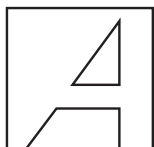


Bases para la construcción de una verdadera política de Estado de derechos humanos en México



Konrad
Adenauer
Stiftung

Programa Estado de Derecho para Latinoamérica



CENTRO JURÍDICO PARA LOS
DERECHOS HUMANOS

Contenido

<i>Presentación</i>	5
Dr. Christian Steiner, Director del Programa Estado de Derecho para Latinoamérica de la Fundación Konrad Adenauer	
<i>Introducción</i>	7
Dr. Ricardo Sepúlveda, Director General del Centro Jurídico para los Derechos Humanos	
<i>Ficha técnica</i>	11
<i>I. Documento preliminar para la discusión</i>	13
1. Presentación	13
2. Sentido y objetivos de la discusión	14
3. Fundamento de la política de Estado de derechos humanos	14
4. México ante la falta de política de Estado de derechos humanos	16
5. Problemas estructurales	18
<i>II. Conclusiones y propuestas</i>	22
1. Ausencia de una política de Estado de derechos humanos en México	22
2. Carencia de una visión de Estado	24
3. Proceso de participación democrática	26
4. Impulso a la participación de la sociedad civil organizada	26
5. Seguimiento de recomendaciones y resoluciones internacionales	28
6. Intervención fundamental de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)	28
7. Aprobación de la reforma constitucional en materia de derechos humanos	29
8. Mecanismos de coordinación entre los Poderes de la Unión y niveles de gobierno en materia de derechos humanos	31
9. Lograr la continuidad de los programas nacionales de derechos humanos y su aplicación a nivel local	31
10. Presión del ámbito internacional en el respeto y promoción de los derechos humanos en el país	32

Presentación

Hace más de medio siglo, la comunidad internacional adoptó un sistema universal que reconocía los derechos inherentes al ser humano. Este sistema fue dotado de instrumentos e instituciones, abocados a su promoción, custodia y defensa; con la finalidad de transformar en realidad los ideales universales. A partir de la creación de este sistema universal, se originó una transformación regional que suministró reglas e instituciones con una naturaleza específica y que respondía a las necesidades de cada contexto en particular.

Concretamente, el fenómeno tuvo su impacto en América Latina mediante la adopción de instrumentos como la Convención Americana de Derechos Humanos y la creación de instituciones, como la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Asimismo trastocó el nivel interno, y desde entonces, los derechos humanos han tenido una fuerza creciente, a través de su incorporación en los textos constitucionales de los Estados de casi todo el continente. Además, en el plano discursivo, gran parte de las sociedades contemporáneas ha incorporado en la retórica de la vida cotidiana, no sólo en vocabulario, sino también a través de una conciencia de derechos humanos y la ética que les subyace.

La sistematización regional de los derechos humanos y el reconocimiento del valor legalista que tienen para Latinoamérica, no es objeto de juicio. Sin embargo, observamos una aparente facilidad para evadir su cumplimiento, sumado a la complejidad que ha adquirido la lucha contra las redes del crimen organizado, y en cierta medida, la manipulación ideológica cuando el tema de los derechos humanos es usado políticamente.

De lo que se duda entonces, es de su correcta inmersión en el Estado de derecho. Tenemos una disparidad entre el plano teórico, y la capacidad que encuentran los Estados de la región para garantizar la plena vigencia de los derechos fundamentales. De esta manera se objeta que cada país, no obstante su intervención como miembro de la comunidad internacional participe del proceso de creación de los sistemas internacional y regional, y de un sistema teórico-nacional efectivamente logre convertir en realidad cotidiana los derechos humanos e impregne el tejido político-social.

¿Por qué desde diversas perspectivas, los derechos humanos distan mucho de las aspiraciones escritas?, ¿cuáles son las realidades sociales y políticas que impiden su plena vigencia?, ¿cómo se puede encauzar una agenda política real y efectiva con perspectiva de derechos humanos?, ¿por qué los derechos humanos son una fuente jurídica sin vigencia y distan de ser un modo de vida en nuestras sociedades?

Las respuestas a estas interrogantes derivarían en un cambio en la mecánica política y social del Estado. Es justamente en estos momentos cuando la realidad no compagina, e inclusive contradice al proyecto de nación, cuando el Estado tiene frente a sí un examen que le permite reflexionar y redireccionar la forma de llevar a cabo la vida en sociedad.

El vislumbrar un Estado con verdadera perspectiva de derechos humanos, exige desterrar la falsa visión en la que el respeto y garantía de los derechos fundamentales, es una pérdida de poder y control. Eliminar esta convicción latente en la actuación de la autoridad, permite el fortalecimiento del régimen democrático y por ende, el desarrollo social integral.

Esta nueva concepción reconoce a los derechos humanos como realidades superiores al propio Estado, así, éste no solamente deberá abstenerse de violar los derechos humanos; pues su papel al evolucionar se convierte en promotor activo de los mismos; es decir, una verdadera política de Estado de derechos humanos implica que en cada acción estatal se encuentre el *respeto irrestricto* a estos derechos, sin importar la naturaleza u órgano de acción. En el momento en que se entiende esta nueva concepción, se construye una visión común y diferente de Estado.

Ahora, ¿cómo identificar los factores que han impedido la consolidación del Estado con perspectiva en derechos humanos?, una vez identificados, ¿cómo lograr esa cristalización?

Al tratar de resolver estos cuestionamientos, el contexto mexicano presenta diversas particularidades. Una de ellas es que existe un naciente proceso democrático que favorece la puesta en marcha de políticas públicas gubernamentales, con el fin de lograr un impacto de derechos humanos. Sin embargo, una vez más, la realidad no compagina con los esfuerzos escritos. El papel del Estado mexicano se encuentra atrapado por políticas públicas corto placistas, y aunque existe consenso para apuntalar diversos temas, cada actor intenta abordarlos según su particular estilo. Hace falta también un posicionamiento del tema de manera clara, uniforme y consistente, pues no se identifican mecanismos ni procesos que permitan avanzar en el fortalecimiento del nuevo concepto de Estado.

En este mismo sentido, tampoco ha logrado permear la necesidad de que el tema no sólo se resuelve con el impulso del poder ejecutivo, legislativo, o judicial, debe existir una articulación en todos los sectores, con los diversos niveles de gobiernos e instancias y en todos los rincones de la vida pública del país. Un Estado con verdadera perspectiva de derechos humanos no puede responder a políticas individuales; una auténtica visión debe ser tomada como el eje rector de la agenda pública: cada actor estatal, desde su trinchera debe hacerla propia. No obstante, existe confusión y desconocimiento sobre el papel que debe jugar cada uno de los actores relevantes.

Es pues, la ausencia de un proyecto homogéneo y atemporal, la causal principal. Ante este panorama ¿cómo lograr una política nacional a largo plazo que trascienda partidos, personas, gobiernos... que se impregne en la dinámica cotidiana de raíz?

El Centro Jurídico para los Derechos Humanos, bajo la batuta del Dr. Ricardo Sepúlveda, ha presentado un proyecto en el que condensa un importante trabajo a favor de una realidad de derechos humanos en México.

Bases para la construcción de una verdadera política de derechos humanos son fundamentales para el momento que vive el país, ya que se encuentra inmerso en cambios de su dinámica política y social sin precedentes. Por primera vez, el Estado mexicano es responsable ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos y avanza incipientemente hacia un futuro en donde la participación en un sistema regional de derechos humanos, de forma cada vez más rigurosa, le pedirá rendir cuentas. Existe también un proyecto de reforma constitucional que requiere, además de importantes cambios legales, un cambio *cultural* en la concepción de los derechos humanos. Por último la innegable percepción de impunidad en la sociedad, puede ser sofocada mediante la atención a este cambio de concepto de Estado.

Así, el proyecto del Centro Jurídico parte de un diagnóstico objetivo, y atiende las realidades de los actores públicos para avanzar en la construcción de un verdadero Estado mexicano con perspectiva de derechos humanos. El trabajo de varios años que el Programa a mi cargo realiza conjuntamente con el Centro Jurídico, me permite predecir el impacto positivo que tendrá esta publicación, para el diseño de ese nuevo proyecto nacional.

Dr. Christian Steiner

Director del Programa Estado de Derecho para Latinoamérica, oficina México
Fundación Konrad Adenauer

Introducción

Las pautas de la democracia moderna han impulsado mecanismos como la rendición de cuentas, el carácter de servicio que tiene la función pública y la exigencia de resultados mensurables a las administraciones públicas. Un Estado no solo debe ser respetuoso de las formas democráticas, sino que debe encaminar a la sociedad hacia mejores estadios de desarrollo.

Esta mayor exigencia a las instituciones estatales puede considerarse una de las claves del Estado democrático en el siglo XXI, y una tendencia hacia la transformación a la que se dirigen las instituciones jurídicas, políticas y culturales.

Los derechos humanos se enmarcan dentro de esta nueva conceptualización, y constituyen un indicador idóneo para llevar a cabo esta medición y señalar al Estado la ruta que debe recorrer. Si bien los derechos humanos han tenido preferentemente una faceta de barrera frente al Estado, de forma que se ha subrayado su función de dique para atenuar posibles violaciones, ahora el énfasis se pone en el aspecto proactivo que significan, es decir, en el impulso políticas públicas y acciones gubernamentales.

Esta potencialidad de los derechos humanos puede considerarse en la actualidad, como el campo de mayor trabajo para la implementación a nivel doméstico de todo el bagaje de disposiciones internacionales en la materia, las cuales solo tienen sentido si se convierten en acciones concretas de beneficio humano, esta además, es una labor positiva que deben realizar las instituciones del Estado. El impulso a políticas públicas de derechos humanos es el tema de mayor actualidad en la agenda de instrumentación de los derechos humanos.

El entramado de políticas públicas que realice el Estado en materia de derechos humanos debe constituir lo que se denomina una política de Estado, sin embargo, es preciso advertir que debido a las particularidades que se exigen en la tarea de defender y promover derechos humanos, no siempre se consigue que exista una verdadera política de Estado aún cuando existan políticas públicas específicas. Existe, por decirlo de una manera, una complejidad añadida al proceso de crear una política en la materia.

