

RELATORÍA DE LOS PANELES DE DEBATES

Para efectos de hacer más útil la relatoría de los paneles y con el objeto de recoger de manera ordenada los planteamientos que se expresaron en dichos diálogos, éstas se dividen en tres partes: la primera es una breve presentación de los expositores y del objeto del panel; la segunda, recoge lo más relevante de las participaciones; y la tercera, busca ser una consideración conclusiva.

PANEL I

BALANCE DE LAS POLÍTICAS DE DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO

El primer panel de debate fue moderado por Mercedes Barquet, y contó con la participación de Miriam Morales, Rodrigo Labardini, Rodolfo Stavenhagen y Darío Ramírez.

El balance realizado en este panel se dio a través del análisis de los hechos ocurridos en los 10 últimos años, en los que se han dado avances y retrocesos en materia de política de derechos humanos. El objetivo del primer panel era

el de presentar un balance general del tema a fin de identificar dichos avances y retrocesos.

Dentro de los avances se mencionaron los siguientes:

1) Avances institucionales: Reconociendo el claro adelanto institucional habido en los últimos años, se hicieron mención a los siguientes hechos:

- a) la aceptación de la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) el 16 de diciembre de 1999;
- b) la apertura en México de la Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) el 1 de julio de 2002;
- c) la reforma constitucional del año 1999 que dotó de autonomía a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos;
- d) el Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México elaborado bajo la coordinación de la OACNUDH en 2003;
- e) la presencia de Relatores internacionales a partir de la década de los 90; y
- f) la elaboración de programas nacionales de Derechos Humanos (1998, 2004 y 2008).

2) Participación de la sociedad civil: En estos cambios, además de otros que no se mencionan, destaca la participación activa que han tenido las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) como motor de dichos avances. Uno de los hechos más relevantes a señalar es, por ejemplo, que las OSC impulsaron la instalación de la OACNUDH en México (2002) y trabajaron en conjunto con esta instancia internacional en la elaboración del Diagnóstico de la Situación de los Derechos Humanos en México, teniendo finalmente un papel sumamente relevante en la elaboración del Programa Nacional de Derechos Humanos de 2004.

3) Programas Nacionales de Derechos Humanos: En cuanto a los Programas de Derechos Humanos (PNDH), el análisis se centró en el PNDH de 2004, que pretendía ser un programa verdaderamente Nacional. Sin embargo, esto no se logró enteramente ya que no se obtuvo una efectiva partici-

pación del Poder Legislativo y del Poder Judicial, además de que tampoco se involucraron plenamente los órdenes estatal y municipal de gobierno. En realidad, se trataba de un programa gubernamental que buscaba acercar, a través de líneas de acción, a todos los poderes y a todas las autoridades. Uno de los apoyos fue la firma del Acuerdo Nacional por los Derechos Humanos, como un compromiso de las autoridades locales de implementar las políticas públicas de derechos humanos en sus entidades.

Una de las cuestiones positivas del PNDH (2004) que se señaló fue la elección de abrir su contenido a todos los temas, de modo que no hubo ninguna limitación durante su elaboración y pudieron discutirse todas las problemáticas. Este Programa pretendió ser la base de la Política de Estado de Derechos Humanos en México. De hecho, en la Introducción del mismo se dieron las bases sobre las cuales había que ir construyéndola.

Otro de los aspectos que se dificultaron en el Programa de 2004 fue la pretendida inclusión de la perspectiva de derechos humanos en todas las políticas públicas, la cual tenía como premisa que todos los servidores públicos tuvieran cierto conocimiento de derechos humanos para orientar las acciones del Gobierno hacia el reconocimiento, la garantía y la protección de los derechos humanos. Este planteamiento resultó ser poco efectivo, por lo que, en opinión de algunos de los panelistas, lo más acertado hubiera sido crear políticas de derechos humanos explícitas con una perspectiva intrínseca. Esto hubiera significado más efectivo en cuestiones de planeación.

