

LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS.
LA POLÍTICA DE ESTADO Y LOS MECANISMOS
INTERNACIONALES*

Ricardo Sepúlveda Iguíniz

A continuación quisiera plantear algunas ideas sobre cómo el gobierno federal, y en concreto la Comisión de Política Gubernamental en materia de Derechos Humanos, visualiza y entiende dos elementos: la política del Estado y la protección de los derechos humanos, especialmente a través de los mecanismos internacionales. Este seminario es un esquema de análisis que da oportunidad no sólo de plantear los aspectos teóricos sino también de hacer referencia a algunos procesos más concretos, más prácticos, que este Gobierno ha iniciado y que reflejan una forma de ir incorporando efectivamente esos mecanismos de protección dentro de nuestras políticas de Estado.

La reunión en la que nos encontramos es una manifestación de lo que significa entender un tema con carácter transversal como es el de los derechos humanos, a partir de un enfoque de política, no sólo de gobierno sino de política de Estado, en primer lugar, por el hecho de estar en el marco de una comisión intersecretarial. Haber creado una comisión intersecretarial para atender el tema de los derechos humanos ha sido hasta ahora el mejor modo de alcanzar una coordinación amplia e integral. En segundo lugar, esta reunión se sostiene en el marco de un diálogo cercano y directo entre las organizaciones de la sociedad civil y el Gobierno. Eso también es la manifestación de una política de Estado, ya que no se puede concretar ni se puede crear una política de ese tipo mientras no exista una participación efectiva y real de la sociedad civil.

* Intervención del Jefe de la Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación durante el Seminario sobre Instrumentos de Protección Regional e Internacional de los Derechos Humanos, Mayo de 2004, Tlatelolco, D. F.

Por otra parte, también debe destacarse que en esta reunión están representadas la mayoría de las dependencias de la Administración Pública Federal. Todo eso es un reflejo práctico de lo que es empezar a construir una política de Estado en materia de derechos humanos. Quizá falta un elemento, el carácter nacional que ésta debe ir adquiriendo. México es un gran mosaico, no sólo de colores y geografía, sino también de problemáticas en materia de derechos humanos que requieren atención. Esta es la contextualización y el reconocimiento a quienes han organizado desde su origen, hace ya varios años, esta idea.

Para embonar esos dos elementos, el de una política de Estado y el de la protección de los derechos humanos, se requiere introducir dos nuevos elementos que han estado presentes en la evolución del reconocimiento y la protección de los derechos humanos a nivel nacional e internacional; estamos viviendo un doble momento de codificación de los derechos humanos. Ese movimiento, que es muy claro a nivel internacional, está teniendo cabida y concreción dentro de nuestro ámbito nacional.

En México nos hallamos en el proceso de lograr una mayor codificación, incluso constitucional, de los derechos humanos. La codificación es una manera de dar concreción jurídica a los derechos humanos, en este caso, y en general a las instituciones. Es una forma de hacerlos efectivos. Un derecho que no está realmente codificado pone en entredicho su verdadera categoría de derecho.

En segundo lugar, el otro elemento que se necesita introducir es el de la internacionalización de los derechos humanos. La internacionalización es perfectamente congruente con la naturaleza de estos derechos, con su índole. Se trata de un esquema de protección, de aseguramiento de un mínimo de protección para esos derechos, que ha sido aceptado también a nivel de nuestro derecho interno.

Estos procesos de codificación y de internacionalización están encaminados hacia la efectiva protección de los derechos humanos. Esos dos pilares del proceso se tienen que enfocar hacia nuestro interior ¿Qué pasa en México en el momento presente? ¿Cómo se aterrizan estos procesos de codificación e internacionalización en términos de lograr una mayor protección?

