

LA EXPERIENCIA DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL USO DEL SISTEMA DE NACIONES UNIDAS*

Emma Maza

Agradezco la invitación a participar en este foro y la posibilidad de compartir la experiencia de trabajo que hemos tenido. Me enfocaré en la utilización que han hecho las organizaciones civiles mexicanas del Sistema de Naciones Unidas, con énfasis en lo que ha hecho el Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro Juárez” (Prodh).

Podría dividir la utilización del Sistema de Naciones Unidas en cuatro grandes rubros:

1. El que tiene que ver con el trabajo en Ginebra, ante la Comisión de Derechos Humanos y ante la Subcomisión de Derechos Humanos;
2. El que tiene que ver con el trabajo ante los mecanismos convencionales, que son los que vigilan el cumplimiento de los principales tratados de derechos humanos de Naciones Unidas;
3. El trabajo ante los mecanismos extra-convencionales, los relatores, los representantes del Secretario General y grupos de trabajo, entre otros.
4. Por último, el trabajo ante la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas.

Son cuatro rubros diferentes, voy a presentarlos muy sucintamente, con el trabajo que se ha hecho y los resultados que hemos obtenido. Finalmente,

* Intervención de la Coordinadora del Área de Relaciones Internacionales del Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro Juárez” (Prodh) durante el Seminario sobre Instrumentos de Protección Regional e Internacional de los Derechos Humanos, Mayo de 2004, Tlatelolco, D. F.

terminaré con una presentación sobre los logros más generales de ese trabajo y sus limitaciones.

1. Trabajo en Ginebra: Comisión y Subcomisión de Derechos Humanos

Menciono en primer lugar el trabajo en Ginebra ante la Comisión de Derechos Humanos. Si mal no recuerdo, la primera vez que asistimos a la Comisión fue en 1994, inmediatamente después del levantamiento zapatista. Creo que fue un momento importante porque hasta entonces en Naciones Unidas no se hablaba que en México hubiera un problema de derechos humanos. En Naciones Unidas el gobierno mexicano era el dueño del discurso de lo que pasaba en nuestro país. Con ese empezar a asistir a Ginebra, también comenzó a verse otra cara de México, que era desconocida para la mayoría de los que normalmente asisten a la Comisión de Derechos Humanos.

En el trabajo en Ginebra nos enfocamos en varias cosas:

- En la posibilidad de hacer presentaciones orales que tienen las ONG's con Estatus consultivo ante la ONU en diferentes puntos de la agenda. Hacer alguna presentación sobre el problema de derechos humanos específico en México, particularmente en el punto sobre la situación general de los países.
- En realizar sesiones informativas en el marco de la Comisión, que dura seis semanas. A media jornada de uno de los días que estuvimos allí, conseguimos un salón; había ponentes de México, de organizaciones internacionales, se invitaba a los relatores, se invitaba a los países que asistían a la Comisión y se presentaba la situación de los derechos humanos en México.
- Por último, tuvimos una experiencia interesante; en México durante mucho tiempo las organizaciones mexicanas solicitamos reunirnos con el Procurador, el Secretario de Gobernación, o el Presidente de la República, y jamás habíamos recibido una respuesta positiva; en Ginebra, nos reunimos con los Secretarios de Gobernación y de Relaciones Exteriores, que estaban haciendo alguna presentación; ahí sí les interesó reunirse con nosotros y con las

organizaciones internacionales, para hablar de los problemas de derechos humanos en México y refutar lo que pudiéramos decir.

Por otra parte, en el ámbito de la Subcomisión, el trabajo es más antiguo y no ha sido particularmente hecho por las organizaciones civiles de derechos humanos, sino por las organizaciones indígenas. En la Subcomisión sí hay un trabajo previo de asistencia sobre este tema. Entre los logros alcanzados en la Subcomisión están, por ejemplo, que en 1998 y 1999 hubo dos resoluciones en las que ésta manifestó su preocupación por la situación de los derechos humanos en México; ese fue un logro muy importante en cuanto que el Sistema se pronunció y ese pronunciamiento se utilizó para presionar al gobierno mexicano, para que cambiara la situación.

2. Trabajo con los Mecanismos Convencionales

En cuanto a los mecanismos convencionales, diversas organizaciones civiles hemos presentado informes sombra o informes alternativos.

-En 1997 presentamos informes al Comité contra la Tortura y al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, y asistimos a las sesiones en las que esos informes se revisaron y el gobierno mexicano fue muy cuestionado.

-En 1998 hubo un grupo de organizaciones que presentaron un informe alternativo ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, en el que particularmente el Prodh no participó.

