para la ex Yugoslavia y Ruanda. Es preciso mencionar que tras el fin de la Guerra Fría habían cambiado las condiciones que impedían la negociación de un tribunal penal internacional, pero el proyecto había tomado un camino diferente al que hoy conocemos. En 1989 la Asamblea General de Naciones Unidas pensaba en crear una Corte Penal Internacional que ayudara a los Estados pequeños o débiles a procesar casos de narcotráfico y terrorismo.⁹ Sin embargo, la invasión iraquí de Kuwait y los graves conflictos étnicos en África y Europa Central resucitaron la iniciativa original sobre casos de genocidio, crímenes de guerra y lesa humanidad. Dicho proyecto fue

⁷ *Ibid.*

⁸ El primer esfuerzo serio por establecer un tribunal penal internacional fue realizado por Francia en 1947. Desde 1951 había ya un borrador de Estatuto para dicho tribunal, pero el proyecto no se pudo concretar por fricciones políticas inherentes a la Guerra Fría. Por un lado, había diversas propuestas sobre los crímenes a tratar (agresión, *apartheid*, uso de armas nucleares, etc.) y no lograba alcanzarse ningún consenso. Por el otro, había un fuerte predominio de las nociones de soberanía y no intervención. Véase: Sergio González Gálvez, “México y la Corte Penal Internacional”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 55-56, febrero de 1999, p. 48; Marc Weller, “Undoing the Global Constitution: UN Security Council Action on the International Criminal Court”, *International Affairs*, vol. 78, núm. 4, octubre de 2002, p. 695.

⁹ Dicha iniciativa tenía en mente a los países caribeños. De hecho la propuesta fue presentada por Trinidad y Tobago. Véase: Marc Weller, “Undoing the Global Constitution...”, *op. cit.*, p. 695.

puesto en práctica en los tribunales especiales establecidos por el Consejo de Seguridad y llevaría, finalmente, a la Conferencia de Roma de 1998.¹⁰

III. La negociación del Estatuto de Roma.

A. El proceso de negociación y el papel de México.

El 18 de julio de 1998 concluyó en la ciudad de Roma, Italia, la Conferencia de Plenipotenciarios, o Conferencia de Roma, convocada por la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGONU) para crear una corte penal internacional [...] al contrario de lo que se esperaba, el Estatuto no fue aprobado por consenso sino por votación [...] en las últimas horas de la negociación, momento en el cual se presentó un paquete de propuestas no consensuadas entre todas las delegaciones, que fue el que finalmente se aprobó.¹¹

Durante el proceso preparatorio de la Conferencia de Roma, México tuvo una activa participación en la que esbozó la necesidad de lograr un texto de consenso para que la CPI fuera viable. No obstante, con el paso del tiempo, las negociaciones fueron complicándose y la postura mexicana no pudo cristalizarse. En este sentido, la finalidad de la presente sección es describir este proceso de negociación y resaltar por qué no prosperó la postura de la representación de México.

Básicamente, nuestro país respaldaba la creación de la Corte Penal Internacional. Sin embargo, se pretendía que dicho organismo tuviera total independencia frente a otras dependencias internacionales, tanto gubernamentales como no gubernamentales. Es decir, la idea de la representación mexicana era crear una entidad autónoma, pues había precedentes en los cuales organismos como el Consejo de Seguridad de la ONU se encargaban de establecer tribunales para juzgar diversos crímenes contra la humanidad,

¹⁰ Ricardo Méndez Silva, “Consideraciones sobre la ratificación por México del Estatuto de la Corte Penal Internacional”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, vol. 36, núm. 107, mayo-agosto 2003, p. 566.

¹¹ Sergio González Gálvez, “México y la Corte Penal Internacional”, *op. cit.*, p. 44.

como ocurrió con el genocidio de Ruanda.¹² En palabras del encargado de la negociación, el Embajador Sergio González Gálvez, México tenía la intención de crear un tribunal verdaderamente internacional, y no uno de vencedores, ni de “un club de países” o de “un solo país”.¹³ Por tanto, si prosperaba la postura mexicana, la Corte Penal Internacional dispondría de un consenso generalizado, suficiente y razonable, en el cual estuviera establecido el imperio de las normas en la solución de controversias.

Si por un lado, en el ámbito general, México buscaba crear un Tribunal internacional por consenso. Por otro lado, tenía objetivos particulares. En este sentido se pretendían lograr siete propósitos. En primer lugar, una clara definición de los casos en los que podría actuar la CPI bajo el principio de complementariedad. En segundo término, la inclusión únicamente de los tres delitos más graves: genocidio, crímenes de guerra y lesa humanidad. Un tercer punto era la competencia de la Corte sobre individuos y no sobre Estados. Un cuarto elemento consistía en dejar el Estatuto en los tres delitos básicos e incluir una cláusula de revisión periódica del texto para analizar la posibilidad de incluir otros más adelante. En quinto lugar, se deseaba que la CPI tuviera un presupuesto independiente de la ONU, el cual estuviera a cargo de los Estados que integraban el Estatuto. Un sexto punto sería que el principio de complementariedad no podría basarse en el consentimiento de los Estados, pero debían establecerse claramente los casos de excepción a la jurisdicción nacional; es decir en qué circunstancias podría tomar parte y cuál sería el proceso de intervención del tribunal

¹² Véase el boletín de prensa de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Núm. 254, México, SRE, 24 de junio de 1998.

¹³ Sergio García Ramírez, “México ante el Estatuto de Roma”, en *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. 3, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, pp. 137-138.

internacional. Por último, México tenía la intención de que se incorporara en el Estatuto de Roma una referencia a la Corte Internacional de Justicia.¹⁴

Sin embargo, como se mencionó anteriormente, la propuesta de México no tuvo éxito. Esto se debió a que en la última etapa de la negociación el presidente de la Comisión Plenaria que condujo las consultas se limitó a dialogar con algunos países que consideró claves, lo cual desembocó en un juego de intereses particulares y canceló el delicado esfuerzo que se realizaba para lograr un texto de consenso. Esta precipitación molestó a la diplomacia mexicana pues consideró que lo más adecuado hubiera sido posponer uno o dos meses el cierre de esta conferencia para concluir las negociaciones sobre los temas pendientes y después regresar a Roma a la firma, y no de la forma precipitada como terminaron aceptándose propuestas que de antemano no tenían el visto bueno de muchas delegaciones.¹⁵

En síntesis, la Conferencia tuvo resultados contrastantes para México. Por un lado, después de cinco semanas de negociaciones casi se logra el consenso en torno a tres crímenes (genocidio, lesa humanidad y crímenes de guerra), pero al final se incluyó el crimen de agresión, cuyos elementos constitutivos aún deben definirse. Asimismo, se terminaron incorporando algunas de las propuestas de la delegación mexicana; por ejemplo, el principio de complementariedad que definía los casos de excepción en los cuales la competencia de la CPI operaba en forma automática, así como el proceso de financiamiento del tribunal, los mecanismos de solución de controversias y el sistema de

¹⁴ Para más información sobre los objetivos específicos de México en el proceso de formulación de la Corte Internacional de Justicia, consulte: Sergio González Gálvez, “México y la Corte Penal Internacional”, *op. cit.* pp. 51-52.

¹⁵ *Ibid.*, p. 53.

revisión del Estatuto.¹⁶ Sin embargo, por otro lado, no se logró el acuerdo sobre la vinculación entre la CPI y el Consejo de Seguridad, tampoco pudo llevarse a buen término la definición de los casos típicos de crímenes de guerra, ni la incorporación de armas de destrucción masiva, así como las obligaciones de los Estados no parte.¹⁷

Con todo lo anterior, el desenlace de la Conferencia no fue el esperado por México, de ahí que se abstuviera de votar, al igual que otros 20 Estados. La abstención mexicana se debió a que, al ver roto el consenso que desde un inicio se buscaba, la representación nacional creyó conveniente no emitir su voto para dar total libertad a las autoridades mexicanas sobre la ratificación, sin estar atado a ningún compromiso previo. De acuerdo con el embajador González Gálvez, el motivo del parcial fracaso de la propuesta mexicana se originó porque se deseaba reconocer la competencia de la AGONU en el Estatuto, no obstante esto fue rechazado por los miembros permanentes del Consejo de Seguridad –salvo China– y por sus aliados militares; además de contar con la indiferencia de la gran mayoría de los integrantes del grupo africano y de varios países latinoamericanos, los cuales, quizás por no estar familiarizados con las implicaciones del tema, prefirieron abstenerse de entrar en conflicto con los miembros permanentes del Consejo de Seguridad.¹⁸

Además de las abstenciones, 7 países votaron en contra y de los 120 que votaron a favor, no todos estaban convencidos.¹⁹ Cabe destacar que las siete naciones que votaron en contra fueron Estados Unidos de América (que suscribió el tratado el 31 de

¹⁶ *Ibid.*, p. 52.

¹⁷ *Ibid.*, pp. 52-53.

¹⁸ *Ibid.*, pp. 57-58.

¹⁹ *Ibid.*, p. 53.

diciembre del 2000), China, la India, Israel (que suscribió el 31 de diciembre del 2000), Turquía, Filipinas y Sri Lanka.²⁰ Lo relevante es que los países que votaron en contra representan aproximadamente la mitad de la población mundial.

B. El papel de Estados Unidos.

El caso de Estados Unidos es particular, pues durante las negociaciones tenía el objetivo de votar en contra, pero no lo demostró abiertamente, ya que pretendía dar la impresión de que probablemente firmaría y ratificaría el Estatuto. Pero, en realidad, Washington suscribió el tratado el 31 de diciembre de 2000, sólo como medida política, puesto que de esta forma podría influir en la evolución de la corte, cosa que no ocurriría si se abstenía de suscribirlo.²¹ A pesar de esto, los dirigentes norteamericanos nunca tuvieron la intención de ratificar el tratado.

Dentro de las principales objeciones de Estados Unidos hacia la Corte sobresalen tres. En primera instancia la CPI exponía a ciudadanos norteamericanos a ser sancionados por crímenes no establecidos por legisladores de EE.UU. En segundo lugar, el organismo exponía a ciudadanos de EE.UU. a un mecanismo judicial internacional no aprobado por el gobierno estadounidense, el cual amenazaba la soberanía de su toma de decisiones, su derecho a la legítima defensa y su participación en operaciones humanitarias y antiterroristas internacionales. Por último, el tribunal abría la puerta al

²⁰ Sergio García Ramírez, “México ante el Estatuto de Roma, *op. cit.*, p. 139.

²¹ *Ibid.*, p. 139.

abuso, ya que no estaba sujeto a un sistema de pesos y contrapesos, y minaba el papel primordial del Consejo de Seguridad de la ONU.²²

Al interior de Estados Unidos, uno de los actores que mostraron más oposición a la CPI fue el congreso estadounidense, al grado de que algunos legisladores, como el senador Jesse Helms, Presidente del Comité de Relaciones Exteriores del Senado, afirmó que su país debía aplastar a ese monstruo, refiriéndose a la Corte Penal Internacional. De acuerdo con el Senador Helms el Tribunal pretendía someter a juicio la política de seguridad de Estados Unidos de América, aspecto que iba en contra de sus intereses básicos.²³

Pero los representantes estadounidenses no sólo discutieron el reconocimiento de la Corte Penal Internacional en foros locales, como el congreso, sino también lo analizaron en audiencias internacionales como el Consejo de Seguridad, específicamente en el bienio 2002-2003. En ese escenario, Washington se vio sumergido en una agria disputa sobre la renovación del mandato de las tropas que integraban la Misión de las Naciones Unidas para Bosnia-Herzegovina (UNMBIH). Esto ocurrió en virtud de que Estados Unidos expresó su oposición a la idea de que sus nacionales que participaban en operaciones de mantenimiento de paz pudieran ser sometidos, en caso de cometer delitos previstos en el Estatuto de la Corte Penal Internacional, ante una instancia cuya jurisdicción no era reconocida por el gobierno de Washington. De tal suerte que previendo la amenaza de un veto estadounidense que

²² Marc Weller, "Undoing the Global Constitution...", *op. cit.*, pp. 697-698.

²³ Jesse Helms, "We must slay this monster. Voting against the International Criminal Court is not Enough: The US should try to bring it down", *Financial Times*, 31 de Julio de 1998, disponible en: <http://www.derechos.org/nizkor/impu/tpi/helms.html> (consultado el 1 de junio de 2011).

significaba no sólo paralizar la acción de las Naciones Unidas en los Balcanes, sino que también comprometía el futuro de otras OMP, la ONU decidió cumplir la demanda de Estados Unidos mediante la resolución 1422, del 12 de julio de 2002. Básicamente el Consejo requirió a la Corte no iniciar ni proseguir, durante un periodo de 12 meses, investigaciones o enjuiciamiento en contra de miembros de OMP provenientes de cualquier Estado que no fuese parte del Estatuto de Roma. Asimismo se estableció, como cláusula de garantía futura, que esa disposición sería renovable cada año por un periodo similar.²⁴ La razón por la cual fue aprobada esta decisión es que Estados Unidos amenazó con boicotear las OMP si no se aprobaba.²⁵ A pesar de la gran concesión que obtuvo el gobierno estadounidense con la resolución 1422, ésta no cubre operaciones militares fuera de la ONU como la Guerra de Iraq; es decir no es universal.²⁶

Ante dicha resolución, México no dejó de expresar su preocupación por el establecimiento de regímenes de excepción que otorgan inmunidad a países contribuyentes de personal y tropas, debido tanto a sus implicaciones para el funcionamiento de las operaciones de mantenimiento de la paz como para la integridad del sistema jurisdiccional internacional. Sin embargo, a pesar de no estar de acuerdo, México decidió apoyar la resolución 1422 del Consejo de Seguridad. En palabras del embajador Miguel Marín esto se debió a que los funcionarios de la Secretaría de

²⁴ Claude Heller, “Continuidad y cambio en la participación de México en la Organización de las Naciones Unidas”, en Ana Covarrubias (coord.), *Temas de política exterior*, México, El Colegio de México, 2008, pp. 449-451.

²⁵ Ricardo Méndez Silva, “Consideraciones sobre la ratificación...”, *op. cit.*, pp. 561-562.

²⁶ Marc Weller, “Undoing the Global Constitution...”, *op. cit.*, p. 708.

Relaciones Exteriores opinaron que se hiciera de esa manera.²⁷ La posible explicación de este comportamiento es que México estaba muy presionado por Estados Unidos y que un voto en contra no hubiera tenido un gran impacto positivo en la opinión pública nacional, ya que el tema no era muy conocido por la población en general. No obstante, al aprobar la resolución 1422, México evitó que Estados Unidos lo presionara de firmar un acuerdo bilateral de inmunidad y así pudo ratificar el Estatuto más adelante.²⁸

Finalmente, además de la resolución 1422, Estados Unidos ha estado obligando a los países parte del Estatuto a firmar acuerdos bilaterales, con base en lo que establece el artículo 98 del citado instrumento internacional, a fin de que otorguen, sin reservas, inmunidad a sus militares y ciudadanos ante cualquier demanda que llegara a presentarse ante la Corte Penal Internacional, amenazando que si los países no aceptan esto, se les congele toda la ayuda militar que reciben de su parte.²⁹ Por si esto no fuera suficiente, el Congreso estadounidense aprobó una ley con una serie de medidas para frenar a la CPI, entre dichas acciones destacan: no cooperar de forma alguna con la CPI; no participar en operaciones de paz a menos que se haga una excepción a los soldados de Estados Unidos; e invadir La Haya para rescatar a los prisioneros en caso de ser necesario.³⁰

²⁷ Miguel Marín Bosch, “Entre la espada y la pared: algunas reflexiones en torno a la política exterior de México al fin de la guerra fría”, en Ana Covarrubias (coord.), *Temas de política exterior*, México, El Colegio de México, 2008, p. 71.

²⁸ Rubén Aguilar y Jorge G. Castañeda, *La diferencia, radiografía de un sexenio*, México, Grijalbo, 2007, p. 253.

²⁹ Sergio González Gálvez, “La política exterior de principios en tiempos de globalización”, en Jorge Eduardo Navarrete (coord.), *La reconstrucción de la política exterior de México: principios, ámbitos, acciones*, México, UNAM, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, 2006, p. 117.

³⁰ Marc Weller, “Undoing the Global Constitution...” *op. cit.*, p. 705.

Lo irónico de la situación es que los temores de Estados Unidos no se sostienen porque la CPI representa valores clave de toda la comunidad internacional, valores que Estados Unidos contribuyó a impulsar y con los cuales dice estar comprometido.³¹ Aunado a lo anterior, Washington ha aplicado sin titubeos la jurisdicción de sus cortes en otros países; por ejemplo, invadió Panamá para juzgar a Noriega; le exigió a Libia extraditar a los sospechosos de Lockerbie; es miembro de los tratados sobre narcotráfico y terrorismo cuya premisa es juzgar a los sospechosos ya sea que provengan o no de un Estado parte; y ha insistido en que otros países deben cumplir con la jurisdicción criminal del CSONU.³²

IV. Proceso de ratificación del Estatuto de Roma.

Esta sección se desarrolla en cinco partes. En la primera se explican los argumentos de la firma *ad referendum* del Estatuto de Roma durante los últimos meses del gobierno de Ernesto Zedillo. La segunda parte describe las principales acciones del gobierno de Vicente Fox en materia de derechos humanos y los fundamentos de su activismo diplomático en este campo. El tercer apartado analiza todos los conflictos normativos entre el Estatuto de Roma y diversos artículos de la Constitución mexicana, así como otros factores por los cuales el proceso de ratificación sería largo y complejo. En la cuarta parte se describen las distintas posibilidades de reforma constitucional y la propuesta enviada por el ejecutivo. Por último, la quinta sección analiza el debate en el

³¹ *Ibid.*, pp. 708–709.

³² *Ibid.*

Senado de la República y las posiciones de los tres principales partidos políticos mexicanos.

A. La firma del Estatuto de Roma.

Respecto al proceso de ratificación de la CPI, es relevante destacar que se dio una controversia entre el cuerpo diplomático y el gobierno federal. Distintos diplomáticos mexicanos, como Sergio González Gálvez, pensaban que el texto adolecía de serios defectos, por tanto, antes de ratificarlo era importante corregir sus distorsiones.³³ Por su parte, la Secretaría de Relaciones exteriores deseaba que se aprobara el Estatuto, aún imperfecto, con el objeto de mejorar la imagen del país en materia de derechos humanos. Finalmente, prosperó la postura de la Secretaría ya que el 7 de septiembre del 2000, en Nueva York, México suscribió el Estatuto.³⁴

Un punto significativo de la firma es que se efectuó mediante el mecanismo *ad referendum*. Esta figura exige a México de obligarse legalmente al Estatuto; sin embargo, le permite participar en la Asamblea de Estados Parte como observador.³⁵ No obstante, la elección de esta vía para ratificar la Corte tampoco estuvo exenta de controversias, ya que enfrentó tanto argumentos en contra como posiciones favorables. En relación con los puntos negativos se afirmó que la suscripción contenía los siguientes vacíos legales: contravenía el artículo 133 constitucional, porque no es admisible la celebración de un tratado si al momento de hacerla subsisten problemas de

³³ Sergio González Gálvez, “La política exterior de principios... *op. cit.*, p. 108.

³⁴ Sergio García Ramírez, “México ante el Estatuto de Roma...”, *op.cit.*, p. 161.

³⁵ Berenice Martínez Mejía, *La Corte Penal Internacional: un reto constitucional*, México, edición conjunta de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y la Escuela Libre de Derecho, 2005, p. 152.

constitucionalidad; vulneraba el artículo primero constitucional, en cuyos términos las garantías establecidas en la ley fundamental no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece; desatendía el artículo 15, que prohíbe celebrar tratados en virtud de los cuales se alteren las garantías constitucionales del hombre y el ciudadano; y, por último, la suscripción generaba obligaciones derivadas de la Convención de Viena sobre Tratados: abstenerse de actos que frustren el objeto y fin de un convenio.³⁶

Pasando a los aspectos positivos se mencionaron los siguientes argumentos: era necesario desvanecer la idea de que la abstención de México en Roma significaba la falta de compromiso con los objetivos de la Corte; no era conveniente que México quedara al margen de una corriente internacional plausible y consecuente con los principios del Estado de derecho y del destierro de la impunidad; la celebración del tratado no se agotaba cuando lo suscribía el Ejecutivo, sino cuando se depositaba el instrumento de ratificación; sólo entonces se actualizaba el compromiso del Estado respecto al asunto de la convención, toda vez que la firma sería *ad referendum*.³⁷

B. La política del gobierno de Vicente Fox en derechos humanos.

Como se ha mostrado, el asunto de los derechos humanos fue considerado prioritario por el gobierno al momento de firmar el estatuto. La razón por la cual se le dio tal importancia a ese tema fue porque se pretendía implementar una estrategia de anclaje. Es decir, existe evidencia de que el gobierno de Fox buscó en el exterior un andamiaje

³⁶ Sergio García Ramírez, “México ante el Estatuto de Roma...”, *op. cit.*, p. 135.

³⁷ *Ibid.*

institucional que permitiera consolidar en el interior del país el respeto a los derechos humanos, especialmente, en momentos de transición política; o, en otras palabras, se intentó profundizar la práctica democrática y la transparencia de la vida pública con medios y asistencia internacionales.³⁸ Como sostiene el propio Jorge G. Castañeda:

No sólo aceptamos la mirada externa, sino que invitamos a las diversas instancias internacionales para que colaboren con nosotros en la difícil tarea de implantar por vez primera la plena vigencia de los derechos humanos en un país en que no han sido respetados. Sabemos que no es la única forma de revertir la cultura que aún persiste de violación de estos derechos, pero estamos convencidos de que es la mejor.³⁹

En este sentido, durante el gobierno de Vicente Fox, 2000 – 2006, se dio un gran activismo en materia de derechos humanos. De acuerdo con Covarrubias, al iniciar el sexenio, el presidente Fox nombró a Mariclaire Acosta Subsecretaria de Relaciones Exteriores para derechos humanos; un día después de asumir el poder, Fox firmó un acuerdo de asistencia técnica con el Alto Comisionado para los Derechos Humanos; se hizo una invitación abierta a los observadores internacionales de derechos humanos para visitar el país; se elaboró un diagnóstico de la situación de los derechos humanos en México; se liberó al General Gallardo y a los ecologistas de Guerrero Teodoro Cabrera y Rodolfo Montiel; a los pescadores Leocadio Ausencio y Aurelio Guzmán, y a un centenar de presos detenidos durante el conflicto en Chiapas; se extraditó al argentino Miguel Cavallo a España por crímenes cometidos durante los gobiernos militares en Argentina; y se ratificaron y retiraron reservas de un buen número de

³⁸ Arturo Sotomayor Velázquez, “México y la ONU en tiempos de transición: entre activismo externo, parálisis interna y crisis internacional”, *Foro Internacional*, vol. 48, núm. 191-192, enero-junio 2008, pp. 246-247.

³⁹ Jorge G. Castañeda, "Prólogo", en Rafael Fernández de Castro (coord.), *México en el mundo 2002: cambio y continuidad en la política exterior de México*, México, Ariel, 2002, p. 16.

instrumentos internacionales de derechos humanos.⁴⁰ Aunado a lo anterior, México se convirtió en el primer país que, sin encontrarse inmerso en un conflicto armado, solicitó la presencia permanente de una Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos, aspecto que buscaba consolidarlo como un promotor internacional de esta materia.⁴¹ Todo esto pretendía demostrar que el Estado mexicano deseaba convertirse en un actor responsable en el escenario internacional, además de que era un gran promotor de los derechos humanos y de la democracia.

C. Complejidad inherente a la ratificación del Estatuto de Roma.

Al momento de analizar la posible ratificación se tomaron en cuenta distintos elementos. La primera dificultad para ratificar la Corte Penal Internacional era su incompatibilidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puesto que el estatuto de la CPI no permitía ninguna reserva.⁴² En segundo término, el hecho de ratificar a la Corte, implicaba un procedimiento de reforma constitucional, de tal suerte que se requería la aprobación de las dos cámaras, así como de por lo menos dieciséis de las legislaturas estatales. Entonces, el trámite de aprobación del régimen de la Corte sobrepasaba al Senado en lo tocante a su atribución de aprobar los tratados celebrados por el Ejecutivo, e implicaba una decisión ampliada para atender la reforma constitucional.⁴³ La importancia de evitar cualquier contradicción entre la Constitución

⁴⁰ Ana Covarrubias Velasco, “Cambio de siglo: la política exterior de la apertura económica y política”, en Blanca Torres (coord.), *México y el Mundo. Historia de sus relaciones exteriores*, vol. IX, México, El Colegio de México, 2010, pp. 145-146.