En el marco de esta reflexión, se hizo alusión al caso de Canadá, en donde las políticas públicas de derechos humanos se centran casi exclusivamente en garantizar la igualdad y el derecho a la no discriminación.

Además de los avances señalados, siendo el tema del panel un primer balance, se resaltaron también los rezagos que se enfrentan actualmente en el tema de los derechos humanos, muchos de ellos son el resultado de haber vivido por años prácticas violatorias de los derechos humanos.

Dentro de estos rezagos se mencionaron los siguientes:

1) Falta de congruencia: La diferencia entre el activo papel del Gobierno Mexicano en el exterior, en el que cuenta con una significativa presencia formal en el tema de los derechos humanos, y el pobre desempeño al interior, donde existen graves rezagos y violaciones. Se recordó en esta parte que la apertura que se ha dado en los últimos años ha sido consecuencia de la presión internacional llevada a cabo por organismos, países y organizaciones

de la sociedad civil. México sigue siendo uno de los países con mayor repro- bación en los índices de evaluación internacional de protección de los dere- chos humanos, además de contar con un marco jurídico rezagado.

2) La ambigüedad en el discurso sobre la protección y garantía de los derechos humanos. Por una parte, el Gobierno dice que las cosas se están haciendo bien y que vamos avanzando; por la otra, las OSC denuncian los retrocesos sufridos en la materia.

3) Falta de diálogo con sociedad civil, si bien, y con las limitaciones señaladas, debe reconocerse que en la Comisión de Política Gubernamental en materia de derechos humanos se dio un incipiente diálogo. Existe una disparidad de versiones que, entre otras cosas, se debe a la ruptura de diálo- go entre el Gobierno y la sociedad civil. Un claro ejemplo de esto fue la ela- boración del informe de México para el Examen Periódico Universal (EPU) en el que no se dio la participación de las OSC y, por ello, las organizaciones decidieron presentar un informe alterno al oficial.

Al respecto se abundó en el sentido de que la responsabilidad de esta ruptura en el diálogo es responsabilidad del Gobierno, ya que es éste quien tiene la obli- gación de buscar la participación de las OSC y no al revés. Esta falta de búsque- da por parte de Gobierno se da, en buena medida, por la visión que, se tiene en algunos sectores gubernamentales, de que la participación social es un obstáculo para lograr el desarrollo e implementación de políticas públicas.

Además, esta ruptura del diálogo deriva en un empobrecimiento del con- tenido en la creación de estas políticas, ya que las OSC aportan un conoci- miento directo y una experiencia sobre derechos humanos que el Gobierno no posee ni puede tener.

4) La supresión de la FEMOSPP: Las desapariciones forzadas fueron men- cionadas como otro de los núcleos problemáticos en el desarrollo de los derechos humanos en el país. En el año 2001 se creó la Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado (FEMOSPP) con el objetivo de esclarecer los delitos del pasado, en el marco de la etapa de transición democrática en el que se encon- traba el país a raíz de la alternancia en la Presidencia de la República.

El antecedente de esta figura la encontramos en la Recomendación 26/2001 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en donde por

primera vez un órgano estatal reconoció la sistemática violación a los derechos humanos en décadas recientes como parte de una política de Estado. En dicha recomendación, se proponía llevar a cabo procedimientos aislados por la probable responsabilidad de delitos comunes; sin embargo, no se incluía realizar el análisis y la consignación de los responsables por crímenes de lesa humanidad.

Uno de los problemas que enfrentó el mecanismo fue la desatención a la voz de las víctimas: al consultar únicamente las fuentes oficiales se renunció a asumir un papel activo en el esclarecimiento de la verdad histórica.

Los resultados de la FEMOSPP resultaron insuficientes para las víctimas como para la sociedad en general ya que, limitados en parte por la deficiencia de la legislación, no se logró sancionar a ninguna de las personas señaladas como probables responsables en las más de 300 denuncias presentadas ante la Fiscalía Especial.