-En 1999 se presentó un informe alternativo ante el Comité de Derechos Humanos que vigila el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, y ante el Comité de Derechos de los Niños, en el que la coordinación fue realizada por COMEXANI (Colectivo Mexicano de Apoyo a la Niñez); y ante el Comité de DESC.

Una parte del trabajo ante los mecanismos convencionales consistió en presentar informes alternativos; una vez que tuvimos el informe que presentó el gobierno, que nos enteramos que era público, que pudimos

pedirlo y tenerlo en nuestras manos, empezábamos a hacer los informes diciendo: “el gobierno dice esto pero en realidad lo que está pasando es esto”. Se elaboraron esos informes y participamos en las sesiones en las que se discutían. Con base en eso se logró que las conclusiones y observaciones de esos comités fueran más críticas hacia la situación de los derechos humanos en México, que tuvieran más información sobre lo que en realidad estaba pasando y que cuestionaran más al gobierno mientras estaba presentando sus informes.

En la Convención contra la Tortura se encuentra el Artículo 20, en el que se permite al Comité contra la Tortura hacer una investigación confidencial en países en los que se considera que la tortura pueda ser sistemática. En 1998 presentamos un informe confidencial ante el Comité contra la Tortura en el que proporcionamos una serie de casos, información de los mismos relatores, y razones a partir de las cuales argumentábamos que en México la tortura era sistemática. Así, a partir de 1998 se inició una investigación confidencial por parte del Comité contra la Tortura, que fue descalificada por el gobierno mexicano ya que no quería saber absolutamente nada de ese procedimiento confidencial. Sin embargo, fue retomada por el gobierno de Vicente Fox y continuó en el 2001. Después de considerar que había razones suficientes para pensar que en México existía tortura sistemática, hubo una visita de ese Comité; aunque está previsto que la visita sea confidencial, el gobierno aceptó que no lo fuera. Entonces, la visita fue abierta y en el 2003 se publicó el informe final, que normalmente también es confidencial y sólo se presenta un resumen, sin embargo, el gobierno aceptó que fuera publicado.

Yo quisiera leer, para recordar lo que ese Comité dijo en mayo del 2003, que la tortura en México es sistemática, y para concluir eso se basó en una opinión que expresó en 1993 y ratificó en el 2001, donde dice: “El Comité considera que sí hay práctica sistemática cuando parece que los casos de tortura notificados no son fortuitos, ni se han producido en un solo lugar, o en un momento concreto, y se observan en ellos elementos de hábito, generalidad, finalidad determinada, por lo menos en una parte importante del territorio del país”. De repente, asombra que en México, ante esta apertura que existe se diga: “pero en México no hay tortura”, que es el discurso que tienen algunas de nuestras autoridades. La tortura no es sistemática porque se cometa con todos los detenidos sino por esa relación que indica el Comité.

3, Trabajo con los Mecanismos Extra-Convencionales

El otro uso que hemos hecho es el de los mecanismos extra-convencionales. Hay cuatro líneas diferentes de trabajo.

-Una es el envío de acciones urgentes. Sabemos que por medio de ese mecanismo se puede enviar un comunicado *urgente* al gobierno mexicano, que puede lograr detener una violación, ya sea una persona que está incomunicada y que puede ser torturada, desaparecida, o detenida arbitrariamente.

-Además hay una serie de informaciones que pueden ser enviadas a través de esos mecanismos que, por ejemplo, puede hacerse cuando llega un caso en el que la persona ya apareció, pero ocurrió una violación de sus derechos humanos y se envía esa información, aunque no sea un mecanismo de acción urgente. Toda la información que se envía redunda en los informes anuales que presentan esos mecanismos a la Comisión de Derechos Humanos, en la que mencionan los casos reportados en cada país. Eso es importante para tener esto documentado.

-Otro uso de esos mecanismos extra-convencionales se hace para promover las visitas de esos mecanismos a nuestro país. Desde 1997, año en que vino el relator sobre la tortura a México, hemos tenido más de 15 visitas, nada más de Naciones Unidas: el relator sobre la tortura; sobre ejecuciones extra-judiciales; sobre independencia de jueces; el grupo de trabajo de detenciones arbitrarias; la relatora sobre migrantes; la relatora sobre desechos tóxicos; el relator sobre desplazados; el relator sobre vivienda adecuada y sobre prostitución infantil; entre otros. Hemos estado, por un lado, promoviendo esas visitas y, por otro, pendientes de que haya información adecuada para las organizaciones, para que puedan participar en ellas y presentar informes. Dependiendo de la temática, se han elaborado informes para esas visitas.

