

LA CONSTRUCCIÓN DE LA POLÍTICA DE DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO

- desde la perspectiva de las políticas públicas -

Ricardo J. Sepúlveda I.

Sept - 2018

LA CONSTRUCCIÓN DE UNA POLÍTICA DE DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO

- Desde la perspectiva de la políticas públicas -

PRESENTACIÓN

Este documento se preparó con el fin de facilitar la identificación y la continuidad de la ruta que se ha seguido en las últimas décadas para construir una política de derechos humanos en México, las dificultades que se han enfrentado y los retos a seguir. Su autoría corresponde a la experiencia tenida en el diseño, implementación y evaluación de esta política, desde distintos espacios. El documento contiene una serie de valoraciones que son enteramente responsabilidad de su autor.

1.- ANTECEDENTES

El ejercicio de diseñar e implementar una política de derechos humanos, se parece más a la labor de una construcción que a la de una carrera o a la de una competencia. Sus frutos vienen después de varios años de constancia, paso a paso. Es una tarea que está dirigida finalmente a cambiar patrones de actuación por parte de las autoridades, pero también de la sociedad en su conjunto.

Sin embargo, no existe alternativa para lograr que en una sociedad se respeten los derechos humanos, que la de contar con una política permanente, transversal, rectora y que tenga mecanismos para su evaluación constante.

Al menos ese es el consenso universal, que se basa en la teoría recogida en el conjunto de tratados, declaraciones e interpretaciones elaboradas por los organismos internacionales y recogidos por la oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, que es la máxima autoridad actual en la materia.¹

Pero no solamente es la teoría sino la praxis misma. Existe una experiencia comprobada que permite asegurar que los países con mayor desarrollo social, e incluso económico, logran mantener un estándar ordinario de respeto a los derechos humanos de sus habitantes. De aquí que la afirmación consagrada en la conferencia mundial de Viena de 1993, sobre la indisoluble relación entre democracia, derechos humanos y desarrollo es una realidad comprobable.²

Sin embargo, el respeto a los derechos humanos no se debe ver como una consecuencia natural y espontánea de cualquier sociedad o de cualquier política de gobierno, para llegar a ello deben realizarse acciones que la impulsen directamente. Esto, además debe ser proporcional al grado de desarrollo que exista en la sociedad en cuestión: a mayor número de dificultades en el goce y ejercicio de derechos humanos en un país, mayor debe ser el número de medidas que se apliquen.

No hay Estado que no enfrente dificultades en la materia, e incluso que reconozca que en su territorio se dan violaciones a derechos humanos. Eso es una realidad connatural a la convivencia social, lo que resulta inaceptable es que esas violaciones no se den de manera aislada sino ordinaria, **generalizada** es el término que utilizan los instrumentos internacionales.

La generalización de un problema de derechos humanos no significa que se dé en un determinado porcentaje de casos, no se mide así, sino que resulte una práctica recurrente y no aislada. Si eso sucede, el Estado se encuentra obligado a poner medidas extraordinarias para erradicarlo inmediatamente y, si el problema tiene causas estructurales, deben adoptarse medidas que garanticen que se está combatiendo de manera eficaz y proporcional.

Un Estado donde las violaciones a derechos humanos son recurrentes, falla en lo más esencial.

Pongamos un ejemplo: el caso de la tortura; si en un Estado la tortura se presenta en las detenciones o en los procesos de justicia, de manera constante y repetida,

¹ <https://www.ohchr.org/EN/Issues/PlansActions/Pages/PlansofActionIndex.aspx>

² https://www.ohchr.org/Documents/Events/OHCHR20/VDPA_booklet_Spanish.pdf

debe tomarse el problema como extraordinario y prioritario y, en consecuencia, poner medidas proporcionales, tales como cambiar la legislación, políticas de control y profesionalización de los cuerpos policíacos y ministeriales, transparentar los procesos de detención, sanciones de los responsables, metas y mecanismos de evaluación y, por supuesto, respaldarlo con los recursos necesarios etc. Lo mismo se podría aplicar para las desapariciones de personas o cualquier otra violación recurrente.

Hay que tomar en cuenta, y esto es algo que se pierde con frecuencia en el debate público y en el diseño de las estrategias de gobierno, que los problemas de derechos humanos no son problemas separados, no hay problemas de derechos humanos en sí, siempre se presentan interrelacionados con otros, por ejemplo, con problemas de inseguridad o de violencia, con desabasto o problemas económicos. Las situaciones de inseguridad provocan graves violaciones a derechos humanos, los problemas de marginación causan violaciones a derechos humanos en salud, educación o vivienda, etc.

De aquí que, para enfocar debidamente una estrategia de derechos humanos, ésta debe estar conectada con las demás políticas y tener suficiente incidencia como para influir en las decisiones de políticas públicas, esto cobra especial importancia en las de seguridad, en las económicas y en las de educación, que suelen ser las prioritarias.

Esta es la razón por la que se puede considerar que la política de derechos humanos es en sí un enfoque de todas las demás políticas de gobierno.