En vez de analizar las debilidades de la FEMOSPP y tratar de dotarla de mayores facultades y presupuesto para su fortalecimiento, el Ejecutivo Federal decidió dejar sin efecto el decreto de creación, declarando su desaparición en noviembre del 2006 mediante un acuerdo de carácter administrativo, que además no se publicó en el Diario Oficial de la Federación, es decir que no tuvo carácter oficial

En dicho acuerdo se delegan los asuntos pendientes de la FEMOSPP a la Coordinación General de Investigaciones, dependiente de la Subsecretaría de Investigación Especializada en Delitos Federales de la Procuraduría General de la República, la cual no se ha pronunciado sobre el futuro de los casos.

Aparte de la problemática planteada en este punto, la observación se amplió a señalar que en este campo se nota especialmente la falta de armonización del derecho interno con las normas internacionales, en particular respecto a la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas. Además, no se reconoció la competencia del Comité contra la Desaparición Forzada para recibir comunicaciones individuales, por virtud de lo cual se privó del acceso a la protección de las víctimas de estos delitos.

Esta problemática adquiere especial vigencia tomando en cuenta que siguen existiendo casos de desapariciones, entre las cuales se mencionó el de las dos personas del EPR desaparecidas durante este sexenio. El Gobierno entabló una mesa de negociación con el Ejército cuyo objetivo específico ha resultado infructuoso, ya que las dos personas no han aparecido con vida.

Sin embargo, ha dado como resultado que se hayan detenido los atentados y que exista una vigilancia de la actuación militar en la zona.

5) Persistencia de la tortura y detenciones arbitrarias: La tortura y detenciones arbitrarias en México siguen siendo una práctica sistemática en las acciones de impartición y procuración de justicia. Y aunque la prueba confesional dejó de ser “la reina de las pruebas” debido a la reforma constitucional, se continúa otorgando a las pruebas obtenidas por medio de tortura valor probatorio. En el actual marco jurídico mexicano no se regula la utilización de la fuerza por los órganos de seguridad, lo que implica un riesgo para el uso sistemático de la tortura. El uso por parte de la Procuraduría General de la República del protocolo de Estambul es positivo, pero no ha sido igual en los estados. Prueba de lo anterior han sido los pronunciamientos de relatores y organismos internacionales en el tema desde 1997, como es el caso de Human Rights Watch (HRW), que señala que en México no existe un solo caso de sentencia por el delito de tortura y sí, en cambio, la reiteración de recomendaciones de la CNDH en el tema. No obstante, uno de los panelistas destacó que en México se pueden identificar, conforme a un estudio hecho en la SRE en noviembre del 2006, 70 sentencias de tortura.

En este marco se mencionó otro rezago que es el hecho de que sigue existiendo una grave represión de la protesta social. Como ejemplos se señalaron 1) *Guadalajara (2004)*; 2) *Lázaro Cárdenas (2006)*; 3) *Oaxaca (2006)*; y 4) *Atenco (2006)*. El mayor problema es que el uso de la fuerza en México no se apega a las normas internacionales.

6) La reforma constitucional en materia de justicia penal (2007).

El mayor obstáculo para la vigencia de los derechos humanos en México está en la falta de un sistema de seguridad y justicia eficiente, pero además la reforma constitucional que se llevó a cabo en 2007 fue calificada como regresiva y violatoria de los derechos humanos. En ella se crea un régimen de excepción con relación a las garantías individuales básicas en el caso de la delincuencia organizada, además de violar el principio de igualdad ante la ley y debido proceso.

El arraigo, que se incluye en dicha reforma, va en contra del criterio que la Suprema Corte de Justicia de la Nación había sostenido, considerándolo inconstitucional por crear una situación jurídica de desprotección para el individuo, además de ir en contra de diversas convenciones internacionales.

