

**El diseño y la implementación de las políticas públicas asociadas al
enfoque de derechos humanos:**

Una asignatura pendiente en la agenda gubernamental mexicana

El caso de los Programas Nacionales de Derechos Humanos

Tesina de Maestría

Tutora: Laura Elisa Pérez Gómez

Lectora: Clara Jusidman Raport

Lector: Eduardo Villareal Cantú

Alumna: Brisa Maya Solís Ventura

15 de Junio de 2008

Maestría en: "Derechos Humanos y Democracia"

FLACSO México

Índice

INTRODUCCIÓN	1
CAPITULO 1 DERECHOS HUMANOS Y POLÍTICA PÚBLICA	5
SOBRE DERECHOS HUMANOS.....	5
SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS	7
<i>Elementos sobre políticas públicas</i>	9
<i>Conceptualización de Políticas Públicas</i>	10
<i>Políticas públicas y enfoque de derechos humanos</i>	13
MÉXICO Y LOS DERECHOS HUMANOS: LA POLÍTICA EXTERIOR Y LA POLÍTICA INTERNA	17
ELEMENTOS INTERNACIONALES PARA LA DEFENSA, PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS	18
LA INCONSISTENCIA EN LA APLICACIÓN INTERNA EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS	23
<i>Violaciones del Estado Mexicano y el Papel de la Sociedad Civil</i>	23
LAS FUENTES DEL DERECHO INTERNO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.....	29
EL PAPEL DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	30
<i>Jerarquía jurídica de los Tratados</i>	31
<i>Armonización Legislativa</i>	35
CAPÍTULO 2 LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO: UN PROCESO SIN CONCRECIÓN	38
LA ALTERNANCIA POLÍTICA	38
ANTECEDENTES DEL PROGRAMA NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO (PERÍODO 2000 – 2004).....	39
<i>Acuerdo de Cooperación Técnica (ACT)</i>	41
<i>Oficina de la OACNUDH en México y el Diagnóstico Sobre la Situación de Derechos Humanos</i>	42
<i>Enfoque de derechos humanos en las políticas públicas: Programa Nacional de Derechos Humanos (PNDH)</i>	45
<i>Hacia la evaluación e indicadores: Comité Coordinador de Seguimiento y Evaluación (CCSE)</i>	48
PROGRAMA DE NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS Y LA FALTA DE CONTINUIDAD, DESPUÉS DEL 2006	52
<i>Anteproyecto y Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012</i>	52
CONCLUSIONES. OBSTÁCULOS PARA EL DESARROLLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS ASOCIADAS AL ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS.....	59
Anexo Cuadro Comparativo entre los Programas Nacionales de Derechos Humanos 2004-2006 y 2008-2012	67
Bibliografía	99
Acrónimos	103
Notas	104

Introducción

La discusión sobre las políticas públicas en materia de derechos humanos es relativamente nueva, tanto en nuestro país como en América Latina. Este debate ha sido impulsado, de manera fundamental, por las instancias de derechos humanos internacionales, un grupo representativo de organizaciones civiles especializadas, así como por la firma y ratificación que ha hecho el Estado mexicano de los Tratados y Convenios internacionales.

Durante la *Declaración de Viena y Programa de Acción*, aprobados en junio de 1993, la Conferencia Mundial de Derechos Humanos recomendó a los Estados que consideraran la conveniencia de elaborar un plan de acción nacional para definir las medidas para mejorar la promoción y protección de los derechos humanos.¹ Esto generó la implementación de los programas en algunos países,² teniendo como objetivo fundamental la ejecución, en el ámbito interno, de los acuerdos internacionales en materia de derechos humanos, mediante el diseño de políticas públicas pertinente.

En este sentido, y a causa de su papel impulsor de diversas acciones orientadas a su promoción y protección, México ha sido reconocido en el ámbito internacional como país impulsor de los derechos humanos. Este reconocimiento se sustenta en el carácter y la relevancia de la política exterior mexicana, derivados de la fuerte presencia del país en actividades relacionadas con la agenda internacional de los derechos humanos. No obstante, el proceso de internación se ha desarrollado de manera diferenciada con respecto a la firma de tratados de derechos humanos, como lo demuestran los compromisos –aún no cumplidos del todo– asumidos frente a instancias como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) o la Organización de Estados Americanos (OEA).

Un ejemplo de esta tendencia está dado por el sistema *Ombudsman*, que hasta la década de 1980 generó la primera institución pública de derechos humanos, es decir, la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Por otra parte, cabe

señalar que la apertura del tema al escrutinio internacional ocurrió hasta una década después.

A partir del principio según el cual los derechos humanos y su marco de aplicación son responsabilidad estatal y elemento indispensable en el entramado institucional democrático, esta investigación de Maestría tiene como objetivo aproximarse descriptivamente a hechos recientes vinculados con el debate acerca de las políticas públicas y los derechos humanos. El contexto de esta investigación está dado por los esfuerzos gubernamentales en la construcción de políticas públicas con enfoque de derechos humanos desde los Programas Nacionales de Derechos HUMANOS (PNDHs), a partir de la alternancia del partido en el poder ejecutivo en el año 2000. Cabe señalar que México fue de los primeros países en retomar la recomendación de las instancias internacionales, y así se elaboró el Programa Nacional para Promover y Fortalecer los Derechos Humanos, en 1998.³ La revisión que hago se enfoca en la complejidad de la implementación de los Programas Nacionales de 2004-2006 y 2008-2012, así como en su falta de concreción.

