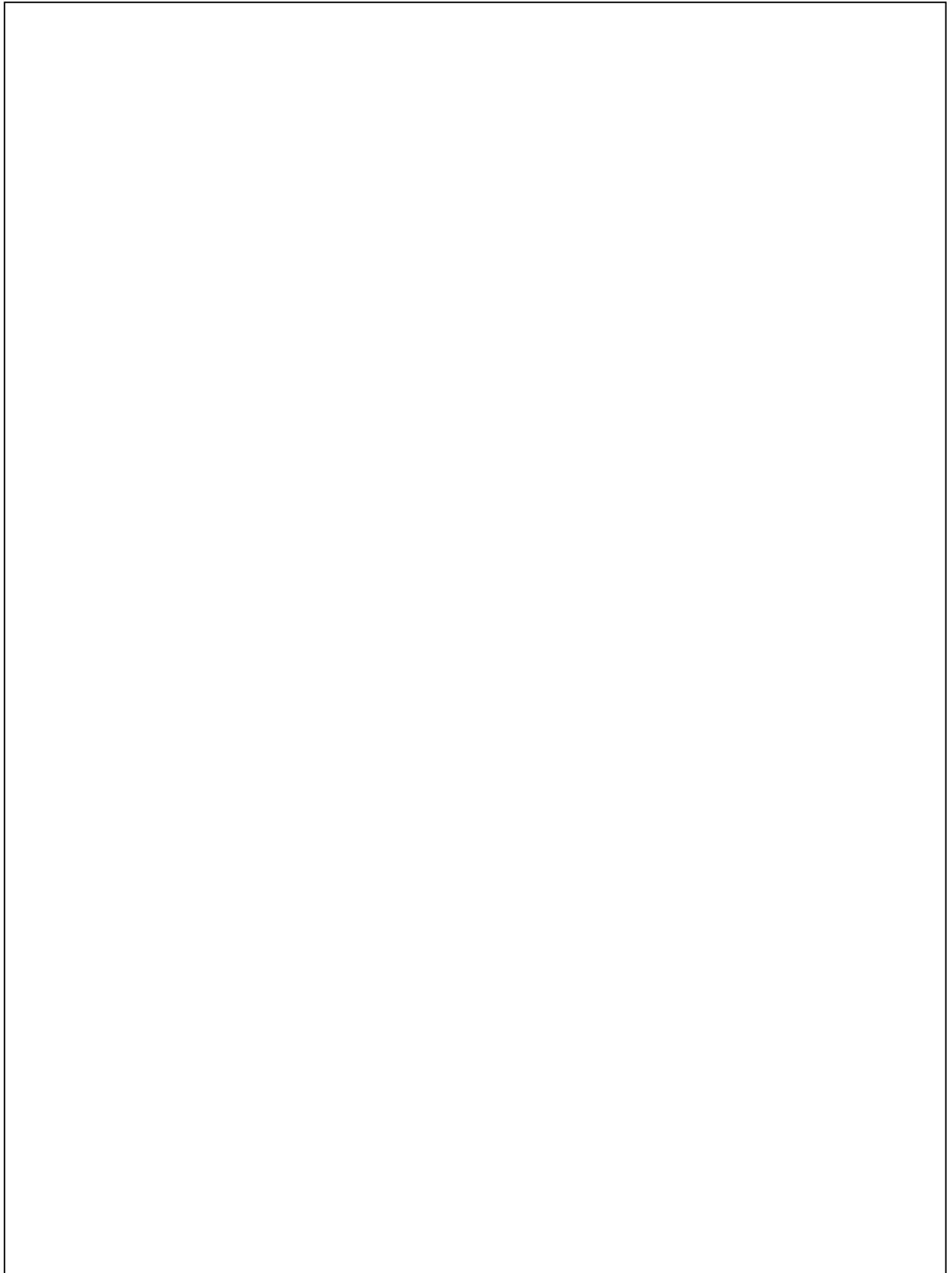


*La política de derechos  
humanos en México*

*Balance de la última  
década (1998-2008)*



*La política de derechos  
humanos en México*

*Balance de la última  
década (1998-2008)*

© 2009 KONRAD - ADENAUER - STIFTUNG e. V.

KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG e. V.  
Klingelhöferstr. 23  
D-10785 Berlín  
República Federal de Alemania  
Tel.: (#49-30) 269 96 453  
Fax: (#49-30) 269 96 555

FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER, A.C.  
OFICINA MEXICO  
Río Gadiana No.3 Col. Cuauhtémoc  
México, DF.  
C.P. 06500  
México  
Tel. +52 55 5566 4511  
Fax +52 55 5566 4455  
derecho@kasmex.org.mx  
www.kasmex.org.mx  
www.kas.de

**Editor Responsable**  
Rudolf Huber

**Asistente de Redacción**  
Rebeca Ramos Duarte

**Correctora**  
Nuria Ibáñez Castañeda

Impreso en México – *Printed in Mexico*

Esta publicación se distribuye sin fines de lucro, en el marco de la cooperación internacional de la Fundación Konrad Adenauer.  
Los textos que se publican son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y no expresan necesariamente el pensamiento de los editores. Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido con inclusión de la fuente.

## ÍNDICE

### **PRESENTACIÓN**

RUDOLF HUBER, DIRECTOR DEL PROGRAMA DE ESTADO DE DERECHO  
PARA LATINOAMÉRICA DE LA FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER 9

### **INTRODUCCIÓN**

DR. RICARDO SEPÚLVEDA, DIRECTOR GENERAL  
DEL CENTRO JURÍDICO PARA LOS DERECHOS HUMANOS 13

**FICHA TÉCNICA** 17

### **RELATORÍA DE LOS PANELES DE DEBATES**

#### **PANEL I**

BALANCE DE LAS POLÍTICAS DE DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO 21

#### **PANEL II**

BALANCE DE LA ACTUACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL  
Y LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES EN LAS POLÍTICAS  
DE DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO 31

**PANEL III**

BALANCE DE LA ACTUACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y DE LAS COMISIONES ESTATALES	37
---	----

**PANEL IV**

SOLUCIONES Y PERSPECTIVA DEL RUMBO DE LAS POLÍTICAS DE DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO	43
--	----

<b>CONCLUSIONES Y PROPUESTAS</b>	49
----------------------------------	----

<b>CONCLUSIONES</b>	51
---------------------	----

<b>PROPUESTAS</b>	59
-------------------	----



## **PRESENTACIÓN**

En los últimos años, especialmente a partir del primer cambio de Gobierno a nivel federal y después de 71 años de hegemonía de un partido, la comunidad internacional ha percibido también un cambio de actitud del Gobierno mexicano con respecto a las políticas públicas sobre los derechos humanos. Por un lado, el país se ha abierto al escrutinio de las organizaciones internacionales, reconociendo a la vez las propias insuficiencias y debilidades en el cumplimiento de los estándares internacionales en cuanto a la garantía de los derechos humanos y garantías fundamentales de los ciudadanos mexicanos. Por otra parte, se ha dejado de lado la política de no intervención en los asuntos internos de otros países, apoyando, por ejemplo, y por primera vez, las resoluciones de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas contra Cuba. Esta nueva política refleja un nuevo concepto de soberanía nacional, una soberanía de libre subordinación a un régimen del respeto y de la garantía de los derechos universales de las personas, reconocido y promovido por la comunidad internacional de derecho.

En efecto, en la última década, el Estado mexicano ha manifestado reiteradamente su compromiso con el cumplimiento y la promoción de los derechos humanos frente a la comunidad internacional. Ha suscrito los principales tratados en la materia; en 1998, México reconoció la competencia de la Corte

Interamericana de Derechos Humanos; en 2002, se instaló la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas con la cual, un año después, se realizó un diagnóstico de la situación de los derechos humanos en México; en 2004, el presidente Vicente Fox presentó el Programa Nacional de Derechos Humanos; en 2006, México fue dotado incluso con la primera presidencia del nuevo Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

Todos estos datos y cifras reflejan un creciente compromiso, una creciente importancia que el Estado Mexicano le reconoce a los derechos humanos como parte de las políticas públicas de su gobierno. Sin embargo, lo que hemos observado son declaraciones, expresiones de voluntad política, pero no son, todavía, acciones que hayan resultado en un cambio de la situación real de los derechos humanos en cuanto a un mayor grado de cumplimiento o, dicho en otras palabras: no son hechos.