⁴¹ Amerigo Incalcaterra, “Derechos humanos: México ante la encrucijada de la implementación o el discurso”, *El Cotidiano*, vol. 23, núm. 150, julio-agosto de 2008, p. 16.

⁴² Sergio González Gálvez, “México y la Corte Penal Internacional...”, *op. cit.*, p. 67.

⁴³ Ricardo Méndez Silva, “Consideraciones sobre la Ratificación...” *op. cit.*, p. 563.

y la Corte se debía a que el artículo 133 constitucional advierte que los tratados sólo serán Ley Suprema de la Unión si están de acuerdo con ella. Por lo tanto, en caso de ocurrir una contradicción entre la Constitución y un tratado, para efectos internos prevalece lo dispuesto en el 133.⁴⁴ Lo anterior confirma que el proceso de ratificación sería tenso y burocrático, además de que no dependía de un solo organismo.

D. Conflictos constitucionales en la ratificación del Estatuto de Roma.

Es pertinente recordar algunos puntos en los que hay diferencia entre disposiciones constitucionales —que para nosotros tienen el más elevado rango en la pirámide normativa— o bien, normas secundarias, por una parte, y estipulaciones del Estatuto de Roma, por la otra.⁴⁵ Entre las incompatibilidades más significativas destacan: la inmunidad que la Constitución Política reconoce a ciertos funcionarios para el desempeño de sus funciones, el monopolio de la acción penal por el ministerio público, la inexistencia de la cadena perpetua, todas estas diferencias normativas motivaron, en buena medida, la abstención de la delegación mexicana en la votación del estatuto el 17 de julio de 1998.⁴⁶

E. Debate en el Senado sobre la ratificación de la Corte Penal Internacional.

Bien sabido es que, en la Conferencia de Roma, México se abstuvo en la votación del estatuto, pero poco más de dos años después lo firmó por determinación del presidente de la república, Ernesto Zedillo, el 7 de septiembre de 2000. El 6 de diciembre de 2001, Vicente Fox, nuevo titular del Ejecutivo federal, envió al Senado de la República una iniciativa de reforma al artículo 21

⁴⁴ *Ibid.*, p. 576. Para mayor información consulte el Anexo II de la presente tesis.

⁴⁵ Sergio García Ramírez, “México ante el Estatuto de Roma...” *op.cit.*, pp. 150-152.

⁴⁶ Ricardo Méndez Silva, “Consideraciones sobre la Ratificación...”, *op. cit.*, p. 576. Para mayor información consulte el Cuadro 11 en la sección V del Anexo I.

de la Constitución Política “referente a la Corte Penal Internacional” con la propuesta de adicionar tres párrafos al precepto constitucional antecitado con el fin de salvar las incompatibilidades normativas que se presentan entre el Estatuto de Roma y el ordenamiento constitucional.⁴⁷

A raíz de esta iniciativa surgió un interesante debate en el senado, en el cual los partidos que lo integraban enunciaron sus posiciones. Debido a ello la ratificación se atrasó. Específicamente, la iniciativa se turnó para su estudio y dictamen a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Relaciones Exteriores, Organismos Internacionales, de Justicia, de Derechos Humanos y de Estudios Legislativos, esto ocurrió el 10 de diciembre de 2001. Finalmente el dictamen de las comisiones fue el siguiente:

Se propuso adicionar un quinto párrafo al artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recorriéndose los demás en su orden, para que el Senado autorice el ejercicio de la jurisdicción de la Corte Penal Internacional en el ámbito de su competencia. Esta aprobación se otorgaría atendiendo a las circunstancias de cada asunto en particular. Así, consideraron las Comisiones que cada solicitud formulada se analizaría desde la perspectiva del respeto a la primacía de la jurisdicción nacional, las disposiciones del artículo 17 constitucional y la legislación aplicable.⁴⁸

⁴⁷ Ricardo Méndez Silva, “Consideraciones sobre la Ratificación...” *op. cit.*, pp. 562-563. La iniciativa de reforma del ejecutivo consistía en lo siguiente: “Se adicionan los párrafos quinto y sexto del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recorriéndose en su orden los actuales quinto y sexto para pasar a ser octavo y noveno y se adicionan los párrafos séptimo a noveno para quedar como sigue:...”

“La jurisdicción de los tribunales internacionales establecidos en tratados de los que los Estados Unidos Mexicanos sean parte, será reconocida en los términos y conforme a los procedimientos establecidos en dichos tratados”.

“En los casos del orden penal, los procedimientos que lleven a cabo dichos tribunales, así como el cumplimiento de sus resoluciones y sentencias, serán reconocidos y ejecutados por el Estado mexicano de conformidad con lo dispuesto en el tratado internacional respectivo”.

“Las resoluciones, así como las sentencias irrevocables emitidas por tales tribunales, gozarán de fuerza obligatoria, las autoridades administrativas y judiciales del fuero federal, común y militar deberán garantizar su cumplimiento conforme a lo dispuesto en las leyes”. Para mayor información consulte: Sergio García Ramírez, “México ante el Estatuto de Roma...” *op. cit.*, p. 165-168.

⁴⁸ Berenice Martínez Mejía, *La Corte Penal Internacional: Un Reto Constitucional...* *op. cit.*, pp. 157-158.

Tras el dictamen, los distintos partidos emitieron su opinión. El PRD estaba a favor de aprobar el Estatuto en forma inmediata, pero sin el candado del Senado para no convertir un juicio jurídico en un asunto político, esto era porque si el mismo gobierno que debía aprobar la jurisdicción tenía la voluntad de aceptarla enjuiciaría debidamente al acusado en el ámbito nacional; además, un partido que tuviera la mayoría en el Senado podría evitar que se procesara a alguno de sus miembros. Con base en estos argumentos el PRD presentó una propuesta para reconocer plenamente la jurisdicción de la Corte, pero no se aprobó someterla a discusión.⁴⁹ Como consecuencia de la desaprobación, el Senador Jesús Ortega Martínez (PRD) señaló que el Senado mostró una actitud esquizofrénica en la aprobación del Estatuto de Roma: “Planteamos una reforma constitucional para que México sea parte de la Corte Penal Internacional, para que el Senado pueda ratificar el Estatuto de Roma, pero la reforma constitucional que queremos hacer no acepta plenamente la jurisdicción de la Corte Penal Internacional”.⁵⁰

A diferencia del PRD, la bancada del PRI se opuso férreamente, pues temía que el Estatuto fuera aplicado de manera retroactiva una vez que México lo ratificara. Como sostiene Sergio Aguayo Quezada, a algunos priistas les inquietaba “que eventualmente pudiera perseguirse a funcionarios que fueron responsables de desapariciones forzadas”.⁵¹ Entre los opositores más vociferantes se encontraban el Senador y General retirado Ramón Mota Sánchez y el también senador y ex Secretario de Gobernación

⁴⁹ *Ibid.*, pp. 159-161.

⁵⁰ *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, año 3, Primer Período Ordinario, LVIII Legislatura, sesión del sábado 14 de diciembre de 2002, disponible en: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=4> (consultado el 25 de marzo de 2011).

⁵¹ Sergio Aguayo Quezada, “En la transición: la Corte”, *Reforma*, 23 de octubre de 2002, disponible en <http://www.reforma.com> (consultado el 2 de junio de 2011).

Manuel Bartlett, ambos miembros del PRI. Si bien el Estatuto, en efecto, no es retroactivo, pues se aplica a crímenes cometidos después del 2002, una línea de pensamiento, impulsada por el juez español Baltasar Garzón, argumenta que la desaparición es un delito que persiste hasta que se identifique el cuerpo o la víctima; en esta interpretación, entonces sería posible para la Corte Penal investigar de manera retroactiva casos relacionados con la desaparición de personas.⁵² Asimismo, el PRI consideraba a la CPI como una violación a la Constitución y una amenaza a la soberanía.⁵³ Por si esto fuera poco, el Senador Manuel Bartlett Díaz (PRI) argumentó que los árbitros de la CPI eran los países poderosos y las reglas, por tanto, serían desiguales para los países pequeños y medianos.⁵⁴

Por último, el PAN junto con su entonces aliado el PVEM, al contrario del PRI, estaba a favor de aprobar inmediatamente la reforma como la presentó la Comisión, debido a que afirmaban que aceptar la CPI sería un mensaje certero de confianza para nuestra democracia y sistema judicial; asimismo, la Corte constituiría una garantía adicional para la sociedad en materia de justicia.⁵⁵ De manera particular, el Senador Jorge Zermeño Infante mencionó que su partido ha luchado por la pertinencia a los

⁵² Arturo Sotomayor Velázquez, "México y la ONU..." *op. cit.*, p. 258.

⁵³ *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, año 3, Primer Período Ordinario, LVIII Legislatura, sesión del sábado 14 de diciembre de 2002, disponible en: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=4> (consultado el 25 de marzo de 2011).

⁵⁴ *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, año 3, Primer Período Ordinario, LVIII Legislatura, sesión del sábado 14 de diciembre de 2002, disponible en: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=4> (consultado el 25 de marzo de 2011).

⁵⁵ Berenice Martínez Mejía, *La Corte Penal Internacional: Un Reto Constitucional...* *op. cit.*, pp. 159-160.

tribunales internacionales desde su fundación hace más de 50 años.⁵⁶ Por su parte, el Senador César Jáuregui Robles, respondiendo a la crítica priista sobre la violación de la Corte a la Soberanía Nacional, indicó que el Senado, como garante de la política exterior, se asegurará de que se respete el principio de complementariedad y la primicia de la legislación nacional al reconocer a la CPI.⁵⁷ En este sentido el Senador Javier Corral Jurado (PAN) mencionó que gracias al principio de complementariedad es que no llegaría el caso de ningún inocente al Senado, asunto que era uno de los principales temores del PRI.⁵⁸

Finalmente, al margen de la discusión en el Senado, una de las inquietudes de las que más hablaba la opinión pública nacional era que la aceptación de la competencia de la CPI socavaría la autoridad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. No obstante, tal afirmación era una falacia, debido a que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, principalmente a partir de la reforma constitucional de 1995, se ha constituido en una instancia moral autónoma. Por tal motivo, es inconcebible pensar que la Suprema Corte pueda transformarse en cómplice de genocidios, de crímenes de lesa humanidad y de crímenes de guerra, igualmente, es inaceptable que esta institución concediera

⁵⁶ *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, año 3, Primer Período Ordinario, LVIII Legislatura, sesión del sábado 14 de diciembre de 2002, disponible en: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=4> (consultado el 25 de marzo de 2011).

⁵⁷ *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, año 3, Primer Período Ordinario, LVIII Legislatura, sesión del sábado 14 de diciembre de 2002, disponible en: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=4> (consultado el 25 de marzo de 2011).

⁵⁸ *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, año 3, Primer Período Ordinario, LVIII Legislatura, sesión del sábado 14 de diciembre de 2002, disponible en: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=4> (consultado el 25 de marzo de 2011).

impunidad a través de juicios simulados o en acatamiento de consignas de cualquier autoridad.⁵⁹

Como conclusión, es relevante destacar que el debate sobre la ratificación continuó durante prácticamente todo el sexenio de Fox, ya que muchos legisladores desconocían el Estatuto, existían algunos prejuicios, en la agenda había otros asuntos nacionales de importancia vital y a que se dio una mala relación entre la Secretaría de Relaciones Exteriores y el Congreso de la Unión desde que el nuevo gobierno asumió el poder.⁶⁰ Con todo esto fue hasta el 21 de junio de 2005 cuando, por 78 votos a favor y uno en contra, quedó aprobado el decreto que contiene el Estatuto de Roma en la Corte Penal Internacional, en los términos previstos por el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁶¹

V. Explicación de la postura de México.

Esta sección complementa a la anterior y explica la postura defensiva de México frente a la Corte Penal Internacional. Para ello se analizan los argumentos del extenso debate en torno a la ratificación del Estatuto de Roma y se confrontan en dos posiciones: a favor y en contra de la Corte Penal Internacional. Además, con base en dicho análisis se elaboran algunos comentarios y críticas sobre la manera como finalmente se ratificó el Estatuto de Roma, particularmente la reforma realizada al artículo 21 constitucional. En este sentido se concluye que la mejor alternativa hubiera sido ratificar el Estatuto con

⁵⁹ Ricardo Méndez Silva, “Consideraciones sobre la Ratificación...”, *op. cit.*, pp. 570-571.

⁶⁰ *Ibid.*, pp. 563-564.

⁶¹ *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, año 2, Primer Período Extraordinario, LIX Legislatura, sesión del martes 21 de junio de 2005, disponible en: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=4> (consultado el 15 de febrero de 2011).

reformas constitucionales y declaraciones interpretativas que establecieran claramente los supuestos sobre los cuales se reconocía la competencia de la Corte. Por ejemplo, señalando expresamente los crímenes específicos y las condiciones procesales bajo las que se aceptaba su jurisdicción. En cambio, la opción elegida por el Senado resulta inadecuada en el sentido de que establece una reserva encubierta no reconocida por el propio Estatuto, por lo que el país podría incurrir en responsabilidad internacional. Asimismo, de haberse ratificado antes el Estatuto México podría haber participado en los procesos de conformación de la Corte y selección de jueces, a fin de asegurar su adecuado funcionamiento y contribuir a la solución de sus defectos.

A. Defectos del Estatuto de Roma

En nuestra opinión, ese importante y legítimo esfuerzo quedó inconcluso pues el Estatuto que se aprobó y que México suscribió, adolece de innumerables defectos que hacen ese instrumento internacional sumamente peligroso por sus alcances, si no iniciamos desde ahora una campaña coordinada con otros países que tengan similares preocupaciones, para tratar de corregir lo corregible.⁶²

El primer defecto importante de la Corte es su posible vinculación con los intereses de los miembros permanentes del CSONU. En este sentido debe quedar claro que el interés de México es lograr un Tribunal Penal Internacional que garantice la aplicación sin discriminación alguna del imperio del derecho; en consecuencia, México resistirá cualquier intento de politizar esa instancia judicial a fin de evitar que pueda convertirse en un tribunal dependiente de un órgano descarnadamente político, como

⁶² Sergio González Gálvez, “La política exterior de principios...”, *op. cit.*, pp. 106-107.

es el Consejo de Seguridad, o para juzgar sólo a nacionales de países en desarrollo.⁶³ Específicamente el Estatuto contiene las siguientes referencias al Consejo de Seguridad que son inaceptables para México: a) La facultad que se da al Consejo de Seguridad para pedir a la Corte que posponga la investigación o enjuiciamiento ya iniciado en un delito, sin marcar límite máximo de tiempo, ya que los plazos que se establecen son renovables. Esta disposición puede prácticamente paralizar la función de la Corte. b) Aceptar que sólo el CSONU puede referir un caso a la CPI, excluyendo indebidamente a la AGONU que también tiene facultades según el capítulo VII de la Carta ONU.⁶⁴ Asimismo, el hecho de aceptar que la acción de la CPI se sujete, conforme a lo expresado en el capítulo VII, a la acción del Consejo de Seguridad, donde muchas de sus decisiones están limitadas por el derecho de veto del que gozan los cinco miembros permanentes del citado órgano, no sólo es un grave error político para países como México que desde San Francisco han pugnado por la democratización de la ONU, sino una decisión no fundada en derecho.⁶⁵

En segunda instancia, México también se abstuvo porque en el proyecto del Estatuto en la lista de armas no se incluyeron las armas de destrucción masiva – químicas, bacteriológicas y nucleares–, con lo cual, una vez que entre en vigor el Estatuto, se estará en la absurda situación de reconocer como crimen de guerra el uso de veneno o armas envenenadas y no el uso de armas químicas, bacteriológicas y nucleares, lo que resulta absurdo.⁶⁶ Esta abstención fue ratificada por las Comisiones

⁶³ Sergio González Gálvez, “México y la Corte Penal Internacional...” *op. cit.*, p. 67.

⁶⁴ Sergio González Gálvez, “La política exterior de principios...”, *op. cit.*, pp. 109-110.

⁶⁵ Sergio González Gálvez, “México y la Corte Penal Internacional”, *op. cit.*, pp. 55-56.

⁶⁶ *Ibid*, p. 58.

Unidas del Senado, las cuales afirmaron en su dictamen del 10 de diciembre de 2001 que el uso de armas nucleares debería ser considerado como crimen de guerra.⁶⁷

Un tercer punto en contra es la inclusión del delito de narcotráfico. De manera particular, diversos expertos de nuestro país pensaban que el estatuto debía limitarse a aquellos delitos sobre los que hubiera consenso que en resumen eran: genocidio, crímenes de guerra y de lesa humanidad. No obstante a última hora se incluyó el tráfico ilegal de drogas y terrorismo. Debe aclararse que, dada la compleja situación que se vive con Estados Unidos en temas de narcotráfico, a México le provoca cierta preocupación la inclusión de este delito que, sin embargo, puede ser resuelta si los elementos básicos son claros; por su parte, también Estados Unidos expresó reservas respecto a la conveniencia de incorporar el tráfico ilegal de drogas como delito sujeto a la competencia de la CPI.⁶⁸

Una cuarta debilidad es la inclusión únicamente de Crímenes de Guerra voluntarios e intencionados. Esta deficiencia se percibe en la introducción del capítulo sobre Crímenes de guerra, donde se señala que la CPI tendrá competencia “en particular cuando se cometan como parte de un plan o política, o como parte de la comisión en gran escala de tales crímenes”, esto a pesar de que en la lista de ese tipo de crímenes sólo se incluyen los actos más aberrantes que puedan cometerse en un conflicto armado; a pesar, incluso, de que el Comité Internacional de la Cruz Roja, entidad reconocida en varios tratados como la encargada de cuidar que se cumplan los

⁶⁷ Berenice Martínez Mejía, *La Corte Penal Internacional: Un Reto Constitucional... op. cit.*, p. 157.

⁶⁸ Sergio González Gálvez, “México y la Corte Penal Internacional” *op. cit.*, pp. 59-60.

principios de derecho humanitario en vigor, rechazó esa propuesta, argumentando que los actos incluidos en la lista deben ser “crímenes de guerra”, independientemente de que se lleven a cabo como parte de un plan o política de Estado.⁶⁹ Sin embargo, esta limitante no fue la única respecto a los Crímenes de Guerra, ya que en el Estatuto se incluyó una disposición transitoria conocida como “la cláusula del abuelo”. Esta indica que cualquier Estado podrá declarar que, durante un periodo de siete años contados a partir de la fecha en que el Estatuto entre en vigor para ese Estado, no aceptara la competencia de la CPI sobre crímenes de guerra en su territorio o que involucren a sus nacionales.⁷⁰ Cabe destacar que uno de los países que se valieron de esta cláusula para ratificar el estatuto fue Colombia, en agosto de 2002.⁷¹

Finalmente, otro de los problemas del Estatuto es la definición sobre conflictos armados no internacionales (artículo 8º, párrafo f). Desafortunadamente, esta definición ni siquiera es del Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra de 1949 sino que fue tomada de una decisión de la Sala de Apelaciones del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia, en el caso de Tadic, que textualmente dice: “se aplica a los conflictos armados que tienen lugar en el territorio de un Estado, cuando existe un conflicto armado prolongado entre las autoridades gubernamentales y grupos armados organizados o entre tales grupos”.⁷² Sobre nuestra posición frente a los conflictos armados no internacionales, la delegación mexicana en Roma dejó claro en debates públicos y en negociaciones desde el comienzo de la Conferencia, que nuestro país, al

⁶⁹ *Ibid*, p. 60.

⁷⁰ *Ibid*.

⁷¹ Ricardo Méndez Silva, “Consideraciones sobre la Ratificación...”, *op. cit.*, p. 567.

⁷² Sergio González Gálvez, “La política exterior de principios...”, *op. cit.*, pp. 115-116.

rechazar la definición de conflicto armado no internacional incluida en el Estatuto, no trataba de eludir los compromisos en relación con ese tipo de conflictos, puesto que México observa fielmente las obligaciones contractuales aplicables a conflictos no internacionales según el artículo 3º común a los Convenios de Ginebra de 1949 que el gobierno suscribió, y que reconocemos sin reserva alguna, pero tampoco debemos aceptar una definición de conflictos armados no internacionales vaga, y por tanto peligrosa a la luz de la existencia de grupos armados en diferentes países, inclusive en México.⁷³ Como conclusión es relevante mencionar que todos estos argumentos fueron empleados por los detractores de la ratificación del Estatuto de Roma.

B. Argumentos a favor de la ratificación

Como ya se mencionó había varios elementos en contra de la ratificación; sin embargo, también existían argumentos que favorecían al Estatuto. En este sentido, se decía que si México hubiera ratificado pronto, contribuiría a que los países poderosos rindieran cuentas. Asimismo, era mejor para el país participar en el proceso de conformación de la CPI para tener jueces y trabajar en la Comisión Preparatoria con la finalidad de corregir las fallas del Estatuto.

Por su parte, debe mencionarse que el proceso de negociación fue muy complicado, de ahí que obtener un Estatuto perfecto era prácticamente imposible. La principal complicación se debía a que era necesario articular y compaginar las visiones de los sistemas jurídicos predominantes en el mundo, lo cual no es tarea fácil. La diversidad era tal que se encontraron 14 sistemas legales que se derivan de 5 sistemas

⁷³ Sergio González Gálvez, “La política exterior de principios...” *op. cit.*, pp. 115-116.

principales: Derecho Romano, Derecho anglosajón, Mixto de Romano y Anglosajón, Derecho Consuetudinario y la *fiqh* (interpretación de la *sharia*).⁷⁴ Otra de las dificultades del Estatuto consistía en que incluía cuatro ramas del derecho. De acuerdo con Concha debe advertirse que el procedimiento establecido en el texto es muy complejo porque el Estatuto reúne varias materias que en general las legislaciones internas de los países tratan de manera separada: un código penal, que da cuenta de los delitos sobre los que la Corte tendrá competencia; una ley orgánica del poder judicial, que establece la organización de la corte; una ley de procedimiento criminal, ya que señala los pasos y la forma en la cual se desarrollará el juicio; y, finalmente, una ley de cooperación internacional, por cuanto impone la obligación a los países de acatar sus normas.⁷⁵

Pasando a los argumentos específicos que favorecían al Estatuto de Roma, puede decirse, en primer lugar, que sin Corte Penal Internacional la potencia hegemónica tendría la capacidad de adoptar, eficazmente, decisiones unilaterales en este campo, por tanto, aplicaría su propia versión del derecho, nacional o internacional, desplegaría el sistema de justicia más conveniente y arribaría a las consecuencias punitivas que considerara pertinentes.⁷⁶

En segundo lugar, en caso de que no hubiese Corte, la primera opción; es decir el uso de la fuerza armada, sería la peor de todas. A raíz de esta posible situación se sustenta la necesidad de contar con una segunda opción que era la CPI.⁷⁷

⁷⁴ Véase: Central Intelligence Agency (CIA), “Legal System”, *The World Factbook*, disponible en: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook> (consultado el 3 de marzo de 2011).

⁷⁵ Jaime Concha Puigredon, *La Corte Penal Internacional. Contenido y alcances al tratado*, Washington, D.C., Colegio Interamericano de Defensa, mayo de 2003, p. 15.

⁷⁶ Sergio García Ramírez, “México ante el Estatuto de Roma...” *op. cit.*, p. 136.

⁷⁷ *Ibid.* p. 137.

Un tercer argumento a favor de esta instancia es que no tiene atribuciones infinitas, ni tampoco viola la soberanía de los Estados parte. Esto se debe a que su competencia se reduciría “a los crímenes más graves de trascendencia internacional para la comunidad internacional en su conjunto”; por tanto, no podrá asumir responsabilidades que desborden los crímenes listados y estará sujeta en su quehacer jurisdiccional a los elementos del crimen que aprobará la Asamblea de Estados parte.⁷⁸

El cuarto beneficio que traería la Corte es que sería un disuasivo contra la impunidad. Esto surge porque el hecho de juzgar a presuntos responsables de crímenes graves de trascendencia internacional es el medio idóneo para que no queden impunes semejantes actos.⁷⁹

Una quinta contribución de este instrumento tiene que ver con la reparación del daño, ya que el estatuto prevé la constitución de un Fondo Fiduciario en beneficio de las víctimas y de sus familiares, el cual podrá integrarse con las multas impuestas a los sentenciados y el decomiso de productos, bienes y haberes procedentes directa o indirectamente de dicho crimen.⁸⁰

En sexto lugar, el Estatuto de Roma contiene garantías judiciales a favor de los inculcados; de tal manera que la preocupación de que el Estatuto de Roma restringe ciertas garantías individuales debe ser desechada. Cabe destacar que estas garantías se originan porque el Estatuto de Roma está inspirado en un amplio quehacer internacional en la materia que comprende disposiciones del Pacto de Derechos

⁷⁸ Ricardo Méndez Silva, “Consideraciones sobre la Ratificación...”, *op. cit.*, p. 569.