El primer PNDH 2004-2006 se propuso colocar las bases para una política de Estado en materia derechos humanos. Sin embargo, no logró concretar acciones que permitieran alcanzar el objetivo, y una prueba de esto es que no se aseguró la continuidad entre las administraciones de Vicente Fox (2000-2006) y Felipe Calderón (2006-2008). Si bien es cierto que dichos Programas han estado bajo la responsabilidad del Ejecutivo, hasta la fecha no se ha logrado la coordinación con los niveles de gobierno y el conjunto de la Administración Pública Federal para implementar acciones en la materia.

Los PNDHs tienen como antecedente principal al referido Programa público de 1998, pero el alcance de esta investigación se remonta al año 2000, cuando inicia el debate sobre la necesidad de construir políticas públicas en derechos humanos e implementar una política de Estado en la materia. En el caso de los PNDHs, su proceso de construcción ha sido impulsado por organizaciones de la sociedad civil y sociales, por la Oficina de la Alta Comisionada de Naciones

Unidas para los Derechos Humanos, así como por el citado contexto de alternancia.

La relevancia y el sentido de esta investigación se hacen evidentes frente a la escasa información que existe en México sobre el proceso de políticas públicas y el enfoque en materia de derechos humanos, desarrollado en años recientes y no sólo en nuestro país, sino también a nivel internacional.

La metodología se fundamenta en una aproximación empírica; y tiene como punto de partida la revisión bibliográfica de diversos autores, de textos desarrollados por la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, así como también documentos de trabajo y posicionamientos públicos de organizaciones civiles que se han incluido en este proceso constructivo –Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria O. P., Centro Nacional de Comunicación Social (CENCOS), Católicas por el Derecho a Decidir, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Derechos Humanos (CMDPDH), Incide Social y Sin Fronteras–. También se han revisado los siguientes documentos: el Diagnóstico de la Situación de los Derechos Humanos en México, los Programas Nacionales de Derechos Humanos 2004-2006 y 2008-2012, el Informe del Comité Coordinador de Evaluación y Seguimiento y el Diario Oficial de la Federación, entre otros.

Desde esta perspectiva, los Programas Nacionales de Derechos Humanos constituyen política pública e incluyen acciones que generan más políticas públicas con las características de transversalidad y complementariedad en las diferentes esferas gubernamentales a que alude su implementación.

Es evidente que estos Programas no han resultado en acciones para la internación de los tratados internacionales en materia de derechos humanos, por diversas razones. Por un lado, están la falta de constitucionalización de los derechos humanos y la ausencia del rango constitucional en el caso de los tratados. Pero también influye el carácter no integral de las políticas públicas,

manifiesto en la falta de continuidad entre administraciones, en la carencia de recursos públicos para su operación, y en la inexistencia de voluntad política para concretar acciones en la materia.

Éste trabajo de investigación se estructura de la siguiente manera. El primer capítulo es un acercamiento al tema de los derechos humanos en términos conceptuales y jurídicos. Aquí se plantean elementos para recuperar el concepto y visión de política pública en relación con el debate sobre el enfoque de derechos humanos. Y finalmente se aborda la diferencia entre la política de derechos humanos en el ámbito nacional y en el internacional que ha venido desarrollando el gobierno mexicano

El segundo capítulo presenta los antecedentes y el proceso de construcción de los Programas Nacionales de Derechos Humanos, los insumos generados y un análisis de sus tiempos de implementación. Aquí se destacan los problemas no resueltos, a través de la evaluación de sus mecanismo de seguimiento y de las observaciones realizadas por la Oficina de la Alta Comisionada para las Naciones Unidas de los Derechos Humanos en México. Al mismo tiempo, en el marco de una nueva administración, se desarrolla una comparación con el Programa publicado en el 2008, que focaliza retos y pendientes incompatibles con la construcción de políticas públicas con enfoque de derechos humanos.

La sección final de esta investigación de Maestría la constituye un anexo que incorpora un cuadro comparativo entre el Programa Nacional de Derechos Humanos 2002-2006 y el Programa 2008-2012, en lo referente a logros y asignaturas pendientes.

Capítulo 1

Derechos humanos y política pública

Sobre derechos humanos

Los derechos humanos son inherentes a todas la personas, con independencia de la nacionalidad, condición de salud, lugar de residencia, género, orientación sexual, origen nacional o étnico, religión, lengua o cualquier otra situación particular. Todos debemos acceder al ejercicio de los mismos derechos humanos, sin discriminación. Estos derechos, además, son interrelacionados, interdependientes e indivisibles.

