

LA EXPERIENCIA DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL USO DEL SISTEMA INTERAMERICANO*

Sylvia Aguilera

Quiero agradecer a Juan Carlos Gutiérrez, Director del Programa de Cooperación, por la invitación que nos hizo para compartir algunas de las experiencias que como organizaciones civiles hemos tenido en la utilización de los instrumentos internacionales. Mi charla estará enfocada sobretudo a la experiencia en el uso del Sistema Interamericano.

La experiencia en el uso del Sistema por parte de las organizaciones tiene ya varios años. Los antecedentes de la utilización del Sistema tienen su origen en una necesidad que imperaba sobretudo en la década de los noventa, finales de los ochenta, a partir de una situación de autoritarismo, represión e impunidad en nuestro país. Por lo tanto, nosotros decidimos acudir al Sistema Interamericano y denunciar las violaciones a los derechos humanos, para las cuales no encontrábamos alternativas de solución a nivel interno. Esa situación también se originó a partir de la falta de una institucionalización adecuada a nivel interno, sobretudo en el sistema de justicia, el cual si bien todavía no se encuentra reformado, está en proceso de reforma, y al menos ya está explícita la necesidad de ésta. Asimismo, en esos entonces –para poner antecedentes–, existía una nula relación entre el Estado y la sociedad civil.

Hacia el final de la administración de Ernesto Zedillo hubo algunos intentos para establecer el diálogo entre las organizaciones de derechos humanos y el gobierno, que fue cuando se creó la primera comisión

* Intervención de la Directora General de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos durante el Seminario sobre Instrumentos de Protección Regional e Internacional de los Derechos Humanos, Mayo de 2004, Tlatelolco, D. F.

intersecretarial en materia de derechos humanos. Esa comisión estuvo mucho más enfocada a atender temas amplios y generales de derechos humanos; sin embargo, con relación a los casos concretos había una atención nula. Incluso, antes de la administración de Vicente Fox, nuestra experiencia en términos de las audiencias con la Comisión Interamericana era también casi nula, porque al Estado no le interesaba participar en las mismas.

Frente a esa situación, existía la necesidad de disponer de un apoyo proveniente del exterior para denunciar y frenar la situación de violaciones de los derechos humanos en nuestro país. La forma como accedimos a la Comisión Interamericana fue, en un principio, a través de los casos individuales enfocados principalmente a violaciones de derechos civiles y políticos. Los casos que hemos trabajado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ejemplifican situaciones generalizadas de violaciones de los derechos humanos y situaciones de extrema gravedad. Algunos ejemplos sobre situaciones generalizadas los podemos encontrar en el caso del General Gallardo o el de las mujeres asesinadas o desaparecidas en Ciudad Juárez; entre los ejemplos de casos de extrema gravedad están: el del Ejido Morelia, el de los campesinos asesinados en Aguas Blancas y el de las mujeres indígenas que sufrieron violaciones sexuales por parte del ejército en el marco del conflicto armado en Chiapas.

Lo que se pretendía, y todavía forma parte de nuestros criterios, era llevar casos que pudieran repercutir también en otras situaciones a nivel interno. Por medio de la presentación de esos casos fuimos aprendiendo. Evidentemente, a través de la presentación puntual de los casos las organizaciones fuimos desarrollando diversos criterios y formas de trabajo.

En este sentido, entre las estrategias que utilizamos para fortalecer los casos individuales presentados ante la Comisión Interamericana está la realización de acciones complementarias, como conseguir la intervención de organizaciones internacionales que pudieran adoptar, de alguna manera, los casos, como pueden ser Amnistía Internacional, CEJIL, que desde el principio siempre estuvo acompañando la presentación de los casos, la Federación Interamericana de Derechos Humanos, y Human Rights Watch. Tenemos varios casos, muy ejemplificadores que fueron adoptados por esas organizaciones, lo cual les dio una relevancia mayor, ya que la promoción y denuncia no sólo se hacía a nivel

nacional y en el marco de la Comisión Interamericana, sino también a través de las acciones de movilización social que se llevaban a cabo a nivel internacional por medio de esas organizaciones.

Otra de las estrategias que también utilizamos fue combinar, de alguna manera, los casos específicos o las situaciones que representaban, y la utilización de los mecanismos de Naciones Unidas. Les puedo mencionar como un ejemplo el caso del General Gallardo, en el que la Comisión Interamericana emitió el informe 51; ese mismo caso también lo presentamos ante el grupo de detención arbitraria de Naciones Unidas, que se pronunció al respecto, lo que fortaleció muchísimo nuestra postura y permitió la liberación del General.