⁷⁹ *Ibid.*, pp. 571-572.

⁸⁰ *Ibid.*, p. 572.

Políticos y Civiles de las Naciones Unidas, de la Convención Americana de Derechos Humanos así como un número importante de resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas por ser expresión de un problema de derechos humanos, 22 *verbi gratia*, el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley de 1979, la Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder de 1985, los Principios Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura de 1985 y el Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a cualquier Forma de Detención o Prisión de 1988.⁸¹

Un séptimo argumento a favor de la ratificación es que varios países europeos que han ratificado el Estatuto o están en vías de hacerlo, han promovido o introducirán reformas legislativas en su orden doméstico, y este logro lo consiguieron antes que México lo hiciera.⁸² Entre dichos países se encuentran Alemania, Bélgica y Francia, asimismo, el Senado tiene conocimiento de las modificaciones constitucionales que realizaron, ya que las ha estudiado.⁸³ En el caso específico de México aunque la CPI no sea compatible con la Constitución, ésta ha sido modificada cientos de veces sin mayor problema. El punto no es precisar si existe una contradicción con el texto constitucional, sino la forma como dicha contradicción debe resolverse en beneficio del interés nacional.

Una octava postura que le da fuerza al Estatuto es que México en ocasiones anteriores ha admitido instancias no nacionales para la solución de controversias. Un

⁸¹ *Ibid.*, pp. 572-573.

⁸² *Ibid.*, p. 575.

⁸³ Berenice Martínez Mejía, *La Corte Penal Internacional: Un Reto Constitucional... op. cit.*, p. 157.

ejemplo es el relativo a los conflictos en el marco del libre comercio. En este ámbito se presenta una “evasión” de las instancias nacionales de justicia, a favor de otros órganos y procedimientos.⁸⁴

Finalmente, debe apuntarse que México ya forma parte de distintos tribunales internacionales como la Corte Permanente de Arbitraje, la Corte Internacional de Justicia, el Tribunal Internacional del Mar, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y los paneles para la solución de controversias dentro del sistema del Tratado de Libre Comercio para la América del Norte.⁸⁵

C. Críticas al proceso de ratificación de México

En total, se requirieron ocho años para que México se convirtiera en el país número cien en incorporarse a la Corte Penal. La ratificación llegó demasiado tarde para que la delegación mexicana pudiera participar en el proceso de selección de jueces. De hecho, ningún mexicano estuvo dentro de la terna, aunque sí hubo candidatos de Argentina y Brasil, países que ratificaron en tiempo y forma.⁸⁶

Finalmente, después del análisis de distintas propuestas, el legislativo se inclinó por la fórmula de agregar al artículo 21 de la Constitución, que se refiere a la competencia sobre la imposición de penas, un párrafo en el que se estipula que: “El Ejecutivo Federal podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional”.⁸⁷ No obstante, a pesar de la ratificación, todo el proceso en el que se discutió la Corte Penal Internacional, en nuestro país, estuvo plagado de

⁸⁴ Sergio García Ramírez, “México ante el Estatuto de Roma...” *op. cit.*, p. 141.

⁸⁵ Ricardo Méndez Silva, “Consideraciones sobre la Ratificación...” *op. cit.*, pp. 579-580.

⁸⁶ Arturo Sotomayor Velázquez, “México y la ONU...” *op. cit.*, p. 259.

⁸⁷ Manuel Becerra Ramírez, “México ratifica el Estatuto de Roma que crea la Corte Penal Internacional, después de reformar la Constitución”, en *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. 6, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, p. 951.

inconsistencias. Es por ello que la presente sección busca mencionar las más relevantes, así como indicar algunas vías alternativas que pudieron haber mejorado el proceso.

Uno de los aspectos que más llaman la atención es que durante el análisis del Estatuto se desaprovechó la oportunidad de corregir otros asuntos. Por ejemplo, la aceptación del Estatuto de Roma era una gran oportunidad para poner al día la Constitución con todas las jurisdicciones internacionales: Corte Penal Internacional, Corte Internacional de Justicia y Corte Interamericana de Derechos Humanos.⁸⁸ Lamentablemente, no se consideró revisar el vínculo entre la Constitución y otras instancias legales internacionales.

Si bien la falta de inclusión de otras jurisdicciones internacionales fue uno de las grandes fallas del proceso de ratificación, otra limitante, por cierto vinculada a la anterior, fue la inclusión de la CPI en el artículo 21 constitucional. La justificación del ejecutivo en dicho artículo se dio porque el reconocimiento de la CPI complementaba y adicionaba el régimen de las garantías individuales en la protección de la persona humana.⁸⁹ Asimismo, el dictamen de las Comisiones Unidas del Senado justificó la ubicación de la reforma en el artículo 21 por ser éste el dedicado a la procuración de justicia.⁹⁰ Sin embargo, el hecho de concentrar las reformas en el artículo 21 funcionaba bien en el caso de la CPI, pero no era lo más adecuado si se buscaba integrar en el marco constitucional todo el sistema jurisdiccional internacional concerniente a

⁸⁸ *Ibid.*, p. 155.

⁸⁹ Berenice Martínez Mejía, *La Corte Penal Internacional: Un Reto Constitucional...*, *op. cit.* pp. 153-155.

⁹⁰ *Ibid.*, pp. 157-158.

México.⁹¹ La inconveniencia de implementar la reforma en el artículo 21 (como finalmente se hizo), surge porque éste sólo trata cuestiones de competencia penal y el propósito era regularizar todas las jurisdicciones internacionales en las que interviene México y no únicamente la penal.⁹² Para superar esta limitante hubiera sido recomendable reformar el artículo 13 constitucional en lugar del artículo 21, ya que en él se hubieran podido especificar los tres delitos bajo los que entraría en vigor el Estatuto, lo cual evitaría la arbitrariedad del Senado, como ocurrió en la propuesta final, o también sería un contrapeso para impedir que si se modificara el Estatuto ingresaran nuevos delitos en nuestra Constitución, como en la propuesta original del Ejecutivo.⁹³

Por su parte, la reforma al artículo 21 es una reserva encubierta que no se permite en el derecho internacional, ni mucho menos desde la perspectiva del derecho internacional de los derechos humanos.⁹⁴ Asimismo, el artículo 120 del Estatuto de Roma no admite reservas y la reserva mexicana va contra el objetivo y fin del tratado.⁹⁵ Además, en derecho internacional es esencial que las reservas guarden compatibilidad con el objeto y el fin del tratado. Esta es una condición de fondo y sobre todo tratándose de convenios de tal envergadura como los relativos a derechos humanos.⁹⁶ Por tanto, con la reserva propuesta por el Senado se estaría actuando en contra del Derecho Internacional. También se considera que es una reforma mal formulada porque coloca al Senado en una esfera que no le compete, ya que está ejercitando facultades

⁹¹ Sergio García Ramírez, “México ante el Estatuto de Roma...”*op. cit.*, p. 165.

⁹² Ricardo Méndez Silva, “Consideraciones sobre la Ratificación...”*op. cit.*, p. 581.

⁹³ *Ibid.*, pp. 582-583.

⁹⁴ Manuel Becerra Ramírez, “México Ratifica el Estatuto de Roma...”*op. cit.*, p. 952.

⁹⁵ *Ibid.*, p. 953.

⁹⁶ *Ibid.*, pp. 953-954.

exclusivas del Poder Judicial de la Federación al aprobar los casos concretos que sean jurisdicción de la Corte Penal Internacional, vulnerando así la división de poderes que es parte de nuestra arraigada historia constitucional.⁹⁷

Por último es importante señalar que el Consejo de Seguridad puede referir un caso a la CPI aún si dicho Estado no es miembro del Estatuto. En este sentido si México decidiera no ser parte del Estatuto de la Corte, y un mexicano cometiera un crimen previsto en el Estatuto, ya sea en territorio nacional o fuera de él, y el Consejo de Seguridad decide someter el caso a la Corte, ésta tendría plena competencia, ya que una decisión de esa naturaleza sería obligatoria para todos los Estados Miembros de la ONU, incluido México.⁹⁸ Por eso no era viable la propuesta de esperar si la Corte funcionaba, ni tampoco lo era instaurar el candado en la reforma del Senado. Una mejor alternativa hubiera sido aceptar la CPI, pero especificando de antemano en qué delitos y bajo qué condiciones.

VI. Situación actual.

La postura mexicana fue evolucionando, nos fuimos abriendo a la cooperación internacional y a la justicia internacional. Pasamos de una total oposición a un total apoyo. La apertura se manifiesta en todos los temas de protección a las víctimas y en materia de derechos humanos.

Ahora sí participamos en la Corte Penal Internacional y mucho. México es vicepresidente de la Asamblea de Estados parte con el embajador Jorge Lomónaco. México ha participado mucho en el grupo de Estados y menciona esto en el Consejo de Seguridad.

⁹⁷ Berenice Martínez Mejía, *La Corte Penal Internacional: Un Reto Constitucional...* op. cit., p. 165.

⁹⁸ *Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional*, artículo 87, inciso 7.

Ahora hay mucha participación de México en la Corte, el Consultor Jurídico de México [Joel Hernández] forma parte del grupo de expertos de América Latina y el Caribe. México ha sido muy activo en el último año.⁹⁹

A pesar de los importantes avances que se han dado en relación con la CPI, todavía hay algunos temas pendientes que deben ser considerados. Por ejemplo, el Estatuto establece la obligación de formular una ley de cooperación. Esta premisa se encuentra plasmada en el artículo 88 del Estatuto de Roma y textualmente menciona que “los Estados Partes se asegurarán de que en el derecho interno existan procedimientos aplicables a todas las formas de cooperación especificadas en la presente parte”. Sin embargo, México no ha establecido ninguna ley de cooperación con la CPI. Aunado a esto, distintos crímenes incluidos en el Estatuto no están correctamente tipificados. Prueba de ello es que falta adecuar nuestro marco teórico al marco del Estatuto, puesto que aún conservamos algunos instrumentos anteriores a los Convenios de Ginebra de 1949.¹⁰⁰ Algo similar ocurre con nuestro Código Penal Federal, que data del 2 de enero de 1931 y, aunque ha tenido reformas, sólo contempla el Genocidio en la parte de Delitos contra la humanidad.¹⁰¹ Por tanto, puede concluirse que si bien se han dado pasos significativos, el camino por recorrer aún es largo.

⁹⁹ Entrevista con una funcionaria de la Consultoría Jurídica de la Secretaría de Relaciones Exteriores, jueves 16 de febrero de 2011, Centro Histórico, México, D.F.

¹⁰⁰ *Ibid.*

¹⁰¹ *Ibid.*

CONCLUSIONES

Me preocupa perder posiciones en política exterior, porque se tarda mucho en lograrlas y aún más en recuperarlas cuando se pierden.

– Felipe González

Conclusiones

De manera quizá irónica, la vinculación de la política exterior de México con el derecho internacional se ha asociado con una actitud defensiva, reactiva e incluso aislacionista.¹

Muchos de estos análisis parten de la distinción realizada por Mario Ojeda, quien señaló que entre 1945 y 1970 México desarrolló una política exterior “pasiva” y, a partir del gobierno de Luis Echeverría (1970-1976), una política exterior “activa”. De acuerdo con Ojeda, la primera se caracterizó por un bajo perfil, una escasa participación internacional y un contenido fundamentalmente jurídico, mientras que la segunda fue “más dinámica y universalista, más vigorosa y comprometida”.²

Esta contraposición entre política exterior “activa” y “pasiva” ha sido utilizada por académicos, políticos y diplomáticos durante muchos años, de tal forma que ha influido en el análisis, formulación e implementación de la política exterior hasta nuestros días.³ Incluso estudios relativamente recientes señalan que la participación de México en el ámbito multilateral se ha caracterizado “por un enfoque juricista defensivo y no por una postura política proactiva”.⁴

Sin embargo, México constantemente ha mantenido una participación activa en la codificación y fortalecimiento del derecho internacional, la cual antecede al inicio de

¹ Carlos Rico, “Hacia la Globalización”, en Blanca Torres (coord.), *México y el Mundo. Historia de sus relaciones exteriores*, vol. VIII, México, El Colegio de México, 2010, pp. 10-13.

² Véase: Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 2001, pp. 13, 130-132, 203-211, 220-237; Mario Ojeda, *México: el surgimiento de una política exterior activa*, México, SEP, 1986, pp. 9-13.

³ Ana Covarrubias Velasco, “Algunas reflexiones sobre Alcances y límites de la política exterior de México”, en Gustavo Vega (coord.), *Alcances y límites de la política exterior de México ante el nuevo escenario internacional: ensayos en honor de Mario Ojeda*, México, El Colegio de México, 2009, p. 101.

⁴ Guadalupe González González, “Las estrategias de política exterior de México en la era de la globalización”, *Foro Internacional*, vol. 41, núm. 166, octubre-diciembre de 2001, p. 661.

la Guerra Fría y se ha mantenido hasta la actualidad. Por ejemplo, Claude Heller indica que México desplegó una intensa actividad en el proceso previo a la aprobación de la Carta de San Francisco y ha promovido importantes instrumentos jurídicos en las áreas más relevantes de la agenda internacional.⁵ Lo anterior sin mencionar otros convenios destacados en cuya elaboración el país participó activamente, ya fuera en el ámbito regional o más allá del marco de Naciones Unidas.⁶

Otro punto de este debate es el aparente dilema entre una política exterior de principios y una política exterior de intereses, el cual trasciende el análisis de la política exterior mexicana y se inscribe en la literatura general de Relaciones Internacionales. Lo más interesante es que estos términos han llegado a asociarse con un contenido teórico.⁷ Así, una política exterior activa parece basarse en intereses concretos y es por lo general vista como una política exitosa, al tiempo que una política exterior pasiva se sostiene sobre principios abstractos y es considerada como poco funcional.

En este sentido, el objetivo de la presente investigación fue demostrar que la política exterior de México es esencialmente pragmática y que el derecho internacional

⁵ Entre otros: el Tratado de Tlatelolco (1967), la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados (1975), la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (1982), la Convención sobre el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas (1988) y la Convención sobre los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares (1990). Además, en tiempos recientes, el país ha presentado o apoyado iniciativas como la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000), la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (2003), la Convención de Protección de los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006) y la Convención sobre la Desaparición Forzada de Personas (2006). Véase: Claude Heller, “Continuidad y cambio en la participación de México en la Organización de las Naciones Unidas”, en Ana Covarrubias (coord.), *Temas de política exterior*, México, El Colegio de México, 2008, pp. 434-436,454.

⁶ En el ámbito regional sobresalen el establecimiento de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) en 1986 y su Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM) en el 2001, así como la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados (1997). Fuera del marco de Naciones Unidas el país participó en la Convención sobre la prohibición de las Minas Antipersonal (1997) y la Convención sobre Municiones en Racimo (2008).

⁷ Véase: Ana Covarrubias Velasco, “Algunas reflexiones...”, *op. cit.*, p. 101.

puede formar parte de una política de intereses nacionales. En otras palabras, se buscó comprobar que principios e intereses no son mutuamente excluyentes, sino que se complementan, y los Estados promueven sus intereses por medio de sus principios. Para este efecto, se propuso como hipótesis que la coincidencia entre los intereses nacionales y el derecho internacional puede llevar a un Estado, en este caso México, a adoptar una postura vanguardista o defensiva, es decir, a impulsar o resistirse al desarrollo del derecho. Además, dentro de las posturas mencionadas puede presentarse una actitud técnica, cuando el Estado busca una adecuada codificación del derecho para evitar interpretaciones adversas y asegurar sus objetivos, o ambivalente, cuando no tiene claramente definido su interés nacional o la mejor forma de promoverlo.

Como puede observarse, en los cuatro casos estudiados se presenta un vínculo importante entre la política exterior de México y el derecho internacional; esta relación no se circunscribe a un periodo fijo ni responde a un tipo específico de política, ya sea activa o pasiva, de principios o de intereses. La realidad es que el derecho internacional forma parte de la interpretación y lógica que distintos gobiernos han dado a su política exterior, en la cual principios e intereses se combinan de diferentes formas. Así, como muestra la hipótesis, México ha sido uno de los principales promotores del derecho internacional cuando su desarrollo no implica un alto costo para el país y es congruente con los intereses nacionales, como ocurrió en los casos donde adoptó una postura vanguardista: el Tratado de Tlatelolco y la Convención sobre la Prohibición de las Minas Antipersonal. En cambio, el país se ha resistido al derecho cuando éste evoluciona de forma incompatible con sus intereses, como puede apreciarse en los episodios donde

tomó una postura defensiva: la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Penal Internacional.

Ahora bien, debe recordarse que México no es una gran potencia y no puede determinar el sistema internacional, pero sí puede tratar de influir en él utilizando adecuadamente sus reglas, es decir, el derecho internacional. Es por ello que la postura mexicana casi siempre viene acompañada de una actitud técnica, ya sea para impulsar sus objetivos o para defenderse de cambios adversos. En este sentido, el país ha procurado constantemente una adecuada codificación del derecho internacional, a fin de evitar que éste pueda ser interpretado de manera poco favorable a sus intereses.

Finalmente, en ocasiones puede presentarse una actitud ambivalente porque el interés nacional es difícil de definir, éste puede ser concebido de diversas formas por gobiernos distintos, que también pueden diferir respecto de los medios más adecuados para alcanzar los fines que se proponen. Por consiguiente, sin importar si la postura es vanguardista o defensiva pueden llegar a producirse incongruencias con el derecho internacional, como el no adoptar una legislación interna adecuada a los compromisos internacionales que se han impulsado o adquirido.

De esta forma, las categorías propuestas en la presente tesis pueden ser de utilidad para examinar diferentes episodios de la política exterior mexicana, o incluso casos de otros países. No obstante, el principal hallazgo es que el derecho internacional no se asocia con un tipo de política exterior en particular y puede ser una herramienta muy útil para promover los intereses de cualquier Estado. Otra cuestión es que el derecho ha sido un componente importante de la política exterior mexicana, pero ésta

no puede restringirse al desarrollo y uso del derecho. En este sentido, la formulación de la política exterior no debe limitarse a un debate normativo, sino analizar con mayor profundidad cuáles son los intereses nacionales de México y buscar la mejor forma de promoverlos mediante un adecuado uso del derecho.

Asimismo, es necesario tomar en cuenta los posibles costos o beneficios de la vinculación con el derecho internacional. Por un lado, el derecho ha sido un medio para lograr un mayor prestigio y presencia internacional impulsando la vocación pacifista de México en el campo del desarme. Por citar un ejemplo, México estuvo a la vanguardia en la prohibición de armas indiscriminadas como las municiones en racimo, mientras que Brasil produce y vende este tipo de armamento. En este sentido México podría argumentar una mayor autoridad moral que la de Brasil para representar a América Latina en algunos foros internacionales.⁸ Sin embargo, por otro lado, cuando el derecho internacional no coincide con el interno se puede incurrir en un costo político muy alto, como sucedería en el eventual caso de que el Senado de la República se rehusara a reconocer la competencia de la Corte Penal Internacional en un caso que involucre a México, pues el país incurriría en responsabilidad internacional. Por lo tanto, la cuestión es cómo utilizar de la forma más adecuada el derecho internacional como herramienta de política exterior. A final de cuentas, toda política se juzga por sus resultados y lo realmente importante es que la política exterior sea exitosa, eficaz, que logre sus objetivos y sirva a los intereses de su país.⁹

⁸ Entrevista con un funcionario de la Consultoría Jurídica de la Secretaría de Relaciones Exteriores, jueves 16 de febrero de 2011, Centro Histórico, México, D.F.

⁹ Ana Covarrubias Velasco, "Algunas reflexiones...", *op. cit.*, p. 101.

REFERENCIAS

Referencias

I. Archivos.

Archivo Histórico Genaro Estrada, Acervo Histórico Diplomático de la Secretaría de Relaciones Exteriores, México, D.F.

Archivo del Departamento de Estado, Relaciones Exteriores de Estados Unidos (FRUS, *Foreign Relations of the United States*).

II. Publicaciones periódicas.

Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos (México).

Informe de Labores de la Secretaría de Relaciones Exteriores (México).

Landmine Monitor Report (International Campaign to Ban Landmines).

Semanario Judicial de la Federación (México).

III. Monografías, capítulos y artículos.

“30 años del Tratado de Tlatelolco. Introducción”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 50, primavera-verano de 1996, pp. 9-16.

Aguilar Rubén y Jorge G. Castañeda, *La diferencia: radiografía de un sexenio*, México, Grijalbo, 2007.

Andrikos, Nikos, "A Balkan nuclear-weapons-free-zone", *Bulletin of the Atomic Scientists*, vol. 41, núm. 6, junio-julio de 1985, pp. 29-31.

Anguiano, Eugenio, "México: la diplomacia en torno al desarme", en Blanca Torres y Gustavo Vega (coords.), *Relaciones Internacionales*. Colección los Grandes Problemas de México, vol. XII, México, El Colegio de México, 2010, pp. 89-132.

Becerra Ramírez, Manuel, "México ratifica el Estatuto de Roma que crea la Corte Penal Internacional, después de reformar la Constitución", en *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. 6, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, pp. 951-954.

_____, "Comentarios sobre las tesis P. IX/2007 y P. VIII/2007 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 2007, respecto de la jerarquía de los tratados en el orden jurídico mexicano", en *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. 8, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, pp. 861-866.

Canchola Gutiérrez, Ulises, "Práctica de México respecto del derecho internacional: consideraciones sobre la elaboración de un repertorio", *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 78, octubre de 2006, pp. 9-49.

Cardona, Salvador, "La política exterior de México y el derecho internacional", *Ciencias Políticas y Sociales. Revista de la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales*, UNAM, México, año VIII, núm. 27, enero-marzo de 1962, pp. 1-35.

Carmona Tinoco, Jorge Ulises, "Algunos aspectos de la participación de México ante los órganos del sistema interamericano de protección de los derechos humanos", *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 009, julio-diciembre de 2003. pp. 3-54.

_____, "El caso Jorge Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos", en *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. 9, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, pp. 775-790.

Carr, E.H., *The Twenty Years' Crisis: 1919-1939*, Londres, Macmillan, 1989.

Carrillo Flores, Antonio, "Reflexiones y testimonio acerca de la política exterior y la diplomacia mexicana", en Secretaría de Relaciones Exteriores, *Política Exterior de México: 175 años de historia*, vol. 4, México, Archivo Histórico-diplomático—Cuarta Época, 1985, pp. 11-35.

Carvalho, Perla, "El Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares", *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 75, marzo-junio de 2005, pp. 71-85.

Castañeda, Jorge G., "Prólogo", en Rafael Fernández de Castro (coord.), *México en el mundo 2002: cambio y continuidad en la política exterior de México*, México, Ariel, 2002, pp. 11-19.

Castañeda y Álvarez de la Rosa, Jorge, “La no proliferación de las armas nucleares en el orden mundial”, en *Obras completas de Jorge Castañeda*, Tomo III: política exterior y cuestiones internacionales, México, SRE-IMR y El Colegio de México, 1995, pp. 263-320.

Castillo Nájera, Francisco, “Los peligros de la Posguerra”, en Olga Pellicer (comp.), *Voz de México en la Asamblea General de la ONU*, 2a. ed., vol. I, México, SRE-IMR, 2009, pp. 35-38.

Concha Puigredon, Jaime, *La Corte Penal Internacional. Contenido y alcances al tratado*, Washington, D.C., Colegio Interamericano de Defensa, mayo de 2003, pp. 1-82.

Covarrubias Velasco, Ana, “El ámbito internacional y el proceso de cambio político en México”, en Reynaldo Yunuen Ortega Ortiz (ed.), *Caminos a la democracia*, México, El Colegio de México, 2001, pp. 328-369.