Sin embargo, aunque esto es cierto, resulta necesario que existan políticas públicas de derechos humanos específicas que sirvan para mantener vigente la prioridad de este enfoque en el conjunto de las políticas de gobierno. Esta es la razón de ser de tener una política de derechos humanos especial.

México inició formalmente un proceso de construir una política de derechos humanos en el año 2002, cuando se creó la Unidad para la Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, como área encargada dentro de la Secretaría de Gobernación. Hasta ese momento la política de derechos humanos se consideraba un asunto de política exterior, de cumplimiento de compromisos internacionales.

Para esta decisión influyeron, por supuesto, las exigencias de la sociedad civil y los compromisos internacionales de derechos humanos, que se habían adoptado desde

los años 90's, con la aceptación de la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la ratificación de tratados internacionales de derechos humanos a partir del año 2000.³

Sin embargo, existió una razón más de fondo para la adopción de esta política a nivel interno: la estrategia de este impulso a los derechos humanos estuvo vinculada con la decisión de apuntalar la transición democrática en una política de apertura y de promoción de derechos humanos.

Además de la creación de la Unidad de Promoción y Defensa de Derechos Humanos, se tomaron otras medidas para institucionalizar esta decisión. Se aprobaron la mayor parte de los tratados internacionales en la materia, se dio el VoBo y se aprobó la apertura de la oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México; se crearon áreas de derechos humanos en las principales dependencias: PGR, SEDENA, SSP; y se creó una Comisión Intersecretarial para la coordinación de todas las dependencias: la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos (CPGMDH).⁴

El instrumento rector de la política de derechos humanos (2004-2006) lo constituyó el Programa Nacional de Derechos Humanos, aprobado en el seno de la CPGMDH y que fue un programa en el que participaron las principales organizaciones de sociedad civil.⁵

El proceso logró los principales objetivos, como fue el de incorporar el tema de los derechos humanos como un eje fundamental de las políticas públicas. Se desarrollaron instituciones que permitieron la atención de grupos vulnerables: en esa época se crea el INMUJERES, CONAPRED y CONADIS, entre otros. El avance conseguido fue reconocido por instituciones y organismos internacionales, como la CIDH.

Sin embargo, el proceso, como lo señalaron organizaciones nacionales e internacionales, quedó a la mitad. El título que utilizó la organización Human Rights Watch, para calificar este proceso, describe con claridad este diagnóstico: *El Cambio Inconcluso (Lost in transition – en inglés-)*⁶

En los siguientes seis años, aunque se mantuvo la estructura formal, se abandonó la visión de hacer una política de derechos humanos, como política de Estado. El

³ <http://www.ordenjuridico.gob.mx/JurInt/16121998.pdf>

⁴ http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=698534&fecha=11/03/2003

⁵ https://www.ohchr.org/Documents/Issues/NHRA/mexico_sp.pdf

⁶ <https://www.hrw.org/legacy/spanish/informes/2006/mexico0506/mexico0506spweb.pdf>

Programa de Derechos Humanos que se publica en el 2008 no hace mención de lo hecho anteriormente y se circunscribe a ser un programa de acciones del Gobierno Federal que no está dirigido a hacer de los derechos humanos una política prioritaria.

Esto coincide con la época en la que los índices de creciente violencia obligan a priorizar la política de seguridad y, por ende, la política de derechos humanos pierde aún más importancia, se podría decir que se desdibuja.

También es en esta época en la que la complejización de las problemáticas de seguridad y violencia hacen que el Gobierno centre su atención en el tema de seguridad y son, de hecho, las organizaciones especializadas en este tema las que lideran el diálogo con el Gobierno.

A pesar de lo anterior y motivado por las graves consecuencias que en materia de derechos humanos habían tenido las políticas de seguridad, aunado a la presión internacional y al de las organizaciones sociales, el Gobierno impulsó -con titubeos- dos reformas constitucionales que son pilares para la política de derechos humanos: la primera, la reforma de 2008, que transforma el sistema de justicia penal, de un sistema inquisitorial a uno de corte acusatorio y la reforma del 10 de junio de 2011, que modifica los principios sobre el reconocimiento y protección de derechos humanos, igualándolos a los estándares internacionales.

La transformación del sistema de justicia penal, que fue una propuesta constante de las organizaciones sociales, es un claro avance en el tema de derechos humanos en uno de los ámbitos más sensibles y donde se presentan un alto número de violaciones a estos derechos.

Al inicio de la Administración en el 2012, se retoma el tema de derechos humanos, como una política prioritaria, se incluye como uno de los temas en el Pacto por México y se toman algunas decisiones iniciales para su implementación: entre ellas, se crea la Subsecretaría de Derechos Humanos como una subsecretaría exclusiva en el tema dentro de la Secretaría de Gobernación, se crea la Dirección General de Políticas Públicas de Derechos Humanos (DGPPDH) dentro de la misma subsecretaría, tomando en cuenta que la Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos (UPPDDH) se encontraba colapsada por la atención de casos y el arranque del mecanismo de protección a defensores y periodistas, con lo que la tarea de promover una política de Estado en la materia, había quedado abandonada en la práctica.