-Algo muy importante que se ha hecho desde el Prodh después de las visitas, son los informes de seguimiento de las recomendaciones, sobre todo de los mecanismos de tortura, ejecuciones y del relator sobre independencia de jueces y abogados. En este caso, el relator sobre tortura ha elaborado dos informes de seguimiento de

su visita a México, en conjunto con otros informes de seguimiento de visita, y ha utilizado la información que se le ha proporcionado.

4. Trabajo con el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos

Por último, la otra parte es el trabajo que se ha hecho con el Alto Comisionado. Desde 1998 hubo reuniones de las organizaciones civiles con la Alta Comisionada, Mary Robinson; cuando asistíamos a Ginebra, solicitábamos reuniones con ella y le proporcionábamos información. En 1998 la Alta Comisionada hizo una declaración pública manifestando su preocupación por la situación de los derechos humanos en México, particularmente en Chiapas, en el marco del desmantelamiento de los municipios autónomos, y ofreció asistencia técnica a nuestro país en materia de derechos humanos. Las organizaciones empezamos a exigir al gobierno mexicano que aceptara esa asistencia y empezamos a trabajar más coordinadamente con la Oficina del Alto Comisionado para que eso pudiera hacerse.

En noviembre de 1999 vino la Alta Comisionada a México; se hizo un Foro de Concertación de las organizaciones de la sociedad civil, en el que se discutieron los temas más importantes sobre derechos humanos y se elaboró un documento con muchas recomendaciones, que se presentó a la Alta Comisionada; en ese mismo viaje, la Alta Comisionada firmó el Memorándum de Intención para el Acuerdo de Cooperación técnica —que después se dejó un poco olvidado—. En general, esos serían los trabajos que se han hecho específicamente con estos temas.

Sugerencias para el trabajo ante la ONU, logros y limitaciones

Quisiera mencionar algo sobre el caso de los mecanismos extra-convenionales, que consideramos muy importante, porque tuvimos varias pláticas con algunos relatores sobre cuál sería la mejor forma de enviarles la información. Lo que nos decían era que, en principio, lo más importante era que la información que enviáramos fuera información que nosotros podíamos corroborar, en el sentido de que no les enviábamos

un caso que apareció en la prensa y que no conocíamos a la persona afectada, porque después ellos nos pueden solicitar más información, y no vamos a tener nada más qué informarles; y si el gobierno les responde: “no es cierto” ¿cómo van a comprobarlo? Entonces, la primera recomendación que nos hacían –y que hemos seguido al pie de la letra– es tener contacto o con la organización que está cercana al caso o con las víctimas, para que haya posibilidad de corroborar o desmentir la información que envía el gobierno.

La segunda cosa que hemos hecho y que nos solicitaron, es dar seguimiento a la información que enviamos. Muchas veces, por ejemplo, en alguna redada desaparecen personas que aparecen a los dos días en una cárcel y se envía una acción urgente al grupo de trabajo de desapariciones forzadas, pero después nunca se le informa que la persona apareció. Entonces, algo que hemos hecho sistemáticamente es que a toda la información le damos seguimiento, hay una persona encargada para hacerlo. También, cada tres meses se hace un informe sobre todos los casos que hemos enviado, sobre si la persona está libre, si no lo está, si ha pasado algo más con el caso; actualizamos la información, porque después llega información del gobierno que ellos no pueden saber si es verdad o no, o si están dando datos correctos o no; esa es la única forma de asegurar el trabajo en la Oficina del Alto Comisionado con los Secretarios de los Relatores.

Imagínense, cada relator tiene que atender 191 países, la cantidad de información que tienen es impresionante; entonces, si queremos que atiendan nuestras peticiones hay que hacerlo lo más fácil para ellos. En ese sentido, lo que hemos hecho es preguntar en cada relatoría cómo prefieren la información –en inglés o en español– porque la mayoría de los relatores, desgraciadamente, no habla español, y es un problema muy grande que les llegue información urgente y que no tengan un traductor a la mano, para que les diga qué dice ese documento; además, no existen recursos suficientes para tener traductores para cada relatoría, para cada caso que llega de cada país. Lo que hemos hecho es enviarles esos documentos en inglés, para que puedan trabajar con ellos.

Ya no me enfoqué a mencionar muchas de las cosas que ha dicho Naciones Unidas sobre México y que consideramos como resultados positivos. Creo que el trabajo que se ha hecho ante el Sistema Interamericano y ante Naciones Unidas, en principio, ha logrado hacer conciencia en la comunidad internacional de que la situación de los derechos

humanos en México tenía problemas. El gobierno mexicano tuvo siempre una política exterior de apoyó a los países en las dictaduras, que lo dejaba muy bien parado y que le permitía que nadie cuestionara lo que estaba haciendo internamente.