7) Sistema de procuración e impartición de justicia: Se reiteró que la procuración e impartición de justicia es considerada quizá como el mayor obstáculo para el desarrollo de los derechos humanos en México.

Se necesita que el sistema de justicia se modernice y profesionalice en cuanto a la protección y garantía de todos los derechos humanos, pero en específico de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA), los cuales por criterios antiguos, que no tienen cabida en la realidad que actualmente se vive, no son objeto de justiciabilidad en los tribunales mexicanos.

En este marco, otro de los temas identificados como rezagos en materia de derechos humanos es el de la impunidad, que es consecuencia de diversas causas, entre ellas de la corrupción tanto de los Ministerios Públicos y la Policía como del Poder Judicial.

La impunidad es un lastre de carácter cultural que se encuentra enraizado socialmente.

8) La militarización: La militarización del país, llevada a cabo en los últimos años como una medida para combatir el narcotráfico, se ha convertido en otro de los grandes obstáculos.

Para comenzar, se consideró que el concepto de guerra para enfrentar el narcotráfico y el terrorismo es equivocado, ya que supone la aniquilación del enemigo, dando a entender una suspensión de derechos de facto.

Además, se comentó que el crecimiento de esas bandas es responsabilidad de quienes permitieron que la situación llegara a ese punto, ya que ahora para enfrentar un problema de mayores dimensiones se llega a sacrificar algunos de los derechos fundamentales para poder garantizar la seguridad de los habitantes.

Lo más grave es que algunos sectores de la sociedad civil están dispuestos a ver restringidos sus derechos y garantías sin que se llegue a distinguir que el tema de los derechos humanos no es contrario a la seguridad pública.

Esto nos lleva a otro de los planteamientos que más preocupan en el ámbito de los derechos fundamentales, ya que supone un retroceso directo en los avances logrados. Aquí la referencia fue sobre las diferentes iniciativas para el restablecimiento de la pena de muerte en el país. Sobre esto se mencionó la decisión del Congreso del Estado de Coahuila de votar a favor de presentar una iniciativa en el Congreso de la Unión para restablecer la pena de muerte para los casos de secuestro -también promovido el Partido Verde

Ecologista de México-. Lo anterior representa un gravísimo retroceso ya que la pena de muerte es a todas luces una práctica violatoria de los derechos humanos y además va en contra de los tratados internacionales que ha firmado México.

Otro aspecto a resaltar es, como en el caso anterior, el apoyo que reciben estas iniciativas por parte de ciertos sectores de la población, lo cual muestra la falta de arraigo de una cultura de respeto y promoción de los derechos humanos en los partidos políticos y en la sociedad en general.

9) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos: La actuación de la CNDH ha representado en los últimos diez años un retroceso en el ejercicio de los derechos humanos en México.

En los últimos siete años, la Comisión ha emitido un total de 180 recomendaciones que, por el presupuesto que cuenta (más de 73 de millones de dólares anuales) y por la situación de los derechos en México, no resultan una muestra de que se esté ejerciendo plenamente su mandato constitucional.

En sus procedimientos no induce a las autoridades a llevar a cabo la reparación del daño de los abusos que documenta.

En materia legislativa, la CNDH no ha promovido las reformas necesarias para prevenir violaciones futuras de los derechos humanos. De hecho, se ha opuesto a algunas reformas constitucionales en esta materia. Basta recordar que en la Constitución aún no hay un reconocimiento explícito de los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales firmados por México, o ante el hecho de que las personas extranjeras aún no cuentan expresamente a nivel constitucional con el derecho de audiencia en el procedimiento de expulsión del país.

La CNDH no ha hecho un uso abierto y doctrinario de su facultad de controversia constitucional (acción de inconstitucionalidad), en cambio, la ha utilizado de forma diferenciada: hizo uso de esta facultad en el caso de la despenalización del aborto en el Distrito Federal y no en otros casos como la Reforma Constitucional en materia penal. Lo anterior lleva a pensar que no hay procedimiento transparente en los casos que la Comisión va a defender, y parece más bien que se trata de decisiones arbitrarias de su dirigente.