Para la creación de la DGPPDH se tomaron como base las plazas que derivaron del recorte a la estructura de la extinta Secretaría de Seguridad Pública. Esta Dirección

dirigió sus actividades a dos objetivos fundamentales: el diseño y puesta en práctica de la política de derechos humanos y, en segundo término, la implementación de la reforma constitucional sobre la que en el ámbito del Poder Ejecutivo no se había hecho prácticamente nada desde la publicación de la reforma.

Desde ese momento se inició un trabajo de construcción de la política de derechos humanos, partiendo, como primer paso de la elaboración de un programa rector, que fue el programa nacional de derechos humanos, 2014-2018.

En el presente documento se recogen las principales estrategias sobre las que se organizó este programa incluyendo su grado de avance.

Esto, con el objetivo de que se pueda tomar como base para dar continuidad y así poder fortalecer los procesos y las instituciones creadas con este propósito. La continuidad es una condición para la eficacia de cualquier política pública, pero lo es más cuando esta se encuentra dirigida a la transformación de valores culturales y conductas sociales.

Cabe señalar, en este momento, como se abordará de manera puntual al final, que no obstante los avances realizados en la materia, persiste un cuestionamiento fundamental que no puede soslayarse: si bien existe todo un trayecto de acciones de política pública en derechos humanos, cómo se puede explicar que sigan ocurriendo violaciones a derechos humanos e inclusive en algunos campos se acrecienten. Esta pregunta se hace más relevante tratándose de violaciones graves. Es decir, ¿cuál es la relación entre este esfuerzo y la posibilidad de prevenir, o al menos disminuir dichas violaciones? Son preguntas fundamentales que no pueden soslayarse y cuyas respuestas son necesarias para entender cuáles son las dificultades, los retos y los alcances reales de la política de derechos humanos en México.

2.- BASES PARA LA GENERACIÓN DE LA POLÍTICA DE DERECHOS HUMANOS

En el diagnóstico que precedió la elaboración del Programa Nacional de Derechos Humanos (PNDH) y que se incluyó en el mismo documento, se hace una valoración fundamental: si, como se sabe, se han realizado acciones de política pública, cómo es posible que no se hayan logrado mayores resultados. Sobre este cuestionamiento de eficacia está construido todo el PNDH.⁷

⁷ http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343071&fecha=30/04/2014

Bajo esta premisa se hizo un esfuerzo para llevar a cabo estrategias que atendieran a los problemas estructurales y lograran mayor impacto. Las principales fueron las siguientes:

1) Implementación en la reforma constitucional de derechos humanos en la APF.

La reforma constitucional de derechos humanos supuso un cambio de paradigma en el sistema jurídico, entre otras razones por la precisión y la ampliación de las obligaciones para los servidores públicos. Dentro de estas nuevas obligaciones, algunas implican diferentes formas de aplicar los principios que guían la función administrativa, como es el caso del principio *pro persona*, por encima de cualquier otro, cuando se trata de normas de derechos humanos. Esto supuso un esfuerzo inédito de capacitar en esta materia a todos los servidores públicos. Los números reflejan un claro avance en el tema, a la vez que demuestran que este debe ser un proceso continuado.⁸

Ahora bien, como un esfuerzo de esta naturaleza requiere uniformidad, continuidad y permanencia, se diseñó un curso básico universal que debe tomar todo servidor público al ingresar a su función. Este curso se trabajó con la colaboración del PNUD y con la Secretaría de la Función Pública. También colaboraron TV educativa de la SEP, INMUJERES y CONAPRED. El objetivo era garantizar que, a partir de ahora, todo servidor público federal tenga una base mínima de conocimiento en derechos humanos.

2) Promoción de la política pública de derechos humanos en Estados y municipios.

Como se puede observar, la mayor parte de los esfuerzos institucionales se han concentrado en el ámbito federal y para que una política se vuelva realmente de Estado, debe tener un alcance nacional, por ello se trabajó como estrategia prioritaria, en el impulso de programas de política pública de derechos humanos en cada una de las entidades federativas. Al inicio del sexenio solamente la Ciudad de México contaba con un programa de esta naturaleza. Al terminar el año 2017, había al menos 14 Estados que habían concluido el proceso, incluyendo la creación de áreas de derechos humanos en su estructura administrativa. Sin embargo, la totalidad de los Estados estaban trabajando en el proceso.

⁸ <https://www.gob.mx/segob/documentos/informe-de-labores-secretaria-de-gobernacion>

Tomando en cuenta que la mayor parte de las problemáticas de derechos humanos ocurren en los Estados, es indispensable sumar a los Estados de manera proactiva en esta tarea.

A lo anterior se suma la razón de que trabajar en políticas públicas es una labor preventiva a las violaciones a derechos humanos, de hecho, el diseño de una política pública debe partir de un diagnóstico sobre los problemas reales y concretos y está compuesta de acciones dirigidas a resolverlos.

La meta es poder trabajar armónicamente entre autoridades de todos los órdenes de gobierno para hacer una política de derechos humanos uniforme pero que, a la vez, tome en cuenta las problemáticas particulares de cada lugar.⁹

En la misma línea se firmaron convenios con los municipios de la frontera sur, para que diseñaran políticas de derechos humanos.

