

ASPECTOS DE LA ARMONIZACIÓN A NIVEL ESTATAL *

Sergio Escamilla **

Tenemos que entender que los derechos no son únicamente un asunto de legislación y de aplicación de la ley. De hecho, si hay la necesidad de aplicar una ley de coerción o de castigo a los infractores es porque algo no nos permite seguir con los buenos usos y costumbres de una sociedad. El ideal de toda sociedad es aplicar en lo menos posible ese tipo de castigos, en la medida en que la sociedad sepa comportarse y seguir las leyes y reglas de convivencia. Para esto hay que entender que los derechos humanos van más allá de la cuestión legislativa, es una cuestión cultural, organizacional y administrativa. Hay muchos planos en los que se puede evaluar la situación de los derechos humanos.

Otra cosa que tenemos que entender es que en nuestro país tenemos una estructura organizativa como sociedad nacional diferente de otros países. Eso nos da ciertas particularidades para hablar de esta aplicación de los derechos humanos como pudiéramos hablar de cualquier otro tipo de ley o legislación.

Empezaré tratando el tema de lo que son los derechos humanos dentro de una entidad federativa. Para poder entender nuestra dimensión como Estado –como parte del pacto federal en un país de cien millones de habitantes, de dos millones de metros cuadrados– con particularidades para gobernarse, porque no es lo mismo que un pequeño país que pudiera ser similar en territorio y en población a uno de nuestros Estados. También trataré sobre la armonización, tanto legislativa, administrativa como política, tomando en cuenta el elemento cultural. Finalmente, analizaré algunos casos ilustrativos en otros países para compararlos y un poco contrastar con lo que nosotros pudiéramos hacer y hemos hecho en nuestro país pues no

* Ponencia presentada durante el Seminario La armonización de los tratados internacionales de derechos humanos en México, celebrado en Guadalajara, Jalisco, el 14 y 15 de abril de 2005.

** Profesor del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM).

solamente seguimos directrices del concierto internacional; también somos ejemplo para una serie de países en la comunidad internacional.

Nuestro país está organizado como una federación. Eso a veces se nos escapa de la conciencia porque siempre hemos vivido aquí; aquí nacimos, crecimos y pensamos que así es el mundo. Realmente cuando nos ponemos a analizarlo, hay países donde no es así; hay países centralistas, como Francia, que tiene departamentos y regiones y la ley es la misma en todas partes. Se aplica la ley de la misma manera, o al menos se pretende aplicar de la misma manera, aunque incurre en violaciones de derechos humanos y ha sido objeto de muchas críticas dentro de la Unión Europea precisamente porque es el país más pluricultural de Europa y se pueden dar más estas cuestiones de choques entre culturas, que es en lo que quisiera detenerme un poco más. Cuestiones como la inmigración ilegal: tienen un fenómeno similar con la gente de África del Norte al que ocurre con los mexicanos en los Estados Unidos.

Gran Bretaña, al ser un país centralista, es otro caso; las leyes son uniformes. Aunque marcado por la tradición consuetudinaria del derecho de ir corrigiendo sobre la marcha la aplicación de la ley e ir modificando y adaptándose a la realidad del momento.

En términos generales, el federalismo lo que busca es circunscribir la administración, el ejercicio político y la asistencia de servicio a la sociedad, al mismo tiempo que el control social para beneficio de la misma población en Entidades más reducidas, con ciertas facilidades para su manejo. No solamente en cuanto al número de habitantes, sino también por la extensión territorial. De hecho, basta recordar que a México, entre otros muchos factores que le hicieron perder gran parte de su territorio, fue por la falta de control que se pudiera ejercer sobre las provincias alejadas del centro. De manera que en el pacto federal lo que se busca es que sean las entidades particulares las que ejerzan ese control y servicio a la comunidad en términos de gobernancia. El otro aspecto sería el de la población. En un número considerablemente más pequeño, en principio se presenta cierta facilidad, al menos en la teoría, para tener esta aplicación correcta de las leyes. Es decir, este es el espíritu de la estructura federada. La contra parte es que hay diferencias. Casi siempre se nos olvida que estamos en un país muy diverso culturalmente. No todos los mexicanos tenemos el mismo origen ni la misma cultura. Con varias decenas de grupos indígenas y aun dentro de la población urbana, hay marcadas diferencias entre el norte y el sur.

Este fenómeno se da también en términos de desarrollo. La estructura federal ha buscado que sea más sencillo el ejercicio de gobierno en un país tan grande y diverso como el nuestro. De tal manera que, cuando el ciudadano recurre a instancias públicas, tanto del gobierno, como a otras instancias o actores en estos conflictos de derechos humanos –las mismas comisiones estatales de derecho humano– no tenga que recurrir a una entidad central, sino que dentro de su misma Entidad haya alguien que vele por sus intereses.