La primera dificultad específica y que añade complejidad al proceso, es el carácter integral de los derechos humanos, de hecho no existe ningún tema con ese nivel de interrelación. Los derechos humanos tocan todos los ámbitos de la actividad estatal, de los diferentes poderes, en todos los órdenes. Esto conlleva una especial dificultad de coordinación y articulación de acciones. Pocos temas pueden llegar a tener este impacto, quizá solamente el de la legalidad o el de la participación democrática, pero ni siquiera en esos temas existe un listado tan claro y exhaustivo de obligaciones por cumplir. Por lo que lograr que exista una verdadera política de derechos humanos tiene un primer reto de carácter cuantitativo, por llamarle de alguna manera.

De otro lado, y esta es parte de la experiencia que hemos tenido en México, el desarrollo de políticas públicas en temas o áreas específicas no consigue verdaderos resultados, si no existe la misma intensidad de acción en las áreas más sensibles de la actividad estatal. Por sensibles entendemos las de mayor prioridad, que suelen ser las de carácter económico, seguridad o desarrollo social. Por ponerlo en términos concretos: si se implementa una política pública para enfrentar el problema de trata de personas, o la prevención de la discriminación, pero no existe paralelamente un enfoque que ponga límites o cauces a las decisiones económicas y presupuestales, o en materia de seguridad desde el diseño de las estrategias etc., acordes a la perspectiva en derechos humanos, no existe un esfuerzo sinérgico en todos los ámbitos, lo único que sucederá es que los esfuerzos que se realicen en procesos específicos pierdan impacto, pues

se convierten en acciones aisladas o incluso corren el riesgo de volverse simulaciones. El reto aquí es de carácter cualitativo, lo que puede impedir el desarrollo de una verdadera política de Estado en derechos humanos y que los esfuerzos que se realicen en áreas específicas se desvirtúen.

En estos casos, la situación se vuelve un círculo vicioso ya que por un lado, no obstante que se realizan acciones en materia de derechos humanos, ello no significa una verdadera política de Estado en la materia y, por otro lado, si no se construye una verdadera política de Estado entonces las actividades específicas se diluyen.

Este planteamiento que está recopilado en la práctica de diversos países y analizada por algunos estudiosos,¹ ha sido en buena medida la experiencia en México. A raíz de la decisión que tomó el gobierno de México en el año 2000 de fundar la transición democrática sobre una agenda de derechos humanos de doble cara, nacional e internacional, se hizo un esfuerzo por construir una política que tuviera carácter integral en la materia, sin embargo, a 10 años de esa decisión, la evidencia demuestra que los resultados son magros y que ahora estamos aún más lejos que entonces, de conseguir este objetivo. Las pruebas no se han hecho esperar: las violaciones a derechos humanos son una constante en nuestro país y esta problemática junto con otras, ha impedido que la transición democrática mexicana avance.

No cabe duda que las circunstancias de violencia que se han generado en el país, aunado a las estrategias que ha desplegado el gobierno para combatir el crimen organizado, han añadido complejidad al tema; pero en realidad esto no puede considerarse ni un cambio sustancial ni una razón justificada para dilatar la decisión de construir esta política de derechos humanos. Por el contrario, una correcta concepción de los derechos humanos presenta invaluable elementos de ayuda para fortalecer las acciones de una estrategia de seguridad y en este sentido debería considerarse como una oportunidad más que un obstáculo.

Sin embargo, en el análisis se pretende ir más a fondo y encontrar la causas por las que no se logra cimentar una verdadera política de Estado. Se trata de indagar, más allá de los énfasis políticos coyunturales, qué causas detienen los procesos cuando estos toman mayor fuerza o bien, que circunstancias impiden que estos desarrollos se inicien.

Este es el marco que sirvió para encuadrar el trabajo de las mesas de diálogo que se organizaron para dar continuidad al “Seminario sobre la política de derechos humanos en México, balance de una década (1998-2008)”.² Se trata de tomar como base la conclusión obtenida de dicho seminario, en el sentido de que no ha existido una verdadera política de Estado en derechos humanos en México, y dar un paso más en el análisis, tratando de encontrar las causas por las que los esfuerzos han sido infructuosos.

Para ello se discutió ampliamente el nombre que se le daría a este ejercicio con el propósito de propiciar que las discusiones tuvieran desde su génesis el enfoque correcto. Se decidió utilizar el término política de Estado en derechos humanos y no solamente políticas de derechos humanos, para distinguir el enfoque de análisis y evitar la confusión constante en nuestro país.³

El otro término que se eligió fue el de *construir* para referirse a la política de Estado y significar con mayor exactitud lo que implica la acción de hacer una política de Estado: esta se debe construir a través de un proceso de partes, pero con una lógica común, una armonía. La política de Estado no se decide, no se

¹De manera general puede recomendarse el planteamiento realizado por Janusz Symonides (ed.), *Human Rights: New Dimensions and Challenges*, Lincolnshire, UNESCO, 1998.

²Este Seminario organizado como primera fase del presente proyecto, dio como resultado la publicación *Balance de Derechos Humanos 1998-2008*, que puede ser consultada en www.cjdh.org.mx

³De esa forma se partía de una premisa que nos permitía asumir que aunque en México existen políticas de derechos humanos e inclusive una política de derechos humanos, esta no logra constituir una verdadera política de Estado, con los alcances y el peso que esto significa.

ejecuta en un acto, no se decreta..., se construye. Este término no quiere sin embargo, dar entrada a una idea de lentitud, de pausa, que podría entenderse por tratarse de un desarrollo que tiene diferentes partes y debe sortear distintas dificultades, el énfasis está en la laboriosidad y no en la temporalidad.

Hubo un término más que se eligió para significar correctamente el enfoque con que se llevaría a cabo el diálogo, el de una *verdadera* política de Estado, con lo que se busca zanjar cualquier posible equívoco entre políticas parciales y, también, el de distinguir entre lo que pueden ser acciones formales, como la firma de tratados internacionales, compromisos asumidos ante el Consejo de derechos humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), etc., con lo que es una política de compromisos reales y efectivos. No en balde hemos sido testigos en México de contradicciones constantes entre el discurso y la realidad, entre los compromisos formales y las acciones reales. Por ello se subrayó el título con el término *verdadera*, es cierto que no puede haber política de Estado que no sea verdadera pero las razones prácticas nos llevaron a elegir esta posible reiteración.

Más allá del nombre deben señalarse algunos otros aspectos que fueron parte del diseño de las mesas de discusión, y que sin duda resultaron muy positivos. En primer lugar estuvo el hecho de contar con la presencia de todos los actores que estuvieran vinculados con la construcción de una política de Estado en derechos humanos. Para ello se convocó a las autoridades gubernamentales federales que tienen competencia directa en el tema, como son la Secretaría de Gobernación y de Relaciones Exteriores, igualmente se convocó a los poderes legislativo, judicial y a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). En cuanto a la sociedad civil se invitó a representantes de organizaciones que trabajaran en la elaboración de políticas públicas de derechos humanos. Asistieron también la Procuraduría General de la República (PGR) y la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH).⁴ Esta pluralidad de representaciones permitió abordar el tema de manera integral y por lo tanto, enriquecer los análisis con distintas experiencias y enfoques.

Cabe señalar que en todo momento hubo conciencia de que dentro de los convocados faltaba una visión desde las entidades federativas y los municipios, lo que es absolutamente necesario si realmente se quiere lograr un alcance nacional, de Estado. Esto queda pendiente para un ejercicio posterior.

Las discusiones fueron apoyadas y enriquecidas con la participación de expertos nacionales e internacionales a los que se eligió en razón de su *expertise* en el trabajo de políticas de derechos humanos, en la ficha técnica quedan incluidos los nombres de cada uno de los expositores, los cuáles también participaron en las mesas de discusión.

Con estos antecedentes puede comprenderse el sentido y la trascendencia de las mesas de trabajo y las implicaciones que puede llegar a tener.

Por la temática, las características del diálogo y los retos que enfrenta actualmente México en el tema de los derechos humanos, este ejercicio se tornó en un esfuerzo de análisis único e innovador, profundo, sobre lo que está detrás de la inmovilidad que vive México en el tema de derechos humanos, que parece no ceder a los esfuerzos que se han realizado. En este sentido, el ánimo que orientó siempre las discusiones fue constructivo, tratando de llegar a conclusiones claras y concretas.

Este esfuerzo fue diseñado para lograr su continuidad a través del seguimiento a cada una de las conclusiones a las que se llegó, y que se han de convertir en líneas de trabajo para la elaboración de propuestas individuales en cada tema específico: así, por ejemplo, deberá analizarse cómo conseguir

⁴La única ausencia a mencionar fue la de la Cámara de Diputados, específicamente la Comisión de Derechos Humanos.

progresión en los programas de derechos humanos, o cómo normalizar y fortalecer el diálogo con la sociedad civil en la elaboración de la política de Estado, etcétera.

Cabe mencionar que otra circunstancia que estuvo presente dentro de este ejercicio, es el hecho de que en el año 2012 se celebrarán elecciones federales en México y esto tendrá sin duda consecuencias en el dictado de las políticas sobre derechos humanos, ya que el sistema sobre el que se basa la planeación en México sigue siendo sexenal, y esto conlleva giros profundos al cambio de cada administración. Esto puede verse como una oportunidad ya que la política del actual gobierno ha sido la de renunciar a generar una política de Estado en nuestra materia y ha reducido, por ejemplo, el alcance del Programa Nacional de Derechos Humanos a ser solamente un programa de la administración pública federal. Por tales razones, frente a la necesidad de impulsar una política nacional, es momento de intentar romper el límite sexenal.

Cabe finalmente hacer un reconocimiento a todos los participantes, a las instituciones que asistieron por la disposición que mostraron a ser parte de un ejercicio crítico-constructivo, a la Fundación Konrad Adenauer y a su Programa de Estado de Derecho que se encuentra plenamente vinculado con el propósito de fomentar la vigencia de los derechos humanos, como una pieza clave dentro del entramado democrático mexicano. A todos los organizadores del Centro Jurídico para los Derechos Humanos, a Rebeca Ramos Duarte, coordinadora del evento y a todas las personas de la sociedad civil que obedeciendo a un mandato de responsabilidad ciudadana, continúan impulsando estos espacios.