Con el fin de analizar las políticas públicas de la década pasada en materia de los derechos humanos, el Centro Jurídico para los Derechos Humanos y la Fundación Konrad Adenauer, con el apoyo de El Colegio de México, organizaron un foro en el marco de la celebración del sexagésimo aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, sobre las políticas públicas y sus efectos en la situación de los derechos humanos en México, cuyos resultados se ven reflejados en esta publicación.

El debate promovido a través de este esfuerzo, tuvo un carácter político más que académico. No obstante la reconocida calidad académica de los participantes en ese foro, el oyente y/o lector no se encontrarán con conferencias magistrales o estudios profundos al estilo de una tesis doctoral, sino con reflexiones y opiniones muy puntuales y subjetivas, inclusive polémicas, sobre los resultados de las políticas públicas en materia de derechos humanos de los últimos diez años. Al mismo tiempo recogimos sugerencias de cómo deberíamos actuar, tanto los gobernantes como los gobernados, para que los programas sean más efectivos en el futuro.

Para ello, se optó por un formato televisivo y no académico. Con el apoyo de expertos en comunicación que moderaron las cuatro mesas, logramos el objetivo de generar debates enfocados en la temática, evitando así que los panelistas se extendieran en ponencias particulares. Se contó con la participación de funcionarios y ex funcionarios de gobierno, académicos, observadores y miembros de organizaciones no-gubernamentales, tanto nacionales como internacionales. Gracias al Canal del Congreso y a Radio IMER que grabaron y transmitieron todo el foro, hemos logrado también que ese deba-

te fuera seguido por un público mucho más amplio del que acudió a El Colegio de México. Tanto esta prestigiosa institución académica, anfitriona del evento, como los mencionados medios de comunicación merecen nuestro agradecimiento. De manera muy especial agradecemos también al Dr. Ricardo Sepúlveda y a sus colaboradores del Centro Jurídico para los Derechos Humanos, por su iniciativa y por la coordinación de este valioso esfuerzo.

Es cierto que tenemos que exigir al gobierno y a las instituciones públicas que desarrollen e implementen políticas públicas encaminadas a mejorar la situación de los derechos humanos. Se han realizado ya los análisis y diagnósticos. Es tiempo ahora, de llegar a conclusiones y de emprender las acciones. La responsabilidad principal es del gobierno, pero también lo es de una ciudadanía informada y exigente que lo acompañe en su tarea con sugerencias y críticas. En este sentido, esperamos que esta obra contribuya a este fin.

**Rudolf Huber**

Director del Programa Estado de Derecho para Latinoamérica  
Fundación Konrad Adenauer



## INTRODUCCIÓN

Los derechos humanos son uno de los pilares en la evolución del Estado moderno y uno de los principales indicadores del desarrollo democrático, entendiendo por éste *el mejor estado de cosas producido por la organización social*. Efectivamente, los derechos humanos -incluyendo tanto los derechos civiles y políticos, como los económicos, sociales y culturales-, se identifican con el avance democrático y se vuelven su prueba más tangible.

En este sentido, los derechos humanos son un elemento fundamental para el proceso de transición democrática que vive nuestro país, ya que señalan los avances que deben acompañar el desarrollo democrático institucional y cultural del país.

La protección de los derechos humanos ha sido adoptada como compromiso internacional en diversos momentos, particularmente en el Pacto de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), así como en la Declaración y Programa de Acción de Viena (1993) y que México ha suscrito oportunamente. Sin embargo, esta protección no ha estado presente de la misma forma en las etapas recientes de la transición política y social que atraviesa el país. Esto hace dudar que los derechos humanos realmente constituyan una política de Estado.

No deben pasarse por alto los esfuerzos que se han hecho a lo largo de los últimos años por modernizar la estructura legal e institucional de México en el capítulo de los derechos humanos, dentro de los cuales se pueden citar: a) la creación y constitucionalización de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, b) la firma y ratificación de los tratados e instrumentos internacionales, c) la abolición de la pena de muerte en la Constitución, d) la inclusión constitucional del principio de no discriminación, e) la incorporación a nivel constitucional de la presunción de inocencia, entre otros.

La conclusión es que en México estas acciones no han supuesto una barrera suficiente para revertir la tendencia de violaciones a derechos humanos que prevalecieron durante el régimen de autoritarismo formal que caracterizó la historia de México en la segunda mitad del siglo XX. En definitiva, no han logrado enraizar en la cultura política que influye en las relaciones autoridades-sociedad ni han logrado trascender el ámbito formal.

La alternancia en el poder (2000), que sin duda significó un paso histórico en el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos en México, no vino acompañada de un avance consistente e integral en el respeto a los derechos humanos, lo que hace dudar de la profundidad de este cambio democrático y de la eficacia de los avances formales -legales e institucionales- referidos.

La situación que presenta México es paradójica. Aunque existe un gran activismo internacional en derechos humanos, a nivel interno hay una falta de implementación real y efectiva; y la creación de leyes e instituciones no logran disminuir la gravedad y frecuencia de las violaciones a los derechos humanos. Por lo tanto, esta situación obliga a plantearse un análisis sobre la seriedad de la política de derechos humanos en México.

Las dificultades para implementar los compromisos internacionales en derechos humanos y lograr avances sustantivos en la materia nos llevan a la necesidad de adoptar los derechos humanos como una *política de Estado*, más allá de que existan esfuerzos aislados en áreas particulares, o incluso intentos de generar políticas públicas de derechos humanos en el conjunto del quehacer gubernamental. La Política de Estado es eje conductor del resto de las políticas, armonizador de criterios y parámetro para fijar objetivos y estrategias, y eso es lo que México necesita para llevar a cabo un verdadero cambio cualitativo.

La decisión de llevar a cabo un **Seminario de evaluación de la política de derechos humanos en México** tiene como antecedente este con-

texto teórico-práctico, así como la clara necesidad de encontrar soluciones para salir del entrampamiento existente.

Otro de los elementos que debe considerarse, como telón de fondo, ante un ejercicio de esta naturaleza es precisamente el incremento observado en algunas de las violaciones a derechos humanos, especialmente en el campo de la inseguridad y de los índices de violencia, ya que suponen un grave atentado al derecho a la vida, a la seguridad y al debido proceso, entre otros. Es éste un factor que subraya la especial urgencia para dilucidar los dilemas que enfrenta México en el tema de derechos humanos, ya que un posible riesgo de esta situación ante la falta de avances puede generar graves regresiones que atenten a los derechos humanos en México, poniendo en riesgo el rumbo y la solidez de la transición democrática.

Una de las particularidades del ejercicio de balance que se dio en el Seminario, del que esta publicación constituye su resumen, fue precisamente el segmento de tiempo elegido para el mismo: 1998-2008. En primer lugar, se trata de un tiempo lo suficientemente largo y preciso como para que una evaluación goce a la vez de objetividad y de vigencia, y poder así aportar elementos útiles y aplicables. En segundo lugar, 1998 es la fecha en que se elabora en México el primer Programa Nacional de Derechos Humanos y se inician las gestiones de la sociedad civil ante la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, orientadas a realizar un acuerdo de cooperación técnica, que derivaron finalmente en la firma del acuerdo y en la elaboración de un diagnóstico nacional (2003).

Hay que tener en consideración, además de lo mencionado, que a lo largo de este período se detectan virajes en la prioridad del tema de los derechos humanos dentro de la agenda nacional. Hay períodos en los que se expresa formalmente el compromiso de dar a los derechos humanos prioridad de Estado y constituirlos como un objetivo de política de Estado, tal es el caso del Programa Nacional de Derechos Humanos en el año 2004.