_____, “Los principios y la política exterior de México”, en Jorge Schiavon, Daniela Spenser y Mario Vázquez Olivera (eds.), *En busca de una nación soberana: relaciones internacionales de México, siglos XIX y XX*, México, SRE-CIDE, 2006, pp. 387-422.

_____, “Algunas reflexiones sobre Alcances y límites de la política exterior de México”, en Gustavo Vega (coord.), *Alcances y límites de la política exterior de México ante el nuevo escenario internacional: ensayos en honor de Mario Ojeda*, México, El Colegio de México, 2009, pp. 97-106.

_____, "Cambio de siglo: la política exterior de la apertura económica y política", en Blanca Torres (coord.), *México y el Mundo. Historia de sus relaciones exteriores*, vol. IX, México, El Colegio de México, 2010.

Covarrubias Velasco, Ana y Laura Muñoz, *Manuel Tello: por sobre todas las cosas México*, México, SRE-IMR (Historia Oral de la Diplomacia Mexicana, vol. 3), 2007.

Fix-Zamudio, Héctor, *México y la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), 1999.

Flores, Imer B., "Sobre la jerarquía normativa de leyes y tratados. A propósito de la (eventual) revisión de una tesis", *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 13, julio-diciembre de 2005, pp. 235-249.

García Ramírez, Sergio, "México ante el Estatuto de Roma", en *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. 3, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, pp. 133-173.

García Ramírez Sergio y Mauricio Iván del Toro Huerta, "México y la Corte Interamericana de Derechos Humanos: veinticinco años de jurisprudencia", en Sergio García Ramírez (coord.), *La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, pp. XIII-LXXXIV.

García Robles, Alfonso, *El mundo de la postguerra. De la Carta del Atlántico a la Conferencia de San Francisco*, México, SEP, 1946.

_____, *La proscripción de las armas nucleares en la América Latina*, México, El Colegio Nacional, 1975.

_____, "México y el desarme", en *Política exterior de México: 175 años de historia*, vol. 4, México, SRE, 1985, pp. 36-62.

Gómez Robledo Verduzco, Alonso, "La política exterior mexicana: sus principios fundamentales", *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. 1, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, pp. 197-217.

Gómez Robledo Verduzco, Juan Manuel, "Las garantías otorgadas mediante declaraciones unilaterales contenidas en resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU", *El Tratado de Tlatelolco. Memoria de su cuarenta aniversario*, México, SRE-IMR, 2008, pp. 131-138.

_____, "Universalidad de los derechos humanos y asistencia humanitaria: la evolución inexorable del principio de no intervención", en Blanca Torres y Gustavo Vega (coords.), *Relaciones Internacionales. Colección los Grandes Problemas de México*, vol. XII, México, El Colegio de México, 2010, pp. 133-175.

González Gálvez, Sergio, "América Latina como una zona de paz: el problema del control de armamentos", *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 50, primavera-verano de 1996, pp. 17-33.

_____, "México y la Corte Penal Internacional", *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 55-56, febrero de 1999, pp. 44-67.

_____, "La política exterior de principios en tiempos de globalización", en Jorge Eduardo Navarrete (coord.), *La reconstrucción de la política exterior de México: principios, ámbitos, acciones*, México, UNAM, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, 2006, pp. 99-137.

_____, "Cuarenta y un aniversario del Tratado de Tlatelolco", *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 84, octubre de 2008, pp. 139-147.

González, González, Guadalupe, "Las estrategias de política exterior de México en la era de la globalización", *Foro Internacional*, vol. 41, núm. 166, octubre-diciembre de 2001, pp. 619-671.

_____, "México ante América Latina: mirando de reojo a Estados Unidos", en Jorge Schiavon, Daniela Spenser y Mario Vázquez Olivera (eds.), *En busca de una nación soberana: relaciones internacionales de México, siglos XIX y XX*, México, SRE-CIDE, 2006, pp. 463-508.

Gros Espiell, Héctor, "Contribución del Tratado de Tlatelolco al desarme nuclear y la no proliferación", *El Tratado de Tlatelolco. Memoria de su cuarenta aniversario*, México, SRE-IMR, 2008, pp. 45-55.

Gurría, José Ángel, "La ONU en los umbrales del siglo XXI", en Olga Pellicer (comp.), *Voz de México en la Asamblea General de la ONU*, 2a. ed., vol. II, México, SRE-IMR, 2009, pp. 473-479.

Heller Rouassant, Claude, "Notas acerca de la creación de zonas libres de armas nucleares", *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 15, abril-junio de 1987, pp. 18-21.

_____, "Los derechos humanos en la Organización de Estados Americanos", *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 55-56, febrero de 1999, pp. 160-179.

_____, "Continuidad y cambio en la participación de México en la Organización de las Naciones Unidas", en Ana Covarrubias (coord.), *Temas de política exterior*, México, El Colegio de México, 2008, pp. 433-466.

Hill, Christopher, *The Changing Politics of Foreign Policy*, Londres, Palgrave Macmillan, 2003.

Incalcaterra, Amerigo, "Derechos humanos: México ante la encrucijada de la implementación o el discurso", *El Cotidiano*, vol. 23, núm. 150, julio-agosto de 2008, pp. 7-16.

Kadry Said, Mohammed, "Middle East Weapons of Mass Destruction Free Zone: Regional Security and Non-Proliferation Issues", en Vilmos Cserveny et al., *Building a Weapons of Mass Destruction Free Zone in the Middle East: Global Non-Proliferation Regimes and Regional Experiences*, Ginebra, United Nations Institute for Disarmament Research (UNIDIR), 2004, pp. 123-129.

Kafman, A., "The Situation in the Mediterranean Should be Normalised", *International Affairs. A Monthly journal of political analysis* (Moscú), vol. 10, núm. 7, julio de 1964, pp. 49-53.

Krasner, Stephen D., *Sovereignty: Organized Hypocrisy*, Princeton, N.J., Princeton University Press, 1999.

Lachowski, Zdzislaw, "The Ban on Anti-Personnel Mines", en *SIPRI Yearbook 1998: Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford, Oxford University Press, 1998, pp. 545-558.

Loeza, Soledad, "En la frontera de la superpotencia. La inmediata Posguerra y el primer reformismo mexicano 1944-1946" en Gustavo Vega Cánovas (coord.), *Alcances y límites de la política exterior de México ante el nuevo escenario internacional: ensayos en honor de Mario Ojeda*, México, El Colegio de México, 2009, pp. 133-185.

Margáin, Hugo B., "Armamentismo y desarrollo", *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 6, enero-marzo de 1985, pp. 16-18.

Marín Bosch, Miguel, "La no proliferación de armas nucleares a fines del siglo XX", *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 50, primavera-verano de 1996, pp. 131-160.

_____, "Seis décadas de negociaciones multilaterales de desarme", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 75, marzo-junio de 2005, pp. 9-54.

_____, "Estatus de las nuevas potencias nucleares frente a los tratados que establecen zonas libres de armas nucleares", *El Tratado de Tlatelolco. Memoria de su cuarenta aniversario*, México, SRE-IMR, 2008, pp. 115-117.

_____, "Entre la espada y la pared: algunas reflexiones en torno a la política exterior de México al fin de la guerra fría", en Ana Covarrubias (coord.), *Temas de política exterior*, México, El Colegio de México, 2008, pp. 59-81.

Martínez Mejía, Berenice, *La Corte Penal Internacional: un reto constitucional*, México, edición conjunta de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y la Escuela Libre de Derecho, 2005.

"Memorándum de Antecedentes (Declaración de Reconocimiento de la Jurisdicción Obligatoria de la Corte Interamericana de Derechos Humanos)", en Héctor Fix-

Zamudio, *México y la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), 1999.

Méndez Silva, Ricardo, *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000.

_____, "Consideraciones sobre la ratificación por México del Estatuto de la Corte Penal Internacional", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, vol. 36, núm. 107, mayo-agosto 2003, pp. 559-585.

Moravcsik, Andrew, "Taking preferences seriously: A liberal theory of international politics", *International Organization*, vol. 51, núm. 4, 1997, pp. 513-553.

Morgenthau, Hans Joachim, *Politics among nations: The struggle for Power and Peace*, Nueva York, McGraw-Hill, 2006.

Nadal, Alejandro, "Trayectorias de misiles balísticos internacionales: implicaciones para los vecinos de las superpotencias", *Foro Internacional*, vol. 30, núm. 117, julio-septiembre de 1989, pp. 93-114.

Núñez Palacios, Susana, "El Estado mexicano acepta la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos", en *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. 1, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, pp. 447-460.

“Observaciones mínimas de México sobre el proyecto de Dumbarton Oaks”, en Olga Pellicer (comp.), *Voz de México en la Asamblea General de la ONU*, 2a. ed., vol. I, México, SRE–IMR, 2009, pp. 23-32.

Ojeda, Mario, *México: el surgimiento de una política exterior activa*, México, SEP, 1986.

_____, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 2001.

Ortega Ortiz, Reynaldo Yunuen, “El concepto del poder en las teorías de relaciones internacionales”, en Gustavo Vega Cánovas (coord.), *Alcances y límites de la política exterior de México ante el nuevo escenario internacional: ensayos en honor de Mario Ojeda*, México, El Colegio de México, 2009, pp. 287-303.

Padilla Nervo, Luis, “El mantenimiento de la paz mediante negociaciones entre las grandes potencias”, en Olga Pellicer (comp.), *Voz de México en la Asamblea General de la ONU*, 2a. ed., vol. I, México, SRE–IMR, 2009, pp. 53-56.

_____, “La libertad se defiende ejercitándola”, en Olga Pellicer (comp.), *Voz de México en la Asamblea General de la ONU*, 2a. ed., vol. I, México, SRE–IMR, 2009, pp. 65-73.

_____, “Un destino común: paz, desarme y desarrollo”, en Olga Pellicer (comp.), *Voz de México en la Asamblea General de la ONU*, 2a. ed., vol. I, México, SRE–IMR, 2009, pp. 75-90.

- Pellicer de Brody, Olga, "Introducción", en Olga Pellicer (comp.), *Voz de México en la Asamblea General de la ONU*, 2a. ed., vol. I, México, SRE-IMR, 2009, pp. XI-XXXVII.
- Putnam, Robert D., "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games", *International Organization*, vol. 42, núm. 3, 1988, pp. 427-460.
- Rice, Condoleezza, "Rethinking the National Interest: American Realism for a New World", *Foreign Affairs*, julio-agosto 2008, pp. 45-63.
- Rico, Carlos, "Hacia la Globalización", en Blanca Torres (coord.), *México y el Mundo. Historia de sus relaciones exteriores*, vol. VIII, México, El Colegio de México, 2010.
- Román Morey, Enrique, "El Tratado de Tlatelolco, un ejemplo para la creación de nuevas zonas libres de armas nucleares", *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 50, primavera-verano de 1996, pp. 50-77.
- Rovirosa, Socorro, "Las minas antipersonal", *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 75, marzo-junio de 2005, pp. 119-143.
- Schiavon, Jorge A., "México-Estados Unidos: estabilidad y seguridad a cambio de autonomía", en Jorge Schiavon, Daniela Spenser y Mario Vázquez Olivera (eds.), *En busca de una nación soberana: relaciones internacionales de México, siglos XIX y XX*, México, SRE-CIDE, 2006, pp. 423-462.

Secretaría de Relaciones Exteriores, *Política exterior de México: 175 años de historia*, vol. I, México, Archivo Histórico Diplomático Mexicano, Cuarta Época, 1985.

Sepúlveda Amor, Bernardo, "Reflexiones sobre la política exterior de México", *Foro Internacional*, vol. 24, núm. 96, abril-junio de 1984, pp. 407-414.

_____, "Los intereses de la política exterior", en César Sepúlveda (comp.), *La política internacional de México en el decenio de los ochenta*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 17-99.

_____, "Objetivos e intereses de la política exterior mexicana", en Ilán Bizberg (comp.), *México ante el fin de la Guerra Fría*, México, El Colegio de México, 1998, pp. 49-76.

_____, "Política exterior y orden constitucional: los fundamentos de una política de Estado", en Emilio O. Rabasa (coord.), *Los siete principios básicos de la política exterior de México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, pp. 25-52.

Serrano, Mónica, "El Tratado de Tlatelolco: la contención de la amenaza nuclear en América Latina", *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 50, primavera-verano de 1996, pp. 34-49.

Sotomayor Velázquez, Arturo, *México en el TNP en momentos de cambio*, Tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales, México, ITAM, 1997.

_____, "México y la ONU en tiempos de transición: entre activismo externo, parálisis interna y crisis internacional", *Foro Internacional*, vol. 48, núm. 191-192, enero-junio 2008, pp. 238-267.

Stempel Paris, Antonio, "El Tratado de Tlatelolco, 20 años después. Evolución y perspectivas", *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 15, abril-junio de 1987, pp. 11-14.

Stockholm International Peace Research Institute, *SIPRI Yearbook 1968/69: World Armaments and Disarmament*, Nueva York, Humanities Press.

_____, *SIPRI Yearbook 2010: Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford, Oxford University Press, 2010.

Torres Bodet, Jaime, "El arca de la paz y la llave del veto", en Olga Pellicer (comp.), *Voz de México en la Asamblea General de la ONU*, 2a. ed., vol. I, México, SRE-IMR, 2009, pp. 39-44.

Torres Ramírez, Blanca, "Actores transnacionales en las relaciones internacionales de México", en Blanca Torres y Gustavo Vega (coords.), *Relaciones Internacionales. Colección los Grandes Problemas de México*, vol. XII, México, El Colegio de México, 2010, pp. 339-392.

Toussaint Ribot, Mónica, *Antonio de Icaza: la alegría de servir*, México, SRE-IMR (Historia Oral de la Diplomacia Mexicana, vol. 5), 2009.

Weller, Marc, "Undoing the Global Constitution: UN Security Council Action on the International Criminal Court", *International Affairs*, vol. 78, núm. 4, octubre de 2002, pp. 693-712.

Wendt, Alexander, "Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics", *International Organization*, vol. 46, núm. 2, pp. 391-425.

Wolfers, Arnold, "'National Security' as an Ambiguous Symbol", *Political Science Quarterly*, vol. 67, núm. 4, diciembre de 1952, pp. 481-502.

IV. Leyes y tratados internacionales.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.

Ley sobre la Celebración de Tratados.

V. Documentos oficiales.

Actas de la Conferencia de Desarme.

- CD/PV.758.
- CD/PV.767.

Opiniones Consultivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

- OC-I/82 del 24 de septiembre de 1982.
- OC-3/83 del 8 de septiembre de 1983.

Primera Conferencia de Examen de la Convención sobre Prohibiciones o Restricciones del Empleo de ciertas Armas Convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados.

- CCW/CONF.I/SR.2.
- CCW/CONF.I/SR.14.

Resoluciones de la Asamblea de Estados Partes de la Corte Penal Internacional.

- RC/Res.6.

Resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas.

- AG/RES/2625 (XXV).

VI. Referencias electrónicas.

500 años de México en documentos, biblioteca virtual disponible en:
<http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/> (consultado el 10 de marzo de 2011).

Aguayo Quezada, Sergio, "En la transición: la Corte", *Reforma*, 23 de octubre de 2002, disponible en <http://www.reforma.com> (consultado el 2 de junio de 2011).

Castañeda, Jorge, "Tres de derechos humanos", *Reforma*, 9 de septiembre de 2010, disponible en <http://www.reforma.com> (consultado el 20 de junio de 2011).

Central Intelligence Agency (CIA), "Legal System", *The World Factbook*, disponible en: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook> (consultado el 3 de marzo de 2011).

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Documentos básicos en materia de derechos humanos en el sistema interamericano*, 30 de junio de 2010, disponible en: <http://www.cidh.oas.org/Basicos/Spanish/BasicosIntro.htm> (consultado el 30 de abril de 2011).

Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), *Derecho internacional humanitario. Respuestas a sus preguntas*, 2004, disponible en <http://www.icrc.org/web/spa/sitespa0.nsf/html/p0703> (consultado el 15 de marzo de 2011).

Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Denuncias y consultas ante el sistema interamericano*, abril de 2011, disponible en: http://www.corteidh.or.cr/denuncias_consultas.cfm (consultado el 30 de abril de 2011).

Corte Penal Internacional (CPI), *La CPI en síntesis*, abril de 2011, disponible en: <http://www.icc-cpi.int/iccdocs/PIDS/publications/ICCAAtAGlanceSpa.pdf> (consultado el 30 de abril de 2011).

Helms, Jesse, "We must slay this monster. Voting against the International Criminal Court is not Enough: The US should try to bring it down", *Financial Times*, 31 de julio de 1998, disponible en: <http://www.derechos.org/nizkor/impu/tpi/helms.html> (consultado el 1 de junio de 2011).

International Campaign to Ban Landmines (ICBL), *Mine Ban Treaty Basics*, 2011, disponible en: <http://www.icbl.org/index.php/icbl/Treaties/MBT/Treaty-Basics> (consultado el 12 de marzo de 2011).

_____, *Mine Ban Treaty History*, 2011, disponible en: <http://www.icbl.org/index.php/icbl/Treaties/MBT/Ban-History> (consultado el 12 de marzo de 2011).

_____, *Mine Ban Treaty Annual Meetings*, 2011, disponible en: <http://www.icbl.org/index.php/icbl/Treaties/MBT/Annual-Meetings> (consultado el 20 de marzo de 2011).

_____, *Mine Ban Treaty Intersessional Meetings*, 2011, disponible en: <http://www.icbl.org/index.php/icbl/Treaties/MBT/ISC> (consultado el 20 de marzo de 2011).

Nuclear Threat Initiative (NTI), *Nuclear-Weapon-Free-Zone Tutorial*, Washington, D.C., 2010, disponible en: http://www.nti.org/h_learnmore/nwftutorial/index.html (consultado el 22 de noviembre de 2010).

_____, *Chronology of Events Related to the Creation of Nuclear Weapon Free Zones*, Washington, D.C., 2011, disponible en: http://www.nti.org/h_learnmore/nwftutorial/index.html (consultado el 2 de marzo de 2011).

Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe (OPANAL), *El Tratado de Tlatelolco*, México, 2010, disponible en: <http://www.opanal.org/opanal/Tlatelolco/P-Tlatelolco-e.htm> (consultado el 9 de noviembre de 2010).

Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe (OPANAL), *Estado de firmas y ratificaciones del Tratado de Tlatelolco*, México, 2011, disponible en: <http://www.opanal.org/TT/edo/edo.html> (consultado el 9 de junio de 2011).

Organización de las Naciones Unidas (ONU), "Status of the Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-Personnel Mines and on their Destruction", *United Nations Treaty Collection (UNTC)*, capítulo XXVI, documento 5, 2011, disponible en:

<http://treaties.un.org/pages/ParticipationStatus.aspx> (consultado el 12 de marzo de 2011).

Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 22ª ed., versión en línea disponible en: <http://www.rae.es> (consultado el 2 de junio de 2011).

Tratados Vigentes Celebrados por México (1836-2009), Secretaría de Gobernación y Secretaría de Relaciones Exteriores, 2010, disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx> (consultado el 8 de mayo de 2011).

VII. Entrevistas.

Entrevista con un funcionario de la Consultoría Jurídica de la Secretaría de Relaciones Exteriores, jueves 16 de febrero de 2011, Centro Histórico, México, D.F.

Entrevista con una funcionaria de la Consultoría Jurídica de la Secretaría de Relaciones Exteriores, jueves 16 de febrero de 2011, Centro Histórico, México, D.F.

Entrevista con un representante en México de la International Campaign to Ban Landmines (ICBL), 11 de marzo de 2011, Coyoacán, México, D.F.

Entrevista con un funcionario concedor de las negociaciones del Tratado de Tlatelolco, jueves 17 de marzo de 2011, Polanco, México, D.F.

GLOSARIO Y ABREVIATURAS

Glosario y abreviaturas

I. Glosario.

Derecho internacional (derecho internacional público).

Conjunto de normas jurídicas que regulan las relaciones entre Estados y organizaciones internacionales. De acuerdo con esta definición, existen sujetos directos e indirectos de derecho internacional. Los sujetos directos son los Estados y las organizaciones internacionales, que son capaces de crear normas jurídicas. Los sujetos indirectos son los individuos y los movimientos de liberación nacional, que pueden actuar en el orden internacional, generando consecuencias jurídicas, pero sin la posibilidad de participar en la creación de normas generales.¹

Erga omnes.

Locución latina que significa “respecto a todos” o “frente a todos”, se utiliza en derecho internacional para referirse a obligaciones que aplican a todos los Estados.

Firma ad referendum.

Acto mediante el cual un Estado hace constar que su consentimiento en obligarse por un tratado requiere, para ser considerado como definitivo, de su posterior ratificación.²

¹ Ricardo Méndez Silva, “Derecho internacional público”, *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, pp. 1193-1194.

² *Ley sobre la Celebración de Tratados*, artículo 2 (inciso III), México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

Interés nacional.

En un sentido vago y general el término interés nacional indica que una política está diseñada para promover demandas atribuidas a la nación en lugar de demandas provenientes de individuos, grupos subnacionales o de la humanidad en su conjunto, pero más allá de eso tiene poco significado.³ Debido a ello el interés nacional ha sido materia de un gran debate entre los teóricos de la política internacional.

Sin embargo, a pesar de las dificultades puede desarrollarse un concepto más preciso tomando en cuenta tres elementos. En primer lugar, el interés nacional generalmente se define en términos de poder; es decir, con base en la capacidad de influencia o margen de acción de un Estado frente a los demás.⁴ En este sentido debe mencionarse que para hablar de poder es indispensable especificar el ámbito y el alcance o “quién influye sobre quién con respecto a qué”.⁵

En segundo término, el poder es circunstancial, por lo que el interés nacional puede variar en distintas coyunturas y ser interpretado de diversas formas por diferentes gobiernos.⁶ Por ejemplo, durante la Gran Depresión la política exterior estadounidense era ampliamente económica y en la actualidad si bien sería erróneo decir que el interés económico ha dejado de llamar la atención, se ha visto opacado por

³ Arnold Wolfers, “‘National Security’ as an Ambiguous Symbol”, *Political Science Quarterly*, vol. 67, núm. 4, diciembre de 1952, p. 481.

⁴ Hans Joachim Morgenthau, *Politics among nations: The struggle for Power and Peace*, Nueva York, McGraw-Hill, 2006, pp. 3-49.

⁵ Reynaldo Yunuen Ortega Ortiz, “El concepto del poder en las teorías de relaciones internacionales”, en Gustavo Vega Cánovas (coord.), *Alcances y límites de la política exterior de México ante el nuevo escenario internacional: ensayos en honor de Mario Ojeda*, México, El Colegio de México, 2009, p. 290.

⁶ Esta situación se ha presentado claramente en el caso mexicano, donde el objetivo histórico de la política exterior, la preservación y reafirmación de la soberanía nacional, ha sido interpretado de distintas maneras: autodeterminación, integridad territorial, desarrollo económico autónomo, entre otras. Véase: Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 2001, pp. 9-10.

el interés de seguridad nacional.⁷ Para reafirmar este punto, Wendt menciona que los actores no tienen un portafolio de intereses permanentes que estén presentes de forma independiente al contexto social; de hecho, los actores definen sus intereses en el proceso de definir las situaciones, es decir, factores como la circunstancia, la identidad y los valores forman también parte de la construcción de los intereses.⁸

El tercer factor es que los líderes de un Estado se enfrentan a un “juego de dos niveles”: el nacional y el internacional. La inusual complejidad de este juego consiste en que los movimientos más racionales en un nivel pueden tener consecuencias adversas en el otro, por lo que los líderes buscan un equilibrio entre factores internos e internacionales. No obstante, un líder inteligente puede realizar un movimiento en un nivel que desencadene una serie de realineamientos en el otro, permitiéndole lograr objetivos que de otra forma no hubiesen sido alcanzables.⁹

De los puntos anteriores se deriva que el interés nacional de un Estado es un concepto interpretado o definido por su respectivo gobierno, el cual generalmente busca aumentar la capacidad de influencia de su país en el exterior u obtener beneficios internos mediante la acción internacional. En consecuencia, el interés nacional puede inferirse por las medidas desarrolladas por un gobierno en su política exterior, así como en su justificación de las mismas.

⁷ Arnold Wolfers, *op. cit.*, p. 481.

⁸ Alexander Wendt, “Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics”, *International Organization*, vol. 46, núm. 2, p. 398.

⁹ Robert D. Putnam, “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games”, *International Organization*, vol. 42, núm. 3, 1988, pp. 427-460.

ius cogens.