3) Creación de un sistema de información en derechos humanos

Tal como se señala en el diagnóstico que se incluye en el Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018,¹⁰ la falta de efectividad que se ha señalado en torno al trabajo sobre política de derechos humanos que se ha hecho en México, se debe en buena medida a los problemas de acceso y sistematización sobre información que aún se enfrentan en esta materia. Las decisiones de política pública, el diseño de ésta y su implementación, no cuentan con una base de información suficiente.

Por otra parte, es evidente que muchos de los desencuentros que se han dado con organizaciones sociales o con organismos internacionales, así como las desviaciones que se observan en la opinión pública respecto a la situación de los derechos humanos en México, se debe, en buena medida, a que no hay una base objetiva y sistematizada de información en la materia.

Un ejemplo de esto, lo constituyó el debate sobre la llamada “crisis de derechos humanos”, que ha sido señalada por organismos y organizaciones sociales nacionales e internacionales y, sin embargo, el Gobierno se mostró reticente para

⁹ Ejemplos de los programas estatales se puede encontrar en las siguientes páginas:
http://www.hchr.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=198:programa-estatal-de-derechos-humanos-de-coahuila-de-zaragoza-2011-2017&catid=17&Itemid=278
<https://pdh.cdmx.gob.mx/>

reconocerlo. Se reflejaron dos visiones alejadas que difícilmente pueden generar sinergias.

En el campo de los derechos humanos sucede algo similar a lo que ocurrió en materia de seguridad en los años 2006-2009 cuando no existían cifras sobre los delitos de alto impacto y los principales indicadores en el tema. El análisis de la situación y la toma de decisiones se volvía imposible. Una situación análoga ocurre actualmente en el ámbito de los derechos humanos.

Por ello, se diseñó y se avanzó en la construcción de una plataforma que sistematizara la información sobre el nivel de cumplimiento de los derechos humanos en México, la cual estaría alojada en gob.mx y sería administrada por la Secretaría de la Función Pública, correspondiéndole a la SEGOB y a SRE su alimentación.

EL proyecto se sustenta sobre los indicadores que han sido generados por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en México y por la OEA. Para su estructuración se contó con la colaboración, además, del Programa Universitario de Derechos Humanos de la UNAM.

En una primera etapa se concluyó el diseño de lo correspondiente a los DESC.

4) Establecimiento de un mecanismo independiente de evaluación del Programa Nacional de Derechos Humanos

Tomando en cuenta que no puede haber avance verdadero en una política pública si ésta no se mide, se diseñó y puso en funcionamiento-por primera vez- un mecanismo independiente de evaluación del Programa Nacional de Derechos Humanos (2014-2018). Este se conformó con representantes de los tres poderes, de la SEGOB, SRE, SFP y de SHCP, de órganos autónomos como el INEGI, CNDH y CONEVAL. Además, se invitó a representantes de FLACSO y del Programa de Derechos Humanos de la UNAM.

Con el apoyo de estas instituciones, se elaboraron los términos de referencia para llevar a cabo la evaluación, la cual correspondió hacerla a un despacho evaluador el cual se contrató vía un convenio de colaboración con USAID, quien aportó los fondos. Esta colaboración implicó la posibilidad de contar con una evaluación independiente y profesional, sobre el instrumento central de la política de derechos humanos en México.

Además, en el diseño original estaba previsto la incorporación de organizaciones de la sociedad civil en el mecanismo. Esta fase quedó pendiente.

Sobre esta base de evaluación se puede plantear el siguiente programa de derechos humanos que debe corregir los errores y dar continuidad a esta política.

5) Reestructura de la Comisión de Política Gubernamental en Derechos Humanos, como mecanismo para coordinar el proceso de creación de esta política

Otro de los retos que se identificaron desde el principio de la Administración, como uno de los cuellos de botella donde se pierde mucha eficacia en todos los esfuerzos, fue la falta de coordinación entre las ya bastante numerosas áreas de derechos humanos tanto de la APF como de las autoridades locales. Por ello, se trabajó en dos líneas, por un lado, en la alineación de los programas de gobierno que tienen contenido en materia de derechos humanos, con el PNDH, por ejemplo, el de CONADIS, el de CONAPRED, el de INMUJERES, INAPAM, SIPPINA, etc., y por otro, en el fortalecimiento del mecanismo de coordinación para la ejecución de los programas.

Uno de los desafíos que se observan mundialmente en la agenda de derechos humanos es la atomización temática que se ha producido y la competencia que se da entre los distintos temas: derechos de las mujeres, de niñas, niños y adolescentes, derechos de personas con discapacidad, derechos de las personas de la diversidad sexual; o incluso también entre temas. Lo que debe lograr una política de derechos humanos es una articulación entre los esfuerzos, con el consiguiente ahorro de recursos y esfuerzos institucionales. México no está exento de esta situación.

Por ello, se trabajó en el rediseño de la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos (CPGMDH), que desde el año 2003 se había creado con este propósito.

