

PANEL II
BALANCE DE LA ACTUACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL
Y LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES EN LAS POLÍTICAS
DE DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO

Este segundo panel fue moderado por Alejandro Anaya, participaron Miguel Concha, Ramón Muñoz, Natalia Monti y Rosario Villalobos.

El panel tuvo por objeto realizar un análisis sobre el papel de la sociedad civil, particularmente de las organizaciones sociales en la creación de políticas públicas de derechos humanos, poniendo sobre la mesa qué tanto han podido pasar de la denuncia a la incidencia en el impulso de nuevas leyes y en el diseño e implementación de políticas públicas.

Los años de 1968, 1971, 1985 y 1988 son clave para México. La sociedad civil tuvo momentos importantes y cambios a partir de estas fechas. Durante este período destacan el movimiento estudiantil, la participación de la sociedad en los acontecimientos del terremoto de la Ciudad de México y la participación en las elecciones presidenciales.

Los hechos del “68” sirvieron para catalizar algunos cambios que ya se venían gestando. Puede advertirse que, a partir de entonces, se generó una conciencia social diferente; es la época en la que surgen los primeros movimientos de defensa de derechos humanos.

En 1985 surgen nuevas organizaciones que plantean demandas más específicas en relación con los DESCAs, como el derecho a la vivienda. Junto con éstas vienen otras exigencias democratizadoras.

Con motivo de las elecciones de 1988, se acentúan las demandas en materia de derechos políticos, los cuales no se veían reflejados ni en la ley ni en la práctica.

En 1990, la Comisión Interamericana resuelve una serie de casos que giran en torno a fraudes electorales y a la falta de legislación para ejercer el derecho al voto. El Partido Acción Nacional, junto con otras organizaciones y redes sociales, lucharon por la democracia efectiva, lo que derivó en una reforma electoral. Se impulsó la creación de organismos públicos de protección de derechos humanos, además de la apertura paulatina de los espacios en los organismos internacionales de estos derechos.

En 1992 se crea la CNDH, con lo cual se da un paso importante en la defensa y protección de los derechos humanos. Se puede decir que este paso fue fruto de una mayor conciencia social sobre el tema y de la participación que se venía gestando en los años anteriores. En esta parte del panel se mencionó que durante su evolución la CNDH no ha tenido la representatividad social que se esperaba y no ha cumplido en forma competente con su mandato.

A partir del levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en 1994, se inició la documentación de abusos y de violencia por parte del Estado que vuelve a poner a México en la lupa internacional. La sociedad civil exigió el respeto a los derechos humanos a través de la creación y organización de foros de denuncia.

Ese mismo año, el gobierno permitió la presencia de observadores internacionales en las elecciones.

En el sexenio de 1994 a 2000 se inició una apertura paulatina, pero aún parcial, del gobierno en el tema. Sin embargo, en ese mismo período se dieron graves violaciones a los derechos humanos, como los casos de Acteal y Aguas Blancas. En 1997 se da la visita del relator para la tortura, el cual emitió una serie de recomendaciones que hasta la fecha no han sido cumplidas.

Como en otras partes del mundo las presiones económicas han sido un factor para la apertura e implementación de ciertas medidas que han favore-

cido este avance. Un instrumento de especial impacto han sido los tratados comerciales que incluyen disposiciones en materia de democracia y derechos humanos, por ejemplo en el Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea (1996) existe una cláusula democrática y de respeto a estos derechos.

La presencia de la OACNUDH es otro hecho relevante. En 1998 la sociedad civil mexicana se presentó en Ginebra para solicitar supervisión y ayuda técnica para México. Esto provocó que el Gobierno mexicano pidiera asesoría técnica. Se firmó un acuerdo de intención en el año de 1999, y el 2 de diciembre de 2000, iniciando la administración de Vicente Fox, se firmó el acuerdo de cooperación técnica entre el Gobierno de México y la oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de Naciones Unidas, que en ese entonces era Mary Robinson.

A partir de la presencia de la OACNUDH, se han llevado diversas actividades bajo su auspicio, como la firma del Protocolo para Investigar la Tortura y el Diagnóstico de la Situación de los Derechos Humanos en México. En la elaboración del Programa Nacional se contó con su apoyo y con la participación de la sociedad civil.