Los derechos humanos son universales y están a menudo contemplados en la ley y garantizados por ella, a través de los Tratados, el derecho internacional consuetudinario, los principios generales y otras fuentes del derecho internacional. El derecho internacional de los derechos humanos establece las obligaciones que tienen los gobiernos para tomar medidas en determinadas situaciones, o de abstenerse de actuar de determinada forma en otras, con el fin de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales de los individuos o grupos.⁴

Los derechos humanos incluyen tanto derechos como obligaciones. Los Estados asumen las obligaciones y deberes, en el marco del derecho internacional, de respetar, proteger y dar realidad a los derechos humanos. La obligación de respetarlos significa que los Estados deben abstenerse de interferir en el disfrute de los derechos humanos, o de limitarlos. La obligación de protegerlos exige que los Estados impidan los abusos a los derechos humanos de individuos y grupos. La obligación de realizarlos significa que los Estados deben adoptar medidas positivas para facilitar el disfrute de los derechos humanos básicos. En el plano individual, así como debemos hacer respetar nuestros derechos humanos, también debemos respetar los derechos humanos de los demás (*Op. cit*).

Así, las obligaciones que surgen para los Estados derivadas de los distintos instrumentos de derechos humanos cuentan con el consenso de la comunidad internacional. En ese sentido, es importante señalar que dichas obligaciones no pueden exigirse de igual forma, a ese nivel, en todos los casos y tampoco a través de los mismos mecanismos y procedimientos, dado que cada Estado asume distintos niveles de compromiso en las diversas materias. De este modo, cada país ubica los derechos humanos en el contexto de su política exterior y como resultado de su experiencia histórica, de sus intereses, principios y del papel central que ocupa el tema en el contexto internacional y en relación con las prioridades internas

El marco jurídico de los derechos humanos reconoce al individuo y la colectividad, pero es el Estado quien asume las obligaciones asociadas a su protección, promoción y la prevención para que no se vulneren dichos derechos. En este sentido, el Sistema Interamericano contempla para los Estados parte, de acuerdo con lo dispuesto por el Artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la obligación de respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y que es el propio Estado el que debe organizar el poder público de manera que se garantice a las personas bajo su jurisdicción el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos (Coidh, 1988, Parráfo 6). En consecuencia, es la conducta del Estado, a través de cualquier persona que actúe en ejercicio de la autoridad pública, la que podría caracterizarse como una violación de los derechos humanos.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que el respeto hacia éstos constituye un límite a la actividad estatal, lo cual es válido en relación con cualquier órgano o funcionario que se encuentre en una situación de poder, en razón de su carácter oficial y en su interacción con otras personas. La función de los derechos humanos es regular el ejercicio del poder público en las relaciones que establece con sus gobernados.

Es función del Estado adoptar las medidas apropiadas para preservar la estabilidad de sus instituciones y sancionar a quienes infrinjan su ordenamiento jurídico. Por su parte, corresponde a las instancias internacionales previstas por el Derecho de los derechos humanos velar porque, en el ejercicio de esa competencia, el Estado no traspase los límites que le impone su deber de respetar los derechos humanos (Faudez 1999, p.7).

Así, la garantía de un derecho supone la existencia de mecanismos suficientes que permitan hacerlo efectivo y real. Esto, a su vez, implica el desarrollo de un marco normativo para la existencia de políticas y acciones estatales, y su implementación de manera efectiva, con el propósito de favorecer la promoción y protección de los derechos humanos.

Sobre políticas públicas

En relación con el concepto de políticas públicas es necesario establecer la diferencia entre política de Estado y política de gobierno. Una política de Estado es todo aquello que un gobierno desea implementar de manera permanente, para que esto trascienda en el tiempo, sin que se vea afectada su continuidad por uno o varios cambios en la administración de gobierno. La política de Estado obedece a un interés fundamental en el modelo de gobernanza, por lo que se debe conservar de forma permanente.

Por su parte, la política de gobierno tiene una duración que coincide con la vigencia del gobierno en la gestión que la concibió. Otra diferencia entre política pública y política gubernamental radica en que la primera tienen como elemento fundamental la participación de la sociedad, mientras que la segunda se origina en la agenda del propio gobierno. En este sentido, Bazúa apunta que “las políticas públicas y las políticas gubernamentales no son equivalentes. Esta precisión es muy importante en el contexto mexicano, porque la expresión “política gubernamental” designa “estrategias de acción” del gobernante en turno y/o sus empleados frente a determinados problemas de gobierno (1995, p.53).

Para los propósitos de esta investigación es indispensable ubicar la discusión que se refiere al espacio público, ya que éste es el ámbito en donde se origina la acción estatal y, por ello, se vincula con el debate sobre los derechos humanos. Precisamente, es en relación con los problemas públicos que se origina y justifica la acción gubernamental, así como también se construyen decisiones como las políticas públicas.