Dr. Ricardo Sepúlveda

Centro Jurídico para los Derechos Humanos. Director General

Ficha técnica

Construcción de una verdadera política de Estado de derecho humanos en México	
Mesas de trabajo	
Fecha	22 y 23 marzo de 2010
Lugar	Ciudad de México
Lunes 22 de marzo	
Bienvenida	Christian Steiner , Director del Programa Estado de Derecho para Latinoamérica de la Fundación Konrad Adenauer Ricardo Sepúlveda , Director General del Centro Jurídico para los Derechos Humanos.
Sesión panel I	Fundamento de la política de Estado de derechos humanos
Panelistas	Emilio Álvarez Icaza , ex Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal Alejandro Anaya , Profesor-Investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas Christian Steiner , Director del Programa Estado de Derecho para Latinoamérica de la Fundación Konrad Adenauer
Moderadora	Rebeca Ramos , Coordinadora General del Centro Jurídico para los Derechos Humanos
Sesión panel II	Identificación de problemáticas estructurales
Panelistas	Mariclaire Acosta , ex Subsecretaria para Derechos Humanos y Democracia de la Secretaría de Relaciones Exteriores Ramón Muñoz , Director de la Red Internacional de Derechos Humanos Ricardo Sepúlveda , Director del Centro Jurídico para los Derechos Humanos
Moderador	Luis Fernando Rosas , Consultor del Centro Jurídico para los Derechos Humanos.
Sesiones de trabajo	Problemáticas estructurales y visión del futuro
Sesión plenaria	Problemáticas estructurales y visión del futuro
Martes 23 de marzo	
Sesión plenaria	Propuestas de solución a las problemáticas estructurales
Discusión y conclusiones finales	

	Asistentes
Carlos Bustamante	Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (PRD) en la Cámara de Senadores
Eliseo Rosales	Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación
Marco Garfias	Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación
Úrsula Dozal	Dirección General de Derechos Humanos y Democracia de la Secretaría de Relaciones Exteriores
Liliana Valiña	Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
Alfonso Oñate	Suprema Corte de Justicia de la Nación
Cynthia Chanut	Suprema Corte de Justicia de la Nación
Adolfo López	Dirección General de Planeación y Análisis de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos
Jorge Ramírez	Subprocuraduría de Derechos Humanos de la Procuraduría General de la República
Humberto Uribe	Subprocuraduría de Derechos Humanos de la Procuraduría General de la República
Nancy Pérez	Incide Social, A.C.
Miguel Moguel	Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C.
Verena Schubert	Fundación Konrad Adenauer
Nina Kühnel	Fundación Konrad Adenauer
Jan Philipp Horn	Fundación Konrad Adenauer
Ana Lilia García	Centro Jurídico para los Derechos Humanos

I. Documento preliminar para la discusión

1. Presentación

Este documento está elaborado con el propósito de servir de base para la discusión durante las mesas de trabajo, del proyecto denominado “Bases para la construcción de una verdadera política de Estado en derechos humanos”, que constituye a su vez un segundo ejercicio precedido por el “Seminario de balances de la política de derechos humanos en México (1998-2008)”, en el cual se adoptó como conclusión general la falta de una política de Estado de derechos humanos en México y su imperiosa necesidad.⁵

En la selección del título, a su vez, se tomaron en cuenta las primeras opiniones de quienes han sido convocados para estas mesas de trabajo, señalando que el objetivo es discutir sobre una política de Estado, más allá de las políticas públicas particulares que actualmente existen y se desarrollan, e incluso se puntualiza que se busca establecer una *verdadera política, a contrario sensu* de lo que podría ser un discurso meramente formal o incluso una política de alcance particular en tiempo y/o espacio.

Es importante delimitar con precisión el objeto de esta discusión, ya que la intención es trascender los debates sobre aspectos concretos de la promoción y defensa de los derechos humanos que se hacen en el país, a diferentes niveles, federal, local o municipal; e ir más allá de las problemáticas específicas en los diferentes ámbitos de la agenda que, aún cuando arrojan graves y urgentes retos, no son el objeto central de este ejercicio.

Lo que se busca es identificar las problemáticas estructurales que no han permitido construir una verdadera política de Estado, a pesar de que han existido esfuerzos de manera directa en los últimos años, como consta por ejemplo, en el *Programa Nacional de Derechos Humanos del 2004*: “El Programa Nacional de Derechos Humanos ha sido elaborado por el Ejecutivo Federal para establecer las bases de una política de Estado en materia de derechos humanos”.⁶

En este marco se ha diseñado el grupo de discusión que aunque puede no resultar exhaustivo, en él participarán los actores que pueden ser agentes en la construcción de esta política de Estado, partiendo de las instancias gubernamentales federales, los Poderes de la Unión, los órganos autónomos de protección de derechos humanos (CNDH), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) y organizaciones de la sociedad civil que tienen trabajo en la materia. En el diseño de este ejercicio hay conciencia de que falta mayor presencia del ámbito local, lo que sin embargo se consideró como parte de otro momento dentro del proyecto.

Finalmente, es importante remarcar la intención que existe de lograr un análisis concreto y práctico sobre las problemáticas planteadas o sobre las que se identifiquen durante las sesiones, a fin de estar en posibilidades de proponer acciones específicas de cambio, que permitan revertir esta situación y encontrar soluciones claras de incidencia.

Las mesas de trabajo significan un paso más, dentro de un proyecto general, lo que implica que han de derivar vertientes de aplicación más puntuales, dirigidas a la construcción de esta política de Estado en derechos humanos.

⁵“La política de derechos humanos en México. Balance de la última década (1998-2008)” Fundación Konrad Adenauer 2009, documento elaborado con motivo del Seminario “Balances de las políticas de derechos humanos en México” celebrado el 4 de diciembre de 2008 en el Colegio de México.

⁶Secretaría de Gobernación, *Programa Nacional de Derechos Humanos 2004*, México, 2004, p. 6.

2. Sentido y objetivos de la discusión

Con el objeto de lograr una discusión abierta, constructiva y útil, necesaria para el fin del proyecto, a continuación se plantea la perspectiva o sentido con que se sugiere encauzar este debate, así como los principios que han de servir de orientación.

Se inicia de un interés común: lograr una política de Estado en derechos humanos que sea base para mejorar la eficacia de las acciones y sirvan como motor para impulsar los cambios que se requieren. La parte medular de la discusión será por tanto, identificar las formas para lograrlo. Las diferentes visiones que se tendrán en las mesas de trabajo deben ser motivo de enriquecimiento sobre una base de diálogo plural. Esta premisa es fundamental para la construcción de conclusiones realmente objetivas y sólidas.

El hecho de que todos los actores invitados conocen la problemática de derechos humanos en México y han realizado un importante trabajo en la materia, aporta un bagaje de conocimiento y experiencia fundamental para el éxito del ejercicio.

Por otro lado, el que cada participante trabaje (o haya trabajado) en la promoción de derechos humanos en México, desde distintas palestras sociedad civil, gobierno, ámbito federal/local, etc. será una razón de enriquecimiento para las discusiones que permitirá contar con diferentes perspectivas. En este sentido, resulta sumamente útil que estas experiencias sean parte de las valoraciones que se hagan y puedan ser compartidas.

Sin embargo, es importante señalar que el clima que se busca generar en la discusión invita a prescindir de las posiciones formales que se tengan o hayan tenido, y de las que derivan de agendas concretas, en cambio, se alienta a que las participaciones estén enmarcadas en una visión general y de largo alcance. Por ende, el éxito de estas mesas dependerá de la capacidad de los actores de privilegiar el análisis profundo y con perspectiva.

El término de mesas de trabajo que se ha utilizado pretende remarcar precisamente el ejercicio de análisis y reflexión que debe caracterizar este trabajo, buscando con ello abordar desde una óptica de altura, una problemática que no se ha analizado hasta ahora en México. De por sí la discusión sobre una política de Estado en derechos humanos ha sido escasa y no han existido tampoco espacios para una reflexión profunda y de mayor alcance entre todos los actores involucrados. Esta es la novedad del proyecto a la vez que su sentido y objetivo.

Finalmente, para favorecer este clima abierto y constructivo en los debates, se ha definido el carácter privado del ejercicio y se ha determinado que el documento de conclusiones esté basado en la relatoría, amén de que será revisado y ajustado por todos los participantes antes de su edición.

3. Fundamento de la política de Estado de derechos humanos

La protección de los derechos humanos es inherente a la estructura y funciones del Estado democrático. Existe una intersección esencial entre democracia, desarrollo y derechos humanos que es, a la vez, base de la funcionalidad del Estado de derecho moderno.

Por ello los derechos humanos son uno de los pilares en la evolución del Estado moderno y uno de los principales indicadores del desarrollo democrático, entendiéndose 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, culturales y ambientales, se identifican con el avance democrático y se vuelven su prueba más tangible.

Esta visión ha servido para superar los planteamientos según los cuales los derechos humanos significaban una limitante al ejercicio del poder estatal, el cual tenía libre campo de acción mientras no los violentara, para convertirse en tareas fundamentales de su quehacer y materia de sus políticas.

Por el carácter transversal, e incluso integral de los derechos humanos, estos no pueden adoptarse como un campo específico de la actuación estatal, sino que deben estar presentes en todas y cada una de las tareas estatales, proporcionando un determinado enfoque cualitativo.

Los derechos humanos han supuesto una variación a las bases del Estado de derecho moderno, definiendo su verdadero sentido para convertirlo en un Estado de derechos, lo que significa más allá de un cambio semántico, un redefinición en las prioridades del Estado y de sus instituciones jurídicas.