Hay otros momentos, en cambio, en los que esta decisión se difumina, como de hecho ocurre a partir del 2007, cuando se toman, entre otras, decisiones regresivas como hacer desaparecer la Fiscalía por los Hechos del Pasado (FEMOSPP) o la de dejar sin vigencia y aplicación al Programa Nacional de Derechos Humanos durante el período de diciembre de 2006 a octubre de 2008. Fue ésta, precisamente, una de las preocupaciones sobre las que el presente Seminario pretende incidir: la de lograr continuidad en las acciones de derechos humanos.

El riesgo de hacer un balance a través del formato de un seminario, con exposiciones en forma dialogada, es precisamente el de no poder llegar a aspectos concretos, perderse en planteamientos generales y no particularizar las problemáticas. El trabajo de evaluación en derechos humanos siempre presenta dificultades especiales, las cuales se tomaron en cuenta al momento de diseñar el formato y llevaron a dividir el análisis en enfoques o perspectivas. Esto nos ofrece la posibilidad de llegar a planteamientos más concretos. Las diferentes perspectivas elegidas fueron: la gubernamental, la de la sociedad civil, la de las organizaciones internacionales y, finalmente, la de los organismos públicos de derechos humanos.

La presente publicación, que fue uno de los objetivos señalados desde el origen de la iniciativa, busca, entre otras cosas, dar forma y unidad a los planteamientos para darles un mayor acceso y una mayor posibilidad de utilización. El sentido obvio de cualquier esfuerzo en materia de derechos humanos es siempre lograr su mayor respeto y vigencia. Con esta intención, la publicación va acompañada de un DVD donde pueden verse y escucharse las intervenciones completas.

La presente publicación tiene, por tanto, como objetivo final permitir la difusión y aprovechamiento de los argumentos vertidos durante las mesas de diálogo, o paneles, e impulsar así el establecimiento de una Política, integral e institucional, de Derechos Humanos en México.

Como Director del Centro Jurídico para los Derechos Humanos e impulsor de esta iniciativa, quiero expresar mi agradecimiento a las instituciones convocantes, a El Colegio de México, particularmente a su Director Dr. Javier Gardiuego, así como al Dr. Manuel Ordorica, Secretario General de El Colegio de México, a Rudolf Huber e Ignacio Álvarez de la Fundación Konrad Adenauer, al Mtro. Jaime Rochín, a Rebeca Ramos y al resto de los colaboradores que demostraron su visión y su compromiso con un valor tan fundamental para México como es el de los derechos humanos.

El 60 aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que sirvió de marco para la celebración del seminario, fue sin duda un acicate para las reflexiones y un punto de perspectiva espacio-temporal que ayudó a abrir horizontes y a remarcar la importancia que tienen los derechos humanos para el ser humano en la actualidad.

**Dr. Ricardo Sepúlveda**

Director General del Centro Jurídico para los Derechos Humanos



## FICHA TÉCNICA

<b>SEMINARIO BALANCE DE LA POLÍTICA DE DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO 1998-2008</b>	
<b>FECHA</b>	4 de diciembre de 2008
<b>LUGAR</b>	Sala Alfonso Reyes de El Colegio de México
<b>INAUGURACIÓN</b>	<b>Rudolf Huber</b> , Director del Programa Estado de Derecho para Latinoamérica de la Fundación Konrad Adenauer. <b>Dr. Manuel Ordorica</b> , Secretario General de El Colegio de México.
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>Dr. Ricardo Sepúlveda</b> , Director General del Centro Jurídico para los Derechos Humanos.
<b>PANEL I</b>	<b>BALANCE DE LAS POLÍTICAS DE DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO</b>
<b>PANELISTAS</b>	<b>Dra. Miriam Morales</b> , ex titular de la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR).

<b>MODERADORA</b>	<p><b>Ministro Rodrigo Labardini</b>, Consultor Jurídico Adjunto de la Secretaría de Relaciones Exteriores.</p> <p><b>Dr. Rodolfo Stavenhagen</b>, Profesor-investigador de El Colegio de México.</p> <p><b>Mtro. Darío Ramírez</b>, Director de la Oficina Regional para México y Centro América de ARTICLE 19.</p> <p><b>Dra. Mercedes Barquet</b>, Profesora-investigadora en el Programa Interdisciplinario de El Colegio de México.</p>
<b>PANEL II</b>	<p><b>BALANCE DE LA ACTUACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL Y DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES EN LAS POLÍTICAS DE DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO</b></p>
<b>PANELISTAS</b>	<p><b>Dr. Miguel Concha</b>, Presidente del Consejo Directivo y Director del Centro de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos “Fray Francisco de Vitoria”.</p> <p><b>Dr. Ramón Muñoz</b>, Director de la Red Internacional de Derechos Humanos.</p> <p><b>Abogada Natalia Monti</b>, Directora del Área de Monitoreo Legislativo de la Asociación por los Derechos Civiles (Argentina).</p> <p><b>Lic. Rosario Villalobos</b>, Subsecretaria de Derechos Humanos del Estado de Oaxaca.</p>
<b>MODERADOR</b>	<p><b>Dr. Alejandro Anaya</b>, Profesor-investigador de la División de Estudios Internacionales del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).</p>
<b>PANEL III</b>	<p><b>BALANCE DE LA ACTUACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y DE LAS COMISIONES ESTATALES</b></p>
<b>PANELISTAS</b>	<p><b>Mtro. Emilio Álvarez Icaza</b>, Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.</p> <p><b>Dr. Francisco Javier Acuña</b>, Especialista en la figura del Ombudsman.</p> <p><b>Lic. Minerva Martínez</b>, Presidenta de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Nuevo León.</p>

<b>MODERADOR</b>	<b>Dr. Luis Eduardo Zavala</b> , Profesor-investigador de la Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública (EGAP) del Instituto Tecnológico de Monterrey.
<b>PANEL IV</b>	<b>SOLUCIONES Y PERSPECTIVA DEL RUMBO DE LAS POLÍTICAS DE DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO</b>
<b>PANELISTAS</b>	<b>Dr. Jorge Carpizo</b> , Investigador de Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y primer Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). <b>Lic. Daniel Cabeza de Vaca</b> , Subsecretario de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación. <b>Dr. Mario Álvarez Ledesma</b> , Ex subprocurador de Derechos Humanos, Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad
<b>MODERADORA</b>	<b>Mtra. Gabriela Warkentin</b> , Titular de la Cátedra UNESCO “Telecomunicaciones y Sociedad”.
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>Dr. Ricardo Sepúlveda</b> , Director General del Centro Jurídico para los Derechos Humanos.
<b>CLAUSURA</b>	<b>Rudolf Huber</b> , Director del Programa Estado de Derecho para Latinoamérica de la Fundación Konrad Adenauer. <b>Dr. Manuel Ordorica</b> , Secretario General de El Colegio de México.



## **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.

**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. Sucedieron 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 coordenadas 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.

**PANEL III**  
**BALANCE DE LA ACTUACIÓN DE LA COMISIÓN**  
**NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS**  
**Y DE LAS COMISIONES ESTATALES**

La discusión de este tercer panel fue moderada por Luis Eduardo Zavala. En ella participaron Minerva Martínez, Emilio Álvarez Icaza y Francisco Acuña.

El objetivo de este panel fue proceder a debatir en torno a un balance de la actuación de los organismos públicos de derechos humanos en la elaboración e implementación de la política de estos derechos en México durante los últimos diez años. Esto se hizo tomando en cuenta la importancia que tienen estos organismos por su función, ya que se trata de uno de los sistemas de defensa de los derechos humanos -a través de instituciones públicas autónomas- más grande y completo del mundo.

---

El panel inició resaltando la novedad de este tema en la agenda de derechos humanos. La elaboración e implementación de política pública en derechos humanos es uno de los temas nuevos, particularmente en etapas como la que actualmente vive México. Con la alternancia en el poder en el año 2000, nos hemos dado cuenta que los cambios de gobernantes no son sufi-

cientes para resolver los problemas de la transición. Este proceso tiene implicaciones de mucho más alcance para hacer funcionales a las instituciones. Parte de la problemática que se detecta son los excesivos tramos de control en la gestión pública que terminan entorpeciendo su labor y reduciendo la eficacia, particularmente en detrimento de los derechos de los ciudadanos. A este respecto, se señaló la necesidad de promover la implementación de políticas públicas como vías complementarias a la regulación legal.