El 10 de diciembre de 2004 se presentó el Programa Nacional de Derechos Humanos como base de la Política de Estado en la materia, no sujeta a los vaivenes políticos. Sin embargo, y a pesar de la intención de que el Programa fuera una base permanente de trabajo, su continuidad se cuestionó por la propia Administración Pública, apoyados en las limitaciones del Sistema Nacional de Planeación, que impide que se diseñen programas especiales de carácter transexenal. El Programa Nacional preveía algunos mecanismos para asegurar su continuidad, entre otros el Acuerdo Nacional por los Derechos Humanos con todos los Estados de la República, el proceso de certificación de los servidores públicos y el Comité Coordinador de Seguimiento y Evaluación en el que participaban las organizaciones de la sociedad civil.

Sin embargo, los resultados obtenidos no fueron los esperados. Durante la Administración del Presidente Fox se logró un voto de confianza por parte de organizaciones sociales nacionales e internacionales. Sin embargo, y a falta de resultados más de fondo, la situación se fue deteriorando. Digamos que en la opinión del panel, a pesar del buen inicio que se dio, al final del sexenio se sucedieron hechos que denotaron la falta de profundidad en los cambios. Sucedió graves acontecimientos como lo ocurrido en Pasta de Conchos, Atenco, Oaxaca y Lázaro Cárdenas, donde han aparecido movimientos sociales de reivindicación de los derechos humanos.

Un análisis de los hechos, como colofón de lo expresado en el panel, es que el momento actual necesita de la sociedad civil una nueva intensidad en sus acciones de presión, dirigidas a que se retome y profundice la promoción de los derechos humanos como política de Estado.

La presente administración llega en un momento coyuntural delicado, después de unas elecciones inciertas, y sobre esto se forja una lucha calificada de guerra contra el narcotráfico en donde la protección de los derechos humanos no parece ser un tema prioritario para el Gobierno en éste y otros campos de igual importancia para el país.

A pesar de estos hechos, no se pueden negar los avances de las OSC y de los Organismos Internacionales en la elaboración de políticas públicas.

Por otro lado, urge una reforma en materia de derechos humanos. Esta reforma debe lograr el reconocimiento constitucional de todos los derechos humanos, derechos específicos contenidos en instrumentos internacionales. Debe existir además claridad sobre los mecanismos de protección y las sanciones. En este tema, las OSC han trabajado activamente en la elaboración de la Propuesta de Reforma Constitucional presentada en octubre de 2007 ante las Comisiones Unidas de Derechos Humanos del Senado y Cámara de Diputados.

Uno de los señalamientos más enfáticos en el panel fue el relativo a mirar la participación social como un derecho, a la vez que una obligación. Las organizaciones sociales deben mantener un espacio de interlocución y las organizaciones sociales tienen el deber de buscar y presionar que existan los espacios de diálogo con el gobierno. Más allá de que es a éste a quien le correspondería abrir y mantener estos espacios, la sociedad civil es corresponsable de hacerlo. Tomando en cuenta, como se afirmó en el panel, la influencia que desempeña México en el escenario regional e internacional, es más importante la presencia de la sociedad civil en el tema. En la dinámica actual, la legitimidad de las organizaciones se enmarca también en su capacidad de generar diálogo con las instancias gubernamentales. Quien no habla con el Gobierno no puede tener resultados.

Desde otro ángulo, las organizaciones ejercen esta actividad, como se señaló repetidamente, como un derecho. Sin importar cuál sea la realidad de los derechos humanos, el diálogo tiene que asumirse como un derecho.

El panel sirvió para profundizar en la naturaleza del diálogo. La interlocución es un derecho en sí, y, por contrapartida, una obligación por parte del Gobierno. Para el proceso de diálogo público, es claro, se necesitan dos partes. Por la naturaleza de su función en este proceso, la iniciativa debe prove-

nir del Gobierno, y en el diálogo la actitud debe ser de permanente apertura, aceptando las críticas de la sociedad civil por duras o ásperas que resulten. Pero más importante que lo anterior es generar un proceso constructivo, donde las propuestas de la sociedad civil aceptadas por el Gobierno constituyan uno de los elementos sustanciales. Es muy importante que el Gobierno tome en cuenta que la iniciativa parte de él. El Gobierno debe estar revisando constantemente sus mecanismos de diálogo y de interlocución.