Dentro de un plano general de nuestra organización, es administrativa y prácticamente más fácil en comparación con un país centralista en donde todos los procedimientos tienen lugar en un sitio lejano y poco sensible, en muchas ocasiones, a las problemáticas locales, sobre todo en aspectos de cultura. Sin embargo, hay otra desventaja en cuanto a una jurisprudencia ambigua donde se duda de la competencia estatal o federal. Esto compete a las entidades locales, esto a las entidades federales. O bien, en donde existe una limitante para el ejercicio del poder local que demande la intervención de la entidad federal. Un ejemplo claro es el de Ciudad Juárez.

Vamos a suponer que tenemos dos sistemas legales, de hecho tenemos dos sistemas legales. El federalismo permite la imposición de dos niveles casi constitucionales de instrumentos para la protección de los derechos, es decir, las instancias locales y las instancias federales. Estos instrumentos adoptados por las Entidades federativas, en algunos casos, contienen derechos que no son garantizados por la Constitución federal y por lo mismo presentan una protección diferente –hay una falta de compatibilidad o armonización-. Este problema se da en los países que tienen una estructura federal, no necesariamente en México; son los problemas más comunes a los que se enfrentan al momento de encontrar esta compatibilidad en la legislación, el ejercicio y la aplicación de la ley. Esas entidades federadas pueden experimentar alguna protección de derechos diferente y muchas veces, muy desigual respecto de otras entidades. De la misma manera en otras áreas en donde el ejercicio de algunas prácticas es autónomo y no hay una interpretación igual de la ley en las Entidades, aunque la ley sea federal. Sin embargo, uno de los aspectos positivos es que esas experiencias positivas pueden dar cabida a la aceptación o al seguimiento por parte de otras Entidades federativas. Aunque el más serio revés al federalismo, en protección de derechos,

descansa en el hecho de que es considerablemente complicada la implementación y la ratificación por parte de los Estados, de las convenciones internacionales firmadas por parte del Gobierno federal. Más que a la legislación, me refiero a la práctica, porque es ahí donde se encuentran obstáculos; por eso es tan importante la parte cultural, la parte de usos y costumbres de una sociedad, ya que si no se contempla, no tiene caso que las leyes estén ahí.

El cierre de los tratados internacionales viene junto con un paquete federal que se añade o se suscribe a un acuerdo internacional en el que los puntos de desconocimiento, de falta de permeabilidad, de ajuste o actualización por parte de las Entidades federativas, es lo que constituye el mayor de los atrasos. Es una responsabilidad de la ley local adaptarse y aplicar este tipo de ajustes o actualizaciones en sus prácticas cotidianas.

En términos de centralización de la protección constitucional de los derechos, se ve en algunos casos transferido el poder de decisión de los poderes electos por los cuerpos elegidos por el pueblo, hacia las entidades federativas o hacia los cuerpos judiciales. Es decir, el Ejecutivo firma un tratado internacional; lo turna para su ratificación, pero después esa aplicación va a dar a los juzgados o a los congresos locales. Lo positivo es que todos los poderes están compartiendo la responsabilidad sobre la aplicación de dicho tratado.

Sin embargo, los resultados no son siempre exitosos, como el caso de Australia que como Federación firmó un tratado sobre los términos y condiciones del comercio en la cuenca del Pacífico, dentro del seno de APEC, hace unos tres años. La firma de tratados que se hacen desde un plano Federal, luego son turnados a otros Poderes, ya sea a nivel federal o estatal y ahí es donde se entorpece el asunto, donde no hay un seguimiento por parte de los Ejecutivos locales para continuar con esa práctica que ya se adoptó internacionalmente.

En términos de armonización, la percepción no debe ser susceptible de variaciones dentro del territorio o de un Estado en particular. Sin embargo, eso es lo que ocurre muchas veces en los estados federados. Alemania puede ser un buen ejemplo de esto, que es un Estado federal muy atomizado, con grandes diferencias, no solamente en la legislación sino en la práctica misma, o en el ejercicio de atribuciones entre provincias.

Por eso mismo, un cuestionamiento sobre cómo podemos hacer de una manera más sencilla en un Estado que está constituido al estilo

federal, como el nuestro, con esas diferencias, ventajas y desventajas que representa. Esto va en muchas ocasiones contra los objetivos de la diversidad y el pluralismo que cobija el federalismo. Es decir, se hace un tratado internacional y se aplica para todos de manera igual. Un punto en contra es que algunas entidades tienen una variación étnica, lingüística, cultural, normativa y de usos y costumbres diferentes a las demás.