Sobre el tema particular del panel se recalcó que para la correcta participación de los organismos públicos de derechos humanos se requiere que los mismos cuenten con un enfoque estructural de los temas promoviendo una agenda política común con las autoridades. En este sentido, se comprende mejor la función de colaboración que corresponde a los organismos públicos de derechos humanos, la cual en nada disminuye la autonomía para realizar eficazmente sus funciones de defensa.

En el curso de la discusión se hizo concreta referencia al Programa Nacional de Derechos Humanos y se señaló el contraste que hay a nivel local, donde no existe un término de referencia como lo es este programa a nivel federal, lo que además dificulta mucho la tarea de los organismos ya que no existe una agenda que sirva de instrumento rector u organizador. Esto significa una especial dificultad en el tema de la efectividad en la defensa y promoción de los derechos humanos a nivel nacional, ya que es el ámbito local el lugar donde se materializan el mayor número y las principales violaciones a los derechos humanos

La falta de instrumentos de política de derechos humanos se añade a la dificultad de un planteamiento cultural, que se encuentra presente en las instancias de gobierno, donde, particularmente a nivel de las entidades federativas, se considera que los derechos humanos son un obstáculo para el ejercicio del poder y que deben por tanto manejarse de una manera condicionada y limitada al resto de las necesidades de gobierno.

Sobre el caso del Distrito Federal, donde se ha avanzado en la elaboración de un diagnóstico integral sobre la situación de los derechos humanos, se comentó la experiencia positiva que ha supuesto este ejercicio, que ha propiciado una interacción con las organizaciones de la sociedad civil, las autoridades locales - entre las cuales ha tenido una participación muy relevante el Gobierno del Distrito Federal-, poder Judicial (Tribunal Superior de Justicia), la Academia, la Oficina en México de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la Comisión Local, la cual ha tenido la función de Secretaría

Técnica. Este diagnóstico está diseñado para ser el primer paso en la elaboración del Programa de Derechos Humanos para la Ciudad de México, instrumento rector para el diseño de políticas de derechos humanos.

En este sentido, el hecho de que se trate de la Ciudad de México significa un positivo precedente que puede influir de manera muy importante en los procesos que se deben iniciar en el resto de las entidades federativas.

Como un punto particular, se señaló la importancia de estos diagnósticos, fundamentalmente porque permiten la identificación de las problemáticas específicas de derechos humanos que se presentan en cada región, estado o ciudad.

Otro paso muy significativo, mencionado en el panel, fue que por primera vez en la historia de la Ciudad de México el Gobierno capitalino diseñó un “Proyecto de Presupuesto de Egresos con perspectiva de Derechos Humanos”. Lo que ha significado un avance para que las autoridades adopten un enfoque de derechos humanos en las distintas áreas de su competencia.

En cuanto al Programa de Derechos Humanos, que se encuentra en realización, se apuntó que tendrá un alcance a corto y mediano plazo e intentará ampliarse al largo plazo, con el fin de atender el problema de la continuidad y brindar una base estable para el diseño de políticas públicas de derechos humanos. El acompañamiento de la Oficina en México de la Alta Comisionada de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha sido un elemento de legitimación que ha reforzado el proceso político y ha logrado integrar favorablemente a todas las partes.

También se dijo que la implementación de políticas públicas da cumplimiento a los diversos compromisos internacionales de México en la materia, en específico a la Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993. Para que estas acciones se lleven a cabo es muy importante que los gobernantes entiendan que el respeto de los derechos humanos es un indicador de la gestión gobierno.

Otro capítulo central en el debate que originó el panel fue el referente a la CNDH, señalando la importancia de este organismo como pieza fundamental en el entramado institucional de derechos humanos en México. Dentro de los temas tratados, se habló de su naturaleza, su estructura, su régimen de responsabilidad y el papel de su Consejo Consultivo, como instancia de equilibrio, control y legitimación.

El debate que se originó en torno a este tema fue uno de los que más intervenciones provocó, generando una sensible polémica entre los panelistas y los participantes.

Al respecto, algunos panelistas expresaron que la CNDH no debe entenderse como un órgano ciudadano, haciendo referencia al papel de su Consejo Consultivo creado para evitar intromisiones del poder Ejecutivo y garantizar su autonomía (situación bien lograda a nivel constitucional), y cuya estructura debe redefinirse actualmente.

Para el resto de los panelistas el Consejo Consultivo sigue siendo un elemento extremadamente útil, fundamentalmente por el equilibrio que aporta a la intervención de su Presidente.

Dentro de las expresiones de los panelistas se señalaron algunas críticas al actual desempeño de la Comisión Nacional de Derechos Humanos: por el número reducido de recomendaciones emitidas en los últimos siete años, por su falta de transparencia, por la discriminación que realiza entre los diversos temas (por ejemplo, cuando interviene en algunos impulsando acciones de inconstitucionalidad y deja de hacerlo en otros), por el elevado presupuesto que maneja sin que se sepa claramente el destino concreto de los recursos, y por no haber adoptado en su labor de defensa un enfoque hacia las víctimas.

Como ya se señaló, el debate significó una interesante polémica en la cual se dieron respuesta a algunas de las críticas vertidas. Entre otras cosas, se dijo que es incorrecto evaluar a un organismo de derechos humanos sobre el criterio cuantitativo del número de recomendaciones dadas, aduciendo que la Comisión Nacional, además de sus actividades de defensa, realiza una importante tarea de promoción a través de la difusión, de publicaciones, estudios, etc.

Sobre el número de recomendaciones que emite la CNDH, se comentó que la cantidad de violaciones a los derechos humanos documentadas por organismos internacionales y comisiones estatales demuestra que la actuación de la CNDH es insuficiente ya que, por ejemplo, en México la discriminación es una práctica invisible que se lleva a cabo sistemática y permanentemente. Uno de los panelistas mencionó que la homofobia ha matado a más de 350 personas en los últimos 10 años, a lo que no ha correspondido una reacción proporcionada.

Otro tema que se subrayó fue la importancia de que las Comisiones, en este caso con particular referencia a la CNDH, mantengan un diálogo permanente con las OSC, lo que según se apuntó no sucede en el caso de la Comisión Nacional, motivo que suscitó polémica entre los panelistas. Se añadió que su naturaleza de órgano técnico-jurídico de control no jurisdiccional



hace especialmente valioso tener presente el enfoque que brindan las propias organizaciones de la sociedad civil dedicadas a los derechos humanos.

También se hizo mención específica de su organización interna, se señaló que la autonomía más que ser una categoría jurídica es política instituyéndose en un instrumento ciudadano para la rendición de cuentas.

Un punto en el que las opiniones coincidieron fue en considerar que las comisiones de derechos humanos como organismos públicos deben acompañar los procesos de diagnóstico y elaboración de programas de derechos humanos, apoyando en la interlocución del Gobierno con organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales.

---

Como resultado de lo anterior, se planteó la necesidad de fortalecer el mandato de los organismos públicos de derechos humanos a través de la autonomía y profesionalización de sus miembros. A nivel local sólo la CDHDF cuenta con un servicio profesional en derechos humanos con la finalidad de evitar que los objetivos de la Comisión respondan a intereses políticos o de las personas que ocupen los cargos, y de ser una herramienta para ser más eficientes y eficaces, elevando así la calidad de los servicios que ofrece la Comisión a la ciudadanía.

Otro de los temas importantes a resolver en el ámbito de las comisiones es el de fijar criterios claros para la elección y reelección de los miembros, en específico del Presidente y de los consejeros. Sobre este tema, cabe mencionar que desde el año 2007 no se han nombrado a los consejeros de la CNDH. El procedimiento que dio participación a la sociedad civil se ha obstruido, según lo mencionado por algunos panelistas, debido a la intromisión de la propia CNDH en el proceso de nombramiento que le corresponde al Senado de la República.