Existen diferentes maneras de entender lo *público*. Para los propósitos de esta investigación, entenderemos por *público* “aquello que es de interés o de utilidad común a todos, que atañe a la comunidad, que se encuentra en contraposición a lo privado, que se refiere a la utilidad y al interés individual [...]; entonces, público se refiere a todo un pueblo y de ahí la referencia a la autoridad colectiva” (Rabotnikof, 1996). En ese mismo sentido, Luis Aguilar plantea que la idea y valor de lo público han sido centrales en aquellas sociedades donde la cultura de libertades civiles y políticas individuales acompañó al proceso de formación del Estado nacional. En dichas sociedades, la distinción entre lo privado y lo público ha sido fundamental para entender el sentido de la política y la naturaleza, función, ámbito y responsabilidad del Estado (nacional). En esta perspectiva, el Estado se hace cargo sólo de lo público. La integración y la coordinación social ocurren en la Constitución más que en la nacionalidad (Aguilar 2000, p. 28-29). Aguilar señala que “el ámbito de lo público rebasa, en cambio, la restricción individual y privativa, y concierne a lo que es accesible y disponible sin excepción para todos los individuos de la asociación política y que puede ser argumentado como de interés y utilidad para todos, pero no adverso a ellos; en vez de mortificar sus libertades, cálculos y beneficios, se constituye para su garantía, respaldo y extensión general. Más aún, el ámbito público es el campo de las interacciones e interpelaciones en el que los ciudadanos (individuos), por sí mismos o los voceros de sus organizaciones, hacen política y hacen políticas: definen las normas generales, dan forma a sus problemas y esquemas de solución, perfilan o eligen a los líderes del Estado. A decir verdad, definen el Estado y ponen a la obra a los gobiernos” (*Op. cit.*, p. 29).

Esta investigación ubica a los derechos humanos en el espacio público, lugar donde ocurren interacciones, posicionamientos, demandas de diversos actores vinculados a instituciones de gobierno y la sociedad civil.⁵ Estos actores participan, demandan la toma de decisiones y resultados en la materia, así como acciones de gobierno precisas. En relación con el tema de los derechos humanos, el fundamento principal se encuentra en el derecho internacional de los mismos y, en consecuencia, en la obligación de su aplicación a nivel interno en el ámbito nacional.

Elementos sobre políticas públicas

Para contextualizar el significado de la política pública es necesario tomar en cuenta algunos conceptos vinculados, como *polity*, *politics* y *policy*, apuntados en el idioma original porque no existe una traducción exacta al español; esto genera problemas para distinguir entre *policy* y *politics* (en tanto lucha de poder y conflicto de intereses). En español se ha realizado una adaptación y, de manera general, para aludir al concepto de *policy* utilizamos el término “políticas”, en plural –entendiendo, que en la obra de Max Weber, esta idea se refiere a “un arreglo a fines”–; de manera complementaria, Laswell propone que dicho término se utilice para designar las políticas más importantes de la vida organizada y la privada. En contraste, para referirnos a *politics*, empleamos la palabra “política”, en singular.

Policy adquiere su significado moderno después de la Segunda Guerra Mundial, a partir de la relación que se establece entre ésta y su razón de ser, política o *policy*. Parsons intenta definir y estructurar una base racional para la acción o la inacción, introduciendo para este propósito la idea de toma de decisión. Knoepfel hace referencia a dicho concepto a partir de sus elementos integrales, tales como las luchas, actores políticos tradicionales, partidos políticos, grupos de interés políticos, sindicatos, movimientos sociales, entre otros. De esta forma, el concepto de *policy* se vinculó con la racionalidad, así como también con la capacidad del gobierno para, con base en la razón, dar atención a los problemas públicos.

Polity se refiere al Estado y tipo de régimen que lo define, ya sea democrático o autoritario. Bazúa plantea que esta idea tiene que ver con el enfoque tradicional para el estudio del Estado. Por su parte, el concepto de *politics* se refiere a las relaciones que se construyen entre gobernantes y gobernados, marcada en gran parte por la *polity*, es decir, por el régimen de Estado. Y, finalmente, *policy* alude a las formas y estrategias con las que se deciden y definen dichas relaciones, ya sea que ocurran en el marco de lo privado o lo público.

Estas diferencias no son menores. Como se ha apuntado antes, el tema de los derechos humanos se ubica en el espacio público, pero al mismo tiempo tiene que ver con las modalidades de *policy*, al asumir formas o estrategias de abordaje en el caso de las y los tomadores de decisiones en el propio espacio público; también los derechos humanos se vinculan con la idea de *polity*, al adoptar una forma y profundidad precisas el compromiso del Ejecutivo en esta materia. Para los propósitos de esta investigación, se entenderá *politics* como aquellas relaciones entre Ejecutivo y sus respectivas instancias, con las organizaciones civiles, con la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, entre otros.

Actualmente la forma de hacer política se despliega en el conjunto de programas y proyectos que persiguen un fin a mediano y largo plazo, incluyendo la utilización de nuevas herramientas y métodos que permitan mejores acercamientos e interpretaciones de la densidad de la problemática social. Pero lo que refiere a las políticas públicas pasa por diversos procesos, así como por las decisiones de los tomadores de las mismas; en este trayecto, también es determinante la posición de los diseñadores y ejecutores de las propias políticas públicas, y quienes las demandan y son involucrados en sus distintas etapas.