Este seminario, finalmente, se estructura en torno de un problema. Nos hemos reunido aquí porque conocemos y reconocemos un problema y estamos buscando lograr avances. Ese problema es alcanzar una

mayor efectividad en la protección de los derechos humanos por medio de los mecanismos internacionales. Quiere decir que no lo hemos logrado del todo o que tenemos serias carencias en ese sentido. Partiendo de esa base, hemos de buscar cómo lograr esa efectividad a partir de una verdadera política de Estado. Eso no es tampoco un mero problema general, sino que existen dificultades muy concretas. Quienes trabajamos en la defensa y protección de los derechos humanos, nos encontramos con una serie de dificultades que impiden la aplicación efectiva a nivel nacional de todo el sistema de protección de los derechos humanos. En ese contexto, existen tres campos en los que la protección de los derechos humanos tiene que ser fortalecida y mejorada.

Un primer campo es el de las modificaciones estructurales o fundamentales de nuestro sistema jurídico, especialmente el constitucional. En ese campo lo que encontramos es la necesidad de dotar de eficacia –y subrayo– jurídica a las resoluciones de los organismos internacionales. Se señala eficacia porque no es un problema de validez, ya que sin duda esta última no está puesta en entredicho. La validez de las resoluciones de los organismos internacionales a los que México se ha adherido está fuera de toda discusión. Lo que falta es ese otro elemento que también deben tener las normas jurídicas, es decir, la eficacia. Existen distintas fórmulas, que hoy por hoy están en camino, incluso traducidas ya en iniciativas de reforma constitucional, que buscan por dos vías proporcionar eficacia a las resoluciones de los organismos internacionales.

En primer lugar, algunas mediante el otorgamiento de mayor jerarquía a los tratados internacionales en los que se sustenta el reconocimiento de jurisdicción de esos organismos. En segundo, otorgando a los derechos humanos reconocidos a nivel internacional un reconocimiento constitucional de igual jerarquía que el de los derechos fundamentales de nuestra Constitución. Sin duda, para alcanzar una verdadera eficacia de los organismos internacionales y sus resoluciones, no basta sólo con reconocer su jurisdicción formal; es necesario, también, que exista un reconocimiento del contenido de esas resoluciones, que siempre versan sobre derechos humanos. Por eso considero que son dos los caminos que llevarán a fortalecer la eficacia de esas resoluciones.

El segundo ámbito al que quiero referirme no es ya al de las modificaciones constitucionales o más sustanciales, sino al de las adecuaciones a nivel de las estructuras operativas o administrativas.

Modificar las estructuras desde su nivel más alto es sin duda un primer paso, sin embargo, hay que pensar también en las adecuaciones operativas más cercanas a la funcionalidad de las instituciones, para que lo que exista como una disposición general también pueda tener aplicabilidad concreta. Considero que este es un segundo campo, menos revisado, menos estudiado, que debe ser parte fundamental en las tareas de fortalecimiento de la eficacia de las resoluciones de carácter internacional.

El tercer punto al que quiero referirme es al proyecto común en el que todos estamos involucrados: el Programa Nacional de Derechos Humanos. Este instrumento es, en primer lugar, una apuesta de todos, no sólo del gobierno, sino de las organizaciones de la sociedad civil –con la colaboración de las instancias internacionales–, enfocada a crear una política de Estado no únicamente discursiva sino traducida en políticas públicas de carácter nacional.

Consideramos que la integración de los dos elementos que se han planteando, la protección y la política de Estado, puede encontrar un cauce –no el único– en el Programa Nacional de Derechos Humanos. Si se hace una revisión del modo en que el programa fue aprobado por esta comisión intersecretarial, se encontrarán dos componentes que pueden tener una referencia muy concreta.

El primero es el de la armonización, en el que cabe esa adaptación no sólo de los grandes principios constitucionales, sino de nuestra operación más cotidiana. El segundo es el de las políticas públicas, no sólo a partir de los cambios más fundamentales sino de las políticas de gobierno que se traducen en programas concretos, mismas que en su enfoque de derechos humanos deben tener cabida, es decir, ser recipientes adecuadas para el cumplimiento de las resoluciones internacionales, para que no suenen ajenas a la operación cotidiana.