**PANEL IV**  
**SOLUCIONES Y PERSPECTIVA DEL RUMBO**  
**DE LAS POLÍTICAS DE DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO**

Para concluir el seminario, se contó con la participación de Jorge Carpizo, Daniel Cabeza de Vaca y Mario Álvarez Ledesma. La mesa estuvo bajo la moderación de Gabriela Warkentin.

El objeto de este último panel, que estuvo enfocado hacia la prospectiva dentro del planteamiento de balance que definió todo el seminario, fue el de llegar a propuestas específicas, al menos como rumbo o itinerario a seguir para lograr una verdadera política de derechos humanos en México.

Lo más importante dentro del planteamiento del Seminario era, sin duda, la identificación de los núcleos problemáticos que han supuesto una constante en las dificultades para arribar a una política de Estado en derechos humanos. Pero, a la vez, se buscaba trascender el punto del diagnóstico y dejar un espacio para la visión hacia adelante que permitiera enriquecer las conclusiones y los planteamientos mismos. En esto el último panel fue el espacio adecuado. La experiencia en posiciones de responsabilidad pública en el tema por parte de los panelistas favorecía dicho propósito.

El diálogo se enmarcó con la afirmación, inicial y oportuna, de que los derechos humanos tienen una triple dimensión: ética, política y jurídica. Se señaló que para que en un Estado llegue a instalarse una verdadera política, y más aún, una cultura de derechos humanos, es necesario que exista un equilibrio entre las tres. Son como tres personalidades que han de funcionar de manera equilibrada.

Las discusiones se centraron en la importancia que tienen los derechos humanos en el Estado moderno, ya que no parece posible concebir un Estado democrático que no vincule el respeto a los derechos humanos y que estos no estén presentes en el diseño de políticas públicas.

Uno de los aspectos centrales es definir con claridad cuál es la función de los derechos humanos en una sociedad democrática con criterios de legitimidad política. Los derechos humanos son una forma de entender la justicia, y por tanto determinar si el Estado cumple con su función. Para ello se necesita de una articulación entre gobierno, sociedad y comunidad internacional.

A este respecto, el diálogo se dirigió hacia México y su realidad sobre las políticas de derechos humanos. En este sentido, salieron a relucir los esfuerzos recientes que se han hecho para impulsar esta política, dentro de lo que se apuntó como aciertos el reciente Programa Nacional de Derechos Humanos de 2008.

Este Programa cuenta con indicadores de seguimiento, se dijo, y con una definición sobre la obligación de que en el presupuesto de cada dependencia se contemple una partida destinada al cumplimiento de las acciones contenidas en el Programa.

Las visiones de las autoridades a este respecto es que el avance, aunque sea lento, está encaminado a generar una política de Estado, y que de hecho esto ya está en proceso. El Estado mexicano enfrenta serias dificultades, particularmente en materia de seguridad y justicia, y esto detiene la velocidad en los avances y su debido impacto. Hay dificultades, como la falta de capacitación de los policías y elementos de seguridad, que llevarán mucho tiempo para lograr revertir las deficiencias. Sin embargo, el Gobierno, también se afirmó así, ha mantenido la prioridad en derechos humanos y sigue impulsando su materialización en políticas públicas. Dentro de este proceso, la Secretaría de Gobernación ha sostenido su esfuerzo por mantener una ventana siempre abierta de diálogo con la sociedad civil para la implementación de políticas públicas de derechos humanos.

Se dijo el que el Gobierno actual está comprometido con los derechos humanos. Hay cosas que se están haciendo para que en México los derechos humanos sean aceptados por la población como tal y que constituyan un eje en el actuar del Gobierno, por ejemplo para que ningún servidor público pierda de vista a los derechos humanos como eje transversal.

Esta visión estuvo contrastada por las expresiones de otros de los panelistas, quienes consideraban que existen razones para tener una especial preocupación en México en materia de derechos humanos. Un ejemplo actual es el hecho de que México sea el segundo país con mayor número de quejas ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, siendo Perú el primero. Esto significa que las organizaciones de la sociedad civil y, en general los ciudadanos, han perdido la confianza en la eficacia de los mecanismos internos. Algo está sucediendo internamente que nos lleva a una situación tal. Cuando funcionan los mecanismos internos el número de quejas no llega a ese nivel.

El contraste entre las visiones expresadas enriqueció sin duda el debate, cuya moderación favoreció a que el análisis se profundizara.

Otro tema que ocupó buena parte del diálogo en el panel fue el referente a las declaraciones hechas por el Gobernador de Coahuila pocos días antes del panel, en las que se pronunciaba a favor de la pena de muerte y justificaba la presentación de una iniciativa que se presentó ante el Congreso del Estado. En este punto, todas las expresiones coincidieron en que el planteamiento es a todas luces desafortunado, amén de que denota un serio desconocimiento en el tema. Lo que ahí aconteció se tiene que ver desde diversos ángulos. Desde el ángulo jurídico, la pena de muerte está prohibida. Esta propuesta es un desafío abierto a la Constitución y a los compromisos asumidos internacionales en los que la prohíbe.

Sin embargo, lo preocupante es que no se trata de una afirmación aislada sino que es manifestación de una problemática más integral. México se encuentra en una coyuntura muy delicada. No es sólo un problema interno, sino que tiene una responsabilidad internacional.

Hay un gravísimo problema de inseguridad y hay un gravísimo problema de procuración de justicia y ambos se resumen en una situación crítica en materia de derechos humanos. El gobernante entonces, ante la inquietud social, busca la solución más fácil: la pena de muerte. El problema ya no es sólo el gobierno, sino que la sociedad apoya también la iniciativa. La democracia no son sólo números, son afirmaciones de valor. Lo grave de esto es que ante un

problema de derechos humanos se responde con demagogia. Hay decisiones que no pueden dejarse a la votación, no es una cuestión de votos, los derechos humanos no están sujetos a la popularidad de una propuesta.

Sobre el problema de seguridad pública que vive México, se señaló que la principal responsabilidad la tiene el Gobierno, que por años ha ido dejando que se incuben los problemas. Sin embargo, la responsabilidad no es unívoca, también lo es el sistema no jurisdiccional y, en su parte, las organizaciones sociales.

Precisamente la responsabilidad pública está en la demagogia. Sí hay una serie de medidas muy puntuales, pero que se realicen es otra cosa. Por ejemplo, el tema de la capacitación de policías. Llevamos años conociendo este problema, pero hasta ahora prácticamente no se ha hecho ni se ha logrado nada. La falla es estructural y esencial. En México hay una sociedad agravada que necesita respuestas más inmediatas.

La demagogia mencionada se manifiesta en el divorcio que hay entre el nivel de la defensa política y la jurídica de los derechos humanos, esto incumbe a la defensa jurisdiccional y a la no jurisdiccional.

La CNDH es el organismo de defensa de los derechos humanos más grande del mundo, con el presupuesto más amplio, y sin embargo no logra ser efectiva. Por ello, urge una reforma constitucional que haga posible una defensa inmediata de todos los derechos humanos a través de la vía jurisdiccional, particularmente a través del juicio de amparo.

Toda esta problemática se complica más cuando uno comprende el entorno social en el que se gesta. Nuestro país arrastra un grave problema cultural por el alto nivel social de tolerancia que existe respecto a la corrupción.

La dificultad para impulsar una política de derechos humanos tiene hondas raíces y de tal magnitud tiene que ser la respuesta.

Los problemas son realmente de carácter sistémico: la limitada creación de riqueza y su desigual distribución. La tarea en materia de derechos humanos se identifica con el esfuerzo por la consolidación del Estado de derecho, con el respeto al pluralismo y con una lucha fragorosa en contra de la impunidad. El que ciertos organismos no funcionen se debe primordialmente a problemas estructurales y no necesariamente coyunturales.

Ante un diagnóstico de tal magnitud, la solución va mucho más allá de las modificaciones legales. La conclusión unánime fue que no basta modificar la

ley sino que es necesario trabajar a nivel de políticas públicas y a nivel de creación de cultura.