El trabajo de rediseño implicó un largo y amplio proceso de consulta con las dependencias y, particularmente con las organizaciones de la sociedad civil que participan en este espacio, que además de ser de coordinación es de participación social. De hecho, es el espacio más importante de participación social de la SEGOB en materia de derechos humanos.

Las grandes líneas del rediseño implicaron varios puntos: a) ampliar el número de Secretarías participantes en la Comisión, para fortalecer la transversalidad; b) actualizar las temáticas de las mesas de trabajo con organizaciones sociales, para

que reflejaran la agenda prioritaria (desaparición de personas, tortura, libertad de expresión, derechos de las personas migrantes, derechos sociales, atención a grupos vulnerables, etc.); c) fortalecer la coordinación entre las entidades y dependencias de la APF y crear espacios de vinculación con las entidades federativas y otros órganos; d) ampliar y renovar el número de organizaciones participantes en el proceso. El proceso de implementación de esta reforma a la CPGMDH está en curso.

Un capítulo de gran importancia para el trabajo de coordinación fue la instalación, dentro de la Comisión, de Comités de Coordinación para la atención de recomendaciones internacionales. Estos espacios son también participativos.

Otro tema que se previó fue el de la creación de espacios de reacción rápida para la coordinación de casos de violaciones graves. De hecho, grupos con este objetivo funcionaron de *facto*, con la participación de SEGOB, de PGR, SRE, SEDENA y la Consejería Jurídica y que fueron los espacios de coordinación para la atención de casos como los de Ayotzinapa, Tlatlaya, Tanhuato, etc. La propuesta es que este tipo de grupos estén previstos de manera institucional y sirvan para coordinar las acciones que se requieren, de manera urgente, en estos casos, como son las medidas de diálogo con organizaciones sociales, las políticas de comunicación, la interacción con organismos internacionales y otros. Dadas las circunstancias del país, deben preverse este tipo de mecanismos de reacción rápida.

Aunado a lo anterior, se avanzó en el diseño de un posible sistema nacional de derechos humanos, que se fundara en una ley general. Sin embargo, este proceso no se ha llegado a plantear formalmente en una iniciativa de ley.

6) Elaboración del Programa Nacional de Derechos Humanos y Empresas

Uno de los capítulos más innovadores que se incluyó en el Programa de Derechos Humanos 2014-2018, fue el de acciones relacionadas con el sector privado. Esto, en consonancia con los principios rectores impulsados por la oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas (2011), que están siendo, cada vez más, adoptados por los países, como ejes rectores dentro de la política de derechos humanos. Lo tienen países como Noruega, Finlandia, España, Suiza, Inglaterra, USA, Colombia, Chile, etc.

Se trata de un proceso creciente e irreversible de ir incorporando a las corporaciones y empresas privadas en la obligación de respetar y proteger los derechos humanos.

Este proceso avanzó hasta el punto de contar con un proyecto terminado, el cual tuvo la participación de las principales organizaciones de la sociedad civil y de las cámaras más representativas del sector empresarial (CCE, COPARMEX, CANACINTRA, CONCANACO, etc.)

La potencialidad de las empresas y su irradiación social los convierte en actores fundamentales en la política de derechos humanos.

El proceso llamó positivamente la atención de gobiernos de otros países y de organismos internacionales, como la Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos y el Grupo de Trabajo de ONU sobre empresas y derechos humanos que visitó México, en el 2015.

En general el proyecto se apega al contenido de los principios rectores (llamados pilares) pero destaca algunos temas de especial relevancia para nuestro país, uno de ellos es el de definir una ruta para la implementación de los procesos de consulta a los pueblos y comunidades indígenas.

3. AREAS PRIORITARIAS

Se realizaron otros esfuerzos por consolidar el tema de los derechos humanos como una política de Estado y esto se impulsó, a través de la Dirección General de Política Pública de Derechos Humanos de la SEGOB, pero más allá de acciones, se trató de una estrategia integral que partió de identificar las debilidades de lo hasta ahora hecho y proponer soluciones. La estrategia, como puede observarse se apoyó en cinco pilares:

- La implementación de la reforma constitucional de derechos humanos
- Las acciones de prevención de violaciones, fundadas en estrategias de capacitación y educación
- La coordinación de las áreas responsables
- La articulación con los demás actores, incluyendo poderes, órganos, sector privado y organizaciones de la sociedad civil
- La sistematización de información

Aunado a lo anterior, que fue lo que directamente se hizo desde el área responsable de la política de derechos humanos, también se desarrollaron, de manera prioritaria,

áreas o mecanismos en los temas dirigidos a atender las principales demandas sociales:

- a) La protección a defensores y periodistas, a través del mecanismo de protección que se puso en funcionamiento y, después de superar importantes retos de funcionamiento, se le dio operatividad a nivel federal.
- b) El desarrollo de mecanismos para la protección de las mujeres contra la violencia, como es el caso de las alertas de género y otras.
- c) La atención a víctimas de delitos y violaciones a derechos humanos, a través de una Comisión Ejecutiva y de un fondo de reparación, que vino a darle cumplimiento al artículo 1º de la Constitución y atendió una fuerte demanda social.