En nombre de la protección de los derechos se imponen a las Entidades federadas, las cortes federales, normas y estándares que limitan su margen de toma de decisiones en el ejercicio de estos poderes constitucionales. Esa es una de estas limitantes. Sin embargo, esa implementación de los derechos llama hacia un balance de los intereses que tiene que tener en cuenta el contexto de acuerdo a las entidades que forman parte del pacto federal.

Es un problema el cómo distribuir las atribuciones y el poder entre las Entidades para que guarden al mismo tiempo concordancia y sea respetada esa individualidad, con características propias que debe tener por su gente, historia, geografía y tantos otros elementos.

Voy a presentar un par de casos acerca de cómo otros países buscan, qué problemas han tenido enfrentándose a esta cuestión del federalismo y en la aplicación de los derechos humanos o de las legislaciones internacionales al respecto. Por una parte, está la Federación rusa, atomizada después de la guerra fría, en donde –desgraciadamente para ellos– en un país tan grande y tan multicultural, que va desde Europa hasta el océano Pacífico, hay un sinnúmero de lenguas, de etnias, de culturas, de creencias religiosas y de tantas otras cosas. Mientras en esa Federación rusa, por tantos años de historia de gobierno centralista, su Constitución está presente en todos esos elementos, no es la misma situación en muchas de las Constituciones de las demás repúblicas de dicha Federación. El ejemplo más conocido es el de Chechenia, en donde además de otros problemas políticos en la región, inclusive de orden internacional, no han podido separarse en cuanto a su legislación y sus prácticas de lo que es la gran Rusia. Se enfrentan a lo mismo que nosotros nos enfrentamos, en donde el tema es qué hacer en una Entidad federativa.

Nosotros lo podemos cuestionar desde nuestra perspectiva, es decir, cómo hacer para tener una armonización con una legislación nacional que a su vez tiene que estar armonizada con estándares internacionales y al mismo tiempo mantener una identidad propia.

Hay otro caso muy interesante, el de Bélgica, que también es una federación. Ese pequeño país tiene tres regiones. Es un país un poco más pequeño que el Estado de Michoacán. Una de las cosas que están haciendo para armonizar la legislación en derechos humanos es optar por una segunda opción de federalismo. No es un federalismo como el de Canadá, Estados Unidos, México o Australia, que es un federalismo territorial. Es un federalismo comunitario.

Pero qué hacer en un país, en donde en un mismo territorio conviven personas de diferentes extracciones, donde cada uno tiene sus propios usos y costumbres, sus perfiles culturales, y que va a demandar diferentes derechos e interpretaciones de lo que pudiera ser una ley general para el país. O, en el caso de Bélgica, para la Unión Europea. Por eso decía que tiene una doble pertenencia federal, por una parte una provincia belga pertenece al Pacto Federal belga, y por otra parte, Bélgica pertenece a su vez, a lo que se está estableciendo como un Pacto Confederado, que busca ser federado, una Europa unificada. Simplemente tienen una legislación propia para cada una de esas comunidades, independientemente de dónde estén ubicadas.

Nuestra Constitución, en un extracto dice: “*Reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y la solución de sus conflictos internos, sujetándose, por supuesto, a los principios generales de esta Constitución; respetando las garantías individuales, los derechos humanos y mantener relevante la dignidad y la integridad de sus miembros.*” Es decir, de alguna manera ya existe esta idea de ese federalismo comunitario, que al mismo tiempo tiene como problema encontrar el punto de equilibrio. En qué momento esto debe mantener las particularidades de cada región, de cada comunidad o de cada Estado y en qué momento debe circunscribirse a lo que es el Pacto Federal, que nos identifica como nación mexicana. Ese es, finalmente, el gran dilema.

En conclusión, el asunto de los derechos humanos es un asunto de gobernanza y de gobernabilidad. Existen grandes esfuerzos para involucrar a la sociedad civil y a los diferentes actores de la sociedad en la participación del análisis de lo que está ocurriendo. Entendamos la gobernanza como

el ejercicio del poder que la autoridad tiene para proteger a sus ciudadanos de sus mismos ciudadanos. Ahí es donde se dan momentos en los que es muy fácil caer en violaciones de derechos humanos. Pero los mismos ciudadanos tienen que estar de acuerdo y apoyar al Gobierno en esas prácticas de control social. Hay que armonizar, no sólo entre Estados o México con el resto del mundo, sino también armonizarnos nosotros internamente, entre los diferentes actores que formamos parte de este país.