Como ha sido reconocido por la comunidad internacional, el verdadero reto de los derechos humanos se encuentra en manos de los Estados, los cuales tienen la obligación de implementar los compromisos internacionales al interior de sus territorios.⁷

En ese sentido, en 1993 se emitió la Declaración y Programa de Acción de Viena, como un esfuerzo para concebir mecanismos que permitieran eliminar los obstáculos existentes y resolver los problemas que impiden la plena realización de los derechos humanos al nivel interno de los Estados; en dicho documento se recomendó a los Estados elaborar su propia estrategia mediante la realización de planes nacionales de derechos humanos (*Action Plans*): “71. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos recomienda que cada Estado considere la posibilidad de elaborar un plan de acción nacional en el que se determinen las medidas necesarias para que ese Estado mejore la promoción y protección de los derechos humanos.”⁸

Esta conclusión es perfectamente armónica con la problemática de que no puede existir un verdadero trabajo de implementación a nivel interno, si no existe una determinación sistemática, estratégica y proactiva por parte de las autoridades internas. Esta determinación debe provenir de las más altas esferas de decisión política. Este es el sentido que se obtiene de lo expresado en los documentos referidos de la Conferencia Mundial de Viena (1993).

Hasta ahora son pocos los Estados que han adoptado estos planes de Acción, (alrededor de 30) como China, España, México, Nueva Zelanda, entre otros, y sin embargo, persisten las dudas sobre su verdadera eficacia. Problemas de coordinación entre autoridades, así como el choque de prioridades en las políticas internas, han puesto en entredicho muchos de estos esfuerzos. Las acciones que se han instrumentado y los mecanismos adoptados varían profundamente. Las problemáticas en los Estados federales tienen incluso mayor grado de dificultad para su coordinación.

En este sentido y con motivo de lo acontecido en los últimos años, ha quedado claro para la comunidad internacional y para los propios Estados, que las acciones de reconocimiento a través de

⁷Constitución de la República del Ecuador: “Artículo 1. El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada”. Disponible en http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf, consultado el 8 de marzo de 2010. Se puede confrontar también en el artículo: Ramiro Ávila Santamaría, “Del Estado Legal de Derecho al Estado Constitucional de Derechos y Justicia”, en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano 2009*, 15.º año, Fundación Konrad Adenauer, Montevideo, 2009, disponible en http://www.kas.de/wf/doc/kas_18560-544-4-30.pdf, consultado el 8 de marzo de 2010.

⁸Conferencia Mundial de Derechos Humanos, *Declaración y Programa de Acción de Viena, Viena*, 14 a 25 de junio de 1993, disponible en [http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/A.CONF.157.23.Sp?Opendocument](http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A.CONF.157.23.Sp?Opendocument), consultado el 8 de marzo de 2010.

reformas constitucionales y de armonización legislativa, así como de exigibilidad de estos derechos a través de la actuación jurisdiccional y de los organismos públicos de protección a los derechos humanos, o la implementación de políticas públicas por parte de las administraciones públicas, tanto federal como local, no han sido suficientes para lograr la efectiva realización de los derechos humanos.

A pesar de ello, no se pueden pasar por alto las especificidades que de tipo político, económico, social e histórico enfrentan los Estados, pues muchas de las situaciones que provocan violaciones a los derechos humanos se deben a situaciones estructurales. Por lo anterior, una verdadera política de Estado de derechos humanos, deberá tener por objeto integrar todas las acciones que den respuesta a todas las obligaciones que ha contraído el Estado, adecuándose a sus circunstancias particulares y sus necesidades concretas.

Una política de Estado de derechos humanos implica reconocer que en cada acción del Estado se encuentra el respeto irrestricto a estos derechos, sin importar la naturaleza u órgano de acción. Por lo que es importante reconocer que las obligaciones de admitir, respetar, promover, proteger y garantizar los derechos humanos no se trata de una acción exclusiva de las autoridades, implica la corresponsabilidad de todos los sectores de la sociedad y de todas las personas.

Por otro lado, una política de Estado en esta materia, no debe ceñirse al ámbito de las relaciones entre autoridad e individuo. Por la fuerza del imperium que implica el ejercicio del poder, el énfasis se ha depositado en evitar los abusos por parte de las autoridades. Sin embargo, la llamada privatización y redistribución en el ejercicio del poder, entre otros factores, han dado lugar a la necesidad de que el Estado lleve a cabo una tarea de promoción de los derechos humanos en todas las estructuras sociales. Lo anterior, con el fin de lograr que en el ámbito de las relaciones entre individuos o entre estos y las organizaciones privadas y sociales, impere el respeto a los derechos humanos.

Con la evolución en la teoría y en la protección de los derechos humanos, las obligaciones del Estado se entienden de un modo más profundo que el simple deber de las autoridades de respetar no hacer y dotar de mecanismos de defensa de los derechos humanos, especialmente los derechos civiles y políticos. Actualmente se entiende que la defensa y protección de los derechos humanos abarca tanto obligaciones de hacer como de no hacer por parte de las autoridades y los particulares, significa hacer exigibles tanto los derechos civiles y políticos, como los económicos, sociales, culturales y ambientales, a través de mecanismos jurisdiccionales y no jurisdiccionales.

La discusión sobre la construcción de una verdadera política de derechos humanos en México, debe tomar en cuenta estos antecedentes y adecuarse a las circunstancias del país, las cuales arrojan dificultades específicas que deben ser parte del diagnóstico. En ello se hace imperiosa la participación en un trabajo conjunto entre instituciones pertenecientes al ámbito público (poder ejecutivo, legislativo y judicial), al ámbito académico y al ámbito social nacional e internacional.

4. México ante la falta de política de Estado de derechos humanos

La conclusión central, derivada del “Seminario balance de la política de derechos humanos en México” fue que no existe y no se ha logrado construir una verdadera política de Estado de derechos humanos que tenga carácter nacional y que rebase el nivel de acciones aisladas o incluso de políticas públicas específicas.

Esto se manifiesta de muy diversas maneras, entre otras por el hecho de que no existe un posicionamiento uniforme y consistente en el nivel de la toma de decisión política, y cuando este ha existido no ha logrado involucrar al nivel local ni municipal. Es decir, no se identifican mecanismos y procesos que pudieran llevar a un escenario adecuado su existencia.

Uno de los signos más reveladores de esta realidad es la falta de continuidad formal y material de los esfuerzos que se han llevado a cabo en la materia durante estos años. Esta falta estructural ha provocado entre otros los siguientes rezagos en la defensa y promoción de los derechos humanos:

- Falta de congruencia de las acciones del gobierno hacia el interior y el exterior.
- La ambivalencia en el discurso sobre la protección y garantía de los derechos humanos.
- Falta de espacios para el diálogo con la sociedad civil.
- La impunidad sobre los hechos del pasado y la supresión de la Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado (FEMOSPP)
- La persistencia de la tortura y detenciones arbitrarias.
- Los aspectos negativos que en materia de derechos humanos se incluyeron en la reforma constitucional en materia de justicia penal (2007).
- La impunidad y debilidad del sistema de procuración e impartición de justicia.
- La militarización del país, llevada a cabo en los últimos años, como una medida para combatir el narcotráfico y el crimen organizado.
- La falta de ejercicio de todas las facultades de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- La politización del tema de los derechos humanos.
- La falta de mecanismos de evaluación y seguimiento sobre la situación de los derechos humanos en México.

Estos puntos concretos sirven de pauta para identificar una problemática generalizada que proviene precisamente de la inexistencia de una base suficientemente amplia y sólida, como sería la de una verdadera política de Estado, para que los esfuerzos en derechos humanos, logren mayor eficacia.

Una de las perspectivas con las que puede ser planteado este tema, para el caso particular de México, es el que subraya las carencias culturales que existen en la materia, derivadas fundamentalmente de las inercias culturales y de los problemas estructurales que son fruto de más de siete décadas de un régimen autoritario, donde la violación a derechos humanos se adoptó como una política de Estado solapada.

Este antecedente representa para México una dificultad especial en la materia, y ello mismo es la razón que lo obliga a adoptar medidas de carácter más estructural y con mayor contundencia política para que realmente los esfuerzos que se realizan logren revertir una tendencia cultural.

Podría plantearse lo mismo diciendo que aunque los derechos humanos son por su naturaleza, materia propia de una política de Estado, en las circunstancias particulares de México esto se vuelve una condición indispensable para lograr reducir la persistencia de las violaciones a derechos humanos en el país.

Finalmente cabe mencionar dos hechos que deben ser materia de análisis:

- a) Las recomendaciones hechas a México por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas durante el proceso de *Examen Periódico Universal* en febrero de 2009, en el cual se hicieron señalamientos a temas específicos como el arraigo y el fuero militar, así como a cuestiones más generales como la falta de armonización de la legislación nacional con los instrumentos internacionales de los que el país es parte o, la falta de implementación de la política de derechos humanos a nivel local.¹⁰

¹⁰Draft Report of the Working Group, "9. Further strengthen the mechanisms for the effective implementation of the National Human Rights Programme at all levels of government (Austria), in particular strengthen the publicity, implementation and monitoring of the Programme and step-up dialogue with civil society in this regard (Germany)", Universal Periodic Review, México, Human Rights Council, Fourth Session Geneva, 2-13 de febrero de 2009.

- b) En noviembre de 2009, la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitió dos sentencias condenatorias al Estado mexicano en los casos Rosendo Radilla y Campo Algodonero,¹¹ las cuales contienen más allá de la resolución de problemáticas específicas, elementos que llevan a un reconocimiento, proveniente del más alto nivel de autoridad en la materia, de que la problemática en derechos humanos en México adolece de situaciones estructurales.

5. Problemas estructurales

Conforme a los anteriores razonamientos, a continuación se proponen algunos de los problemas estructurales que se pueden identificar como causas que han detenido la construcción de una política de Estado en derechos humanos en México. No pretende ser una lista exhaustiva sobre estas problemáticas, el objetivo de buscar estas causas de carácter estructural obedece al interés de superar la discusión sobre la falta de voluntad política de las autoridades y buscar campos de solución más concretos. Los enunciados no están formulados en términos de una problemática, sino de una manera más general, de forma que permita un análisis más abierto y menos delimitado. Finalmente estas causas estructurales se ponen a disposición de la mesa de trabajo, a fin de que sirvan como punto de partida para los análisis.

a. *La política de derechos humanos, la democracia y el Estado constitucional de derecho, su vinculación esencial*

El Estado constitucional de derecho y la democracia se entienden en la actualidad, no solamente desde el punto de vista formal, es decir, debe existir el *vigor formal* y la *validez sustancial*¹² de la democracia en las decisiones de Estado. Este postulado fundamental del Estado de derecho es la razón de fondo que sustenta una política de Estado de derechos humanos. En el caso de México, no existen signos de que conceptualmente el postulado se haya aceptado de manera real y efectiva.¹³ Al contrario, hay indicios de que la perspectiva con que se aborda el tema es limitada y se refiere primordialmente a una tarea reactiva y sancionadora por parte del Estado, además de que se centra fundamentalmente en los derechos civiles y políticos.