Estos temas se incorporaron a la agenda prioritaria de derechos humanos, impulsados por las organizaciones de la sociedad civil especializadas en el tema y por los organismos internacionales, que estuvieron muy presentes para dar seguimiento a los avances.

4. EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS

En esta parte se aborda el cuestionamiento sobre la efectividad de los esfuerzos de política pública realizados en materia de derechos humanos en los últimos años, haciéndose énfasis en las dificultades y limitaciones.

Más allá de que es una pregunta obligada en este tipo de procesos, resulta insoslayable hacerla en este momento, al término de una gestión y al inicio de otra, a fin de poder evaluar con objetividad la solidez de los avances y proceder a las rectificaciones necesarias.

En este punto hay que retomar el proceso de evaluación independiente del PNDH ya que sus resultados serán un insumo muy importante para la toma de decisiones de la administración entrante.

Para enfocar correctamente el tema, es necesario centrar la pregunta y cuestionarse sobre las violaciones a derechos humanos que se han presentado en nuestro país, particularmente las violaciones graves. La pregunta consiste en contrastar los esfuerzos que se realizaron en materia de derechos humanos con la persistencia de

las violaciones e identificar si las políticas de derechos humanos tuvieron alguna incidencia en la disminución de violaciones a derechos humanos.

Para responder a esta pregunta, un primer reconocimiento que debe hacerse es que no existe suficiente información sobre el nivel de cumplimiento de derechos humanos en México. Esta fue la razón de construir una plataforma para organizar y hacer accesible estos datos.¹¹

Sin embargo, mientras este proceso se consolida, es necesario acudir a otros insumos.

Uno de ellos y, a sabiendas de la limitación que supone, lo constituye los índices de quejas que reciben las Comisiones de Derechos Humanos; si bien los datos en este renglón no pueden tomarse como un indicador definitivo, los resultados que arroja pueden ser orientativos.¹²

En este sentido se encuentran algunos hallazgos relevantes: un dato positivo, según los informes presentados por la CNDH, del año 2012 al 2018, es que existe una disminución del número de quejas en materia de seguridad, este dato es consistente y marca una tendencia.¹³

En materia de salud los datos reflejan una persistencia en las violaciones.¹⁴

Conforme a lo anterior se identifican indicios (no se podría decir más) de que los esfuerzos realizados en materia de política de derechos humanos, lograron una

¹¹ Esta iniciativa se encuentra mencionada en la pag. 9

¹² Ante el aumento o disminución de quejas ante la CNDH o las comisiones estatales, pueden concurrir muchas causas, algunas incluso positivas, como lo es la mayor difusión que se dé a sus campañas o el incremento de la presencia de estas comisiones, sin embargo, detrás de cada queja hay una presunta violación que permite darle un valor, al menos orientativo.

¹³ La única excepción a esta tendencia se refiere a las quejas dirigidas al órgano encargado del sistema penitenciario.

¹⁴ Cuadro de elaboración propia, basado en los informes anuales de la CNDH

Dependencia	2012 ¹⁴	2013 ¹⁴	2014 ¹⁴	2015 ¹⁴	2016 ¹⁴	2017 ¹⁴	Total
Secretaría de Marina	418	385	374	378	258	259	2072
Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Gobernación	934	1292	1177	1308	1619	377	6707
Secretaría de la Defensa Nacional	1503	811	642	622	439	415	4432
Procuraduría General de la República	742	735	487	761	512	422	3659
Policía Federal	802	619	580	783	660	425	3869
Instituto Mexicano del Seguro Social	1876	1660	1542	2185	2074	2634	11, 971
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	700	536	538	705	838	1078	4395

disminución en el número de violaciones a derechos humanos relacionadas con la seguridad. Esto alentaría a continuar y reforzar las acciones encaminadas a alinear la actuación de los cuerpos de seguridad con los estándares de derechos humanos (capacitación, protocolos, rendición de cuentas, etc.)

Sin embargo, este dato, debe relacionarse con otros, especialmente con los casos de violaciones graves a derechos humanos, que no lograron ni revertirse ni controlarse (desapariciones, tortura y ejecuciones extrajudiciales). El hecho de que estos casos ocurran en México resulta el dato más preocupante en materia de derechos humanos.

Si bien, conforme a los principios fundamentales de derechos humanos, no es factible establecer jerarquías en el tema, lo que sí cabe es establecer prioridades de actuación por parte de las autoridades. El hecho de que persistan este tipo de violaciones graves, obliga a considerarlas como prioridades en la política de derechos humanos.¹⁵ La persistencia de estas violaciones no debe poner en cuestionamiento el sentido de las políticas de derechos humanos, pero sí debe suponer una revisión de su impacto estructural.

De hecho, han sido los propios organismos de derechos humanos, como la OHCHR, la CIDH o la CNDH, los que recomiendan promover las políticas públicas de derechos humanos, para revertir las causas de estas violaciones.¹⁶

Hay que partir de la premisa de que, en la mayoría de los casos, las violaciones a derechos humanos, incluyendo las violaciones graves, tienen causas estructurales y multifactoriales. En ese sentido se requiere fortalecer las políticas transversales.