Conceptualización de Políticas Públicas

Es necesario apuntar que el debate sobre las políticas públicas y los derechos humanos, en México, es muy reciente así como en el mundo.

Al mismo tiempo, en lo referente a políticas públicas debe decirse que las principales escuelas se han desarrollado en Estados Unidos y Europa, cabe aclarar que para este trabajo no abordaremos las diferencias entre ellas; pero sí es de mencionar que en el caso mexicano Estados Unidos ha tenido una fuerte influencia en la administración pública.

Desde el planteamiento de Knoepfel, las políticas públicas son la “concatenación de decisiones, de acciones, intencionalmente coherentes tomadas por diferentes actores públicos ocasionalmente privados —cuyos recursos y nexos institucionales varían— a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendientes a modificar el comportamiento de grupos sociales que, se supone, originan el problema colectivo a resolver (grupo-objeto) en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión” (Knoepfel, 1989, Cap 2 p. 5). El autor plantea que la política pública requiere la actividad legislativa y administrativa para llevarse a cabo y vincularse con las responsabilidades de los órganos de gobierno.

En este sentido, se plantean dos enfoques en la teoría de las políticas públicas. Uno es el que las observa como un campo multidisciplinario y profesional, desarrollado en las sociedades liberales democráticas o industriales en las últimas cuatro décadas, principalmente en Estados Unidos e Inglaterra; este enfoque se ocupa de los problemas públicos y/o los procesos de decisión de las autoridades jurídicamente públicas ya sea para ubicar su multicausalidad o para dar opciones de solución a los problemas públicos. El segundo enfoque es el que designa la o las políticas gubernamentales, estatales o de una organización no gubernamental, cuando se reúnen ciertas condiciones en un país o países en un periodo determinado (Bazúa, 1995 p. 51).

En relación con el punto anterior, cabe realizar algunas precisiones para el contexto mexicano. Hacia el final de la década de 1980 inició la discusión en materia de derechos humanos y políticas públicas, derivada de la necesidad de

renovar la capacidad de incidencia de la administración pública más allá de los programas sociales y las decisiones discrecionales, que no resolvían problemas públicos más que temporalmente. Esto ocurría en un contexto que Aguilar describe como “sacudido por la demanda social de la democratización y redimensionamiento” (Aguilar, 2000 p. 16).⁶

En el caso mexicano, “lo reciente del tema de las políticas públicas en sentido del desarrollo integral está dado por su reciente transformación estructural”. Desde la administración pública existe un proceso orientado a “la elección racional en la política y en las políticas: la democracia y la eficiencia de la gestión pública” (Aguilar, 1992 p.16).

Este análisis asume que las políticas públicas integran un proceso de diversas fases o etapas,⁷ y que se originan en problemáticas localizadas en el espacio público. En este debate algunos autores plantean la existencia de límites para la perspectiva de etapas, tal es el caso de Stone y Lindblom (Del Castillo, 2007). Sin embargo, este enfoque constituye una herramienta metodológica que permite dar solución a problemas e implica una perspectiva fundada en la racionalidad desplegada en las diferentes etapas necesarias para llevar a cabo cualquier política pública.

Así, desde el enfoque de Aguilar se plantea que “la definición descriptiva (no teórica) de que una política pública es: a) un conjunto (secuencia, sistema, ciclo) de acciones, estructuradas en modo intencional y causal, en tanto se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución es considerada de interés o beneficio público; b) acciones cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y sectores de la ciudadanía; c) acciones que han sido decididas por autoridades públicas legítimas; d) acciones que son ejecutadas por actores gubernamentales o por éstos en asociación con actores sociales (económicos, civiles), y e) que dan origen o forman un *patrón de comportamiento* del gobierno y de la sociedad” (Aguilar 2007, p. 4).

Políticas públicas y enfoque de derechos humanos

A más de cuatro décadas de la formulación de las bases para el desarrollo de instrumentos para el respeto y garantía de los derechos humanos, hoy la dimensión del movimiento es tal que ya significa una presión permanente sobre todos los gobiernos para que den cumplimiento a esta materia, entre otras modalidades, a través de la construcción de la política públicas (Aguayo, 2005 p. 470).

La necesidad de políticas públicas con enfoque de derechos humanos tiene sus antecedentes en la redemocratización de los países, el resurgimiento de corrientes neoliberales (en el plano económico) y neoconservadoras (en el político), la importancia de encontrar equilibrios sociales (redemocratización), los reajustes económico, así como en la identificación de nuevos problemas afines a esta materia (Jiménez 2007, p. 33).

La política pública en materia de derechos humanos tiene su origen en la necesidad de dar respuesta a una problemática advertida y definida como pública –ya que ocurre en dicha esfera–, a partir de las demandas de la sociedad civil. Esta tendencia se enmarca en la discusión y los compromisos internacionales adquiridos por el Estado mexicano, así como en la responsabilidades generadas en este trayecto. La intensidad del debate se incrementa en el contexto de la alternancia del Poder Ejecutivo, en el año 2000.