Adicionalmente tampoco se ha generado una verdadera vinculación entre conceptos como gobernabilidad, seguridad y derechos humanos, y aún parece más alejado del concepto de las políticas económicas y de desarrollo social. En ese sentido, los derechos humanos son un asunto de carácter particular y aislado que se retoma por cuestiones circunstanciales, como pueden ser la presión internacional o la conveniencia política del momento.

b. *La política de Estado base de las políticas públicas en derechos humanos*

El conjunto de obligaciones internacionales en materia de derechos humanos adquiridas por México, deben vincular a todas las instituciones públicas, sin distinción de competencias. Para ello es necesario que el Estado mexicano tome como decisión fundamental el respeto irrestricto a los derechos humanos, con ello esta política de Estado servirá de base para la elaboración de las políticas públicas de derechos humanos en el país.

¹¹Corte Interamericana de Derechos Humanos; Caso Radilla Pacheco Vs México. Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Corte Interamericana de Derechos Humanos; Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs México. Sentencia de 16 de noviembre de 2009.

¹²Luigi Ferrajoli, "Juspositivismo crítico y democracia constitucional", en Epistemología Jurídica y Garantismo, Distribuciones Fontamara, México 2006.

¹³No obstante que en el Programa Nacional de Derechos Humanos (2004) existe el postulado específico, debido a los problemas que tuvo en su implementación y a su falta de continuidad, no se considera que realmente se haya adoptado una decisión de Estado.

Lo anterior se hace necesario debido a la cantidad de acciones aisladas que en la materia se han llevado a cabo por las instituciones públicas de los diferentes niveles y órganos de gobierno, sin que esto haya tenido como efecto una mayor efectividad de los derechos humanos en el país.

En este punto se reconoce una distinción fundamental entre la política de Estado como fundamento y las políticas públicas como canales de actuación. En el caso de México, paradójicamente, se han desarrollado multitud de políticas al interior de las dependencias de la administración pública federal, e inclusive se han generado mecanismos de coordinación, pero al no haber un sustento en una determinación de Estado, las mismas reducen mucho su incidencia.

c. Colaboración entre niveles de gobierno (federales y locales) en la aplicación de políticas públicas

Este es quizá una de las dificultades más concretas y a la vez más significativas para lograr que exista una política en derechos humanos con alcance nacional. El tema es además fundamental porque las autoridades locales tienen un rol clave y una gran responsabilidad en la implementación de acciones pro derechos humanos.¹⁴

En este sentido, se ha reiterado que en México existen diferencias que se suscitan entre el ámbito federal y local, o las que se dan entre las mismas entidades, esto hace indispensable que la atención se redirija hacia este nivel. En experiencias recientes, en las que algunos cambios se han generado, han partido desde las entidades federativas, como fue por ejemplo el tránsito hacia la justicia oral en materia penal; lo que nos hacen pensar que en las nuevas circunstancias de México, este camino es de orientación centrífuga.

Ahora bien, se requiere de un análisis detenido para lograr la suficiente coordinación sobre la base de nuestro sistema federal, en la que se deben respetar las autonomías de las entidades federativas. Para ello podría ser conveniente mirar hacia algunas experiencias en donde se haya logrado éxito en esta coordinación nacional (por ejemplo en materia de salud, población, etc.).

d. Coordinación entre poderes (ejecutivo, legislativo y judicial)

Otra circunstancia que ha obstaculizado la creación de una verdadera política de Estado de derechos humanos en México, ha sido la falta de coordinación entre los tres órganos de poder primarios. Las diferencias de función, estructura y naturaleza han impedido una mayor coordinación entre ellos a fin de impulsar paralelamente una sola línea de acción a favor de los derechos humanos.

Los programas nacionales de derechos humanos y su implementación, han sido entendidos, en muchos casos, como acciones que corresponden única y exclusivamente al Ejecutivo, con ello se le ha dado el nivel de políticas públicas de tipo administrativo.¹⁵

¹⁴Rights Work! Make them real. Ministry of Integration and Gender Equality Sweden, 2009. "7. Ensure concrete implementation of international human rights standards at all levels (Canada, Switzerland), through the adoption of policies, laws and other measures at the federal and state levels and through regular consultations with key stakeholders, including states, civil society organizations and others (Canada)." Draft Report.

¹⁵A esto corresponde el encuadre del *Programa Nacional de Derechos Humanos* (2008), conforme a lo siguiente: "Que el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, dispone la elaboración de un programa en la Administración Pública Federal para fortalecer el respeto de los derechos humanos. Que el Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012, establecerá los objetivos, las estrategias y las líneas de acción tendientes a asegurar el respeto de los derechos humanos en toda la Administración Pública Federal, para contribuir a la modificación del enfoque de las políticas públicas para la defensa de los derechos humanos, con la visión de superar la simple restitución en el goce de los mismos." disponible en http://www.derechoshumanos.gob.mx/archivos/anexos/PROGRAMA_NACIONAL_DE_DERECHOS_HUMANOS_2008-2012.pdf, consultado el 8 de marzo del 2010.

e. *Experiencias y perspectivas de los programas nacionales de derechos humanos*

En México se han tenido hasta la fecha tres programas de derechos humanos elaborados por el Ejecutivo Federal: 1998, 2004 y 2008.

Es preciso que el *Programa Nacional de Derechos Humanos* (PNDH) retome su dimensión natural, pasando de ser un programa de la administración pública federal, a convertirse en un plan nacional de Estado.

El fortalecimiento del PNDH pasa además, por los siguientes pasos necesarios:

- 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

f. *La transexenalidad en la planeación administrativa y en las políticas de derechos humanos*

Las limitaciones legales de la planeación democrática, tal como lo señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 26, en concreto la sexenalidad del Plan Nacional de Desarrollo, no deben ser un obstáculo para lograr la continuidad necesaria en los programas que no se supeditan a la acción de una administración sexenal, tal es el caso de los derechos humanos.

Debe revisarse las distintas fórmulas que pudieran hacer que las políticas de derechos humanos, incluyendo el Programa Nacional de Derechos Humanos, fueran transexenales de hecho y de derecho.

g. *Participación de las organizaciones de la sociedad civil en la implementación de la política de Estado de derechos humanos*

La participación social es una de las condiciones necesarias para considerar a un Estado democrático, por ello es indispensable que existan mecanismos institucionales que garanticen su actuación permanente.

La historia reciente nos muestra algunas debilidades en el diálogo institucional entre sociedad civil y gobierno:

- La falta de institucionalización de los mecanismos de diálogo
- La falta de apoyo para la capacitación de las organizaciones de la sociedad civil y en general para el desarrollo de sus actividades en materia de derechos humanos
- La aún débil coordinación que tienen las organizaciones de la sociedad civil en México

h. *El papel de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y los organismos públicos locales de protección de derechos humanos, en el diseño e implementación de la política pública.*

La CNDH, como organismo nacional de protección a los derechos humanos, dotado de autonomía constitucional, debe tener una participación proactiva para la construcción de la política de Estado derechos humanos, como puente entre la visión de las autoridades y la de las organizaciones de la sociedad civil.

Las descalificaciones que ha recibido la CNDH, desde ámbitos nacionales como internacionales, nos hacen concluir que este paso no se ha dado 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 y, la poca participación institucional que ha tenido con los esfuerzos por establecer una verdadera política de Estado de derechos humanos. Es muy importante definir el papel que le corresponde a la CNDH, bajo el marco de su autonomía, en la construcción de la política de Estado y en el diseño, implementación y seguimiento de las políticas públicas de derechos humanos.

i. Mecanismos de evaluación y seguimiento

Además de la problemática señalada, en el orden jurídico mexicano hacen falta mecanismos de seguimiento. Algunas organizaciones de la sociedad civil han elaborado seguimiento a recomendaciones en algunos temas, sin embargo, no existen mecanismos de evaluación y observación a nivel institucional.

Es necesario contar en México con mecanismos dotados de objetivos definidos, que evalúen y den seguimiento al sistema de implementación de una verdadera política de Estado de derechos humanos.¹⁶

Nota aclaratoria

Se incluye la presente nota para resaltar que las opiniones que aquí son expuestas no pueden ser atribuidas a las instituciones que fueron representadas, ya que si bien intervinieron en las discusiones lo hicieron de manera personal y sin vincular su adscripción institucional. De hecho, esto fue parte de la riqueza de las discusiones, la libertad de opinión que se generó para contar con las valiosas experiencias de cada uno de los participantes.

No obstante lo anterior, cabe señalar que todas las discusiones fueron grabadas y que el material que aquí se recoge es fruto de la labor de relatoría, de igual manera, el contenido del escrito fue revisado por todos los participantes.

¹⁶En la Recomendación general no. 31 del *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México* se proponía precisamente crear un sistema de medición sobre la situación de los derechos humanos en el país, tomando en cuenta la falta de criterios para su medición y el riesgo de ambigüedad y politización que esto supone.

II. Conclusiones y propuestas

En este apartado están organizadas en forma de propuestas, las ideas que fueron expuestas durante las sesiones de los paneles y las mesas de trabajo. Dichas sesiones tuvieron como objetivo la búsqueda de ideas concretas que pudieran servir como propuestas de solución tanto para la problemática general la falta de una verdadera política de Estado de derechos humanos en México, como para las dificultades específicas localizadas.

La metodología utilizada, permitió contar con paneles de expertos que hacían un planteamiento general y posteriormente mesas de trabajo con las instancias reunidas, con esto se abordaron las temáticas desde distintos niveles de análisis, tanto generales como particulares.

La dinámica de la discusión, es preciso advertirlo, contribuyó a que cada uno de los participantes hiciera sus planteamientos desde una posición de neutralidad institucional, haciendo prevalecer el fondo del debate y procurando abandonar posiciones institucionales predeterminadas. Este contexto favoreció la interacción de los actores, así como el rico contenido de las participaciones. Desde el inicio del ejercicio se solicitó este esfuerzo a los participantes como parte del entorno que favoreciera la profundidad de las intervenciones.