Dentro de las líneas de acción que se mencionaron como propuestas estaban:

- Desplegar una lucha frontal contra la corrupción y la impunidad.
- Fomentar la cultura de la legalidad.
- Mayor preparación a los Agentes del Ministerio Público y a los policías, y mejorar su remuneración.
- Dotar a estos agentes de garantías que impliquen estabilidad, remuneración, adscripción y responsabilidad.
- Que estas acciones incidan en una moral pública en México: valores morales laicos.
- Fortalecimiento al poder judicial.





## CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Esta publicación da cuenta de la intención que persistió a lo largo del Seminario: lograr planteamientos concretos que sirvieran como resultado práctico de todo el esfuerzo. Por ello se incluye este apartado de conclusiones y propuestas, en el cual los responsables del Seminario y su equipo de trabajo buscan ubicar las ideas que fueron expresadas a lo largo de los paneles y que puedan reunirse en calidad de conclusiones y propuestas.

Es importante hacer esta aclaración, ya que las presentes conclusiones y propuestas no pueden ser atribuibles a los participantes en los paneles, al menos no de manera directa y son, en cambio, resultado de un trabajo posterior de análisis y reflexión sobre la base precisamente de las participaciones habidas.

La diferenciación entre conclusiones y propuestas no es gratuita, ya que además de ser dos conceptos con objetos diferentes, en este caso la distinción se hace a propósito con el fin de remarcar primero cuáles fueron las ideas más relevantes que pueden servir de respuesta a la interrogante implícita en el título del Seminario, es decir, cuál es el resultado de hacer una evaluación de la política de derechos en México durante la última década.

Al mismo tiempo, y con el objeto de llegar a presentar los planteamientos más útiles al respecto de este balance, abrimos un apartado de propuestas, donde también hay una conexión indirecta a lo dicho en los paneles y donde

claramente se pudieron identificar propuestas en los diversos ámbitos de la política de Estado en derechos humanos. Sin embargo, es preciso señalar que también en este apartado se incluyen aportaciones del equipo de trabajo, con las que se pretenden complementar los planteamientos.

## CONCLUSIONES

### CONCLUSIÓN GENERAL

**Falta de una política de Estado:** La conclusión central, motivada en parte por el planteamiento de todo el evento *balance de la política de derechos humanos en México*, fue la de concluir que no existe y que no se ha logrado construir una verdadera y permanente política de Estado para los derechos humanos de carácter nacional que rebase el nivel de acciones aisladas. Las autoridades que trabajan en el tema, desde el ámbito gubernamental o desde el de los organismos autónomos, no parecen obedecer a una visión uniforme ni a un plan diseñado integralmente que conduzca a resultados convergentes. Más bien, parece existir un clima de tensión entre actores con visiones parcialmente diferentes, que trabajan desde ámbitos muy específicos.

La falta de política de Estado se detecta hasta en el hecho de que no existe un posicionamiento del tema, ni uniforme ni consistente, entre las autoridades encargadas, ni por lo tanto una identificación de los mecanismos y procesos que pudieran llevar a un escenario adecuado para la existencia de este planteamiento.

Uno de los signos más significativos de esta realidad es la falta de continuidad que se ha dado entre los programas de derechos humanos y, en general, respecto al nivel de prioridad que ha tenido el tema.

Más allá del problema de continuidad, las constantes variantes que suponen los cambios en posiciones políticas, tanto en el Ejecutivo como en el Congreso, constituyen una de las mayores dificultades para el desarrollo de políticas estables con objetivos definidos que permitan mantener una visión integral. Esto debe orientarse hacia la generación de políticas transexenales, fundadas sobre bases distintas a las disposiciones simplemente reguladoras de la actividad de una administración sino en el marco de una regulación legal y administrativa permanente. En el mismo sentido, se requiere trabajar en capacitación de funcionarios y servidores públicos a todos los niveles para lograr la permanencia del enfoque que se necesita para el desarrollo de estas políticas.

Esta falta de política reduce sustancialmente el impacto de los resultados y dificulta los esfuerzos de transversalidad. Resulta especialmente preocupante la disolución que existe entre los actores gubernamentales, entre los poderes legislativo y judicial, quienes apenas participan del tema, y, de manera aún más discordante, entre las entidades federativas y el gobierno federal.

### **OTRAS CONCLUSIONES**

1. **Existen avances institucionales:** Una de las principales notas de conclusión frente a un análisis de la última década en derechos humanos en México, es el número de acciones dirigidas a crear una institucionalidad para la promoción y defensa de los derechos humanos. Este movimiento empieza inclusive antes, a partir de 1990. Dentro de estas acciones se encuentran fundamentalmente la creación del sistema de organismos públicos de protección de los derechos humanos y, en el ámbito internacional, la apertura de México a los mecanismos internacionales de protección y la ratificación de los tratados internacionales de derechos humanos. Estas acciones deben considerarse avances, aún cuando están fundamentalmente dirigidas al ámbito formal.

2. **Persisten rezagos o retrocesos graves:** A la par que se puede dar cuenta de los avances habidos y de los esfuerzos por crear una base de institucionalidad, éstos no han podido revertir una cultura y prácticas violatorias de derechos humanos en prácticamente todos los ámbitos de la actividad administrativa. Persisten problemáticas relacionadas con la tortura, las detenciones arbitrarias, la corrupción en el sistema de justicia, etc. En el caso de los derechos económicos, sociales y culturales, los rezagos son igualmente

claros. Además, se trata de ámbitos donde ha habido menos actividad por parte de las instituciones públicas y de las organizaciones sociales, por lo que la realidad es aún más preocupante en este campo. La creciente ola de violencia y de inseguridad que se ha extendido por todo el territorio mexicano, como una constante de la realidad nacional, es fruto de la descomposición institucional y cultural, la cual puede ser aprovechada por las autoridades para avanzar agendas de derechos humanos. En esta tarea, la política de derechos humanos no ha adquirido una ubicación relevante y sólo significa un punto de referencia para evitar mayores abusos, pero sin conseguir orientar suficientemente las acciones públicas.

**3. Doble discurso:** La existencia de estas dos realidades ambivalentes denota una falta de unidad en las directrices políticas, ya que los esfuerzos realizados no sólo se enfrentan a las dificultades ordinarias de implementación sino que no logran generar un verdadero proceso de promoción y vigencia de los derechos humanos, quedándose en el ámbito formal y sin producir verdaderos cambios. Esta falta de unidad tiene una de sus principales manifestaciones en la dualidad que representan la política exterior y la política interna en derechos humanos, prevaleciendo la primera y sin que la segunda logre tener una intensidad y activismo paralelo o al menos correlativo. El segundo ámbito donde se manifiesta esta dicotomía es entre los esfuerzos formales realizados y los resultados materiales concretos. Esto, como se afirmó, más que denotar simplemente la realidad de un proceso en curso que no puede dar todos sus resultados en las primeras etapas, es en realidad la manifestación de una problemática cultural compleja, que no se termina de asumir en toda su integralidad y de un enfoque preferentemente formalista en el desarrollo de las políticas de derechos humanos.

En este punto es donde se pueden ubicar las críticas de las organizaciones sociales, que reclaman cambios estructurales, y, a la par, el sentido de las recomendaciones que ha recibido México en el EPU, referidas a la implementación de una verdadera política de derechos humanos.

**4. Importancia de la participación de la sociedad civil:** La historia de los derechos en México, como ha ocurrido en todo el mundo, refleja una preponderante participación de las organizaciones sociales en el logro de avances concretos en el tema, inclusive antes de la década analizada en el seminario. La participación activa, directa y, a veces, desafiante de la sociedad civil, ha

sido la razón de que se den dichos pasos y de que las autoridades gubernamentales hayan asumido diversos compromisos en la materia.

Este activismo e influencia ha existido igualmente en las etapas recientes, donde se identifican como acciones fundamentales el impulso al acuerdo de cooperación técnica entre México y la Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2000), el establecimiento de una oficina en México de la propia Alta Comisionada (2002), la elaboración del Diagnóstico sobre la situación de Derechos Humanos en México (2003) y la participación de las propias organizaciones en la elaboración del Programa Nacional de Derechos Humanos (2004).