El enfoque de los derechos humanos y las políticas públicas “puede ser entendido como una perspectiva para concebir y diseñar políticas públicas tendientes al desarrollo humano en el marco de un proceso de concentración Estado y sociedad civil. La médula del enfoque lo constituye la incorporación de la doctrina socio-jurídica, de los principios de interdependencia e integralidad de los derechos humanos” (*Op. cit.* p. 34).

Jiménez plantea los elementos que dicho enfoque o perspectiva toma en cuenta:

- La *transversalidad* en la concepción de los derechos humanos en todos los ámbitos del Estado y la sociedad. Esto significa pensar y actuar en el sentido de que los derechos humanos son el fundamento ético-moral y el objeto mismo de la acción del Estado y prerrequisito para el bienestar de la sociedad;
- *Principio de no discriminación y de inclusión de la universalidad*. Esto implica la incorporación de los derechos de los grupos sociales que habían estado excluidos del derecho positivo, provocando una redefinición del derecho como tal y de su alcance (perspectivas de género, de infancia y juventud, étnica, política, social, entre otras);
- *Principio de dignidad humana*. Se enfatizan no tanto las estructuras sociales como las personas y los vínculos intersubjetivos. La integración social supone la incorporación de las personas como sujetos en las redes de acción social;
- *Principio de las democracias*. Implica la participación activa, informada y protagónica en todos los niveles del proceso de la toma de decisiones que afectan a la ciudadanía;
- *Responsabilidad compartida* de todos los actores involucrados, distinguiendo “sujetos de derechos” y “sujetos de obligaciones” o deberes;
- *Predominio de la esfera pública, la deliberación democrática y la resolución pacífica de conflictos*;
- *Primacía de lo local en el ejercicio y realización de los derechos*, dado que las acciones se dirigen a la efectivización y realización de los derechos en las realidades concretas;

Jiménez recupera algunas características mínimas de las políticas públicas con enfoque de derechos humanos:

- *Integralidad.* Los programas de acción deben de tener en cuenta los derechos humanos de primera, segunda y tercera generaciones, realizando un tratamiento de manera sistemática (como unidad).
- *Intersectoralidad.* Las políticas públicas de derechos humanos comprenden acciones, planes y presupuestos de diferentes sectores y entidades públicas, las cuales deben actuar rompiendo un paradigma sectorial de las competencias por áreas.
- *Participación.* Deben ser elaboradas e implementadas con una amplia participación y consulta de las poblaciones beneficiarias o afectadas de la problemática; la apertura debe ser más allá de lo público estatal e incluir planes no solamente para adoptar la participación en sí, sino además para que la política misma se convierta en un escenario de creación de redes sociales autosostenibles y de fomento de organizaciones sociales democráticas. Esto último con miras a fortalecer la participación.
- *Universalidad.* Las políticas tendrán cobertura universal, para todos sin ningún tipo de discriminación o exclusión. Las políticas selectivas sólo se justifican cuando se dirijan a fortalecer o reestablecer la equidad (perspectiva de género, grupos étnicos, infancia, intergeneracionalidad, entre otros).
- *Intergubernamentalidad.* Las políticas públicas en derechos humanos deben permitir la articulación en los diferentes niveles de gobierno territorial, es decir, lo nacional y lo local. La racionalización de esfuerzos, la armonización de planes, proyectos y recursos tendientes al fortalecimiento de los derechos humanos, deben ser involucrados en el diseño de estas políticas públicas.
- *Coordinación.* Debido a lo anterior, se necesita la permanente concentración entre las autoridades públicas de los distintos niveles de gobierno, en condiciones de respeto a la autonomía y bajo los principios de concurrencia, coordinación y subsariedad de acción pública.

Gran parte de la preocupación de la comunidad internacional a propósito de los derechos humanos está colocada en la importancia de que “la indivisibilidad, la interdependencia e interrelación de los derechos humanos constituyen una razón fundamental para el trabajo de una manera integral” (*International Conference*, 2008, p. 6). Esta preocupación se podría atenuar con la construcción de políticas públicas adecuadas y precisas. “Las políticas incluyen las cuestiones de derechos humanos. Obligaciones internacionales que regulan áreas de la vida – por ejemplo, la libertad y la seguridad de la persona, nivel de vida, la salud, el respeto de la vida privada– y principios fundamentales como la no discriminación deben aplicarse durante la administración pública. Esto significa que prácticamente todo el mundo con un papel en la política pública y la administración se ocupa de los derechos humanos. También significa que todos los funcionarios públicos son responsables en su país de respetar las obligaciones de derechos humanos” (*Op. cit.* p.13).

En lo que toca a esta investigación, los Programas Nacionales de Derechos Humanos se apropian de la idea, surgida en el debate internacional, según la cual “los planes de acción en derechos humanos son una medida efectiva que los Estados pueden tomar para dar cumplimiento a sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, los cuales presentan una oportunidad para la adopción de políticas públicas con enfoque de derechos humanos, así como la promoción de la armonización de su legislación nacional a los estándares más altos de protección”.⁸ La construcción de estos Programas implica la posibilidad de dar realidad a los derechos humanos desde un enfoque de transversalidad en la política pública.