Con base en lo anterior debemos señalar que las conclusiones y propuestas que aquí se señalan no son adoptadas por los participantes como la posición institucional de las instancias que representan, entre otras razones por tratarse de organismos colegiados en los que los titulares sostienen posturas individuales no necesariamente coincidentes entre sí, como es el caso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por otro lado, también nos parece oportuno señalar que la pluralidad de procedencias por parte de los participantes, hizo posible obtener un análisis integral de las problemáticas, contando con las visiones de todos los actores: sociedad civil, instituciones públicas, comunidad internacional, etc. Más allá de la conveniencia de lograr una diversidad de visiones en cualquier análisis de derechos humanos, atendiendo a la temática de la discusión, este elemento era imprescindible para llegar a conclusiones válidas y fundadas.

Al término del evento, el equipo de relatoría presentó las siguientes conclusiones:

1. Ausencia de una política de Estado de derechos humanos en México

A partir de 1948, el movimiento internacional de los derechos humanos ha constituido un nuevo paradigma en las relaciones de la comunidad internacional y de las personas respecto al Estado nación, nunca en la historia de la humanidad se han creado tantos instrumentos jurídicos para proteger los derechos humanos.

Este movimiento aunado a la consolidación de sistemas democráticos en la mayor parte de los países que integran esta comunidad, han hecho posible que el reconocimiento, protección y realización de los derechos humanos sean más que una dádiva graciosa por parte del Estado a sus habitantes, en una exigencia central de la funcionalidad de la organización estatal. Hoy, la protección en general de estos derechos, constituye un indicador de gobernabilidad democrática.

En México, a partir de la década de los noventa, se iniciaron por parte del gobierno una serie de medidas de reconocimiento y protección de los derechos humanos, vale la pena mencionar que dichas acciones no se

dieron en forma espontánea, pues fueron una reacción a los movimientos sociales organizados, que desde la década de los sesenta se fueron formando en el país.¹⁷

Entre algunas de las medidas que el gobierno impulsó para dar respuesta a este reclamo social, de índole tanto nacional como internacional, se encuentran las siguientes:

- La creación de la CNDH como organismo descentralizado, a través de la reforma constitucional del artículo 102 en 1992
- La reforma constitucional que dotó de autonomía a la CNDH, en 1999.
- La creación de 32 organismos locales, similares a la CNDH, en cada una de las entidades federativas del país
- La aceptación de la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el 16 de diciembre de 1998
- La invitación abierta que se dirigió a todos los mecanismos internacionales de derechos humanos para que visitaran México, en marzo de 2001
- La apertura en México de una oficina de representación del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en 2002
- El *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México* elaborado bajo la coordinación de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en 2003
- La elaboración de los programas nacionales de derechos humanos (2004 y 2008)

Además de lo anterior, deben mencionarse las acciones legislativas a nivel federal y local, para la creación, no sólo de organismos públicos de defensa de los derechos humanos, sino de instituciones dedicadas al tratamiento de temas específicos como la no discriminación o la protección de los derechos de las mujeres entre otros.¹⁸

Sin embargo, del otro lado y a pesar de estos esfuerzos a nivel federal y local, la violación a los derechos humanos en México se sigue presentando de manera continua. México sigue enfrentando incumplimiento tanto a los derechos civiles y políticos como a los económicos, sociales, culturales y ambientales; en el país existen desde casos de tortura hasta denegación en el acceso a la salud.

Esta afirmación no es gratuita sino que forma parte del contenido de las recomendaciones dirigidas a México por diferentes organismos internacionales de derechos humanos, tales como el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas a través del *Examen Periódico Universal* (EPU), en febrero de 2009o el informe del Comité de Derechos Humanos en marzo de 2010.

Esta paradoja o contradicción de dos realidades, por un lado la institucional y por otro la social, tiene distintas causas y manifestaciones. Desde la génesis de este proyecto se hizo la convocatoria tomando como presupuesto la falta de una política de Estado en la materia, por lo que surgía la necesidad de precisar los contenidos y las causas de esta realidad, para estar en posibilidades de ofrecer alternativas de solución. Sin embargo, es conveniente resaltar que durante los paneles y mesas de trabajo, se reafirmó esta realidad asumiéndola como un punto de partida. De hecho se hizo la distinción pertinente entre la existencia de políticas públicas en materia de derechos humanos y la falta de una política de Estado en la materia.

¹⁷La *Memoria del Vitoria: 25 años de la fundación del Centro de Derechos Humanos "Fray Francisco de Vitoria"* O.P.A.C, México 2009, http://derechoshumanos.org.mx/modules.php?op=modload&name=Publications&file=index&p_op=showcontent&secid=1&pnid=1256659879, consultado el 26 de julio de 2010.

¹⁸En las 32 entidades federativas existen organismos dedicados a la defensa de los derechos de las mujeres, <http://www.bajacalifornia.gob.mx/inmujer/enlaces.htm>, consultado el 26 de julio de 2010. Respecto al tema de discriminación al mes de marzo de 2010, son 16 las leyes estatales para prevenir y eliminar la discriminación, <http://www.conapred.org.mx/preguntasfrec.html>, consultado el 26 de julio de 2010.

Una de las más significativas es la falta de reconocimiento pleno de los derechos humanos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Efectivamente la Constitución, en su primer capítulo, consagra distintos derechos, pero no hace un reconocimiento universal de los mismos, ni tampoco otorga igual valor a los derechos humanos de los tratados internacionales. Esta falta de verificación integral, es, a la vez, manifestación y causa de la debilidad con que se protegen los derechos humanos en México.

Una segunda aportación a este respecto, fue la propuesta de llevar a cabo un proceso de internalización de los derechos humanos. Este proceso debe estar dirigido a lograr que todo el bagaje de compromisos y normas internacionales se transformen en parte de la normalidad interna de México.

La transformación debe tener un nivel sin duda jurídico, donde debe existir una armonización legislativa de las normas mexicanas, pero también debe incorporar otros niveles políticos y sociales. Sin este proceso de internalización, seguiremos viviendo una dicotomía entre el ámbito internacional y el interno.

Como un tercer aspecto de impacto integral, se abordó la problemática que representa la falta de incentivos para los servidores públicos al cumplir con las normas de derechos humanos. ¿Qué gana un servidor público al promover políticas públicas de derechos humanos, o al respetar estos derechos en una acción de seguridad pública? La visión que se tiene, es que respetar los derechos humanos es una pérdida de poder, o de control por parte del gobierno, y ello es una convicción latente en la actuación de la autoridad. Esto se vuelve un tema de previo y especial pronunciamiento ya que faltando una convicción original sobre el valor de los derechos humanos para la fortaleza del régimen democrático y para el desarrollo social integral, es muy difícil que se obtengan resultados duraderos. El respeto a los derechos humanos continuará siendo un tema sin prioridad y en algunos casos una realidad que puede tener excepciones. En resumidas cuentas, en México aún persiste la visión de que los derechos humanos lejos de contribuir al mejoramiento de la función gubernamental, constituyen un obstáculo.

Por parte de la sociedad civil y de la opinión pública también existe una visión negativa, o al menos parcial, respecto al beneficio de los derechos humanos para el desarrollo nacional, siendo una consecuencia lógica derivada de la falta de eficacia en el combate al crimen organizado, la consideración social es sin embargo, más negativa de lo que podría ser en estas circunstancias. En el fondo prevalece una cultura con desconocimiento o débil comprensión sobre el valor de los derechos humanos.

2. Carencia de una visión de Estado

En la búsqueda de las razones por las cuáles existe esta falta de política de Estado en derechos humanos, una de las afirmaciones recurrentes fue, que no hemos logrado construir en México una *visión común de Estado*, y por lo tanto la falta de políticas en las materias más trascendentales se vuelve un problema generalizado.

Una visión de Estado no es una problemática de gobierno sino que involucra al Estado en su conjunto: gobierno, instituciones y sociedad. Lo que nos sucede en México, por tradición política y por la estructura de ejercicio gubernamental, es que cada sexenio se reinventa la política de Estado.

Se mencionó ya la relación que esto tiene con la Constitución, pues los derechos humanos no pueden ser parte de la visión de Estado desde el momento en que no se encuentran recogidos de manera explícita y cabal en dicho ordenamiento.

Como parte de esta carencia de visión, se detecta que en las plataformas de los partidos políticos, en las que se fundan los planteamientos de gobierno en los procesos electorales, el compromiso sobre los derechos humanos no suelen incluirse al nivel debido y con la integralidad que le corresponde.

Una verdadera política de Estado implica que sin importar qué partido o qué personas estén en el gobierno, las acciones estatales se orienten a la promoción, respeto y garantía de los derechos humanos; pues su cumplimiento constituye uno de los ejes torales del Estado, no son un compromiso de buena voluntad, son una obligación del gobierno.

No se ha logrado construir una visión de futuro para el país con bases claras. Esta problemática trasciende el tema de los derechos humanos y se puede aplicar indistintamente a otros ámbitos; en realidad se trata de una debilidad del sistema democrático ya que cualquier plan de nación debe adoptarse como resultado de un proceso social, de verdadera participación democrática. En cualquier caso, una de las formas de construir una verdadera política de Estado en derechos humanos, será a través de democratizar el proceso de conformación de la vida pública.

De hecho, la falta de compromiso social sobre el tema, tiene que ver con esta debilidad de participación democrática amplia en los procesos referidos a la temática de derechos humanos que han existido en México.

La construcción de una política de derechos humanos puede enmarcarse igualmente en el proceso de reforma del Estado por el que transita México; de hecho la falta de concreción de este proceso, que está generando problemas en la gobernabilidad interna, es una manifestación de la dificultad que atraviesa el país para lograr las grandes definiciones que se necesitan. Este análisis no está orientado a debilitar las conclusiones que en materia de derechos humanos se deben adoptar al considerarlo como parte de una problemática generalizada, ya que más allá de ser una de sus consecuencias puede convertirse en uno de sus elementos de solución: impulsar una política de Estado en derechos humanos es una forma directa y concreta de construir una visión de Estado en México. La ventaja de incorporar el análisis de derechos humanos a la problemática general que vive el país, es la de sopesar con claridad las dificultades que se enfrentan y entender mejor las causas que lo originan.