Norma imperativa de derecho internacional general que es aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como una norma que no admite acuerdo en contrario y que sólo puede ser modificada por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter.¹⁰

Non bis in idem.

Locución latina que significa “no dos veces por lo mismo”, hace referencia a un principio general de derecho por el cual una persona no puede ser juzgada una segunda vez por el mismo delito.

Nulla poena, nullum delictum sine lege.

Locución latina que significa “ninguna pena, ningún delito sin ley”, indica un principio general de derecho según el cual una conducta no puede ser calificada como delito si con anterioridad no estaba establecida como tal en la legislación.

Pacta sunt servanda.

Locución latina que significa “lo pactado obliga”, hace referencia a un principio general de derecho internacional por el cual “todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe”.¹¹

¹⁰ Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, artículo 53, 1969.

¹¹ Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, artículo 26, 1969.

Política exterior.

La suma de relaciones oficiales externas conducidas por un actor independiente (usualmente un Estado) en las relaciones internacionales.¹²

Principios de derecho internacional.

Normas básicas esenciales de derecho internacional consuetudinario o general; todas las naciones por igual están obligadas a su cumplimiento, independientemente de tratados, pactos, acuerdos o convenciones internacionales.¹³ Algunos de estos principios se encuentran en la Carta de las Naciones Unidas y en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, así como en la resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General de Naciones Unidas.¹⁴ En 1988, el gobierno de Miguel de la Madrid incorporó siete de estos principios en el Artículo 89, fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹⁵

Pro homine.

Locución latina que significa “al servicio del hombre”. Hace referencia a un principio de derecho internacional por el cual, en caso de un conflicto entre dos normas jurídicas, debe prevalecer la más favorable para la protección de los derechos humanos.

¹² Christopher Hill, *The Changing Politics of Foreign Policy*, Londres, Palgrave Macmillan, 2003, p. 3.

¹³ Alonso Gómez Robledo Verduzco, “La política exterior mexicana: sus principios fundamentales”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. 1, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, p. 199.

¹⁴ Asamblea General de Naciones Unidas, *Declaración de los Principios de Derecho Internacional sobre Relaciones Amistosas y Cooperación entre los Estados de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas*, Res. 2625 (XXV), 24 de octubre de 1970 [edición electrónica: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3dda1f104.html> (consultado el 9 de agosto de 2010)].

¹⁵ Los siete principios elevados a rango constitucional son: 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.

Ratificación.

El acto internacional así denominado por el cual un Estado hace constar en el ámbito internacional su consentimiento en obligarse por un tratado.¹²

Ratione temporis.

Locución latina utilizada en derecho para hacer referencia a la potestad o competencia atribuida a un órgano durante un determinado periodo de tiempo.

Reserva.

Una declaración unilateral, cualquiera que sea su enunciado o denominación, hecha por un Estado al firmar, ratificar, aceptar o aprobar un tratado o al adherirse a el, con objeto de excluir o modificar los efectos jurídicos de ciertas disposiciones del tratado en su aplicación a ese Estado.¹⁷

Tratado internacional.

Acuerdo internacional celebrado por escrito entre dos o más sujetos de Derecho Internacional Público y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular. Generalmente tales acuerdos se realizan entre Estados, aunque pueden celebrarse entre Estados y organizaciones internacionales. Los primeros están regulados por la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969; los segundos, por

¹⁶ *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados*, artículo 2 (inciso b), 1969.

¹⁷ *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados*, artículo 2 (inciso d), 1969.

la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados celebrados entre Estados y Organizaciones Internacionales de 1986.

II. Lista de abreviaturas.

AGONU	Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas.
ASEAN	<i>Association of Southeast Asian Nations</i> (Asociación de Naciones del Sureste Asiático).
CCAC	Convención sobre Prohibiciones o Restricciones del Empleo de Ciertas Armas Convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados.
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja.
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
COPREDAL	Comisión Preparatoria para la Desnuclearización de la América Latina.
CORTE IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos.
CPI	Corte Penal Internacional.
CSONU	Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas.
ENDC	<i>Eighteen-Nation Disarmament Committee</i> (Comité de Desarme de Dieciocho Naciones).
DIH	Derecho Internacional Humanitario.
ICBL	<i>International Campaign to Ban Landmines</i> (Campaña Internacional para la Prohibición de las Minas Terrestres).
OEA	Organización de los Estados Americanos.
OIEA	Organismo Internacional de Energía Atómica.
ONG	Organización no gubernamental.
ONU	Organización de las Naciones Unidas.
OPANAL	Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe.
OPS	Organización Panamericana de la Salud.

OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte.
OUA	Organización para la Unidad Africana.
REUPRAL	Reunión Preliminar para la Desnuclearización de la América Latina.
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación.
TNP	Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares.
ZLAN	Zona libre de armas nucleares.

ANEXOS

Anexo I

Sección de cuadros

I. Introducción.

Cuadro 1			
Posturas sobre la utilización mexicana del derecho internacional			
Postura	Coincidencia entre derecho e intereses	Uso del derecho internacional	Casos analizados
Vanguardista	La promoción del derecho internacional no implica un costo significativo para México y es congruente con sus intereses.	México aboga por el fortalecimiento del derecho internacional y es uno de sus mayores promotores en la comunidad internacional.	<p style="text-align: center;"><u>Desarme</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Tratado de Tlatelolco. • Convención sobre las Minas Antipersonal.
Defensiva	El derecho internacional se desarrolla de forma poco favorable para los intereses del país y éste puede enfrentar un alto costo para aceptar sus disposiciones.	México se resiste al cambio, procura limitar sus efectos y se encuentra rezagado respecto de los últimos avances del derecho internacional.	<p style="text-align: center;"><u>Derechos humanos</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Corte Interamericana de Derechos Humanos • Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.

Cuadro 2		
Expresiones de las actitudes técnica y ambivalente en las posturas vanguardista y defensiva		
	Vanguardista	Defensiva
Técnica	México busca una adecuada codificación del derecho internacional para impulsar lo mejor posible sus objetivos.	México busca defenderse de cambios adversos, vigilando que el derecho no sea modificado o interpretado de forma contraria a sus intereses.
Ambivalente	<p>México está a favor de impulsar el derecho internacional, pero:</p> <ul style="list-style-type: none"> • No tiene claro cuál es el medio más adecuado para su promoción, y/o • No lo considera una prioridad, y/o • No adopta la legislación necesaria para incorporar sus compromisos internacionales en el ámbito interno. 	<p>El interés nacional de México ha cambiado rápidamente o no se encuentra definido con toda claridad.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Existen posiciones encontradas en torno al interés nacional de México, no hay consenso, y/o • No adopta la legislación necesaria para incorporar sus compromisos internacionales en el ámbito interno.

Cuadro 3			
Periodo de estudio de los casos analizados			
Caso	Referencias a sus Antecedentes*	Periodo de estudio del caso	Referencias a su situación actual
Tratado de Tlatelolco	1945-1963	1963-1969	1969-2011
Convención sobre las Minas Antipersonal	1974-1996	1996-1999	1999-2011
Corte Interamericana de Derechos Humanos	1945-1965	1965-1998	1998-2011
Corte Penal Internacional	1945-1998	1998-2005	2005-2011

* Este punto se refiere a los principales antecedentes. En algunos casos se hace una breve mención de precedentes que se remontan al siglo XIX o antes.

II. El Tratado de Tlatelolco.

Cuadro 4		
Otras propuestas para la creación de Zonas Libres de Armas Nucleares (1956-1974)		
Año	Zona propuesta	Descripción y Resultados
1956	Alemania	La Unión Soviética propuso discutir en la ONU una prohibición de armas nucleares en los territorios de Alemania Occidental y Alemania Oriental. La propuesta fue rechazada por Estados Unidos y los países de la OTAN. ^a
1957	Los Balcanes	Rumania propuso convertir la península balcánica en un área de paz, libre de armas nucleares y bases militares extranjeras. La propuesta de desnuclearización fue retomada en diferentes ocasiones, sin éxito, por Rumania, Bulgaria, Yugoslavia y Grecia. ^b
1958	Europa Central (Plan Rapacki)	El ministro de asuntos exteriores de Polonia, Adam Rapacki, propuso un plan de desnuclearización que incluía los territorios de Alemania Occidental, Alemania Oriental, Checoslovaquia y Polonia. Se presentaron diferentes versiones de la propuesta entre 1958 y 1964, pero no prosperó por el rechazo de Estados Unidos y los países de la OTAN. ^c
1958	América Latina	Costa Rica presentó en la Organización de Estados Americanos (OEA) una propuesta que contemplaba medidas concretas para la limitación de armas convencionales y prohibición de armas nucleares en América Latina. No fue aceptada, entre otros motivos, por los problemas de seguridad asociados con la guerrilla en algunos países de la región. ^d
1958	Asia y la región del Pacífico	Entre 1958 y 1959 la República Popular China hizo diversos llamados para la creación de una ZLAN en Asia y el Pacífico. La iniciativa no tuvo éxito. ^e
1960	África	En 1960 Francia realizó su primer ensayo nuclear en el desierto del Sahara, lo que llevó a varios países africanos a emprender una campaña para la desnuclearización de su continente. La Asamblea General de la ONU aprobó dos resoluciones al respecto: 1652 (XVI) y 2033 (XX). Por su parte, en julio de 1964 la Organización de la Unidad Africana aprobó una declaración en la que sus Jefes de Estado proclamaron estar dispuestos a negociar un acuerdo para la prohibición de armas nucleares en su región. La propuesta no logró avanzar hasta que Sudáfrica renunció a su programa nuclear y se adhirió al Tratado de No Proliferación en 1991. Más adelante, en 1996, se concretó el Tratado de Pelindaba, que creó formalmente la ZLAN africana. ^f
1962	África y América Latina	El 29 de octubre de 1962 Brasil propuso en la Asamblea General el proyecto de resolución A/C.1/L.312, que buscaba contribuir a la solución de la crisis de los cohetes nucleares en Cuba e impedir la difusión de armas nucleares en África y América Latina. La iniciativa fue coauspiciada por Bolivia, Chile y Ecuador, pero fue objeto de serias críticas por su vinculación con la mencionada crisis y por tratar conjuntamente dos regiones muy distintas. Aunque se le hicieron diversas modificaciones subsistieron las reservas de varias delegaciones y el proyecto no fue sometido a votación. ^g
1963	Países nórdicos	Finlandia promovió, en 1963 y posteriormente en 1978, la creación de una zona libre de armas nucleares que involucraba a Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia. El proyecto fracasó, en ambas ocasiones, por la oposición de la OTAN y razones políticas inherentes a la Guerra Fría. ^h

Cuadro 4 (cont.)

Año	Zona propuesta	Descripción y Resultados
1964	Mar Mediterráneo	La Unión Soviética propuso la desnuclearización del Mar Mediterráneo en respuesta a un plan de la OTAN para desplegar submarinos nucleares Polaris en la zona. La oposición de la OTAN frenó la propuesta soviética. ⁱ
1971	Sureste Asiático	Los Estados de la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN) realizaron la Declaración de Kuala Lumpur, donde establecieron su determinación de asegurar el reconocimiento de una "Zona de paz, libertad y neutralidad en el Sureste Asiático". El proyecto culminó en 1995 con la adopción del Tratado de Bangkok, que establece una ZLAN en la región. ^j
1974	Medio Oriente	Irán y Egipto propusieron la desnuclearización de Medio Oriente en la Asamblea General de la ONU, que aprobó la resolución 3263 (XXIX). Egipto retomó la iniciativa en 1980, pero un ataque aéreo israelí a instalaciones nucleares en Iraq interrumpió la viabilidad del proceso. Entre 1983 y 2003 la Asamblea General aprobó cada año una resolución sobre el tema; hasta el momento la propuesta no ha tenido éxito. ^k
1974	Asia del Sur	En 1974, Pakistán respondió al primer ensayo nuclear de la India con una iniciativa para la proscripción de armas nucleares en el Asia Meridional. Al respecto se aprobaron las resoluciones 3265 B (XXIX) y 3476 B (XXX). El proyecto fracasó por la abstención de varios países y una decidida oposición de la India. ^m

Fuente. Elaboración propia con base en las siguientes fuentes:

a) Nuclear Threat Initiative (NTI), *Chronology of Events Related to the Creation of Nuclear Weapon Free Zones*, Washington, D.C., 2011, disponible en: http://www.nti.org/h_learnmore/nwftutorial/index.html (consultado el 2 de marzo de 2011).

b) Nikos Andrikos, "A Balkan nuclear-weapons-free-zone", *Bulletin of the Atomic Scientists*, vol. 41, núm. 6, junio-julio de 1985, p. 29.

c) Alfonso García Robles, *La proscripción de las armas nucleares en la América Latina*, México, El Colegio Nacional, 1975, pp. 15-17.

d) Sergio González Gálvez, "América Latina como una zona de paz: el problema del control de armamentos", *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 50, primavera-verano de 1996, pp. 25-26.

e) Enrique Román Morey, "El Tratado de Tlatelolco, un ejemplo para la creación de nuevas zonas libres de armas nucleares", *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 50, primavera-verano de 1996, p. 61.

f) Alfonso García Robles, *La proscripción...*, *op. cit.*, pp. 17-20; Enrique Román Morey, "El Tratado de Tlatelolco...", *op. cit.*, pp. 62-63.

g) Alfonso García Robles, *La proscripción...*, *op. cit.*, pp. 22-23.

h) Enrique Román Morey, "El Tratado de Tlatelolco...", *op. cit.*, p. 61.

i) A Kafman, "The Situation in the Mediterranean Should be Normalised", *International Affairs. A Monthly*

journal of political analysis (Mosú), vol. 10, núm. 7, julio de 1964, pp. 49-53.

j) Enrique Román Morey, “El Tratado de Tlatelolco...”, *op. cit.*, p. 62.

k) Claude Heller, “Notas acerca de la creación de zonas libres de armas nucleares”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 15, abril-junio de 1987, p. 19; Mohammed Kadry Said, “Middle East Weapons of Mass Destruction Free Zone: Regional Security and Non-Proliferation Issues”, en Vilmos Cserveny et al., *Building a Weapons of Mass Destruction Free Zone in the Middle East: Global Non-Proliferation Regimes and Regional Experiences*, Ginebra, United Nations Institute for Disarmament Research (UNIDIR), 2004, pp. 123-133.

m) Claude Heller, “Notas acerca...”, *op. cit.*, p. 19.

Cuadro 5

Número de participantes y observadores en las negociaciones del Tratado de Tlatelolco

Sesión	Fechas	No. de participantes	No. de observadores
1º sesión de la REUPRAL ^a	23 al 27 de noviembre de 1964	16 ^c	1 ^d
1º sesión de la COPREDAL ^b	15 al 22 de marzo de 1965	18 ^e	3 ^f
2º sesión de la COPREDAL	23 de agosto al 2 de septiembre de 1965	18 ^g	10 ^h
3º sesión de la COPREDAL	19 de abril al 4 de mayo de 1966	21 ⁱ	16 ^j
4º sesión de la COPREDAL	30 de agosto de 1966 y del 31 de enero al 12 de febrero de 1967	21 ^k	22 ^l

Fuente. Elaboración propia con base en: Alfonso García Robles, *La proscripción de las armas nucleares en la América Latina*, México, El Colegio Nacional, 1975, pp. 44, 49, 55, 83, 86, 92, 97.

Notas:

a) Reunión Preliminar sobre la Desnuclearización de la América Latina.

b) Comisión Preparatoria para la Desnuclearización de la América Latina.

c) Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana.

d) Uruguay.

e) Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, Venezuela.

f) Guatemala, Países Bajos y Yugoslavia.

g) Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela.

h) Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Italia, Japón, Noruega, Países Bajos, Reino Unido, Suecia y Yugoslavia.

i) Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay, Venezuela.

j) Austria, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Francia, India, Italia, Japón, Noruega, Países Bajos, Polonia, Reino Unido, República Árabe Unida, República Federal de Alemania, Suecia y Yugoslavia.

k) Son los mismos 21 miembros de la 3ª sesión (nota “i”), quienes aprobaron por unanimidad el Tratado de Tlatelolco y sus dos Protocolos Adicionales el 12 de febrero de 1967. No obstante, sólo 14 de ellos suscribieron el tratado el día de su apertura a firma, el 14 de febrero del mismo año: Bolivia, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela. Los demás integrantes de la COPREDAL firmaron el tratado en las siguientes fechas: Nicaragua (15 de febrero de 1967); Paraguay (26 de abril de 1967); Brasil (9 de mayo de 1967); Trinidad y Tobago (27 de junio de 1967); República Dominicana (28 de julio de 1967); Argentina (27 de septiembre de 1967); Jamaica (26 de octubre de 1967).

l) En esta sesión el número de observadores había ya sobrepasado al de los 21 miembros de la Comisión. Los observadores fueron: Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Ghana, India, Israel, Italia, Japón, Noruega, Países Bajos, Polonia, Reino Unido, República Árabe Unida, República de China, República Federal de Alemania, Rumania, Suecia y Yugoslavia.

Cuadro 6

Fechas de firma y ratificación de los Protocolos Adicionales del Tratado de Tlatelolco

Protocolo Adicional I			Protocolo Adicional II		
País	Firma	Ratificación	País	Firma	Ratificación
Estados Unidos	26-mar-1977	23-nov-1981	República Popular China	21-ago-1973	2-jun-1974
Francia	2-mar-1979	24-ago-1992	Estados Unidos	1-abr-1968	12-may-1971
Países Bajos	15-mar-1968	26-jul-1971	Francia	18-jul-1973	22-mar-1974
Reino Unido	20-dic-1967	11-dic-1969	Federación de Rusia	18-may-1978	8-ene-1979
			Reino Unido	20-dic-1967	11-dic-1969

Fuente. Elaboración propia con base en: Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe (OPANAL), *Estado de firmas y ratificaciones del Tratado de Tlatelolco*, México, 2011, disponible en: <http://www.opanal.org/TT/edo/edo.html> (consultado el 9 de junio de 2011).

Cuadro 7
Zonas Libres de Armas Nucleares (ZLAN) en el mundo*

Zona desnuclearizada	Fechas	Descripción
Tratado de Tlatelolco (América Latina y el Caribe)	<u>Adopción</u> : 14-feb-1967 <u>Vigencia</u> : 25-abr-1969	<u>33 Estados miembros</u> : todos los Estados de América Latina y el Caribe.
Tratado de Rarotonga (Pacífico Sur)	<u>Adopción</u> : 6-ago-1985 <u>Vigencia</u> : 11-dic-1986	<u>13 Estados miembros</u> : Australia, las Islas Cook, Fiji, Kiribati, Nauru, Nueva Zelanda, Niue, Papúa Nueva Guinea, las Islas Salomón, Samoa Occidental, Tonga, Tuvalu y Vanatu.
Tratado de Bangkok (Sudeste Asiático)	<u>Adopción</u> : 15-dic-1995 <u>Vigencia</u> : 28-mar-1997	<u>10 Estados miembros</u> : Brunei, Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur, Tailandia, Laos, Camboya, Myanmar y Vietnam.
Tratado de Pelindaba (África)	<u>Adopción</u> : 11-abr-1996 <u>Vigencia</u> : 15-jul-2009	<u>52 Estados miembros</u> : los 51 Estados partes de la Unión Africana y Marruecos. De estos, 31 Estados han ratificado el tratado y 21 sólo lo han firmado.
Tratado de Semipalatinsk (Asia Central)	<u>Adopción</u> : 8-sep-2006 <u>Vigencia</u> : 21-mar-2009	<u>5 Estados miembros</u> : los 5 países de la región, Kazajstán, Kirguizistán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán.
Estado libre de armas nucleares de Mongolia	<u>Adopción</u> : 25-sep-1992 <u>Vigencia</u> : 3-feb-2000	El presidente de Mongolia, Punsalmaagin Ochirbat, anunció en 1992 la decisión de declarar a su país como una zona libre de armas nucleares. El reconocimiento internacional de este estatus se logró en el año 2000, tras la aprobación de la “Ley de Mongolia sobre su condición de Estado Libre de Armas Nucleares”.

* Este cuadro no contempla las Zonas Libres de Armas Nucleares en regiones no pobladas dentro o fuera del planeta: el Tratado Antártico de 1959, el Tratado sobre el Espacio Ultraterrestre de 1967, el Tratado sobre los Fondos Marinos de 1971 y el Acuerdo sobre la Luna y otros cuerpos celestes de 1979.

Fuente. Elaboración propia con base en: Nuclear Threat Initiative (NTI), *Nuclear-Weapon-Free-Zone Tutorial*, Washington, D.C., actualizado al 5 de mayo de 2011, disponible en: http://www.nti.org/h_learnmore/nwftutorial/index.html (consultado el 15 de junio de 2011).

III. La Convención sobre la Prohibición de las Minas Antipersonal.

Cuadro 8		
Propuestas presentadas en la Conferencia Preparatoria de la CCAC (1978)		
Propuesta	Patrocinadores	Documento(s)
Proyecto de propuesta sobre las armas incendiarias	Austria, Egipto, Ghana, Jamaica, México , Rumania, Sudán, Suecia, Suiza, Togo, Venezuela, Yugoslavia y Zaire	A/CONF.95/PREP.CONF./L.1 /Rev.1 /Rev.1/Add.1 /Rev.1/Add.2
Proyecto de propuesta sobre los explosivos de mezcla combustible-aire	México , Suecia y Suiza	A/CONF.95/PREP.CONF./L.2 /Rev.1
Documento de trabajo sobre ciertas armas y proyectiles de pequeño calibre	México , Suecia y Zaire	A/CONF.95/PREP.CONF./L.3
Proyecto de cláusulas relativas a la prohibición del uso de armas incendiarias	México	A/CONF.95/PREP.CONF./L.4
Proyecto de cláusulas relativas a la prohibición del uso de proyectiles de pequeño calibre especialmente dañinos	México	A/CONF.95/PREP.CONF./L.5
Proyecto de cláusula relativa a la prohibición del uso de armas de fragmentación "antipersonal"	México	A/CONF.95/PREP.CONF./L.6
Proyecto de cláusula relativa a la prohibición del uso de flechitas	México	A/CONF.95/PREP.CONF./L.7
Esquema preliminar de un tratado general de aplicación universal sobre armas convencionales	México	A/CONF.95/PREP.CONF./L.8 /Corr.1
Propuesta sobre la reglamentación del empleo de minas terrestres y demás artefactos: proyecto de artículos de un tratado	República Federal de Alemania, Australia, Austria, Dinamarca, España, Francia, México , Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos y Reino Unido	A/CONF.95/PREP.CONF./L.9 /Add.1
Proyecto de propuesta sobre los fragmentos no localizables	República Federal de Alemania, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Filipinas, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Jamaica, México , Marruecos, Noruega, Países Bajos, Panamá, Portugal, Reino Unido, Siria, Rumania, Sudán, Suecia, Suiza, Togo, Venezuela, Yugoslavia y Zaire	A/CONF.95/PREP.CONF./L.10 /Add.1 /Add.2

Cuadro 8 (cont.)

Propuesta	Patrocinadores	Documento(s)
Proyecto de propuesta sobre armas incendiarias	Australia y Países Bajos	A/CONF.95/PREP.CONF./L.11
Proyecto de propuesta sobre armas incendiarias	Dinamarca y Noruega	A/CONF.95/PREP.CONF./L.12

Fuente. Elaboración propia con base en: “Informe de la Conferencia Preparatoria de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Prohibiciones o Restricciones del Empleo de Ciertas Armas Convencionales que puedan considerarse Excesivamente Nocivas o de Efectos Indiscriminados”, *Archivo Histórico Genaro Estrada*, Archivos Particulares: Alfonso García Robles, Libro 47, vol. I, 302 f, México, Acervo Histórico Diplomático de la Secretaría de Relaciones Exteriores, 1978, pp. 108-109.