Los Programas constituyen un primer paso y permiten la medición de los avances en materia de derechos humanos. “Desde el 2000, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, en su *Informe sobre Desarrollo Humano y los Derechos Humanos* (...) destaca que el sistema de Naciones Unidas ha ido reconociendo la necesidad de indicadores que reflejen los derechos humanos. Desde el lado de los derechos humanos, la demanda de

indicadores principalmente proviene de los tratados de derechos humanos de los órganos de vigilancia, la Oficina del Alto Comisionado y los relatores especiales, que han encontrado que los indicadores pueden mejorar la supervisión del Estado en el cumplimiento de las obligaciones de los tratados de derechos humanos. Desde el lado internacional que promueve el desarrollo, la demanda de indicadores proviene de la necesidad de incorporar los derechos humanos en los proyectos de desarrollo y para vigilar y aplicar un enfoque basado en derechos humanos” (*International Conference*, 2008 p.30). Esto con la intención de erradicar las violaciones a los derechos humanos, promover una cultura de los mismos que los observe como una tarea prioritaria de los gobiernos, con el propósito de fortalecer la democracia.

México y los derechos humanos: la política exterior y la política interna

Si se compara con los compromisos asumidos en el plano internacional, puede observarse que México ha desarrollado un proceso diferenciado en el ámbito interno en lo que se refiere a la protección y promoción de los derechos humanos.

Para ubicar el desarrollo del debate sobre las políticas públicas en materia de derechos humanos en México, primero analizo el derecho internacional como fundamento para la acción de los gobiernos y, posteriormente, cómo se ha integrado al marco jurídico nacional. Adicionalmente enmarco la construcción de los derechos humanos desde la sociedad civil en México en el ámbito interno, como un proceso desarrollado a partir de la ausencia de internación de los propios tratados de derechos humanos y la sistemática violación de los mismos.

Desde la perspectiva que ofrecen las fuentes de derechos humanos, este apartado se enfoca en los ejes de compromiso derivados de los acuerdos internacionales ratificados por México, así como en su aplicación a nivel interno. Al mismo tiempo, se analizan los Programas Nacionales de Derechos Humanos como guías y marcos para la formulación y ejecución de políticas públicas efectivas en la materia.

Elementos Internacionales para la Defensa, Protección y Promoción de los Derechos Humanos

Después de la Segunda Guerra Mundial, surge la preocupación por garantizar los derechos humanos de manera universal, frente a los abusos generados por los propios Estados. Así, en 1948, con la creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) surge la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) y, de forma paralela, se crean diversos órganos destinados, por una parte, a promover y proteger los derechos humanos en el mundo⁹ y, por la otra, a vigilar el cumplimiento de los compromisos asumidos en la materia por los Estados parte.

Fuentes de los derechos humanos

Los Estados reconocen y regulan los derechos humanos mediante distintos instrumentos jurídicos, que pueden pertenecer al ámbito nacional o internacional. Entre las fuentes más importantes a nivel internacional encontramos las siguientes:¹⁰

- *Costumbre internacional.* De conformidad con el Artículo 38 del Estatuto Internacional de Justicia, se afirma la validez de “la prueba de una práctica generalmente aceptada como derecho”, es decir, la reiteración de los hechos y el reconocimiento en ellos de determinadas consecuencias jurídicas, bajo la idea de que tales consecuencias son jurídicamente vinculantes.
- *Principios de ius cogens.* Se refiere a aquellos principios que, dada la importancia del valor esencial que incorporan, gozan de una posición privilegiada que no puede ser modificada o alterada por los tratados o costumbres; además, poseen la fuerza suficiente para invalidar los efectos jurídicos de éstos cuando se encuentran en oposición o contradicción.

- *Declaraciones de derechos humanos.* Se trata de acuerdos no obligatorios entre Estados, o emitidos en el seno de un organismo internacional.
- *Normas soft law.* Son un conjunto de referencias técnicas que facilitan el proceso de interpretación y la aplicación de las normas contenidas en los tratados y, eventualmente, en la costumbre.
- *Actos unilaterales de Estado.* Se trata de actos con efecto generador de obligaciones, derechos o extinción de los mismos, pero que no pueden pasar sobre los límites establecidos por la Constitución o los tratados internacionales (Sistema y Mecanismos de Protección a los Derechos Humanos, CDHDF 2007, p.17).¹¹

Así, uno de los elementos fundamentales a tomar en cuenta es la “obligatoriedad universal y regional de las normas que constriñen a los Estados a respetar y garantizar los derechos humanos de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y el carácter de *ius cogens*¹² que posee dicha norma”.