Hay que considerar que uno de los factores que afecta cualquier agenda política, es la prioridad que tomó la agenda de seguridad a partir del inicio de la presente administración federal (2006). Ello contribuyó a que el tema de derechos humanos perdiera importancia y, en algunas ocasiones, se le ubicara en un lugar marginal o incluso, se considerara como un obstáculo para las necesidades presentes.

En esta coyuntura, los participantes en las mesas afirmaron que el tema de los derechos humanos no solamente no debe marginarse sino que debe fortalecerse, con el objeto de evitar mayores abusos, y porque precisamente se trata de dos agendas íntimamente unidas. No puede generarse ninguna estrategia de seguridad pública ajena a los planteamientos de derechos humanos.

En esta línea de pensamiento, una de las estrategias necesarias para fortalecer la política de Estado en derechos humanos, es a través de su vinculación con las actuales necesidades en materia de seguridad pública. Esta afirmación tiene mayor importancia si se entiende que algunas de las posiciones de la sociedad civil organizada, al respecto de la gestión pública en esta materia, se han orientado a oponerse a la misma, cuando lo que se debe hacer es unir ambas agendas y permear la estrategia de seguridad con los elementos de derechos humanos.

Para ello es necesario que se genere un trabajo desde la sociedad civil organizada, buscando armonizar los dietarios de trabajo y las prioridades. Se debe evitar la competencia de agendas de temas de derechos humanos: una visión integral del tema debe permitir compaginar los objetivos generales con las agendas particulares que además de ser legítimas son necesarias, para esto se necesita mayor coordinación en el trabajo de sociedad civil y una clara visualización de las necesidades que existen. Cualquier trabajo a favor de una agenda particular que no tome en cuenta la visión general terminará con alcances limitados.

En este punto la conclusión se dirigió a reafirmar la urgente necesidad de fomentar la conciencia sobre el principio de que los derechos humanos y la democracia en conjunto, son el único camino para la consolidación de un Estado democrático de derecho con acceso a la justicia.

3. Proceso de participación democrática

El tema de la participación democrática, como base y fundamento del trabajo en materia de derechos humanos, se volvió un tema central en las discusiones de las mesas de trabajo. Por la sensibilidad del tema, el de los derechos humanos es un buen espacio para apreciar la debilidad que existe en México en los procesos de participación ciudadana. Hay un diagnóstico común que reconoce la escasez y la debilidad de los espacios de consulta y acción social. Sin esta intervención de la sociedad civil es impensable un avance en la construcción de una política de Estado en derechos humanos.

Para lograr el establecimiento de esta verdadera política de Estado es necesario ir más allá de la reforma constitucional formal, se requiere profundizar el aspecto democrático a través de la participación social en la elaboración, ejecución y evaluación de los mecanismos de implementación de los derechos humanos.

La integración democrática es una responsabilidad común que engloba a sociedad civil y gobierno; sin embargo, la generación de los espacios debe corresponder a las instancias de gobierno; a la sociedad civil le corresponde ofrecer una colaboración constructiva y consistente.

Existe una conciencia clara de que un solo actor no puede hacer cambios sustanciales, sólo a través de una visión conjunta formada a través de un proceso democrático se pueden lograr los cambios estructurales. En este sentido, se hace necesario un acercamiento entre las visiones y las dinámicas de trabajo de la sociedad civil y del gobierno, si se pretende obtener resultados de fondo.

De manera específica se requiere el establecimiento de espacios de diálogo, en los que se trabaje con actitud democrática y en donde la participación social pase de la consulta formal a la acción real en la construcción de decisiones.

Los mecanismos que actualmente prevén la intervención social, particularmente en materia de derechos humanos, no garantizan un verdadero impacto en la decisiones que se toman en los ámbitos del gobierno, además de que son espacios muy limitados, que no garantizan ni la amplitud, ni la permanencia.

4. Impulso a la participación de la sociedad civil organizada

Partiendo de la necesidad de que exista una participación social eficaz y constructiva, en un contexto de mayor cultura democrática, el análisis apuntó la falta de estímulos a la creación y establecimiento de una sociedad civil organizada fuerte. El debate analizó en dos aspectos fundamentales:

Fortalecimiento Interno:

- El primer aspecto a resaltar en este punto fue el de las trabas jurídico-administrativas para el establecimiento y operación de organizaciones sociales, particularmente referidas al régimen jurídico aplicables a las asociaciones civiles, forma jurídica que con mayor frecuencia utilizan las organizaciones para funcionar conforme al orden jurídico mexicano. Los requisitos que se exigen por parte de las autoridades no son los adecuados para las circunstancias en las que se originan y desenvuelven las organizaciones sociales.

- Particular mención requiere la dificultad para tener acceso a los procesos de asignación de recursos, tanto públicos como privados. Se requiere una revisión de los procesos que tiene la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) para el otorgamiento de la deducibilidad fiscal, ya que además de ser un trámite farragoso termina siendo un proceso discrecional que no garantiza seguridad jurídica. Igualmente debe facilitarse y reducir el formalismo existente en el Instituto de Desarrollo Social (INDESOL) para el acceso al financiamiento.
- El régimen laboral es otra de las dificultades que enfrentan las organizaciones sociales para dar viabilidad a su operación. En realidad la experiencia en las organizaciones sociales mejor estructuradas y con más experiencia, es que no existe un régimen que se adecue a las condiciones con las que opera una organización de esta naturaleza. Se exige un régimen de mayor flexibilidad que permita a su vez, cumplir con las obligaciones laborales y garantizar un régimen de seguridad a los trabajadores.
- Una de las instituciones que puede aportar un apoyo importante en el fortalecimiento de la sociedad civil es la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, cuya posición de autonomía le da una especial idoneidad para este trabajo. Uno de los apoyos fundamentales debe estar dirigido a la capacitación jurídica-administrativa. La CNDH debe además, asumir dentro de sus objetivos, el servir de facilitador para generar entes multiplicadores, impulsando las modificaciones legislativas que contribuyan a la eliminación de dificultades al derecho de asociación, como la legislación fiscal o laboral vigentes. Se enfatizó la importancia de que parte de los recursos con que cuenta la CNDH, se destine al fortalecimiento de la sociedad civil organizada que trabaja en materia de derechos humanos.

Trabajo al exterior:

- Es necesario establecer un techo mínimo por parte de las organizaciones, que contenga los temas urgentes para la construcción de una verdadera política de Estado de derechos humanos, con identificación de prioridades para crear estrategias a largo plazo. Hasta ahora no existe ni un trabajo ni un mecanismo que pueda llevar a la construcción de esta agenda común.
- Armonización de las agendas de las organizaciones, sin que ello suponga el abandono de la temática específica de cada una de ellas, pero teniendo como objetivo común lograr los avances generales que beneficien a todos en lo general y a cada una en lo particular.
- Coordinación entre las organizaciones que permita trabajar de manera estratégica tanto a corto como a mediano plazo.
- Se consideró la importancia de trabajar activamente en la agenda de seguridad pública desde la perspectiva de derechos humanos, para aprovechar estratégicamente la relevancia del tema en la agenda nacional y así fortalecer la posición de los derechos humanos en el plano político.
- Una de las propuestas más específicas, fue la de generar un mecanismo de seguimiento a las recomendaciones emitidas por los organismos internacionales; por ejemplo las aceptadas por el gobierno mexicano en el Examen Periódico Universal y otras; ello con la finalidad de generar un proceso de sinergia e internalización entre los mecanismos internacionales y el trabajo doméstico de las organizaciones. La propuesta parte en buena medida de la debilidad que actualmente se detecta en el seguimiento a este tipo de recomendaciones.
- Ligado a lo anterior, se propuso aumentar la presencia de las organizaciones de la sociedad civil mexicanas en el sistema universal de defensa de derechos humanos (Ginebra), en donde se expongan sus peticiones y denuncias. La participación de las organizaciones en estos espacios ha sido inconstante y discontinua. En esto sin duda un trabajo de mayor coordinación puede ser útil. Dentro de esta propuesta se contempló no solamente el trabajo político también jurídico de denuncias ante dichos organismos.
- En el mismo sentido, se comentó la necesidad de generar mayor colaboración entre las organizaciones sociales y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

en México y la de dar mayor seguimiento a los procesos legislativos, en específico el de reforma constitucional de derechos humanos, aprobado recientemente en el Senado de la República.

5. Seguimiento de recomendaciones y resoluciones internacionales

Tal como se mencionó, la defensa de los derechos humanos no es una obligación única ni exclusiva de los gobiernos, la comunidad internacional a través de los sistemas universal y regionales de derechos humanos, cumplen con una función fundamental en la tutela efectiva de estos derechos. Es así como en el sistema universal se estableció, con la creación del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, el procedimiento de *Examen Periódico Universal*, al cual se sometió México en febrero de 2009.

Este proceso trajo consigo el establecimiento de una gran matriz de recomendaciones (91 recomendaciones emitidas por el Consejo, de las cuales 88 fueron aceptadas por el Estado mexicano, 83 en febrero de 2009 y 5 en junio del mismo año) que permiten a las instituciones dedicadas a la defensa y promoción de los derechos humanos mantener la agenda vigente. Es importante advertir la necesidad de crear un sistema permanente de seguimiento y evaluación de estas recomendaciones, con indicadores que permitan medir la situación de los derechos humanos de una forma clara.

Otro mecanismo que está tomando especial relevancia para la agenda de derechos humanos, son las resoluciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la cual ha dictado sentencias condenatorias, que contienen un importante listado de obligaciones para el Estado mexicano, incluyendo acciones legislativas, administrativa e incluso jurisdiccionales, de las cuales pueden derivar importantes avances en la materia, por ejemplo para los alcances del fuero militar en el caso *Rosendo Radilla* o la impunidad imperante en temas como los feminicidios de Ciudad Juárez, en el caso de *Campo Algodonero*.

Además de estas cuestiones de fondo, la emisión de estas sentencias ha puesto sobre la mesa otro tema de mucha importancia: la necesidad de una legislación que permita dar cabal cumplimiento a las resoluciones del sistema interamericano de derechos humanos.