Entonces, lo primero fue que la comunidad internacional se diera cuenta de que algo estaba pasando en México. Lo segundo fue que el gobierno se viera obligado a reconocer que eso estaba pasando, y en eso radica la importancia del Sistema Internacional. Hay trabajos, como el de la Comisión y la Corte Interamericana que se refieren más a casos específicos y en los que se pueden encontrar cosas más concretas, pero hay otro trabajo internacional que lo que busca es que los gobiernos reconozcan que hay problemas estructurales graves y que empiecen a poner atención en ellos. Para eso la presión internacional es importante y los mecanismos de Naciones Unidas son muy útiles para que, primero, los hechos queden documentados y, segundo, eso pueda servir para esa presión.

Antes del 2000 entre los logros más concretos en México, por ejemplo, está la creación de la Comisión Intersecretarial, que en 1997 se llamaba Comisión Intersecretarial para la Atención de los Compromisos Internacionales en Materia de Derechos Humanos, cuyo objetivo principal era “resolver los casos de abuso o violación antes de que tuvieran impacto internacional”; y cuya prioridad era “mejorar la relación con las ONG’s extranjeras y la imagen de México en el exterior”. Eso da cuenta de cómo la opinión internacional si influye. Esa Comisión Intersecretarial funcionó durante la administración del Presidente Zedillo.

Otro logro importante ha sido que en 1998 nuestro país aceptara la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. El país también hizo ratificaciones de diferentes instrumentos internacionales, como el Protocolo de San Salvador, entre otros. Igualmente, durante la presidencia de Zedillo se dio la firma del Memorándum de Intención. Todo el trabajo que se hizo previamente sirvió para eso, y para que en la nueva administración se tomara como base de lo que tenía que hacer México en materia de política de derechos humanos.

Las limitaciones, para mí, son muchas. En cuanto al Sistema, yo diría que hay que ver la utilización de estos sistemas como algo a largo plazo. Esa utilización es muy útil, pero no va a resolver nada inmediatamente. Son cuestiones que se tienen que trabajar con consistencia, con

sistematización, pero sabiendo que es un granito de arena, en conjunto con muchas otras iniciativas, muchas otras cosas que tienen que aportar para que cambie la situación. La segunda limitación es el idioma; creo que eso es difícil, es más trabajo escribir documentos en inglés y en español, pero se tiene que hacer. Las distancias es otra, la Comisión de Derechos Humanos, la Oficina del Alto Comisionado, está en Ginebra, no es fácil ir a Ginebra para tener un contacto más personal. Claro que la información se puede mandar por correo electrónico, no es un obstáculo de ese tamaño, pero la cercanía facilitaría más este trabajo. Ahora tenemos la Oficina del Alto Comisionado en México, lo cual facilita mucho más las cosas.

Otro obstáculo, es que, aunque tengamos un Diagnóstico y una serie de recomendaciones, tanto del Sistema Interamericano como del Sistema de Naciones Unidas, la mayoría de esas recomendaciones no se han cumplido. Pongo un ejemplo que es básico, porque es algo tan sencillo que no requiere una reforma constitucional, que no requiere más que la voluntad del gobierno; es la participación de los militares en funciones civiles. Hay recomendaciones de la Comisión Interamericana, del relator sobre la tortura, de la relatora sobre ejecuciones, del Comité de Derechos Humanos y del Grupo de Trabajo de detención arbitraria, en las que se indica: retirar a los militares de las tareas civiles, ya sea en materia de seguridad pública o de procuración de justicia. Lo primero que hizo Fox al llegar a la Presidencia fue poner a un militar como Procurador General de Justicia de la Nación. Eso es cuestión de voluntad, no hay de otra. Siento que hay una distancia entre el discurso que escuchamos aquí y los cambios mínimos que se podrían hacer con un poco de voluntad, y que no se le puede echar la culpa al Congreso o a los partidos políticos para no cumplir algunas de las recomendaciones importantes.

Escuchaba al licenciado Álvarez Ledesma y estaba segura de que iba a hablar sobre la adopción del Protocolo de Estambul en el trabajo de la PGR; pensé que como parte de lo internacional que México ha adoptado, ese sería un gran logro, particularmente para la PGR, pero no lo mencionó. Se me hizo extraño que no lo hiciera. Sin embargo, el Protocolo –que es como un modelo de registro, de documentación de la tortura, médica y psicológica–, como se aplica en México no tiene independencia. No hay médicos que sean independientes de la Procuraduría que hagan esa investigación médica de tortura. Por lo tanto, aunque

conozcan muy bien el Protocolo y aunque haya un Protocolo que se tenga que aplicar, nada asegura que lo vayan a emplear correctamente si no son independientes de los presuntos torturadores.