El itinerario para la atención a las violaciones a derechos humanos está enmarcado en el párrafo tercer del artículo 1º constitucional que establece la obligación de:

- Prevenir
- Investigar
- Sancionar y
- Reparar

En ese sentido debe avanzarse en una estrategia integral que abarque acciones de acceso a la justicia, memoria y verdad y reparación a víctimas.

¹⁵ Por ello, puede considerarse que, desde la perspectiva de las violaciones a derechos humanos, hoy debe dársele prioridad a lo siguiente: desaparición de personas, tortura; violaciones por el uso legítimo de la fuerza; migrantes; defensores de derechos humanos y periodistas y; violencia contra la mujer.

¹⁶ <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/mexico2016-es.pdf>

Ante este panorama no deben soslayarse algunos aspectos que resultan importantes en la atención de estos casos: Nos referimos a pautas de actuación que se han ido introduciendo: a) la preferente y directa atención a las víctimas; b) la disposición de mantener una interlocución constante con organizaciones sociales defensoras, transparentando la información, c) la iniciativa de pedir la asistencia técnica de los organismos internacionales; d) el reconocimiento explícito de la responsabilidad, e) los esfuerzos de coordinación interinstitucionales y, f) la implementación de medidas de protección a defensores ante amenazas.

Se trata sin duda de pautas de actuación que no se han aplicado de manera uniforme en todos los casos, o no suficientemente. Su relevancia está en evitar la revictimización de las víctimas y facilitar el acceso a la justicia.

Para tener una completa evaluación de la situación que atraviesa la política de derechos humanos, es pertinente ampliar la visión y advertir algunos otros ámbitos de mejora. Uno de los más tangibles es el de la presencia del tema de derechos humanos en la discusión pública, lo que implica una mayor conciencia social sobre el respeto a los derechos, particularmente tratándose de los grupos en situación de vulnerabilidad, la difusión y aceptación como valor social que tiene el rechazo social a la violencia contra la mujer, entre otros.

Se trata de avances, con amplios sectores de mejoría aún, que además son difícilmente mensurables para efectos de políticas públicas, pero que no dejan de suponer avances en una mayor cultura de derechos humanos.

En resumen, aunque los avances logrados en estas casi dos décadas de construcción de una política de derechos humanos, tienen un alcance limitado y son todavía poco consistentes, debe apostarse por la continuidad de estos esfuerzos; la praxis internacional y los planteamientos conceptuales afirman que una discontinuidad en una política de derechos humanos implica el riesgo de regresiones. Quedan aún muchos aspectos de transformación institucional y cultural por impulsar, pero el camino es el correcto.

5. LAS RESISTENCIAS

Así como es necesario analizar los avances, también hay que detenerse en las dificultades, que son, muchas veces, la causa de que los avances no resulten más significativos y más acelerados. Para ello, las siguientes reflexiones se hacen sobre lo acontecido en los últimos años.

Si bien, la mayor parte de los documentos programáticos del Gobierno y sus propuestas legislativas han sido congruentes con el impulso de una política de Estado en derechos humanos, es necesario reconocer que en la práctica no todas las dependencias o áreas han asumido al mismo grado este compromiso ni adoptado de manera plena el mismo enfoque.

De hecho, debe advertirse que en cuanto a la perspectiva de derechos humanos existen claras asimetrías en las diferentes áreas del gobierno federal. Estas disparidades no son exclusivas del sector público, sino que son reflejo de debates que persisten en el seno de la sociedad y que puntualmente se refieren a la contraposición entre protección de derechos y salvaguarda de la seguridad. Aunque se trate de una discusión falsa, infundada, impacta en los ámbitos de decisión gubernamentales. Estas resistencias se han hecho más patentes cuando se ha debido enfrentar cuestionamientos fuertes por parte de organismos internacionales o eventos de graves violaciones a derechos humanos.

En este sentido, se puede observar que en el Gobierno coexisten diversas perspectivas e interpretaciones, sobre los alcances y límites de los derechos humanos y, particularmente, sobre cómo hacer compatible el respeto a los derechos con otras responsabilidades del Gobierno, como pueden ser la seguridad, la solidez de las instituciones, etc.

Esta disparidad de visiones supone una de las resistencias que más han detenido el esfuerzo para hacer efectivas las políticas de derechos humanos.

Hay dos aspectos en los que, de manera particular, incidió esta visión y que a la larga debilitaron el impacto de la política de derechos humanos. La primera se refiere a las resistencias para mantener una política de apertura permanente a los mecanismos internacionales y priorizar el enfoque de derechos humanos, incluyendo los casos de violaciones graves.

La segunda se refiere a la ambivalencia en el diálogo con organizaciones especializadas en derechos humanos.

Otra manifestación de estas resistencias es la distinta visión que existe sobre la conveniencia de reconocer abiertamente las dificultades y las fallas, no obstante que sean estructurales. Coexisten dos visiones contrapuestas que consideran el reconocimiento, como un paso de fortalecimiento y otras como un debilitamiento.