En este sentido, resulta estratégico incorporar estas recomendaciones como insumo para el trabajo de las organizaciones, de forma que los planteamientos que se dirijan al gobierno estén siempre vinculados a los compromisos internacionales.

6. Intervención fundamental de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)

Gracias a la participación fundamental de la CNDH en este ejercicio, se logró profundizar en el papel que le corresponde dentro del proceso de construir una política de Estado en derechos humanos.

En esta línea de análisis se partió de la premisa de que la CNDH, como organismo público con autonomía constitucional dedicado a la defensa y protección de los derechos humanos, tiene una función que va más allá de la emisión de recomendaciones por violaciones a las normas, sino que debe asumir un papel activo en la promoción de una agenda nacional.

Tomando en cuenta su mandato, facultades y la estructura con la que cuenta, es una institución idónea para el impulso de una verdadera política de Estado de derechos humanos en México. Dentro de las posibilidades que tiene se mencionaron las siguientes:

- Impulso de procesos que conduzcan a la integración de una agenda nacional de derechos humanos, sirviendo de vínculo entre la sociedad civil, el gobierno y la comunidad internacional

- Fortalecer el seguimiento de las recomendaciones para lograr un mayor impacto de las mismas
- Colaboración con las organizaciones de la sociedad civil generando capacidades, asesorando en materia jurídica y promoviendo modificaciones en el marco jurídico para fortalecer su estructura interna, con la finalidad de apoyar a las organizaciones en los trámites jurídico-administrativos que en muchas ocasiones dificultan su acción
- Crear espacios accesibles, claros y transparentes para fomentar un mayor diálogo con las organizaciones de la sociedad civil
- Fortalecimiento de la promoción y educación en derechos humanos de autoridades y de la sociedad en general, subrayando la importancia de prevenir las violaciones a derechos humanos; para ello trabajar en el diseño de mecanismos conjuntos con las autoridades que permitan reducir el número de violaciones
- Mayor presencia de la institución en la sede del Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos (Ginebra) desde donde puede contribuir al establecimiento de la agenda de derechos humanos a nivel nacional
- Participación en el proceso de reforma constitucional en materia de derechos humanos que actualmente se discute en el Congreso de la Unión, no sólo por la importancia que reviste la modificación al artículo 1o. en materia de reconocimiento e incorporación de los derechos humanos en el texto constitucional, sino por la reforma planteada al apartado B del artículo 102 en el que se establecen diversos mecanismos que fortalecen tanto la estructura de la institución como su funcionamiento

7. Aprobación de la reforma constitucional en materia de derechos humanos

Como parte de las discusiones llevadas a cabo en los paneles y mesas de trabajo, se abordó el tema de la reforma constitucional pendiente en derechos humanos. Dentro de esta discusión se partió de los siguientes antecedentes: Desde hace varios años, una serie de académicos, organizaciones sociales nacionales e internacionales, algunos legisladores y autoridades han puesto de manifiesto la importancia de contar con un nuevo marco constitucional en materia de derechos humanos. La Constitución mexicana pionera en muchos temas, se ha quedado rezagada respecto de la regulación que otros países hacen sobre el reconocimiento y protección de los derechos humanos.

Para ello, se han presentado sendas iniciativas y propuestas de reforma constitucional, que no han tenido éxito en el proceso legislativo, pero han producido un gran acervo sustancial.

Debido a esta necesidad el Senado de la República aprobó el 8 de abril pasado, una minuta con reforma constitucional que modifica varios artículos entre los que destacan, el 1o y 102 apartado B.

Artículo 1o.

- Establecimiento de igual jerarquía a los derechos humanos contenidos en tratados internacionales de los que México es parte y los de la Constitución
- Creación del “bloque de constitucionalidad” en el derecho mexicano y el principio de interpretación conforme
- Claridad para el poder judicial sobre la incorporación de los tratados internacionales en el derecho mexicano

Artículo 3o.

- Adición de los derechos humanos como principio de la educación en México

Artículo 11.

- Reconocimiento del derecho de asilo

Artículo 15.

- Prohibición para celebrar tratados internacionales que alteren los derechos humanos

Artículo 18.

- Establecimiento de los derechos humanos como base del sistema penitenciario

Artículo 29.

- Prohibición para suspender el ejercicio de determinados derechos humanos

Artículo 33.

- Reconocimiento del derecho de audiencia para las personas extranjeras en caso de expulsión del país

Artículo 89.

- Establecimiento del respeto a los derechos humanos como principio de la política exterior mexicana

Artículo 97.

- Derogación de la facultad investigadora de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Artículo 102

- Fortalecimiento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Artículo 105.

- Procedencia de la acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de leyes y tratados internacionales que violen los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales de los que México es parte.

En las discusiones hubo plena coincidencia de que la propuesta de reforma constitucional resulta un paso fundamental para la creación de una política de Estado en la materia y para fortalecer los mecanismos de protección, todo ello orientado a la mayor vigencia real y efectiva de los derechos humanos en México. Se trata de empoderar a los ciudadanos a través de una base constitucional que reconozca los derechos humanos como realidades superiores al propio Estado.

Por ello, una de las primeras propuestas que se adoptaron como conclusión del Seminario, fue la de pronunciarse ante el Senado de la República a favor de la aprobación de dicha reforma, enviando para ello una carta firmada por las instituciones participantes.¹⁹

¹⁹Cabe señalar que la carta fue enviada el día 6 de abril de 2010 y que el Senado aprobó por unanimidad dicha reforma el 8 de abril; actualmente se encuentra en análisis en la Cámara de Diputados.

8. Mecanismos de coordinación entre los Poderes de la Unión y niveles de gobierno en materia de derechos humanos

Otra de las problemáticas que se identificaron en la discusión fue la falta de mecanismos de coordinación entre los Poderes de la Unión y los distintos niveles de gobierno, particularmente en materia de derechos humanos. La discusión sin embargo, se refirió a esta problemática de una manera más general, ya que la misma está vinculada con los nuevos retos que enfrenta el régimen federal en México.

Lo que sucede en la actualidad es que existe una gran disparidad entre los niveles de atención a los derechos humanos entre el ámbito federal y local, y entre las propias entidades federativas; esto genera una distorsión negativa en el grado de protección que reciben los ciudadanos e imposibilita la existencia de una política de Estado en la materia.

La construcción de una política de Estado en materias concurrentes está directamente vinculada con la existencia de mecanismos de coordinación. Para ello se abordaron una serie de propuestas que pudieran contribuir:

- La posibilidad de crear una ley que establezca las bases para la planeación en materia de derechos humanos, en la que se contemple la participación formal y vinculativa de los Poderes de la Unión, de las entidades federativas y de los municipios, y en donde se prevean las necesidades de recursos que ello implica. Esta solución traería como beneficio adicional que la planeación dejaría de ser gubernamental para convertirse en una tarea interinstitucional, que garantice transexenalidad
- Aprovechar las experiencias de coordinación en otras materias e instancias de gobierno, en las que se han podido generar procesos de carácter nacional efectivos y de mediano plazo entre los niveles de gobierno y los distintos poderes; por ejemplo se mencionó la materia de salud o de población
- Fomentar la participación de la CNDH como “puente” entre los trabajos de las diferentes instancias del gobierno y la sociedad civil
- Incluir a la sociedad civil en los mecanismos de coordinación entre las instancias públicas, en calidad de observadores, con el fin de lograr mayor permanencia e institucionalidad en los mismos

9. Lograr la continuidad de los programas nacionales de derechos humanos y su aplicación a nivel local

De manera directa y concreta se analizó la temática de los programas de derechos humanos tomando en cuenta que a pesar de su existencia formal, particularmente los de 2004 y 2008, estos no han logrado servir como eje rector para la creación de una política de Estado en la materia. Particular preocupación significa que el programa de 2008 haya establecido una autolimitación al ser un programa para la administración pública federal.

El análisis partió sobre el hecho de que en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en la Ciudad de Viena en 1993, la comunidad internacional llegó a la conclusión que para la eficaz realización de los derechos humanos es necesario que los Estados establezcan “planes de acción” que permitan la implementación de las normas de derechos humanos.

Fue así como en 2004, el gobierno mexicano emitió el Programa Nacional de Derechos Humanos y en 2008 otro nuevo.²⁰

²⁰Al respecto cabe señalar que el 21 de diciembre de 1998 fue presentado el Programa Nacional de Promoción y Fortalecimiento de los Derechos Humanos.

Una de las limitantes de este instrumento, que se ha querido utilizar para el establecimiento de una política de Estado en la materia, es su carácter administrativo, lo cual entre otras deficiencias provoca que sólo vincule a los órganos pertenecientes a la administración pública federal y que según algunas interpretaciones, sólo tenga vigencia sexenal, lo que limita en gran medida su eficacia.

A pesar de sus limitaciones se considera una herramienta fundamental para impulsar una política de Estado en la materia; sin embargo, es necesario impulsar cambios legislativos que permitan continuidad y que no sea necesario reelaborar un nuevo programa cada cambio de sexenio; en ese sentido debe revisarse la legislación en materia de planeación.

El otro campo a revisar es el ámbito local, por cuestión de competencias no se puede obligar a las administraciones de las entidades federativas al desarrollo e instrumentación de acciones específicas, lo que hace indispensable la elaboración de programas locales de derechos humanos. A la fecha únicamente el Distrito Federal cuenta con un programa particular publicado en 2009.

Además, se destacó la necesidad de contar con recursos presupuestados para la ejecución de los programas, así como la elaboración de un mecanismo de seguimiento y evaluación con indicadores claros que permitan periódicamente evaluar los resultados de las acciones tomadas. En dichos mecanismos debe garantizarse la participación de la sociedad civil organizada.

10. Presión del ámbito internacional en el respeto y promoción de los derechos humanos al interior del país

Como se estableció en líneas anteriores, es necesario que la comunidad internacional presione al Estado mexicano para lograr los cambios necesarios para que el cumplimiento de los derechos humanos sea una realidad.

En este sentido, la presión internacional se ha tomado en cuenta en la elaboración del Programa Nacional de Derechos Humanos (2004) y en el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (2009) en donde se retomaron recomendaciones emitidas por organismos internacionales.