Otro de los casos que tenemos muy claramente trabajado en ambas instancias es el de las mujeres asesinadas y desaparecidas en Ciudad Juárez, en el que hemos trabajado de una manera *sui generis* en el Sistema Interamericano; porque no empezamos el trabajo a partir de los casos individuales, sino a través de la documentación general y con la presencia de la relatora especial sobre derechos de las mujeres de la Comisión Interamericana. También se han logrado diversas recomendaciones por parte de algunos relatores y relatoras: por ejemplo, la de la relatora sobre ejecuciones extra-judiciales, o la del relator sobre la independencia de jueces y abogados; asimismo, también se presentó uno de los casos frente al mecanismo del CEDAW. Entonces, ésta ha sido la forma de fortalecer mucho más nuestro trabajo, tomando por supuesto las debidas precauciones para que no vaya a haber duplicidad en los casos, u otros errores. Desgraciadamente en Ciudad Juárez existen suficientes casos para que no exista duplicidad; por ser una situación sistemática hemos trabajado el tema a nivel de casos individuales, pero también a nivel de la situación general.

En los casos presentados ante la Comisión Interamericana, otra de las estrategias de trabajo ha consistido en la movilización social y mediática a nivel nacional e internacional. Recurro una vez más al caso del General Gallardo; incluso en éste, la familia promovió un comité de apoyo para la liberación del General, el cual tuvo un apoyo social y civil muy amplio en nuestro país y hubo muchísimas movilizaciones alrededor del comité que la familia promovió; que fue también parte importante para que en ningún momento decayera la presión para conseguir su liberación.

Es importante mencionar que actualmente existe una situación de trabajo distinta frente al Sistema Interamericano. Eso se ha dado porque, evidentemente, hubo un cambio y una apertura por parte del gobierno mexicano, eso es algo que nadie puede negar. La primera intervención del gobierno mexicano en la administración de Vicente Fox frente a la Comisión Interamericana tuvo como objetivo aceptar todos los informes que ésta había emitido anteriormente, y hacer un compromiso para cumplir cabalmente todas las recomendaciones que se hicieron. En ese proceso se abrió un espacio de negociación y diálogo con las organizaciones peticionarias, frente a los casos presentados en la Comisión Interamericana.

Además de esa situación, de un cambio en la postura del gobierno, a nivel nacional se estaba poniendo sobre la mesa la necesidad de hacer cambios estructurales para evitar que se siguieran cometiendo violaciones a los derechos humanos, que se habían cometido durante 70 años; en ese sentido, las organizaciones también empezamos a trabajar con las herramientas del propio Sistema Interamericano para impulsar los cambios estructurales a nivel interno. Eso se hizo tomando en cuenta las resoluciones de los casos individuales, pero también las recomendaciones que había hecho la Comisión Interamericana en su informe de 1998, después de una visita *in situ* que realizó en 1996. Es importante destacar que esas recomendaciones se retomaron en el diagnóstico que hizo el Alto Comisionado, que fue presentado en diciembre —a pesar de que fueron presentadas en 1998—, y la mayoría de ellas siguen siendo vigentes. Por parte de la sociedad civil es muy importante retomarlas porque hacen propuestas para cambios estructurales, sobretudo a nivel del sistema de justicia de nuestro país.

A través de la apertura de los procesos, empezamos a emplear las nuevas estrategias que el propio Sistema Interamericano nos permitía utilizar. Es decir, las organizaciones civiles mexicanas no solamente promovimos la realización de las audiencias por caso, sino también nos organizamos para solicitar audiencias temáticas. Hemos presentado diversas audiencias temáticas que han abordado los temas sobre la situación de tortura, de la impunidad, de los crímenes del pasado; sobre justicia militar y sobre radios comunitarias, entre otras. Utilizar las audiencias temáticas para impulsar que la propia Comisión dé seguimiento a su informe de 1998 ha sido una muy buena estrategia.

Otra de las estrategias que hemos utilizado es la de las relatorías que tiene el propio Sistema; de esa manera tuvimos en México la presencia de la relatora especial sobre los derechos de las mujeres; del relator para trabajadores migrantes y sus familias; también la del relator especial para México de derechos humanos, para que pudiera tener una visión más amplia de cuál era la situación en el país, creo que eso ha sido muy benéfico; también, en agosto del año pasado, tuvimos la presencia del relator especial para la libertad de expresión.