Cuadro 9
Avances en la implementación de la Convención de Ottawa (1999-2010)

	1999	2004	2010
Estados parte de la Convención^(a)	<u>Ratificación</u> : 71 Estados <u>Firma</u> : 135 Estados <u>No parte</u> : 124 Estados	<u>Ratificación</u> : 143 Estados <u>Firma</u> : 152 Estados <u>No parte</u> : 52 Estados	<u>Ratificación</u> : 156 Estados <u>Firma</u> : 158 Estados <u>No parte</u> : 39 Estados
Minas almacenadas^(b)	<u>Total</u> : 260 millones • China: 110 millones • Rusia: 65 millones • EE.UU: 11 millones • Ucrania: 10 millones • Italia: 7 millones <u>5 potencias</u> : 78%	<u>Total</u> : 200 millones • China: 110 millones • Rusia: 50 millones • EE.UU: 10.4 millones • Pakistán: 6 millones • India: 4.5 millones <u>5 potencias</u> : 90%	<u>Total</u> : 170 millones • China: 110 millones • Rusia: 24.5 millones • EE.UU: 10.4 millones* • Pakistán: 6 millones • India: 4.5 millones <u>5 potencias</u> : 91%
Destrucción de minas^(c)	<u>Total</u> : 12 millones	<u>Total</u> : 62 millones <u>Edo. parte</u> : 37.3 millones <u>No parte</u> : 24.7 millones	<u>Total</u> : 90 millones <u>Edo. parte</u> : 45 millones <u>No parte</u> : 45 millones
Estados parte que han destruido sus arsenales^(d)	<u>Completado</u> : 12 Estados <u>Pendiente</u> : 19 Estados <u>No se sabe</u> : 40 Estados	<u>Completado</u> : 65 Estados <u>Pendiente</u> : 13 Estados <u>No tienen</u> : 51 Estados <u>No se sabe</u> : 14 Estados	<u>Completado</u> : 86 Estados <u>Pendiente</u> : 5 Estados* <u>No tienen</u> : 65 Estados
Uso de minas por parte de un Estado^(e)	<u>Confirmado</u> : 8 Estados <u>Posible uso</u> : 7 Estados <u>Total</u> : 15 Estados	<u>Confirmado</u> : 3 Estados <u>Posible uso</u> : 1 Estado <u>Total</u> : 4 Estados*	<u>Confirmado</u> : 1 Estado <u>Total</u> : 1 Estado*
Producción de minas^(f)	<u>Total</u> : 54 Estados <u>Cesaron</u> : 38 Estados <u>Continúan</u> : 16 Estados	<u>Cesaron</u> : 36 Estados <u>Continúan</u> : 15 Estados	<u>Cesaron</u> : 39 Estados <u>Continúan</u> : 12 Estados*
Transferencia de minas	Desde 1996, el comercio de minas antipersonal ha disminuido gradualmente a un nivel muy bajo de tráfico ilícito e intercambio no reconocido.		
Remoción de minas^(g)	<u>Estados afectados</u> : 90	<u>Estados afectados</u> : 83 <u>Estados libres</u> : 7	<u>Estados afectados</u> : 66 <u>Estados libres</u> : 24
Víctimas de minas^(h)	<u>Total (1999)</u> : 26,000 (est.)	<u>Acum. (1999-2004)</u> : 42,500 <u>Total (2003)</u> : 8,065	<u>Acum. (1999-2009)</u> : 73,576 <u>Total (2009)</u> : 3,956
Contribuciones a la acción contra las minas (millones USD)⁽ⁱ⁾	<u>Acum. (1992-1997)</u> : 750 <u>Total (1999)</u> : 219 A. Víctimas (1999): 29.75 A. Víctimas (1999): 13.58%	<u>Acum. (1992-2003)</u> : 2,070 <u>Total (2003)</u> : 339 A. Víctimas (2003): 28.55 A. Víctimas (2003): 8.42%	<u>Acum. (1992-2008)</u> : 4,270 <u>Total (2010)</u> : 622 A. Víctimas (2010): 38.00 A. Víctimas (2010): 6.11%

Fuente. Elaboración propia con base en los reportes *Landmine Monitor Report* de la International Campaign to Ban Landmines (ICBL). Se emplearon los reportes correspondientes a los años 1999, 2004, 2009 y 2010. Dichos reportes fueron consultados entre el 15 y el 30 de marzo de 2011 y se encuentran disponibles en: <http://www.the-monitor.org/index.php>

Notas:

- a)** Sólo los Estados que han ratificado pueden ser considerados como parte de la Convención. No obstante, los Estados firmantes tienen la obligación legal de no realizar acciones contra la misma.
- b)** Los datos son estimaciones de la ICBL. El indicador “5 potencias” señala el porcentaje de minas en posesión de los 5 países con mayores arsenales. *El reporte del 2010 marca la cifra de 10.4 millones de minas en el arsenal estadounidense, pero la ICBL indica que éste podría ser ya mucho menor.
- c)** Los datos son estimaciones de la ICBL. El indicador “Edo. Parte” marca la cantidad de minas destruidas en los arsenales de los Estados parte. El indicador “No parte” refiere lo mismo para los Estados no parte.
- d)** El indicador “Completado” señala el número de Estados parte que han completado la destrucción de sus arsenales de minas. El indicador “Pendiente” marca el número de Estados parte que aún no terminan la destrucción de sus arsenales. El indicador “No tienen” muestra el número de Estados parte que han declarado oficialmente nunca haber tenido minas antipersonal (el caso de México). El indicador “No se sabe” refiere a los Estados parte cuya situación no había sido aclarada a la ICBL. *De los 5 Estados “pendientes”, 4 no han cumplido con el plazo para la destrucción de sus arsenales: Belarús, Grecia, Turquía y Ucrania. El otro Estado es Iraq y tiene de plazo hasta el 1 de febrero de 2012.
- e)** El indicador “Confirmado” señala el número de Estados cuyo uso continuo de minas antipersonal ha sido confirmado por la ICBL. El indicador “Posible uso” marca el número de Estados sobre los que hay evidencia convincente de un posible uso de minas, aunque sus respectivos gobiernos lo hayan negado. *En el 2004 había tres Estados con uso confirmado de minas (Myanmar, Nepal y Rusia) y un caso de posible uso (Georgia). *En el 2010 sólo había un Estado con uso confirmado (Myanmar).
- f)** Los datos son estimaciones de la ICBL. El indicador “Total” señala el número de Estados que producían minas antipersonal antes de que entrara en vigor la Convención de Ottawa. El indicador “Cesaron” hace referencia al número de Estados que declararon formalmente que habían dejado de fabricar minas. El indicador “Continúan” marca el número de Estados que no han hecho tal declaración, aunque algunos de ellos llevan años sin producir minas. *En el 2010, de los 12 Estados que aparecen como productores sólo 3 siguen fabricando minas: India, Myanmar y Pakistán.
- g)** Los datos son estimaciones de la ICBL. El indicador “Estados afectados” marca el número de Estados en cuyo territorio hay sembradas minas antipersonal. El indicador “Estados libres” se refiere a los Estados donde las minas sembradas han sido exitosamente removidas.
- h)** Este rubro compara el número de víctimas de minas antipersonal en los años 1999, 2003 y 2009. También nos muestra la cantidad acumulada de víctimas de minas entre 1999 y 2009. *El dato de 1999 es un estimado, los demás se basan en el número de víctimas reportadas. La ICBL considera que muchos casos no son reportados y el número total de víctimas en realidad oscila entre 15,000 y 20,000 cada año.
- i)** Este rubro indica, en millones de dólares, las cantidades anuales y acumuladas que se han destinado a la acción contra las minas a nivel mundial. La acción contra las minas incluye tareas como el desminado, la destrucción de arsenales y la asistencia a víctimas. El indicador “A. Víctimas” indica las cantidades que fueron destinadas específicamente al rubro de asistencia en los años 1999, 2003 y 2010, así como el porcentaje que dicha cantidad representó respecto del total.

Cuadro 10

Actividades de México en el seguimiento de la Convención de Ottawa (1998-2010)

Ámbito	Año	Acciones realizadas
Convención	1998	México es uno de los primeros 40 Estados en ratificar la Convención el 9 de junio, con lo que impulsa su entrada en vigor.
	1999	México y Suiza son designados copresidentes del Comité Permanente de Asistencia a Víctimas y Reintegración Socio-Económica.
	2002	México pide asignar más recursos a los programas de rehabilitación de víctimas de minas.
	2004	México copatrocina la resolución 59/84 sobre prohibición de minas terrestres antipersonal en la LIX Asamblea General de Naciones Unidas.
		México participa en la Primera Conferencia de Examen en Nairobi. Destaca la responsabilidad de los Estados y la necesidad de mejorar la coordinación para canalizar más recursos a los programas de rehabilitación socioeconómica de las víctimas.
		México y Países Bajos son designados copresidentes del Comité Permanente sobre Situación General y Funcionamiento de la Convención.
	2006	México reitera su compromiso con la eliminación total de las minas antipersonal y la plena atención a las víctimas y sus comunidades.
	2009	En su participación como miembro no permanente del Consejo de Seguridad, México logra incorporar un mandato para apoyar el retiro de minas antipersonal en zonas en conflicto.
2009	México participa en la Segunda Conferencia de Examen en Cartagena.	
Regional	1999	México es sede del Seminario Hemisférico "Asumiendo Nuestro Compromiso", donde promueve la aplicación de la Convención de Ottawa.
		México firma un Memorándum de Entendimiento con Canadá y la Organización Panamericana de la Salud (OPS) para realizar un proyecto de rehabilitación de víctimas de minas antipersonal en Centroamérica.
	2003	México es sede de la Conferencia Especial sobre Seguridad de la OEA, donde se adopta la Declaración sobre Seguridad en las Américas. En dicha declaración se incluye el objetivo de establecer al hemisferio como una zona libre de minas terrestres antipersonal, subrayando la importancia de la universalización de la Convención de Ottawa.
	2004	México concluye su proyecto con Canadá y la OPS en Centroamérica.
	2009	México participa en el Taller de Managua sobre el progreso y los desafíos para lograr una América Libre de Minas.

Fuente. Elaboración propia con base en los *Informes de Labores* de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México (SRE). Se utilizaron los informes correspondientes a los siguientes años: 1998-1999 (p. 87), 2003 (pp. 60-61), 2004 (pp. 147-148, 205), 2005 (pp. 152-153), 2006 (p. 220), 2009 (pp. 131-133) y 2010 (pp. 117-118).

Nota. También se revisaron los informes de los años 1999-2000, 2001, 2002, 2007 y 2008, pero no fueron incluidos por no haberse encontrado información relevante sobre la Convención de Ottawa. Tampoco fue incluida información sobre las acciones realizadas por México en el marco de la CCAC durante el periodo señalado. Por último, no se menciona cada una de las Reuniones de Estados Parte, Conferencias de Examen y Reuniones Intersesionales en las que ha participado México para evitar redundancias innecesarias: México estuvo presente en todas.

IV. La Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Informes sobre México de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (1965-2003).

Caso	Resolución
Informes anteriores a la ratificación por parte de México de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1965-1980)	–
<p>“El primer Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el que se hace alusión a quejas contra el gobierno de México, es el correspondiente al décimo cuarto periodo de sesiones de aquella, realizado del 3 al 21 de octubre de 1966, esto es, un año después de que se le otorgaron atribuciones para conocer de peticiones individuales.”</p> <p>“En los subsiguientes informes no hay alusiones como la transcrita, lo cual no significa que no hayan sido recibidas o consideradas peticiones. Posteriormente, en el Informe Anual correspondiente a 1974, hay una mención a lo que serían los datos de un informe en un caso de México –sin mayores datos sobre su naturaleza, contenido y sentido– bajo la siguiente nomenclatura: CIDH, Caso 1770, México, OEA/Ser.G, CP/doc. 399/75, 9 enero de 1975, original: español, pp. 78-80”.</p>	
<p>Fuente: Jorge Ulises Carmona Tinoco, “Algunos aspectos de la participación de México ante los órganos del sistema interamericano de protección de los derechos humanos”, <i>Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional</i>, núm. 009, julio-diciembre de 2003. pp. 25-26.</p>	

Caso	Resolución
Resolución número 24/88 del 23 de marzo de 1988, caso 9706 (Aulo Cebrián Elizondo).	Favorable
1	<p>“En el Informe Anual de 1988 se publica por primera vez el contenido de una resolución definitiva a la que arribó la CIDH en un caso sobre México. En dicha resolución la comisión declaró infundada una petición en que se argumentaba la violación a la prohibición de doble enjuiciamiento, prevista en el artículo 8 de la Convención Americana, en perjuicio de una persona que había sido sujeta a dos procesos penales federales y uno en el ámbito local por la comisión de delitos patrimoniales.”</p>
<p>Fuente: Jorge Ulises Carmona Tinoco, “Algunos aspectos de la participación de México ante los órganos del sistema interamericano de protección de los derechos humanos”, <i>Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional</i>, núm. 009, julio-diciembre de 2003. p. 26.</p>	

Caso	Resolución
Resolución número 01/90 del 17 de mayo de 1990, casos 9768, 9780 y 9828 (elecciones en Chihuahua y Durango en 1985 y 1986).	Adversa
2	<p>“Se reclamó la violación a derechos políticos y a las garantías judiciales por falta de recursos efectivos para protegerlos, durante las elecciones efectuadas en Chihuahua y Durango. La comisión encontró fundada la petición y de terminó emitir a manera de recomendación general, con pretensiones más amplias que la situación del caso concreto, que se llevaran cambios legislativos o de otra naturaleza en la materia con el fin de hacer efectivos los derechos señalados.”</p>

Fuente: Jorge Ulises Carmona Tinoco, "Algunos aspectos de la participación de México ante los órganos del sistema interamericano de protección de los derechos humanos", *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 009, julio-diciembre de 2003. pp. 26-27.

	Caso	Resolución
3	Informe número 27/92 del 28 de septiembre de 1992, caso 10.957 (Ing. Luis Sánchez Aguilar).	Favorable
	"El motivo de la queja fue la negación del registro condicional al Partido Social Demócrata, lo que habría impedido que participara en las elecciones celebradas en 1991. La comisión declaró inadmisibles las peticiones, sobre la base de la presentación extemporánea de la misma."	
Fuente: Jorge Ulises Carmona Tinoco, "Algunos aspectos de la participación de México ante los órganos del sistema interamericano de protección de los derechos humanos", <i>Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional</i> , núm. 009, julio-diciembre de 2003. p. 27.		

	Caso	Resolución
4	Informe número 14/93 del 7 de octubre de 1993, caso 10.956 (Lic. Luis Felipe Bravo Mena).	Adversa
	"Se argumentó la violación de los derechos políticos durante las elecciones de 1991 en el Estado de México. La comisión formuló recomendaciones generales sobre la idoneidad de los recursos internos en materia electoral; la necesidad de un sistema que permitiera a los ciudadanos gozar de recursos sencillos, rápidos y efectivos en la materia, y sobre la conformación de los órganos electorales."	
Fuente: Jorge Ulises Carmona Tinoco, "Algunos aspectos de la participación de México ante los órganos del sistema interamericano de protección de los derechos humanos", <i>Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional</i> , núm. 009, julio-diciembre de 2003. p. 27.		

	Caso	Resolución
5	Informe número 43/96 del 15 de octubre de 1996, caso 11.430 (Gral. José Francisco Gallardo Rodríguez).*	Adversa
	"Se reclamó la detención y el sometimiento a diversas investigaciones y procesos penales del general José Francisco Gallardo Rodríguez, ante las instancias de procuración e impartición de justicia en el ámbito castrense. La comisión recomendó la inmediata liberación de éste; la cesación de la campaña de persecución, difamación y hostigamiento en su contra, así como la investigación de los responsables de ésta; la determinación definitiva de los procesos que se le seguían y una indemnización a favor de dicha persona."	
* El general José Francisco Gallardo Rodríguez fue liberado el 7 de febrero de 2002, durante el gobierno de Vicente Fox.		
Fuente: Jorge Ulises Carmona Tinoco, "Algunos aspectos de la participación de México ante los órganos del sistema interamericano de protección de los derechos humanos", <i>Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional</i> , núm. 009, julio-diciembre de 2003. p. 27.		

	Caso	Resolución
6	Informe número 48/97 de 18 de febrero de 1998, caso 11.411 (Severiano y Hermelindo Santiz Gómez, Ejido Morelia).	Adversa
	“Se imputó al ejército mexicano la detención arbitraria, tortura y ejecución extrajudicial de tres personas en el Ejido Morelia, Chiapas, en enero de 1994. La comisión encontró fundada y admisible la petición y recomendó investigar los hechos y sancionar a los responsables, así como también que se reglamentara el artículo 21 de la Constitución Federal, con relación a la posibilidad de impugnar las determinaciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal.”	
Fuente: Jorge Ulises Carmona Tinoco, “Algunos aspectos de la participación de México ante los órganos del sistema interamericano de protección de los derechos humanos”, <i>Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional</i> , núm. 009, julio-diciembre de 2003. pp. 27-28.		

	Caso	Resolución
7	Informe número 9/98 del 3 de marzo de 1998, caso 11.537 (Luis Humberto Correa Mena y Ana Rosa Payán Cervera).	Favorable
	“Se plantearon violaciones a los derechos electorales y la ineficacia de los recursos para su protección en las elecciones para gobernador celebradas en Yucatán en 1995. La comisión determinó la inadmisibilidad de la petición por la falta de agotamiento de recursos internos y porque los hechos planteados no constituían violaciones a la Convención Americana.”	
Fuente: Jorge Ulises Carmona Tinoco, “Algunos aspectos de la participación de México ante los órganos del sistema interamericano de protección de los derechos humanos”, <i>Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional</i> , núm. 009, julio-diciembre de 2003. p. 28.		

	Caso	Resolución
8	Informe número 49/97 de 18 de febrero de 1998, caso 11.520 (Tomás Porfirio Rondín, Aguas Blancas).	Adversa
	“La petición tuvo como base los hechos ocurridos el 28 de junio de 1995 en el vado de Aguas Blancas, Coyuca de Benítez, estado de Guerrero, en los que 17 personas fueron ejecutadas extrajudicialmente y varias resultaron heridas a manos de elementos de dicho Estado. La comisión recomendó esclarecer los hechos debidamente y sancionar a todos los responsables de los mismos, tomando como referencia los resultados del informe presentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en abril de 1996; se recomendó indemnizar adecuadamente a los sobrevivientes y a los familiares de los fallecidos y se reiteró la necesidad de reglamentar el artículo 21 de la Constitución Federal.”	
Fuente: Jorge Ulises Carmona Tinoco, “Algunos aspectos de la participación de México ante los órganos del sistema interamericano de protección de los derechos humanos”, <i>Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional</i> , núm. 009, julio-diciembre de 2003. p. 28.		

	Caso	Resolución
9	Informe número 1/98 de 5 de mayo de 1998, caso 11.543 (Rolando Hernández Hernández).	Adversa
	“Se reclamó la ejecución extrajudicial de dos personas a manos de elementos de seguridad del estado de Veracruz, derivada de un desalojo forzado de tierras ocurrido en 1994. La comisión encontró fundada la petición y recomendó esclarecer los hechos, sancionar a los responsables de éstos y de la deficiente impartición de justicia, indemnizar adecuadamente a los familiares de los fallecidos, e insistió en la necesaria reglamentación del artículo 21 de la Constitución Federal.”	
Fuente: Jorge Ulises Carmona Tinoco, “Algunos aspectos de la participación de México ante los órganos del sistema interamericano de protección de los derechos humanos”, <i>Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional</i> , núm. 009, julio-diciembre de 2003. p. 28.		

	Caso	Resolución
10	Informe número 2/99 de 23 de febrero de 1999, caso 11.509 (Manuel Manríquez).	Adversa
	“Se reclamó la detención arbitraria, tortura, indebidos procesamiento y sanción penal de Manuel Manríquez San Agustín, presuntamente involucrado en un doble homicidio cometido en 1990. La comisión determinó que había responsabilidad del Estado y recomendó esclarecer la situación jurídica del sentenciado, investigar los posibles actos contra la administración de justicia y sancionar a los autores de las violaciones a los derechos humanos señalados en el informe. Asimismo, se solicitó indemnizar de manera adecuada a Manuel Manríquez.”	
Fuente: Jorge Ulises Carmona Tinoco, “Algunos aspectos de la participación de México ante los órganos del sistema interamericano de protección de los derechos humanos”, <i>Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional</i> , núm. 009, julio-diciembre de 2003. p. 29.		

	Caso	Resolución
11	Informe número 50/99 de 13 de abril de 1999, caso 11.739 (Héctor Félix Miranda).	Adversa
	“Se reclamó el homicidio del periodista Héctor Félix Miranda, ocurrido el 20 de abril de 1988, en Tijuana, Baja California, así como la falta de sanción a todos los responsables del mismo. La comisión señaló que había responsabilidad sólo por lo que se refiere a la libertad de expresión en perjuicio del periodista y de la sociedad, así como a los derechos a las garantías y la protección judiciales de la familia del periodista; en virtud de lo anterior, se recomendó esclarecer adecuadamente lo ocurrido con el fin de sancionar a todos los responsables de los hechos, y también otorgar una indemnización a los familiares del señor Héctor Félix Miranda.”	
Fuente: Jorge Ulises Carmona Tinoco, “Algunos aspectos de la participación de México ante los órganos del sistema interamericano de protección de los derechos humanos”, <i>Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional</i> , núm. 009, julio-diciembre de 2003. p. 29.		

	Caso	Resolución
12	Informe número 48/99 de 13 de abril de 1999, caso 10.545 (Clemente Ayala Torres y otros).	Adversa
	<p>“Se generó a partir de la supuesta responsabilidad del Estado en diversos homicidios, desapariciones forzadas y detenciones arbitrarias de varios simpatizantes del Partido de la Revolución Democrática, motivadas por las elecciones realizadas en el estado de Guerrero en 1990. La comisión sólo encontró responsabilidad por lo que se refiere a las garantías y la protección judiciales, por el infructuoso desarrollo de las investigaciones; no obstante, recomendó esclarecer adecuadamente los homicidios y sancionar a sus autores, investigar posibles delitos contra la administración de justicia e indemnizar adecuadamente a los familiares de las víctimas.”</p>	
	<p>Fuente: Jorge Ulises Carmona Tinoco, “Algunos aspectos de la participación de México ante los órganos del sistema interamericano de protección de los derechos humanos”, <i>Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional</i>, núm. 009, julio-diciembre de 2003. p. 29.</p>	

	Caso	Resolución
13	Informe número 49/99 de 13 de abril de 1999, caso 11.610 (Loren Laroye Riebe Star y otros).	Adversa
	<p>“Se presentó por la expulsión sumaria de tres sacerdotes extranjeros radicados en Chiapas, efectuada en junio de 1995. La comisión encontró fundada la petición por lo que se refiere a la privación de la libertad, afectación a la integridad física, honra y dignidad de los sacerdotes, su expulsión sumaria sin derecho a la garantía de audiencia, así como por la violación a los derechos de circulación, de residencia, de libertad de conciencia, de religión y, por último, la libertad de asociación. En tal sentido, la CIDH recomendó revisar la validez del procedimiento de expulsión de los sacerdotes; investigar las responsabilidades de los servidores públicos implicados en las distintas violaciones cometidas y sancionarlos conforme a la ley; restablecer la situación jurídica de que gozaban los implicados antes de su expulsión y reparar adecuadamente las violaciones cometidas en contra de éstos.”</p>	
	<p>Fuente: Jorge Ulises Carmona Tinoco, “Algunos aspectos de la participación de México ante los órganos del sistema interamericano de protección de los derechos humanos”, <i>Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional</i>, núm. 009, julio-diciembre de 2003. pp. 29-30.</p>	

	Caso	Resolución
14	Informe número 130/99 de 19 de noviembre de 1999, caso 11.740 (Víctor Manuel Oropeza).	Adversa
	<p>“La queja ante la comisión derivó de la deficiente investigación del homicidio del periodista Víctor Manuel Oropeza, ocurrido el 3 de julio de 1991, en Ciudad Juárez, Chihuahua. La comisión encontró violaciones a la libertad de expresión, a las garantías judiciales y a la protección judicial, y recomendó esclarecer los hechos, sancionar a los responsables de éstos, así como a las autoridades que hubieren obstruido la debida impartición de justicia, además de reparar adecuadamente a los familiares del periodista.”</p>	
	<p>Fuente: Jorge Ulises Carmona Tinoco, “Algunos aspectos de la participación de México ante los órganos del sistema interamericano de protección de los derechos humanos”, <i>Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional</i>, núm. 009, julio-diciembre de 2003. p. 30.</p>	

	Caso	Resolución
15	Informe número 42/00 de 13 de abril de 2000, caso 11.103 (Pedro Peredo Valderrama).	Adversa
	<p>“El caso derivó de la falta de sanción a los responsables del homicidio del Pedro Peredo Valderrama a manos de particulares, cometido el 20 de diciembre de 1986 en la ciudad de México. La comisión determinó que el gobierno tenía responsabilidad sólo por la deficiente impartición de justicia e impunidad en el caso, por lo que recomendó investigar con el fin de sancionar a los responsables del homicidio y esclarecer las posibles conductas contra la administración de justicia imputables a las autoridades, así como brindar protección y una indemnización adecuada a la familia de Pedro Peredo.”</p> <p>Fuente: Jorge Ulises Carmona Tinoco, “Algunos aspectos de la participación de México ante los órganos del sistema interamericano de protección de los derechos humanos”, <i>Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional</i>, núm. 009, julio-diciembre de 2003. p. 30.</p>	

	Caso	Resolución
16	Informe número 53/01 de 4 de abril de 2001, caso 11.565 (Ana, Beatriz y Celia González Pérez).	Adversa
	<p>“El caso que motivó el informe fue la detención, intimidación, vejación y tortura cometidas contra tres indígenas tzeltales por parte de elementos del ejército mexicano en Chiapas, en junio de 1994. La comisión recomendó que se esclarecieran los hechos en el ámbito de las autoridades jurisdiccionales ordinarias (ya que la justicia castrense había demostrado ser ineficaz y parcial en el presente asunto), con el fin de sancionar a sus autores, así como otorgar la reparación correspondiente a favor de las víctimas.”</p> <p>Fuente: Jorge Ulises Carmona Tinoco, “Algunos aspectos de la participación de México ante los órganos del sistema interamericano de protección de los derechos humanos”, <i>Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional</i>, núm. 009, julio-diciembre de 2003. p. 30.</p>	

V. El Estatuto de Roma y la Corte Penal Internacional.

Cuadro 11

Conflictos constitucionales derivados de la ratificación mexicana del Estatuto de Roma

1 Artículo 13 constitucional (leyes privativas o tribunales especiales)

El artículo 13 constitucional señala que nadie puede ser juzgado por leyes privativas o tribunales especiales. Este conflicto podría haberse resuelto con una declaración interpretativa que indicara que la Corte Penal Internacional no es un tribunal especial como fueron los Tribunales establecidos por el Consejo de Seguridad para la Ex Yugoslavia y Ruanda.