**5. Importancia de redefinir estrategias coordinadas en la participación de las organizaciones sociales:** Más allá de la importancia de esta participación y de los resultados efectivos que ha producido, durante el seminario se hicieron planteamientos sobre la necesidad de mejorar e incentivar esta participación a través de fortalecer sus capacidades y de vivir una evolución sobre sus estrategias actuales tomando en cuenta el viraje que han tenido las instituciones gubernamentales y su diferente posición. En ese sentido, una de las principales conclusiones sobre el trabajo de las OSC está dirigida a impulsar el diálogo con el Gobierno, entendido éste como un instrumento esencial para el impulso de las acciones de derechos humanos. Más allá de entender esto como una exhortación al diálogo, que resultaría un tanto inocua, se trata de privilegiar el diálogo por encima de la confrontación, el diálogo por encima de “levantarse de la mesa”, entendiendo que el diálogo no tiene porque significar avalar o consentir cabalmente las acciones de gobierno.

En este punto, se planteó una discusión que invita a mayores análisis sobre la responsabilidad que tienen y han tenido las organizaciones de la sociedad civil en los procesos recientes.

La necesidad de seguir fortaleciendo a las organizaciones de la sociedad civil en su trabajo de derechos humanos, particularmente a nivel local, estuvo presente como una de las conclusiones recurrentes.

**6. Deficiencias en los Programas de Derechos Humanos:** Tomando en cuenta que los Programas Nacionales de Derechos Humanos son un mecanismo orientado a la implementación organizada e integral de una política de derechos humanos, uno de los planteamientos centrales, desde el diseño del seminario, fue la evaluación del impacto de estos programas. Con las

limitaciones propias del tiempo, ya que se trata de ejercicios muy recientes, fueron sin embargo objeto importante de análisis durante los diferentes paneles. Lo primero que debe rescatarse es precisamente que se considera a los Programas de Derechos Humanos, en particular al elaborado en 2004, como un instrumento útil orientado para la instrumentación de una política de Estado en derechos humanos.

Las dificultades que han tenido estos instrumentos, entre otros su continuidad, lleva al cuestionamiento, con cierto grado de escepticismo, sobre la capacidad de estos programas para trascender el ámbito del Ejecutivo y convertirse en verdaderas herramientas capaces de lograr la transformación nacional que México necesita en la materia. Se destaca en este punto el hecho de que el Programa publicado en el 2008 tiene un diseño de menores alcances que el anterior, y explícitamente se limita al ámbito del Poder Ejecutivo y sólo en el nivel federal.

**7. Necesario reconocimiento pleno de los derechos humanos:** La base constitucional del reconocimiento a los derechos humanos es limitada y no se armoniza con los estándares internacionales. Para llevar a cabo la necesaria institucionalización se requiere mejorar y ampliar la base constitucional. Esto que ha sido incorporado por las recomendaciones a México, derivadas del EPU, fue también uno de los puntos que en distintos momentos apareció en la discusión y que, en términos del balance, resulta ser uno de los déficits. Dentro de las conclusiones se hace un llamado a que el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, como parte del órgano revisor de la Constitución, aprueben las reformas que forman parte de sendas iniciativas presentadas desde hace 5 años.

Uno de los puntos que mayor impacto tendría en el impulso a las políticas de derechos humanos, dentro de los aspectos que involucran a esta reforma, sería el de incorporar el reconocimiento constitucional de los derechos humanos para abarcar todos los tratados internacionales ratificados por México, así como los criterios y principios del Derecho Internacional de Derechos Humanos.

**8. Ausencia de la CNDH:** Un aspecto importante, sobre el que se generó un interesante punto de análisis y reflexión, fue el referente al papel que ha desempeñado, más que el que le correspondería desempeñar, tanto la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como los organismos locales. El pun-

to de vista prevaleciente es que, si bien estos órganos autónomos están diseñados bajo un mandato de defensa y no de generación de políticas públicas, no por ello, dejan de ser instituciones coadyuvantes y colaboradoras del Ejecutivo en la materia, que requieren de los recursos suficientes.

Otro aspecto a resaltar fue el referente a la poca participación, e incluso oposición a veces, que ha manifestado la CNDH a los procesos del Ejecutivo para impulsar políticas públicas de derechos humanos, como fue por ejemplo el caso en la elaboración del Programa Nacional de Derechos Humanos en 2004.

Sin dejar de reconocer que la CNDH y los demás organismos públicos de derechos humanos han sido pilares sobre los que se ha llevado la transformación en derechos humanos en los últimos años, y que por lo mismo se consideran instituciones fundamentales para el desarrollo que debe potenciarse, el debate reflejó la sensible preocupación por la aparente poca efectividad actual que está teniendo la Comisión Nacional y la politización a la que ha llevado el tema de los derechos humanos. Se añadieron de igual forma datos sobre la falta de transparencia, la ausencia de una visión de la víctima y la poca claridad en el destino y utilización de los recursos.

**9. Autonomía diferenciada en las comisiones locales:** En conexión con el punto anterior está el tema de la falta de autonomía de las comisiones locales frente a los órganos ejecutivos de las entidades federativas. El problema es, sin embargo, complejo, ya que la situación tiene muchas diferencias dependiendo de cada Estado y de lo que la Constitución local disponga. De manera que se requeriría una solución general, a nivel de la Constitución Federal, que dispusiera y garantizara los criterios de autonomía.

**10. Ausencia de políticas de derechos humanos a nivel local:** Sin duda, una de las principales dificultades que se enfrentan en México para el desarrollo de las políticas de derechos humanos a nivel nacional es la falta de resonancia del tema en las autoridades locales, particularmente en los órganos ejecutivos. Un dato muy significativo es que, en contrapartida con los esfuerzos federales por impulsar una política de derechos humanos -traducido, entre otras cosas, en los Programas de Derechos Humanos aunque hayan sido hasta ahora poco efectivos-, en las Entidades Federativas esto no ha permeado y sólo en el Distrito Federal se ha logrado iniciar un proceso similar sin que haya aún concluido. Esto significa que, en realidad, se están generando dos realidades, una



federal y otra local, sobre las que no se están creando suficientes canales de interrelación.

Este aspecto se refiere también a la sociedad civil, ya que la participación de las organizaciones sociales es sustancialmente menor que la que se realiza por parte de las organizaciones de la sociedad civil con carácter nacional. Se requiere un trabajo de capacitación para incidir en el diseño e implementación de políticas públicas.

**11. Riesgo de que ocurran regresiones:** La falta de institucionalización de una política de Estado en la materia provoca estancamientos en algunos campos, pero trae aparejado también el riesgo de regresiones, particularmente en temas donde el avance no logra estabilizarse. Ésta fue una de las ideas más señaladas respecto a la urgencia de impulsar el proceso de institucionalización de la política de derechos humanos. Las discusiones que se han generado en torno a la pena de muerte, abolida por decisión del constituyente en el 2005, además una discusión que ha sido impulsada por las autoridades, denotan la gravedad de este diagnóstico y la falta de conocimiento que existe sobre el tema.



## PROPUESTAS

La parte referente a las propuestas, como ya se mencionó, obedece fundamentalmente al interés de que este ejercicio resulte lo más fructífero y útil posible. Es cierto que solamente el esfuerzo por arrojar un balance sobre lo ocurrido, en este caso en el tema de los derechos humanos en México, es ya de suficiente utilidad, ya que ofrece la oportunidad de generar una base para la elaboración de planes y acciones sobre parámetros más objetivos. Sin embargo, en el campo de las líneas de solución también cabe una intensa reflexión sobre cómo priorizar y encaminar las acciones de forma que realmente se consigan los objetivos planteados y se dé eficaz solución a los problemas detectados en el diagnóstico.

En este caso, este apartado de *propuestas* pretende ser la aportación por parte del equipo organizador para que, con base a las opiniones vertidas, se presente un trabajo de análisis completo que ofrezca una visión integral de los tópicos planteados.