A partir de esa cierta apertura, el trabajo se ha enfocado muchísimo en la petición de medidas cautelares y provisionales, sobre todo porque anteriormente se solicitaban esas medidas, ya que no había ninguna relación con el gobierno, y éstas las tiene que poner en marcha el Estado. Ahora que hay una apertura mayor, también existe la posibilidad de que se pongan en marcha medidas cautelares y provisionales. Creo que las únicas medidas provisionales que tiene México son las del General Gallardo y Diana Ochoa; sin embargo, eso ha sido muy importante para frenar algunas posibles violaciones graves que se pudieran dar, sobre todo, en el ámbito de los defensores y las defensoras de derechos humanos que trabajan en los diferentes estados de la República. Eso es muy importante tenerlo en cuenta porque, en circunstancias graves, nos ha servido para frenar alguna situación que podía ser realmente lamentable.

En todo este proceso se han puesto en evidencia algunas debilidades que sería bueno tomar en cuenta, sobre todo para ver de qué manera las podemos convertir en cuestiones positivas, para que fortalezcan el trabajo y la utilización del Sistema Interamericano. Creo que algo que fue endeble, que quizá fue bueno en un principio pero débil después, fue que la consulta del diálogo para la puesta en operación de las medidas se dio sólo de manera bilateral entre peticionarias y gobierno. Consideramos que existe un nivel claro, en términos de cuestiones muy específicas, que tiene que llevarse a cabo únicamente de forma bilateral, sobre todo tomando en cuenta las necesidades de las víctimas. Sin embargo, lo negativo es que eso no ha abierto la posibilidad de insistir atizando el trabajo que hace el gobierno en materia de medidas cautelares e imponiendo en marcha ciertos indicadores sobre avances o necesidades, para que haya una real implementación de las mismas. Porque, evidentemente, no tenemos un marco jurídico adecuado que permita el cumplimiento efectivo de las medidas cautelares y las resoluciones de la Comisión Interamericana.

Junto con la falta de este marco jurídico adecuado, existe también una escasez de recursos económicos en las partidas establecidas para el cumplimiento por parte del Estado de las medidas y las reparaciones. También se presentan conflictos entre instancias de gobierno; en pocas palabras, se trasladan la responsabilidad sobre quién tiene que poner en marcha las medidas y, también, conflictos entre el gobierno federal y los gobiernos estatales. La mayoría de las medidas cautelares que tenemos son por cuestiones de riesgo en los distintos niveles de los estados y porque ciertas autoridades estatales pueden cometer alguna violación. Las medidas cautelares se dictan siempre hacia la federación; entonces, siempre existe una tensión muy fuerte entre gobiernos. Situación que de hecho, en la mayoría de las medidas, no hemos logrado resolver, porque los estados argumentan que son autónomos y no tienen que obedecer las medidas cautelares dictadas por una instancia internacional; o bien porque la federación no tiene mecanismos jurídicos para obligar a los estados a cumplir. Entonces, la implementación de éstas depende únicamente de la voluntad política que pueda tener un estado, no por obligación; creo que esa es una situación en la que tenemos que trabajar muy fuerte, al igual que en la falta de sistematización y evaluación de los procesos; sobretodo si se parte del hecho de que en México no ha habido una cultura y antecedentes en ese sentido, es necesario ir creando ciertas reglas al respecto. Debemos trabajar muy fuerte también en la falta de visión y sensibilidad frente a la situación de los defensores y defensoras de derechos humanos, ya que muchas veces lo que ha frenado una protección adecuada ha sido la deslegitimación de las víctimas; eso pasa porque no existe sensibilidad por parte de las autoridades respecto del trabajo que realizan los defensores de derechos humanos.

Otro punto de discusión que pongo sobre la mesa es el tema de la impunidad. Eso tiene que ver con la puesta en operación no sólo de las medidas sino de las resoluciones; en ese sentido, si bien hemos logrado alcanzar algunas cuestiones concretas positivas, me atrevería a decir que en el 90% de los casos, los responsables de violaciones de los derechos humanos señalados por la Comisión Interamericana no han sido llevados ante la justicia.

Eso también ha llevado a las organizaciones civiles a poner entre sus estrategias la necesidad de fortalecer el Sistema Interamericano. Sobre todo ahora que éste está en riesgo de ser debilitado, ya que muchos

países han estado violando sistemáticamente los derechos humanos y, de hecho, más allá de las resoluciones formales que salen de la OEA, sus acciones concretas son contrarias al propio Sistema.

Otras tareas prioritarias en las que debemos trabajar son: el asunto del presupuesto, porque es uno de los problemas más claros; pero también el de la implementación de resoluciones. En ese sentido, en toda la región, un número considerable de organizaciones civiles usuarias del Sistema estamos trabajando en la formación de una coalición internacional, cuyo objetivo en principio era sólo el fortalecimiento del Sistema Interamericano, sobre todo en el marco de la reforma al reglamento. Después, los objetivos de la coalición también han sido enfocados al problema del presupuesto, el cumplimiento de las recomendaciones, y la universalización del propio Sistema.