Otro aspecto, que puede apuntar a ser una síntesis de las dificultades que aún se enfrentan para hacer de los derechos humanos una verdadera política de Estado, se encuentra en que, a pesar de las modificaciones legislativas y de la creación de instituciones, la política de derechos humanos sigue sin ser una directriz rectora para las demás políticas. Es una política más y muchas veces marginal.

Una manifestación de los anterior se muestra en el hecho de que existen ámbitos de decisión política en donde los criterios de derechos humanos no tienen cabida, un ejemplo de ello son las decisiones de la política económica. La razón de lo anterior se puede encontrar, en parte en que no hay base legal que así lo garantice, pero también, en el hecho, de que el tema de los derechos humanos sigue siendo restringido para determinados temas o sectores. Muchas veces se identifica con acciones de beneficio a grupos vulnerables.

Otro tanto ocurre, aunque a menor escala, gracias a la presión de las organizaciones sociales y de los organismos internacionales, en el tema de seguridad donde se ha logrado crear más vínculos entre ambas políticas.

Desde otro ángulo, se puede señalar como una dificultad el que la política de derechos humanos se encuentra desarticulada y dividida en muchas sub-políticas que son responsabilidad de diferentes instituciones. Particularmente las que se refieren a grupos en situación de vulnerabilidad, pero que al no estar armonizadas se duplican acciones, compiten entre sí y provocan confusión entre la población. Tómese el caso de las políticas de atención a niñas, niños y adolescentes, a personas con discapacidad, a mujeres, a migrantes, las de no discriminación, etc., etc.

Como conclusión de esta parte se puede afirmar que, debido a estas dubitaciones y resistencias, la política de derechos humanos no es aún una política prioritaria y su impacto se ve limitado. Aunque se pueden reconocer avances, estos resultaron parciales y no tuvieron la suficiente incidencia en casos o en decisiones

fundamentales ni han logrado revertir los casos de violaciones graves a derechos humanos.

6. LOS SIGUIENTES PASOS

A partir de la reforma del 2011, el Estado mexicano, tomó la decisión de centralizar los derechos humanos y constitucionalizar no solo el reconocimiento de estos derechos, sino las obligaciones específicas de las autoridades. Con ello, por mandato constitucional, toda autoridad debe tomar las medidas para garantizar el cumplimiento de estas obligaciones.

Esto implica, por necesidad, que los programas y planes de gobierno estén alineados bajo la perspectiva de derechos humanos. También implica, de parte de todas las autoridades, trabajar internamente para asegurar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales en el desempeño de sus funciones.

Para lograr que esto se materialice efectivamente, se requiere continuar con el esfuerzo de hacer de los derechos humanos una política de Estado.

Sin embargo, se requieren algunos reforzamientos. A continuación, se mencionan los que, a nuestro parecer, resultan prioritarios:

- a) Coordinación entre el ámbito federal y local: Es necesario crear mecanismos de coordinación que resulten ágiles y efectivos. Actualmente no hay nada institucional y se funciona a través de los buenos oficios, con apoyo de la CONAGO. Se está lejos aún de tener una política de alcance nacional. La propuesta incluye promover una ley que articule esta política, que tendría que ser una política de carácter nacional.

- b) Alineación de todas las políticas de derechos humanos del gobierno federal. Por el propio impulso de la agenda de derechos humanos se han ido creando organismos con competencias específicas en derechos humanos (CONAPRED, CONADIS, CDI, SIPPINA, CONAVIM, etc.). En total se contabilizaron 26 programas de gobierno que tienen relación directa con la protección de derechos. Esta disparidad genera pérdida de eficacia, duplicidad de funciones, competencia entre las agendas y confusión en la población. Se requiere generar un proceso de reunificación de instituciones y de coordinación

administrativa, la Comisión Intersecretarial (CPGMDH) no cumple ya con esa función.

- c) Reordenación del diálogo con sociedad civil en materia de derechos humanos. hay un sinnúmero de espacios de diálogo con organizaciones de la sociedad civil sobre temas de derechos humanos, que funcionan con disparidad de criterios y a distintos niveles de apertura. Se requiere de unificar criterios y elevar el nivel de incidencia de estos espacios.
- d) Institucionalización de la política de derechos humanos. Hasta ahora no existe base legal específica para la política de derechos humanos. Se requiere una legislación de carácter general en la materia que obligue a tener esta política, detalle los principios y establezca los mecanismos de coordinación.
- e) Difusión de la cultura de derechos humanos. Se requiere un esfuerzo de mayores dimensiones orientada a generar una cultura de derechos humanos que informe correctamente a la población sobre sus derechos y de claridad sobre que los derechos tienen limitaciones y no autorizan a transgredir la ley.
- f) Poner como eje los temas de atención y reparación a víctimas en la agenda de derechos humanos. Es fundamental que los esfuerzos que se den en materia de justicia y reparación a las víctimas se hagan en el marco de la política de derechos humanos, esto implica acciones de justicia, de verdad y de reconciliación.