Hay que advertir que a los expositores no se les indicó que uno de los objetivos sería el de reunir las propuestas, sino que, fundamentalmente se les pidió centrar su análisis en el balance. Por ello, en esta parte, la aportación del equipo organizador es mayor, inclusive en el modo de reunir las propuestas y sintetizarlas.

Hay una razón extra que nos ha motivado a incluir este último apartado. El planteamiento del seminario suscitó gran interés entre los participantes y el público en general para encontrar mayores respuestas a la enorme problemática que enfrentamos. Hay una motivación de fondo: la necesidad de dar soluciones a problemas que día con día, en el tema de derechos humanos, parecen ahondarse en México.

### PLANTEAMIENTO GENERAL

**El avance en derechos humanos en un Estado que entra a un proceso de modernidad democrática, como es el caso de México, atraviesa por un reto de tres dimensiones, *política, institucional y cultural*, donde lo político entraña las decisiones de estrategia que adoptan las autoridades primarias, lo institucional responde al conjunto de organismos, mecanismos y disposiciones que permiten hacer efectivo el respeto y la protección de los derechos humanos y, finalmente donde lo cultural, es el modo de operar permanente y fluido por parte de gobierno y sociedad a favor de los derechos humanos. En este triple nivel, el diagnóstico refleja que México no ha logrado un avance consolidado en ninguno de ellos. La conclusión a la que esto nos orilla es que la política de derechos humanos en México, y por ende su protección efectiva, es aún frágil e inconsistente.**

Casos como el de Atenco o el de Oaxaca, en pleno proceso de alternancia en el poder y en un esquema de “gobierno dividido”, nos lleva a concluir que las soluciones deben ser estructurales, y que el cambio de personas no es la solución.

**Política de Estado en derechos humanos:** Aunque durante el proceso de transición democrática en México, particularmente en el escenario de la alternancia en el Poder Ejecutivo Federal, se ha asumido que el cambio ha supuesto un paso del autoritarismo formal y de facto a un régimen de respeto de derechos, en realidad es claro que este cambio no se ha dado de manera integral, ni siquiera en el ámbito federal, y que los derechos humanos no son asumidos al nivel que deberían darse y no impactan en las principales deci-

siones que toman las autoridades, por ejemplo en materia de seguridad y en materia económica.

Las deficiencias que hemos arrastrado en el país -como la del doble discurso, la de priorizar el ámbito internacional frente al interno y la de marginalizar el tema de los derechos humanos- siguen presentes en el modo de operar del Gobierno Federal, incluyendo a los tres poderes.

La propuesta es adoptar un compromiso de carácter político que involucre a los tres poderes y que dé respaldo, unidad y congruencia a las acciones que se realizan. Este compromiso podría estar sustentado en el Programa de Derechos Humanos (modificando sus alcances) o en otro instrumento. Pero lo fundamental es la existencia de un compromiso de primer nivel y que se materialice en un instrumento de continuidad.

**Implementación de la política de derechos humanos a nivel local:**

Como se ha reiterado constantemente las diferencias que se suscitan entre el ámbito federal y local, o las que se dan entre las mismas entidades, hace indispensable que la atención se redirija hacia el nivel local. Las experiencias habidas recientemente, en las que algunos de los cambios que se han generado en el país, han partido desde los Estados, como fue por ejemplo el tránsito hacia la justicia oral, en materia penal, nos hacen pensar en que en las nuevas circunstancias de México, este camino de orientación centrífuga.

En términos institucionales, la diferencia es patente, pues más allá del sistema de protección no jurisdiccional de los derechos humanos, son contados los casos de Estados donde existen instancias promotoras o coordinadoras avocadas a la generación de políticas públicas de derechos humanos.

La propuesta más concreta podría consistir en la promoción de Programas de Derechos Humanos a nivel de las 32 Entidades Federativas, como parte de un Acuerdo Nacional de Derechos Humanos.

**Reforma del Estado:** Muchas de las deficiencias que tiene el sistema institucional, a las que se ha hecho referencia, tienen que ver con el enfoque parcial y desactualizado que tiene nuestra Constitución respecto al tema de los derechos humanos. La revisión integral de la Constitución en materia de estos derechos resulta un paso prioritario para lograr la institucionalidad y el cambio cultural por el que se pugna.

La revisión integral debe por supuesto partir de incorporar jurídicamente el término “derechos humanos”, y de reconocer la universalidad de los mismos. Sin embargo la armonización que requiere la Constitución al respecto nos lleva a pensar en un trabajo de revisión integral, que claramente debe formar parte de la reforma del Estado en México.

Es de esperarse que en esa reforma constitucional se incluya la incorporación de los derechos humanos de los tratados internacionales ratificados por México al régimen de reconocimiento y protección de derechos. Además, debe actualizarse el alcance de los derechos sociales y de los derechos reconocidos a grupos y personas.

**Programa Nacional de Derechos Humanos (PNDH):** Es preciso que el PNDH retome su dimensión natural, pasando de ser un programa de la Administración Pública Federal para convertirse en un Programa de Estado. Las limitaciones legales de las acciones de planeación no deben ser un obstáculo para ello. En todo caso, si fuera necesario deberían modificarse estas disposiciones para que el Programa tenga la suficiente continuidad y capacidad de articulación con los tres poderes primarios y en los diferentes niveles de Gobierno.

El fortalecimiento del PNDH pasa, además, por las siguientes etapas necesarias:

- Vincularlo con los compromisos internacionales y con los principios del derecho internacional de los derechos humanos.
- Dotarlo de un mecanismo de evaluación con participación de la sociedad civil, que permita un sistema de rendición de cuentas efectivo y una fuente de fortalecimiento permanente.
- Hacer participar a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como un observador permanente.

#### **Participación de la sociedad civil:**

Tomando en cuenta la naturaleza de la participación social dentro del Estado democrático, ésta debe tener una especial cabida en el ámbito de los derechos humanos. Aquí las propuestas deben tener dos objetivos, ya que el diálogo siempre es doble, procurando involucrar tanto a las autoridades como a las propias organizaciones de la sociedad civil, aunque el responsable integral de que esto funcione será siempre la autoridad.

La historia reciente nos muestra algunas debilidades en el diálogo institucional entre sociedad civil y Gobierno que deben ser corregidas:

- a) La falta de institucionalización de los mecanismos de diálogo y, por ende, la existencia de vacíos, faltas de continuidad, etc., con el consiguiente debilitamiento de la confianza, piedra angular de la relación sociedad civil-Gobierno.
- b) La falta de capacitación por parte de las organizaciones de la sociedad civil para lograr una mayor incidencia en su interrelación con las autoridades, particularmente para poder promover cambios en materia de derechos humanos.
- c) La débil coordinación que tienen las organizaciones de la sociedad civil en México.

Todo ello nos lleva claramente a la necesidad de generar una propuesta integral dirigida a la participación de la sociedad civil en materia de derechos humanos que consiga un cambio radical.

## **PANEL**

**Redefinir la responsabilidad de la CNDH en esta nueva etapa:** En su surgimiento, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos tuvo una clara labor orientada a equilibrar la abusiva intervención de las autoridades a fin de hacer prevalecer la legalidad, los derechos y las libertades individuales. Con los avances democráticos, esta tarea se ha ido ajustando y han surgido otros importantes campos de intervención.

Las constantes descalificaciones que ha recibido la Comisión Nacional, desde ámbitos nacionales como internacionales, nos hacen concluir que este paso no se ha logrado dar y que debe encontrarse una redefinición al respecto.

Preocupan especialmente dos cosas: el alejamiento que ha tenido la CNDH con algunas de las organizaciones de la sociedad civil más representativas, y la poca participación institucional en establecer una política nacional de derechos humanos.

Este libro se terminó de imprimir  
en junio de 2009 en los talleres de  
Diseño e Impresos Sandoval  
Tels.: 5793-4152, 5793-7224  
la edición consta de 1000 ejemplares  
más sobrantes para reposición