2 Artículo 14 constitucional (no hay pena sin ley o *nulla poena, nullum delictum sine lege*)

El artículo 14 constitucional establece que está prohibido imponer una pena sobre un delito que no se encuentre expresamente decretado en la ley. En contraste, el artículo 9 del Estatuto de Roma indica que los elementos del delito pueden ser modificados por mayoría de 2/3 de los Estados parte.

3 Artículo 15 constitucional (no alteración de garantías individuales)

El artículo 15 constitucional dispone que el Estado mexicano no puede celebrar convenios que alteren las garantías individuales establecidas en la Constitución. No obstante, la doctrina mexicana señala que esta restricción sólo aplica en el sentido de tratados que limiten las garantías, no de aquellos que las amplíen.

4 Artículo 16 constitucional (procedimiento del fiscal)

El artículo 16 constitucional indica que no se puede dictar una orden de aprensión si no hay una denuncia o querrela de por medio. En cambio, los artículos 15 (inciso 1) y 53 (inciso 1) del Estatuto de Roma facultan al fiscal a proceder de oficio, sin necesidad de estos elementos.

5 Artículo 19 constitucional (tiempo de detención)

El artículo 19 constitucional señala que ninguna detención puede exceder de 72 horas. No obstante, el artículo 60 del Estatuto de Roma concede un tiempo indefinido, a consideración del criterio de la Sala de Cuestiones Preliminares.

6 Artículo 20 constitucional (garantías de los inculpados)

El artículo 71 del Estatuto de Roma permite que una parte del juicio se celebre a puerta cerrada si involucra documentos cuya divulgación afecte la seguridad nacional de un Estado. Sin embargo, este procedimiento implica la presentación información *ex parte* que solo conocerían los jueces, con lo que se afectan las garantías que los artículos 14 y 20 constitucionales dan a los inculpados.

7 Artículo 21 constitucional (monopolio de la acción penal)

El artículo 21 constitucional menciona que sólo los tribunales judiciales mexicanos pueden

imponer penas y únicamente el Ministerio Público puede perseguir e investigar delitos, por lo que quedan fuera la Corte Penal Internacional y su fiscalía.

8 Artículo 22 constitucional (penas inusitadas: cadena perpetua)

El artículo 77 del Estatuto de Roma contempla la cadena perpetua como una de las penas aplicables por la Corte Penal Internacional. Por su parte, el artículo 22 constitucional señala que las penas “inusitadas” quedan prohibidas por la Constitución, al tiempo que la doctrina mexicana califica la reclusión a perpetuidad como una de estas penas por negar la posibilidad de readaptación del reo.

9 Artículo 23 constitucional (cosa juzgada o *non bis in idem*).

El artículo 23 constitucional dispone que ninguna persona puede ser juzgada en más de tres instancias. En contraste, el artículo 20 del Estatuto de Roma establece que, bajo ciertas condiciones, una persona puede ser juzgada por la Corte Penal Internacional aunque se haya cumplido su proceso en los tribunales nacionales.

10 Artículo 104 constitucional (competencia de tribunales nacionales).

De acuerdo con el artículo 104 constitucional, sólo los tribunales de la federación podrán conocer de las controversias sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes, por lo que no se contempla a un tribunal internacional.

11 Artículos 108 al 111 constitucionales (improcedencia de cargo oficial).

El artículo 24 del Estatuto de Roma señala que ningún alto funcionario de gobierno –incluyendo Jefe de Estado– está eximido de responsabilidad penal. En cambio, los artículos 108 al 111 constitucionales conceden inmunidad procesal en materia penal para servidores públicos de alta jerarquía.

12 Código Penal Federal y Código de Justicia Militar (imprescriptibilidad de delitos)

El artículo 27 del Estatuto de Roma establece que los crímenes de su competencia no prescribirán, lo cual no está contemplado en la legislación mexicana (Código Penal Federal y Código de Justicia Militar).

Fuente. Elaboración propia con base en las siguientes fuentes:

a) Sergio González Gálvez, “México y la Corte Penal Internacional”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 55-56, febrero de 1999, pp. 61-66.

b) Berenice Martínez Mejía, *La Corte Penal Internacional: un reto constitucional*, México, edición conjunta de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y la Escuela Libre de Derecho, 2005, pp. 117-121, 126-129, 132-133, 140.

c) Ricardo Méndez Silva, “Consideraciones sobre la ratificación por México del Estatuto de la Corte Penal Internacional”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, vol. 36, núm. 107, mayo-agosto 2003, pp. 569-570, 576-578.

Anexo II

Incorporación de los tratados internacionales en el orden jurídico mexicano

La posición de los tratados internacionales en México se encuentra establecida en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual dispone que la misma constitución, las leyes del Congreso de la Unión y los tratados celebrados por el presidente, con aprobación del Senado, “serán la Ley Suprema de toda la Unión”.¹

Lo anterior significa que los tratados internacionales se incorporan de forma automática en el orden jurídico mexicano, al ser ratificados, y se sitúan por encima de las leyes estatales y del orden municipal. Sin embargo, el mismo artículo 133 señala que todos los tratados deben estar de acuerdo con la constitución para convertirse en Ley Suprema y no especifica cuál es su posición en caso de controversia con las leyes federales.²

Para aclarar esta situación, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha emitido distintas tesis. La primera de ellas fue dictada en 1992 (tesis P. C/92) e indicaba que leyes y tratados compartían el rango normativo inmediatamente inferior a la constitución. De esta forma, al tener ambos la misma jerarquía, “el tratado internacional no puede ser criterio para determinar la constitucionalidad de una ley ni viceversa”.³ Este argumento fue reemplazado en 1999 por la tesis P. LXXVII/1999, la cual afirma que

¹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, artículo 133, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

² *Ibid.* En principio no debería haber tal conflicto porque todas las leyes que aprueba el Congreso de la Unión deben emanar de la constitución y los tratados internacionales aprobados por el Senado deben estar de acuerdo con la misma. Véase: Imer B. Flores, “Sobre la jerarquía normativa de leyes y tratados. A propósito de la (eventual) revisión de una tesis”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 13, julio-diciembre de 2005, p. 239.

³ “Leyes federales y tratados internacionales, tienen la misma jerarquía normativa”, *Semanario Judicial de la Federación*, P. C/92, México, diciembre de 1992, 8a. época, t. LX, núm. 205,596, p. 27.

los tratados internacionales “se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la Constitución federal”.⁴

Las tesis más recientes son la P. IX/2007 y la P. VIII/2007, que confirman y complementan la tesis de 1999.⁵ Tras una amplia discusión, y un voto dividido de 6 contra 5, los ministros de la Suprema Corte concluyeron que los tratados se encuentran debajo de la constitución, por encima de las leyes federales y al mismo nivel que las leyes generales, las cuales se derivan directamente de un artículo constitucional (por ejemplo, la Ley General de Salud).⁶ Así, el orden jurídico mexicano queda compuesto por los siguientes niveles:

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Leyes generales y tratados internacionales.
3. Leyes federales y leyes estatales.
4. Orden municipal.

La posición normativa de los tratados internacionales en el sistema jurídico mexicano ha sido objeto de un amplio debate, sobre el cual conviene hacer algunas

⁴ “Tratados internacionales. Se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la Constitución federal”, *Semanario Judicial de la Federación*, 9a. época, México, t. X, núm. 192,867, P. LXXVII/1999, noviembre de 1999, p. 46.

⁵ “Tratados internacionales. Son parte integrante de la Ley Suprema de la Unión y se ubican jerárquicamente por encima de las leyes generales, federales y locales. Interpretación del artículo 133 constitucional”, *Semanario Judicial de la Federación*, 9a. época, México, t. XXV, núm. 172,650, P. IX/2007, abril de 2007, p. 6. Véase de igual forma: “Supremacía constitucional y Ley Suprema de la Unión. Interpretación del artículo 133 constitucional”, *Semanario Judicial de la Federación*, 9a. época, México, t. XXV, núm. 172,667, P. VIII/2007, abril de 2007, p. 6.

⁶ Manuel Becerra Ramírez, “Comentarios sobre las tesis P. IX/2007 y P. VIII/2007 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 2007, respecto de la jerarquía de los tratados en el orden jurídico mexicano”, en *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. 8, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, pp. 862-865. Los ministros que votaron a favor de estas tesis fueron: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Genaro David Góngora Pimentel, Mariano Azuela Güitrón, Sergio Armando Valls Hernández y Olga Sánchez-Cordero Dávila; los que votaron en contra fueron: José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González-Salas, José de Jesús Gudiño Pelayo y Juan N. Silva Meza.

observaciones. En primer lugar, cabe señalar que las últimas tesis de la Suprema Corte no indican cómo se resuelve una posible controversia entre un tratado internacional y una de las leyes generales, al igual que cualquier conflicto que pudiera existir entre normas derivadas de uno u otro.⁷ En este sentido, para contar con un criterio más adecuado sería necesario distinguir entre los diferentes tipos de leyes y tratados. Por ejemplo, no es lo mismo la “Ley Federal de Juegos y Sorteos” que la “Ley General de Educación”, así como una Convención multilateral de derechos humanos tiene mayor relevancia que un tratado bilateral de cooperación cultural. Por consiguiente, “no necesariamente *todos* los tratados están por encima de *todas* las leyes”.⁸

Otro punto importante es la necesidad de reglamentar las disposiciones de los tratados internacionales en el derecho interno para su adecuada recepción en el orden jurídico mexicano. Si bien el artículo 133 incorpora los tratados de forma automática como Ley Suprema de la Unión, lo anterior no basta para asegurar su efectiva aplicación y su cabal cumplimiento. Esta cuestión fue advertida por el destacado diplomático Alfonso García Robles, quien desde 1946 afirmó que “el Derecho Internacional no se convierte en Derecho interno sino dentro de los límites en que este último se preocupe de reglamentar la aplicación de las normas de aquél”.⁹

En segundo término, es preciso mencionar una controversia no resuelta sobre la posición del derecho internacional frente al derecho interno. Por un lado, el artículo 133 constitucional previene que los tratados sólo serán Ley Suprema de la Unión si están de

⁷ *Ibid.*, pp. 864-865.

⁸ Véase: Imer B. Flores, *op. cit.*, p. 235. Cursivas del autor.

⁹ Alfonso García Robles, *El mundo de la postguerra. De la Carta del Atlántico a la Conferencia de San Francisco*, México, SEP, 1946, pp. 50-52.

acuerdo con ella, por lo que en caso de conflicto entre un tratado y la constitución prevalece esta última para efectos internos. Sin embargo, la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, ratificada por México, dispone en su artículo 27 que un Estado “no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado”. En otras palabras, la Convención de Viena da prioridad a las normas internacionales, mientras que el artículo 133 constitucional señala que ésta forma parte del sistema normativo mexicano y debe supeditarse a la constitución. No obstante, México está obligado a respetar sus compromisos internacionales en virtud de un principio fundamental de derecho internacional consuetudinario conocido como *pacta sunt servanda*, el cual es aplicable a todos los Estados y dispone que éstos deben cumplir de buena fe con los tratados que han ratificado.¹⁰

Finalmente, a este conflicto se suma la preeminencia del interés nacional en la “Ley sobre la Celebración de Tratados” de 1992, cuyo artículo 9 indica que el gobierno no reconocerá ninguna resolución derivada del mecanismo de solución de controversias de un tratado “cuando esté de por medio la seguridad del Estado, el orden público o cualquier otro interés esencial de la Nación”.¹¹

¹⁰ Ricardo Méndez Silva, “Consideraciones sobre la ratificación por México del Estatuto de la Corte Penal Internacional”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, vol. 36, núm. 107, mayo-agosto 2003, pp. 576-577. Véase también: *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados*, artículo 27, 1969. Dicha convención fue suscrita el 23 de mayo de 1969 y entró en vigor el 27 de enero de 1980.

¹¹ Ricardo Méndez Silva, “Consideraciones sobre la ratificación...”, *op. cit.*, p. 580. Véase también: *Ley sobre la Celebración de Tratados*, artículo 9, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

Anexo III

Tratados suscritos por México en materia de derechos humanos

Instrumento	Convención Internacional para la Represión de la Trata de Mujeres y Menores.			
Adopción	30-sept-1921	Firma de México	–	Tipo de instrumento
Inicio de vigencia	21-mar-1950	Aceptación de México	10-mayo-1932 (Adhesión)	Derechos Humanos (Int)
Observaciones	<p>Cuenta con un Protocolo que enmienda la Convención, adoptado en Lake Success, Nueva York, el 12 de noviembre de 1947.</p> <p>Tanto la Convención como su Protocolo fueron abrogados por el Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución, firmado en Lake Success, Nueva York, el 21 de marzo de 1950. Sin embargo, rige en las relaciones de México con los Estados que no son Parte del Convenio del 21 de marzo de 1950.</p>			

Instrumento	Convención Relativa a la Esclavitud.			
Adopción	25-sept-1926	Firma de México	–	Tipo de instrumento
Inicio de vigencia	9-mar-1927	Aceptación de México	8-sept-1934 (Adhesión)	Derechos Humanos (Int)
Observaciones	Cuenta con un Protocolo de Enmienda del 7 de diciembre de 1953, y fue complementada por la Convención Suplementaria del 7 de septiembre de 1956, que están en vigor y de los que México es Parte.			

Instrumento	Convención sobre Asilo.			
Adopción	20-feb-1928	Firma de México	20-feb-1928	Tipo de instrumento
Inicio de vigencia	21-may-1929	Aceptación de México	6-feb-1929 (Ratificación)	Derechos Humanos (Reg)
Observaciones	Fue modificada por la Convención sobre Asilo Político, adoptada en Montevideo, Uruguay, el 26 de diciembre de 1933, que está en vigor y de la que México es Parte.			

Instrumento	Convención Internacional relativa a la Represión de la Trata de Mujeres Mayores de Edad.			
Adopción	11-nov-1933	Firma de México	–	Tipo de instrumento
Inicio de vigencia	24-ago-1934	Aceptación de México	3-may-1938 (Adhesión)	Derechos Humanos (Int)
Observaciones	Las disposiciones de la Convención del 21 de marzo de 1950, de la que México es Parte, para la supresión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena reemplaza, entre las Partes, las disposiciones de la presente Convención. La Convención del 11 de octubre de 1933, se encuentra en vigor únicamente entre México y los Estados que no sean Partes de la Convención del 21 de marzo de 1950. Ver también el Protocolo del 12 de noviembre de 1947, sobre la materia, que modifica la presente Convención.			

Instrumento	Convención sobre Asilo Político.			
Adopción	26-dic-1933	Firma de México	26-dic-1933	Tipo de instrumento
Inicio de vigencia	28-mar-1935	Aceptación de México	27-ene-1936 (Ratificación)	Derechos Humanos (Reg)
Observaciones	Modifica a la Convención sobre Asilo, adoptada en La Habana, Cuba, el 20 de febrero de 1928, que está en vigor y de la que México es Parte.			

Instrumento	Convención sobre Nacionalidad de la Mujer.			
Adopción	26-dic-1933	Firma de México	26-dic-1933	Tipo de instrumento
Inicio de vigencia	29-ago-1934	Aceptación de México	27-ene-1936 (Ratificación)	Derechos Humanos (Reg)
Observaciones				

Instrumento	Protocolo que Enmienda la Convención para la Supresión del Tráfico de Mujeres y Niños (1921) y la Convención para la Supresión del Tráfico de Mujeres Mayores de Edad (1933).			
Adopción	12-nov-1947	Firma de México	12-nov-1947	Tipo de instrumento
Inicio de vigencia	12-nov-1947	Aceptación de México	17-ago-1949 (Ratificación)	Derechos Humanos (Int)
Observaciones				

Instrumento	Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer.			
Adopción	02-mayo-1948	Firma de México	–	Tipo de instrumento
Inicio de vigencia	29-dic-1954	Aceptación de México	24-mar-1981 (Adhesión)	Derechos Humanos (Reg)
Observaciones	Al momento de aprobarse la Convención, el Gobierno de México formuló la Declaración siguiente: “La Delegación Mexicana declara, expresando su aprecio por el espíritu que inspira la presente Convención, que se abstiene de suscribirla en virtud de que, de acuerdo con el artículo segundo, queda abierta a la firma de los Estados Americanos. El Gobierno de México se reserva el derecho de adherirse a la Convención cuando, tomando en cuenta las disposiciones constitucionales vigentes en México, considere oportuno hacerlo”.			

Instrumento	Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Civiles a la Mujer.			
Adopción	2-mayo-1948	Firma de México	2-mayo-1948	Tipo de instrumento
Inicio de vigencia	–	Aceptación de México	11-ago-1954 (Ratificación)	Derechos Humanos (Reg)
Observaciones	La Convención entró en vigor para cada Estado en la fecha de su respectiva ratificación.			

Instrumento	Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio.			
Adopción	09-dic-1948	Firma de México	14-dic-1948	Tipo de instrumento
Inicio de vigencia	12-ene-1951	Aceptación de México	22-jul-1952 (Ratificación)	Derechos Humanos (Int)
Observaciones				

Instrumento	Acuerdo Internacional para la Supresión del Tráfico de Trata de Blancas, firmado en Paris el 18 de mayo de 1904. Enmendado por el Protocolo firmado en Lake Success, Nueva York, el 4 de mayo de 1949.			
Adopción	4-mayo-1949	Firma de México	–	Tipo de instrumento
Inicio de vigencia	21-jun-1951	Aceptación de México	21-feb-1956 (Adhesión)	Derechos Humanos (Int)
Observaciones				

Instrumento	Convenio Internacional para la Supresión del Tráfico de Trata de Blancas, firmado en Paris el 4 de mayo de 1910. Enmendado por el Protocolo firmado en Lake Success, Nueva York, el 4 de mayo de 1949.			
Adopción	4-mayo-1949	Firma de México	–	Tipo de instrumento
Inicio de vigencia	14-ago-1951	Aceptación de México	21-feb-1956 (Adhesión)	Derechos Humanos (Int)
Observaciones				

Instrumento	Convenio de Ginebra para Mejorar la Suerte de los Heridos y Enfermos de las Fuerzas Armadas en Campaña.			
Adopción	12-ago-1949	Firma de México	8-dic-1949	Tipo de instrumento
Inicio de vigencia	21-oct-1950	Aceptación de México	29-oct-1952 (Ratificación)	Derecho Int. Humanitario
Observaciones	<p>Dejó sin efectos los instrumentos internacionales siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Convenio de Ginebra para el Mejoramiento de la Suerte que Corren los Militares Heridos en los Ejércitos en Campaña, firmada en la ciudad de Ginebra, el 22 de agosto de 1864. 2. Convención para el Mejoramiento de la Suerte de los Heridos y de los Enfermos en los Ejércitos en Campaña y Protocolo Final, firmada en la ciudad de Ginebra, el 6 de julio de 1906. 3. Convención para el Mejoramiento de la Suerte de los Heridos y de los Enfermos en los Ejércitos en Campaña, firmada en la ciudad de Ginebra, el 27 de julio de 1929. 			

Instrumento	Convenio de Ginebra relativo a la Protección de Personas Civiles en Tiempo de Guerra.			
Adopción	12-ago-1949	Firma de México	8-dic-1949	Tipo de instrumento
Inicio de vigencia	21-oct-1950	Aceptación de México	29-oct-1952 (Ratificación)	Derecho Int. Humanitario
Observaciones	Dejó sin efectos la Convención para la Adaptación de los Principios de la Convención de Ginebra a la Guerra Marítima, suscrita en La Haya el 18 de octubre de 1907.			

Instrumento	Convenio de Ginebra para Mejorar la Suerte de los Heridos, Enfermos y de los Náufragos de las Fuerzas Armadas en el Mar.			
Adopción	12-ago-1949	Firma de México	8-dic-1949	Tipo de instrumento
Inicio de vigencia	21-oct-1950	Aceptación de México	29-oct-1952 (Ratificación)	Derecho Int. Humanitario
Observaciones				

Instrumento	Convenio de Ginebra relativo al Trato de los Prisioneros de Guerra.			
Adopción	12-ago-1949	Firma de México	8-dic-1949	Tipo de instrumento
Inicio de vigencia	21-oct-1950	Aceptación de México	29-oct-1952 (Ratificación)	Derecho Int. Humanitario
Observaciones				

Instrumento	Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena y Protocolo Final.			
Adopción	21-mar-1950	Firma de México	–	Tipo de instrumento
Inicio de vigencia	25-jul-1951	Aceptación de México	21-feb-1956 (Adhesión)	Derechos Humanos (Int)
Observaciones	De conformidad con su Artículo 28 este Convenio abroga, en las relaciones entre las Partes en el mismo, las disposiciones de los siguientes instrumentos y sus respectivos protocolos. Todos ellos se considerarán caducados cuando todas las Partes en los mismos hayan llegado a ser Partes en el presente Convenio: <ol style="list-style-type: none"> 1. Acuerdo Internacional del 18 de mayo de 1904 para la Represión de la Trata de Blancas. 2. Convenio Internacional del 4 de mayo de 1910 para la Represión de la Trata de Blancas. 			

3. Convenio Internacional del 30 de septiembre de 1921 para la Represión de la Trata de Mujeres y Niños.
4. Convenio Internacional del 11 de octubre de 1933 para la Represión de la Trata de Mujeres Mayores de Edad.

Instrumento	Convención sobre el Estatuto de los Refugiados.			
Adopción	28-jul-1951	Firma de México	–	Tipo de instrumento
Inicio de vigencia	22-abr-1954	Aceptación de México	7-jun-2000 (Adhesión)	Derechos Humanos (Int)
Observaciones	<p>La Convención cuenta con el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, adoptado en Nueva York, el 31 de enero de 1967 que está en vigor y del que México es Parte.</p> <p>Al adherirse a la Convención, el Gobierno de México formuló las Declaraciones Interpretativas y Reservas siguientes:</p> <p>Declaraciones Interpretativas: “Corresponderá siempre al Gobierno de México determinar y otorgar, de conformidad con sus disposiciones legales vigentes, la calidad de refugiado, sin perjuicio de la definición de refugiado prevista en el artículo 1 de la Convención y I de su Protocolo”:</p> <p>“Es facultad del Gobierno de México otorgar a los refugiados mayores facilidades, para la naturalización y asimilación, que aquellos que concede a los extranjeros en general, en el marco de su política de población y particularmente en materia de refugiados, de conformidad con su legislación nacional”.</p> <p>Reservas: “El Gobierno de México está convencido de la importancia de que todos los refugiados puedan acceder a un empleo remunerado como medio de subsistencia, y afirma que los refugiados serán tratados, conforme a la ley, en las mismas condiciones que los extranjeros en general, incluyendo las leyes y reglamentos que establecen la proporción de trabajadores extranjeros que los patrones están autorizados a emplear en México, y no afectará las obligaciones de los patrones en relación con el empleo de trabajadores extranjeros. Ahora bien, en virtud de que el Gobierno de México no puede garantizar a los refugiados que reúnan cualquiera de los requisitos a que se refieren los incisos a), b) y c) del párrafo 2, del artículo 17 de la Convención, la exención automática de las obligaciones para obtener un permiso de empleo, hace reserva expresa a estas disposiciones”.</p> <p>“El Gobierno de México se reserva el derecho de asignar, conforme a su legislación nacional, el lugar o los lugares de residencia de los refugiados y de establecer modalidades de circulación en territorio nacional, por lo que hace reserva expresa a los artículos 26 y 31.2 de la Convención.”</p> <p>“El Gobierno de México hace reserva expresa al artículo 32 de la Convención, por lo que se refiere a la aplicación del artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin perjuicio de la observancia del principio de no devolución</p>			

contenido en el artículo 33 de la Convención”.