En su actividad primordial la Comisión no se conduce con transparencia, no entrega ni difunde toda la información de los casos, no monitorea ni da seguimiento a las recomendaciones que emite, excluye a las víctimas de los

procedimientos de conciliación con las autoridades firmando acuerdos sin el consentimiento de los quejosos, y no está sujeta a un mecanismo de rendición efectivo.

En la elaboración del Programa Nacional de Derechos Humanos de 2004 se solicitó la participación de la Comisión en las discusiones, la cual se redujo a una mera presencia formal sin ninguna participación efectiva, llegando posteriormente a descalificarlo poniendo en duda la utilidad del mismo.

10) La politización del tema: La politización de los derechos humanos ha sido otra de las cuestiones que preocupan. A nivel internacional, la sustitución de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas por el Consejo se dio en buena medida porque la visión de los Estados en la materia se politizó demasiado. En nuestro país, la politización del tema debe atribuirse a la poca cultura que existe sobre los derechos humanos, pero también a la falta de consistencia y de conocimiento por la población y autoridades sobre la materia.

11) Mecanismos de seguimiento: Además de los problemas anteriores, existe un tema que sobrepasa la buena fe en los actores y es la falta de mecanismos de seguimiento en el orden jurídico. Algunas OSC han elaborado seguimientos a recomendaciones en algunos temas, como el realizado por la Academia Mexicana de Derechos Humanos (AMDH) sobre el informe que en materia de Derechos de los Pueblos Indígenas elaboró el Dr. Rodolfo Stavenhagen como Relator Especial de Naciones Unidas. La conclusión de la AMDH fue que no se cumplió con ninguna de las recomendaciones del informe.

Es necesario contar en México con un mecanismo que haga eficiente el sistema de protección de los derechos humanos y coadyuve al cumplimiento de las múltiples recomendaciones que ha recibido México de parte de organismos internacionales, de los mecanismos de Naciones Unidas y de las propias instituciones internas como lo es la CNDH.

Más allá de que en muchas de las reflexiones sobre los avances y las dificultades persistentes se encuentran planteadas algunas conclusiones parciales, la invitación que hizo la moderadora, y con la cual se diseñó el panel, fue la de hacer una valoración que trascendiera el listado específico de los avances y dificultades y tratara, en primer lugar, de dibujar algunas de las causas

que nos han llevado a la situación presente y que, en segundo lugar, permitiera encontrar algunas soluciones que nos dirijan hacia mejores escenarios de respeto a los derechos humanos en México.

Es claro que atacar los rezagos en particular resultó ser una de las conclusiones obligadas del panel. Sin embargo, también cabe afirmar que, aunque hablar de avances y rezagos lleva hacia una posición ciertamente neutral, puede decirse que el tono conclusivo de la valoración del panel se inclinó más hacia señalar un resultado deficitario, quizá no entre avances y rezagos, pero sí, entre lo que México necesita en su momento presente y lo que se ha conseguido en el tema.

Por otra parte, resulta también interesante señalar la reflexión que se hizo sobre la pertinencia de analizar con más detenimiento el impacto que están teniendo los Programas de Derechos Humanos. No tanto porque se quisiera poner en duda su utilidad, sino fundamentalmente porque la experiencia de falta de continuidad que se generó entre el PNDH de 2004 y el de 2008 resulta un dato negativo, máxime cuando el PNDH de 2008 abiertamente señala que el mismo no tiene como objetivo generar una Política Nacional de Derechos Humanos y se centra en ser un Programa del Ejecutivo.

Se señaló también, como otro de los retos en la materia, el implementar mecanismos eficaces de evaluación de las políticas y la continuidad de las mismas.