El problema del presupuesto podría parecer un tema menor, sin embargo, en realidad, si no logramos que el Sistema Interamericano tenga un presupuesto adecuado para su funcionamiento, sobretodo tomando en cuenta las nuevas necesidades que ahora tiene con las reformas a los reglamentos, se puede colapsar en pocos años, porque no va a tener ninguna posibilidad de trabajar con todos los casos que se presenten. Quiero darles unas cifras sobre el presupuesto que tiene la Comisión Interamericana, sin hacer alusión a la Corte, que son muy significativas. Para este año la Comisión Interamericana cuenta con un presupuesto de tres millones y medio de dólares, mientras que el presupuesto de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de este año asciende a 58 millones de dólares. Para que tengan claridad, nuestro sistema nacional tiene “ene” veces el presupuesto de la Comisión Interamericana, que trabaja para toda la región.

Otra forma de incidir en el fortalecimiento del Sistema se ha puesto en marcha por medio de la Asamblea General de la OEA, especialmente a través de las resoluciones en favor del Sistema, pero también —que sirve para asegurarnos que se adopten estándares internacionales en materia de derechos humanos, en los espacios de la OEA— por medio de la participación en conferencias especiales. Uno de los ejemplos más claros —y hay que reconocer que el gobierno mexicano hizo un trabajo bastante adecuado— fue la Conferencia Especial sobre Seguridad Hemisférica, que tuvo lugar en México en octubre del año pasado, en la que tuvimos un alto nivel de incidencia al asegurarnos que en la declaración sobre

seguridad se pudieran tomar realmente en cuenta los estándares interamericanos en materia de derechos humanos.

Para finalizar quiero mencionar los principales retos que enfrenta el gobierno mexicano en materia de derechos humanos, entre ellos están: cumplir con las resoluciones de los órganos de protección del Sistema; poner en marcha los instrumentos y retirar las reservas y declaraciones interpretativas; resolver los conflictos entre diferentes instancias de gobierno, a nivel federal y de los estados; también, fortalecer los mecanismos de diálogo con la sociedad civil. Quiero enfatizar sobre este punto, no olvidemos cuál es el objetivo de este seminario, en el marco de un acuerdo de cooperación: fortalecer el diálogo entre la sociedad y el gobierno para crear políticas públicas en materia de derechos humanos. Si bien existen mecanismos de diálogo entre la sociedad y el gobierno en materia de derechos humanos, existe un consenso bastante amplio en el sentido de que esos mecanismos no están siendo adecuados y de que la sociedad civil no está viendo resultados concretos; por lo tanto, entre los retos importantes del gobierno debe estar, también, fortalecer y transformar esos mecanismos, para que se adecuen a la realidad y logremos cuestiones concretas.

Algo que también pongo sobre la mesa es la necesidad de garantizar la participación de la Comisión Interamericana en el proceso de reformas y en el Programa Nacional de Derechos Humanos, porque al menos para la sociedad civil es la garante de que tenga un perfil distinto, lo que significa: el fortalecimiento del Sistema; la creación de estándares; asegurar que la postura de México sea favorable a la primacía de los derechos humanos; establecer mecanismos de consulta con la sociedad mexicana frente a las posturas que México asuma ante la OEA; pero también, el fortalecimiento y promoción de la participación de la sociedad civil de la región en las actividades de la OEA.

Retomando los estándares en materia de derechos humanos, termino con los retos de la sociedad civil, que son las tareas que nos quedan pendientes: desarrollar propuestas concretas en materias legislativas y de políticas públicas; presentar propuestas conjuntas y alternativas en el ámbito legislativo-administrativo; intercambiar experiencias, lo que me parece fundamental, porque todas las organizaciones hemos desarrollado experiencias distintas que nos pueden fortalecer para el trabajo en conjunto; y que la Comisión Interamericana pueda participar en el proceso de cambios estructurales y de políticas públicas en la materia.

Por último menciono los retos de la sociedad civil en cuanto a su tarea frente a la OEA que son: impulsar los espacios de participación y diálogo con los Estados; fortalecer las capacidades de incidencia a nivel regional; y lograr que más organizaciones puedan acercarse al Sistema Interamericano y al trabajo de la OEA. Esto, no sólo en términos de lo que pueden hacer a través de los casos, sino del conocimiento de los estándares, para que puedan ser realmente implantados internamente.