Instrumento	Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer.			
Adopción	31-mar-1953	Firma de México	31-mar-1953	Tipo de instrumento
Inicio de vigencia	7-jul-1954	Aceptación de México	23-mar-1981 (Ratificación)	Derechos Humanos (Int)
Observaciones	<p>Al firmar el Gobierno de México formuló la declaración siguiente:</p> <p>“Queda expresamente entendido que el Gobierno de México no depositará el Instrumento de Ratificación en tanto no haya entrado en vigor la Reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se encuentra actualmente en trámite y que tiene por objeto conceder los derechos de ciudadanía a la mujer mexicana”.</p>			

Instrumento	Protocolo que Enmienda la Convención sobre la Esclavitud del 25 de septiembre de 1926.			
Adopción	7-dic-1953	Firma de México	3-feb-1954	Tipo de instrumento
Inicio de vigencia	7-dic-1953	Aceptación de México	3-feb-1954 (Firma definitiva)	Derechos Humanos (Int)
Observaciones	<p>Al firmar el Protocolo, el Gobierno de México se sujetó a lo dispuesto en el Art. II, inciso a) que estipula que “II. Los Estados podrán llegar a ser Partes en el presente Protocolo –a) por la firma sin reserva en cuanto a la aplicación-”.</p> <p>El mismo 7 de diciembre de 1953 se adoptó un Anexo que modifica a este Protocolo, cuya entrada en vigor se efectuó a partir del 7 de julio de 1955.</p> <p>Véase también la Convención Suplementaria sobre la Abolición de la Esclavitud, la Trata de Esclavos y las Instituciones y Prácticas Análogas a la Esclavitud, 1956, firmada en Ginebra, Suiza, el 7 de septiembre de 1956.</p>			

Instrumento	Convención sobre Asilo Diplomático.			
Adopción	28-mar-1954	Firma de México	28-mar-1954	Tipo de instrumento
Inicio de vigencia	29-dic-1954	Aceptación de México	6-feb-1957 (Ratificación)	Derechos Humanos (Reg)
Observaciones				

Instrumento	Convención sobre Asilo Territorial.			
Adopción	28-mar-1954	Firma de México	28-mar-1954	Tipo de instrumento
Inicio de vigencia	29-dic-1954	Aceptación de México	3-abril-1982 (Ratificación)	Derechos Humanos (Reg)
Observaciones	<p>Al firmar, el Gobierno de México formuló la reserva siguiente: “La Delegación de México hace reserva expresa de los Artículos IX y X de la Convención sobre Asilo Territorial, porque son contrarios a las garantías individuales de que gozan todos los habitantes de la República de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.</p> <p>Al ratificar la Convención el Gobierno de México únicamente reafirmó la reserva formulada al Artículo X, en los siguientes términos: “El Gobierno de México hace reserva expresa del Artículo X porque es contrario a las garantías individuales de que gozan todos los habitantes de la República de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.</p>			

Instrumento	Convención sobre el Estatuto de los Apátridas.			
Adopción	28-sept-1954	Firma de México	–	Tipo de instrumento
Inicio de vigencia	6-jun-1960	Aceptación de México	7-jun-2000 (Adhesión)	Derechos Humanos (Int)
Observaciones	<p>Al adherirse el Gobierno de México formuló las reservas siguientes:</p> <p>“El Gobierno de México está convencido de la importancia de que todos los apátridas puedan acceder a un empleo remunerado como medio de subsistencia, y afirma que los apátridas serán tratados, conforme a la ley, en las mismas condiciones que los extranjeros en general, sin perjuicio de la aplicación del artículo 7° de la Ley Federal del Trabajo que establece la proporción de trabajadores extranjeros que los patrones están autorizados a emplear en México, así como otras prescripciones en materia de trabajo de los extranjeros en el país, por lo que el Gobierno de México hace reserva expresa al artículo 17 de la presente Convención”.</p> <p>“El Gobierno de México hace reserva expresa al artículo 31 de la Convención, por lo que se refiere a la aplicación del artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.</p> <p>“El Gobierno de México no se considera obligado a garantizar a los apátridas mayores facilidades para su naturalización que aquellas que concede a los extranjeros en general, por lo que hace reserva expresa al contenido del artículo 32 de la presente Convención”.</p>			

Instrumento	Convención Suplementaria sobre la Abolición de la Esclavitud, la Trata de Esclavos y las Instituciones y Prácticas Análogas a la Esclavitud.			
Adopción	7-sept-1956	Firma de México	–	Tipo de instrumento
Inicio de vigencia	30-abr-1957	Aceptación de México	30-jun-1959 (Ratificación)	Derechos Humanos (Int)
Observaciones				

Instrumento	Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.			
Adopción	7-mar-1966	Firma de México	1-nov-1966	Tipo de instrumento
Inicio de vigencia	4-ene-1969	Aceptación de México	20-feb-1975 (Ratificación)	Derechos Humanos (Int)
Observaciones	<p>Cuenta con una Enmienda al Artículo 8, adoptada durante la Decimocuarta Reunión de los Estados Parte de la Convención, celebrada en Nueva York el 15 de enero de 1992, de la que México es Parte y que hasta diciembre de 2009 no había entrado en vigor internacional.</p> <p>Véase también el reconocimiento, por parte de México, de la Competencia del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial establecida en el Artículo 14 de la presente Convención.</p>			

Instrumento	Reconocimiento de la Competencia del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial establecida en la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (1966).			
Creación	7-mar-1966	Firma de México	–	Tipo de instrumento
Vigencia para los Estados	Conforme su aceptación	Aceptación de México	15-mar-2002 (Aceptación)	Derechos Humanos (Int)
Observaciones	<p>Declaración formulada por el Gobierno de México en relación con el Reconocimiento de la Competencia del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial:</p> <p>“Los Estados Unidos Mexicanos reconocen como obligatoria de pleno derecho la competencia del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, establecido en el Artículo 8 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante resolución 2106 (XX) del 21 de diciembre de 1965 y abierta a firma</p>			

	<p>el 7 de marzo de 1966.</p> <p>De conformidad con el Artículo 14 de la Convención, los Estados Unidos Mexicanos declaran que reconocen la competencia del Comité para recibir y examinar comunicaciones de personas o grupos de personas comprendidas dentro de su jurisdicción, que alegaren ser víctimas de violaciones, por parte de ese Estado, de cualquiera de los derechos estipulados en la Convención”.</p>
--	--

Instrumento	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.			
Adopción	16-dic-1966	Firma de México	–	Tipo de instrumento
Inicio de vigencia	3-ene-1976	Aceptación de México	23-mar-1981 (Adhesión)	Derechos Humanos (Int)
Observaciones	Al adherirse al Pacto, el Gobierno de México formuló la Declaración Interpretativa siguiente: “Al adherirse al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales el Gobierno de México lo hace en el entendimiento de que el Artículo 8 del aludido Pacto se aplicará en la República Mexicana dentro de las modalidades y conforme a los procedimientos previstos en las disposiciones aplicables en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de sus leyes reglamentarias”.			

Instrumento	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.			
Adopción	16-dic-1966	Firma de México	–	Tipo de instrumento
Inicio de vigencia	23-mar-1976	Aceptación de México	23-mar-1981 (Adhesión)	Derechos Humanos (Int)
Observaciones	<p>Al adherirse al Pacto, el Gobierno de México formuló las Declaraciones Interpretativas y Reservas siguientes:</p> <p>Declaraciones Interpretativas:</p> <p>Art.9, párrafo 5.- De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus leyes reglamentarias, todo individuo goza de las garantías que en materia penal se consagran, y en consecuencia, ninguna persona podrá ser ilegalmente detenida o presa. Sin embargo, si por falsedad en la denuncia o querrela, cualquier individuo sufre un menoscabo en este derecho tiene entre otras cosas, según lo disponen las propias leyes, la facultad de obtener una reparación efectiva y justa.</p> <p>Artículo 18.- De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos todo hombre es libre de profesar la creencia religiosa que más le agrada y para practicar las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, con la limitación, respecto de los actos religiosos de culto público de que deberán celebrarse precisamente en los templos y, respecto de la enseñanza, de que no se reconoce validez oficial a los estudios hechos en los establecimientos destinados a la enseñanza profesional de los ministros de los cultos. El Gobierno de México considera que estas limitaciones están comprendidas dentro de las que establece el</p>			

	<p>párrafo 3 de este Artículo.</p> <p>Reservas:</p> <p>Artículos 13.- El Gobierno de México hace reserva de este Artículo, visto el texto actual del Artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p> <p>Artículo 25, inciso b).- El Gobierno de México hace igualmente reserva de esta disposición, en virtud de que el Artículo 30 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que los ministros de los cultos no tendrán voto activo, ni pasivo, ni derecho para asociarse con fines políticos.</p>
--	---

Instrumento	Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966).			
Adopción	16-dic-1966	Firma de México	-	Tipo de instrumento
Inicio de vigencia	23-mar-1976	Aceptación de México	15-mar-2002 (Adhesión)	Derechos Humanos (Int)
Observaciones				

Instrumento	Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados.			
Adopción	31-ene-1967	Firma de México	-	Tipo de instrumento
Inicio de vigencia	4-oct-1967	Aceptación de México	7-jun-2000 (Adhesión)	Derechos Humanos (Int)
Observaciones				

Instrumento	Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad.			
Adopción	26-nov-1968	Firma de México	3-jul-1969	Tipo de instrumento
Inicio de vigencia	11-nov-1970	Aceptación de México	15-mar-2002 (Ratificación)	Derechos Humanos (Int)
Observaciones	Al ratificar la Convención el Gobierno de México formuló la Declaración Interpretativa siguiente: "Con fundamento en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Gobierno de México, al ratificar la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 26 de noviembre de 1968, entenderá que únicamente considerará imprescriptibles los crímenes que consagra la Convención, cometidos con posterioridad a su entrada en			

vigor para México”.

Instrumento	Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica”.			
Adopción	22-nov-1969	Firma de México	–	Tipo de instrumento
Inicio de vigencia	18-jul-1978	Aceptación de México	24-mar-1981 (Adhesión)	Derechos Humanos (Reg)
Observaciones	<p>Al adherirse a la Convención, el Gobierno de México formuló las declaraciones y reservas siguientes:</p> <p>Declaraciones Interpretativas: Con respecto al párrafo 1 del Artículo 4, considera que la expresión “en general”, usada en el citado párrafo, no constituye obligación de adoptar o mantener en vigor legislación que proteja la vida “a partir del momento de la concepción” ya que esta materia pertenece al dominio reservado de los Estados. Por otra parte, en concepto del Gobierno de México que la limitación que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido de que todo acto público de culto religioso deberá celebrarse precisamente dentro de los templos, es de las comprendidas en el párrafo 3 del Artículo 12.</p> <p>Reserva: El Gobierno de México hace Reserva expresa en cuanto al párrafo 2 del Artículo 23 ya que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Artículo 130, dispone que los Ministros de los cultos no tendrán voto activo, ni pasivo, ni derecho para asociarse con fines políticos.</p>			

Instrumento	Declaración para el Reconocimiento de la Competencia Contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, según la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969).			
Creación	22-nov-1969	Firma de México	–	Tipo de instrumento
Vigencia para los Estados	Conforme su aceptación	Aceptación de México	16-dic-1998 (Aceptación)	Derechos Humanos (Reg)
Observaciones	<p>1. Los Estados Unidos Mexicanos reconocen como obligatoria de pleno derecho, la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sobre los casos relativos a la interpretación o aplicación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de conformidad con el artículo 62,1 de la misma, a excepción de los casos derivados de la aplicación del artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p> <p>2. La aceptación de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos solamente será aplicable a los hechos o a los actos jurídicos posteriores a la fecha del depósito de esta declaración, por lo que no tendrá efectos</p>			

retroactivos.
<p>3. La aceptación de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos se hace con carácter general y continuará en vigor hasta un año después de la fecha en que los Estados Unidos Mexicanos notifiquen que la han denunciado.</p>

Instrumento	Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid.			
Adopción	30-nov-1973	Firma de México	–	Tipo de instrumento
Inicio de vigencia	18-jul-1976	Aceptación de México	4-mar-1980 (Adhesión)	Derechos Humanos (Int)
Observaciones				

Instrumento	Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales (Protocolo I).			
Adopción	8-jun-1977	Firma de México	–	Tipo de instrumento
Inicio de vigencia	7-dic-1978	Aceptación de México	10-mar-1983 (Adhesión)	Derecho Int. Humanitario
Observaciones				

Instrumento	Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer.			
Adopción	18-dic-1979	Firma de México	17-jul-1980	Tipo de instrumento
Inicio de vigencia	3-sep-1981	Aceptación de México	23-mar-1981 (Ratificación)	Derechos Humanos (Int)
Observaciones	Al firmar, el Gobierno de México formuló la Declaración Interpretativa siguiente: "Al suscribir, <i>ad referendum</i> , la Convención sobre todas las formas de Discriminación contra la Mujer, abierta a la firma por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 18 de diciembre de 1979, el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos declara, que se deberá entender que las disposiciones de esta Convención que corresponden esencialmente, con lo previsto por la legislación mexicana se aplicarán en la República, conforme a las modalidades y procedimientos prescritos por esta legislación y que el otorgamiento de prestaciones, materiales que pudiesen resultar de la Convención se harán en la medida que lo permitan los recursos con que cuenten los Estados Unidos Mexicanos".			

Instrumento	Convenio contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes.			
Adopción	10-dic-1984	Firma de México	15-mar-1985	Tipo de instrumento
Inicio de vigencia	26-jun-1987	Aceptación de México	23-ene-1986 (Ratificación)	Derechos Humanos (Int)
Observaciones	Cuenta con un Protocolo Facultativo, del 18 de diciembre de 2002, que está en vigor y del que México es Parte. Cuenta con Enmiendas a los Artículos 17 párrafo 7 y 18 párrafo 5, adoptadas en Nueva York el 8 de septiembre 1992 que aún no están en vigor.			

Instrumento	Reconocimiento por parte de México de la Competencia del Comité contra la Tortura, establecido en la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (1984).			
Creación	10-dic-1984	Firma de México	–	Tipo de instrumento
Vigencia para los Estados	Conforme su aceptación	Aceptación de México	15-mar-2002 (Aceptación)	Derechos Humanos (Int)
Observaciones				

Instrumento	Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.			
Adopción	9-dic-1985	Firma de México	10-feb-1986	Tipo de instrumento
Inicio de vigencia	28-feb-1987	Aceptación de México	22-jun-1987 (Ratificación)	Derechos Humanos (Reg)
Observaciones				

Instrumento	Convención Internacional contra el Apartheid en los Deportes.			
Adopción	10-dic-1985	Firma de México	16-may-1986	Tipo de instrumento
Inicio de vigencia	3-abr-1988	Aceptación de México	18-jun-1987 (Ratificación)	Derechos Humanos (Int)
Observaciones				

Instrumento	Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador"			
Adopción	17-nov-1988	Firma de México	17-nov-1988	Tipo de instrumento
Inicio de vigencia	16-nov-1999	Aceptación de México	16-abr-1996 (Ratificación)	Derechos Humanos (Reg)
Observaciones	Al ratificar el Protocolo, el Gobierno de México formuló la Declaración siguiente: "Al ratificar el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Gobierno de México lo hace en el entendimiento de que el Artículo 8 del aludido Protocolo se aplicará en la República Mexicana dentro de las modalidades y conforme a los procedimientos previstos en las disposiciones aplicables en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de sus leyes reglamentarias".			

Instrumento	Convención sobre los Derechos del Niño.			
Adopción	20-nov-1989	Firma de México	26-ene-1990	Tipo de instrumento
Inicio de vigencia	2-sept-1990	Aceptación de México	21-sept-1990 (Ratificación)	Derechos Humanos (Int)
Observaciones				

Instrumento	Segundo Protocolo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos Destinados a Abolir la Pena de Muerte.			
Adopción	15-dic-1989	Firma de México	–	Tipo de instrumento
Inicio de vigencia	11-jul-1991	Aceptación de México	26-sept-2007 (Adhesión)	Derechos Humanos (Int)
Observaciones				

Instrumento	Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la Abolición de la Pena de Muerte.			
Adopción	8-jun-1990	Firma de México	–	Tipo de instrumento
Inicio de vigencia	Conforme a su artículo 4	Aceptación de México	20-ago-2007 (Adhesión)	Derechos Humanos (Reg)
Observaciones	Artículo 4: “El presente Protocolo entrará en vigencia, para los Estados que lo ratifiquen o se adhieran a él, a partir del depósito del correspondiente instrumento de ratificación o adhesión en la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (OEA)”.			

Instrumento	Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.			
Adopción	18-dic-1990	Firma de México	22-mayo-1991	Tipo de instrumento
Inicio de vigencia	1-jul-2003	Aceptación de México	8-mar-1999 (Ratificación)	Derechos Humanos (Int)
Observaciones	<p>Al ratificar la Convención, el Gobierno de México formuló la Declaración y Reserva siguiente:</p> <p>Declaración Interpretativa: “Al ratificar la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos reafirma su voluntad política de lograr la protección internacional de los derechos de todos los trabajadores migratorios, de acuerdo con lo dispuesto por este instrumento internacional. Todas las disposiciones de esta Convención se aplicarán de conformidad con su legislación nacional”.</p> <p>Reserva: “El Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos hace reserva expresa respecto del párrafo 4 del Artículo 22 de esta Convención, exclusivamente por lo que se refiere a la aplicación del artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 125 de la Ley General de Población”.</p>			

Instrumento	Convenio Constitutivo del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe.			
Adopción	24-jul-1992	Firma de México	24-jul-1992	Tipo de instrumento
Inicio de vigencia	4-ago-1993	Aceptación de México	12-jul-1993 (Ratificación)	Derechos Humanos (Ib)

Observaciones	
----------------------	--

Instrumento	Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belem do Para”.			
Adopción	9-jun-1994	Firma de México	4-jun-1995	Tipo de instrumento
Inicio de vigencia	5-mar-1995	Aceptación de México	12-nov-1998 (Ratificación)	Derechos Humanos (Reg)
Observaciones				

Instrumento	Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.			
Adopción	9-jun-1994	Firma de México	4-may-2001	Tipo de instrumento
Inicio de vigencia	28-mar-1996	Aceptación de México	9-abr-2002 (Ratificación)	Derechos Humanos (Reg)
Observaciones	<p>Al ratificar la Convención, el Gobierno de México formuló la Reserva y Declaración siguientes:</p> <p>Reserva: “El Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos al ratificar la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, adoptada en la Ciudad de Belém, Brasil, el 9 de junio de 1994, formula reserva expresa al Artículo IX, toda vez que la Constitución Política reconoce el fuero de guerra, cuando el militar haya cometido algún ilícito encontrándose en servicio. El fuero de guerra no constituye jurisdicción especial en el sentido de la Convención, toda vez que conforme al artículo 14 de la Constitución mexicana nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho”.</p> <p>Declaración Interpretativa: “Con fundamento en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Gobierno de México, al ratificar la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, adoptada en la ciudad de Belém, Brasil, el 9 de junio de 1994, se entenderá que las disposiciones de dicha Convención se aplicarán a los hechos que constituyan desaparición forzada de personas, se ordenen, ejecuten o cometan con posterioridad a la entrada en vigor de la presente Convención”.</p>			

Instrumento	Enmienda al Párrafo 2 del Artículo 43 de la Convención sobre los Derechos del Niño.			
Adopción	12-dic-1995	Firma de México	–	Tipo de instrumento
Inicio de vigencia	18-nov-2002	Aceptación de México	22-sept-1997 (Aceptación)	Derechos Humanos (Int)
Observaciones				

Instrumento	Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.			
Adopción	7-junio-1999	Firma de México	8-jun-1999	Tipo de instrumento
Inicio de vigencia	14-sept-2001	Aceptación de México	25-ene-2001 (Ratificación)	Derechos Humanos (Reg)
Observaciones				

Instrumento	Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.			
Adopción	6-oct-1999	Firma de México	10-dic-1999	Tipo de instrumento
Inicio de vigencia	22-dic-2000	Aceptación de México	15-mar-2002 (Ratificación)	Derechos Humanos (Int)
Observaciones				

Instrumento	Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Participación de Niños en Conflictos Armados.			
Adopción	25-may-2000	Firma de México	7-sept-2000	Tipo de instrumento
Inicio de vigencia	12-feb-2002	Aceptación de México	15-mar-2002 (Ratificación)	Derechos Humanos (Int)
Observaciones	Al ratificar el Protocolo, el Gobierno de México formuló la Declaración Interpretativa siguiente, referida al Artículo 3 (2) del Protocolo: “El Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos al ratificar el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Participación de Niños en Conflictos Armados, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 25 de mayo de 2000 considera que la responsabilidad que pueda derivar para los grupos armados no gubernamentales por el reclutamiento de menores de 18 años de edad a su utilización en hostilidades corresponde exclusivamente a dichos grupos y no será aplicable al Estado mexicano			

como tal, el que tendrá la obligación de aplicar, en todo momento, los principios que rigen al derecho internacional humanitario”.

Instrumento	Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de Niños en la Pornografía.			
Adopción	25-may-2000	Firma de México	7-sept-2000	Tipo de instrumento
Inicio de vigencia	18-ene-2002	Aceptación de México	15-mar-2002 (Ratificación)	Derechos Humanos (Int)
Observaciones				

Instrumento	Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.			
Adopción	18-dic-2002	Firma de México	23-sept-2003	Tipo de instrumento
Inicio de vigencia	22-jun-2006	Aceptación de México	11-abr-2005 (Ratificación)	Derechos Humanos (Int)
Observaciones				

Instrumento	Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.			
Adopción	13-dic-2006	Firma de México	30-mar-2007	Tipo de instrumento
Inicio de vigencia	3-may-2008	Aceptación de México	17-dic-2007 (Ratificación)	Derechos Humanos (Int)
Observaciones	México formuló la siguiente Declaración Interpretativa: “La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 1o, establece que: ‘(...) Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas. Al ratificar esta Convención los Estados Unidos Mexicanos refrendan su compromiso a favor de la promoción y protección de los derechos de los mexicanos que sufran alguna discapacidad, tanto aquellos que se encuentren en territorio nacional como en el extranjero. El Estado Mexicano reitera su firme compromiso de generar condiciones que permitan a toda persona, a desarrollarse de modo integral, así como ejercer sus derechos y libertades plenamente y sin discriminación. Consecuentemente, con la absoluta determinación de proteger los derechos y la dignidad de las personas con discapacidad, los Estados Unidos Mexicanos interpretan el párrafo 2 del artículo 12 de la Convención, en el sentido de que en caso de			

conflicto entre dicho párrafo y la legislación nacional habrá de aplicarse –en estricto apego al principio *pro homine*– la norma que confiera mayor protección legal, salvaguarde la dignidad y asegure la integridad física, psicológica, emocional y patrimonial de las personas.”

Instrumento	Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.			
Adopción	13-dic-2006	Firma de México	30-mar-2007	Tipo de instrumento
Inicio de vigencia	3-may-2008	Aceptación de México	17-dic-2007 (Ratificación)	Derechos Humanos (Int)
Observaciones				

Fuente: Elaboración propia con base en: *Tratados Vigentes Celebrados por México (1836-2009)*, Secretaría de Gobernación y Secretaría de Relaciones Exteriores, 2010, disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx> (consultado el 8 de mayo de 2011).