Un proceso que destaca como reto en el ejercicio del diálogo de las organizaciones sociales es el Examen Periódico Universal (EPU), ya que se trata del mecanismo fundamental del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas para promover la implementación de los compromisos internacionales a nivel interno. Las organizaciones sociales deben estar involucradas en el mismo y deben generar procesos de seguimiento a las recomendaciones que de aquí deriven.

Uno de los puntos de vista que se expresó desde el ángulo estratégico es que, cuando las organizaciones sociales abandonan el espacio de diálogo éste es ocupado por alguien más, como pueden ser organizaciones pro-gubernamentales, por ejemplo. El tema no es si los escuchan o no, el tema es estar ahí. En el caso de México los espacios ante Naciones Unidas han sido descuidados, no ha habido una verdadera estrategia conjunta ni a mediano ni a largo plazo. No hay mexicanos que no sean diplomáticos en el Consejo de Derechos humanos de Naciones Unidas. El reto es, entonces, diseñar una estrategia de mediano y largo plazo.

Otra idea expresada en el panel fue la responsabilidad que corresponde a la sociedad civil para apoyar a la OACNUDH en México, cuyo papel es crucial para el momento de los derechos humanos en nuestro país y cuyo potencial está aún por desarrollarse plenamente. Su labor ha pasado por momentos difíciles, por lo que se hace indispensable el acompañamiento en su trabajo para fortalecer su presencia en México.

Gracias a la participación de una panelista de Oaxaca, durante el debate se pudo abordar el “caso Oaxaca”, que en la historia mexicana reciente representa uno de los conflictos de mayor complejidad por el impacto que tuvo en los ámbitos social, político y económico; por la cantidad de actores sociales involucrados; y por la diversidad de derechos que entraron en colisión. Las lecciones que los hechos nos dejan son que la solución a un conflicto, por grave que sea, pasa por el tamiz de la participación social, y que cuando suceden casos en los que no es posible entablar procesos de diálogo es porque

no ha habido capacidad de las partes para buscar soluciones. En el caso Oaxaca, se señaló que también hubo, de parte de las organizaciones sociales de derechos humanos, ausencias importantes de participación para la solución del conflicto. Actualmente, se realizan importantes esfuerzos por capacitar a servidores públicos en materia de derechos humanos, pero queda pendiente el trabajo con sociedad civil.

Un balance del debate generado sobre el tema del panel llevaría a destacar dos ideas centrales y un tema de reflexión para su mayor análisis. Por una parte, la primera idea es que en esta última década el papel de las organizaciones de la sociedad civil en el avance de derechos humanos ha sido fundamental y su impulso ha sido el detonador de muchos de los procesos que han derivado en cambios y transformaciones.

Por otra parte, la segunda idea es que esta participación se hace ahora, igualmente o más necesaria, por las circunstancias de retrocesos en derechos humanos que se atraviesan y las amenazas que se presentan, además del hecho de que a partir del 2007 la apertura del Gobierno al diálogo con las OSC se ha limitado considerablemente. La lucha por abrir y mantener espacios de interlocución entre la sociedad civil y el Gobierno es uno de los temas prioritarios en la agenda actual de derechos humanos.

Finalmente, el debate en el panel sirvió para profundizar en el análisis del papel de la sociedad civil en los nuevos mecanismos que se han generado en el ámbito internacional frente al Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas; y en el interno, frente a las instancias de derechos humanos que se han creado en los últimos años. La tarea de priorizar el diálogo por encima de la confrontación así como de desarrollar la capacidad de propuesta por parte de las organizaciones sociales parecen ser las coordinadas del nuevo esquema para el impulso de la participación social.

Para completar el resumen del panel, cabría señalar el déficit de la presencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en el fomento del diálogo con la sociedad civil en los últimos diez años.