En el derecho internacional de los derechos humanos, los Estados se constituyen como sujetos con obligaciones y deberes de cumplimiento. Este sistema de derecho también tiene como objetivo otorgar a las personas mecanismos de protección reconocidos frente a las posibles acciones del Estado que impliquen vulneración de sus derechos.¹³

El derecho internacional de los derechos humanos sanciona de diferentes maneras a los Estados por aquellas acciones u omisiones que impliquen violaciones a los derechos humanos consagrados en los tratados, convenios, pactos y los diferentes acuerdos internacionales¹⁴. Todo lo anterior con el fin de colocar límites a los Estados, frente a la integridad y dignidad de aquellos y aquellas que son gobernados.¹⁵

Pero no sólo se trata de señalar estándares a los gobiernos y sus agentes sobre

el respeto y promoción de los derechos humanos, sino también de definir las consecuencias en caso de no aplicar dichos estándares, así como la forma de reparar los daños causados a las víctimas de dichas violaciones. En este caso, el objetivo es resarcir a las víctimas de las violaciones, así como prevenir la incidencia de las mismas en el futuro.¹⁶ Cancado, en *La Interpretación de los tratados de derecho internacional*, plantea que los acuerdos sobre derechos humanos tienen un carácter diferente a otros tipos de acuerdos, ya que prescriben disposiciones de principios esencialmente objetivos que deben ser garantizados e implementados de formar colectiva; estos tratados también enfatizan el predominio de consideraciones de interés general que trascienden los intereses individuales. Esta relevancia se vincula con el propósito último que es la protección y garantía de los derechos humanos.

Por tanto, los sujetos obligados por los pactos internacionales de derechos humanos son los Estados, no las personas ni las organizaciones privadas. En este sentido, si los derechos humanos –en el ámbito internacional y nacional– están ligados al derecho de los Estados, no es de sorprender que exista casi unanimidad entre los juristas del mundo al decir, que los Derechos Humanos norman los derechos de las personas frente a los Estados, y que son éstos los responsables exclusivos para hacerlos cumplir y vigilar su respeto (Uprimmy, Rodrigo; 1992).

El derecho internacional suministra el marco general en el que los Estados tienen compromiso y obligación con la comunidad internacional de promover, proteger y respetar los derechos humanos. Los medios de protección integrados en el derecho internacional tienen una naturaleza supletoria o complementaria a los medios de protección de los derechos humanos que todo Estado debe contemplar en su régimen interno, ya sea en su Constitución o en sus diferentes leyes secundarias, hasta la instrumentación más básica.

Con los elementos planteados hasta este momento, puede decirse que la

promoción y protección de los derechos humanos ha ocupado un lugar central en la dinámica que definen las relaciones entre los Estados. En este sentido debe decirse que México ha desempeñado un papel importante en las distintas esferas del derecho internacional, lo que ha generado el reconocimiento pleno por parte de la comunidad.

Política Internacional Mexicana

Durante la Guerra Fría, México, a través de su política exterior, destacó como defensor y promotor de los derechos humanos debido a acciones como las siguientes: la política de asilo; el apoyo a la política de descolonización y en contra del *apartheid*; la promoción de instrumentos jurídicos como la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados y la Convención sobre los Derechos de los Trabajadores Migratorios; la adhesión a tratados internacionales de derechos humanos; el apoyo a la supervisión internacional en la materia y sus posturas independientes y no subordinadas a potencias internacionales, entre otros.

En América Latina y Europa, las acciones de nuestro país fueron importantes, como en el caso de la recepción de refugiados españoles en las décadas de 1930 y 1940, de asilados y refugiados de países sudamericanos en la década de 1970 y de centroamericanos en la de 1980.

En el ámbito latinoamericano destacó la participación de México en soluciones de paz y seguridad en situaciones de guerras internas, como los conflictos armados en Centroamérica en la década de 1980; también cabe destacar la participación de nuestro país en el Grupo de Contadora (Gómez Robledo Verduzco Alonso 1999, p. 93).¹⁷ De manera evidente, y por muchos años, México se posicionó como un líder en la región por su compromiso con la defensa y promoción de los derechos humanos.

Haciendo una revisión retrospectiva de las acciones de gobierno, destacan tres momentos en la interacción de México con el sistema internacional de derechos humanos. Una primera etapa se puede ubicar entre 1979 y 1982, definida por la ratificación de instrumentos internacionales de derechos humanos, lo que evidencia la disposición y compromiso de nuestro país con el tema. En este periodo se ratificaron los dos pactos internacionales de derechos humanos, la *Convención Universal* que protege los derechos humanos de la mujer y, de manera particular, la competencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.¹⁸

La segunda etapa se vincula a la definición de competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH), en 1998. Esta definición ofreció insumos para el fortalecimiento del Estado de derecho y contribuyó a la modernización institucional interna para la protección de los derechos humanos y, con ello, fortaleció la disposición al escrutinio por parte de organismos internacionales en la materia. Asimismo, la oleada de apertura comercial fue requiriendo nuevos temas en la materia para poder cumplir con los estándares de participación definidos por la comunidad internacional. En aquel momento se concretan visitas oficiales de representantes de organismos internacionales,¹⁹ como la Comisión de Derechos Humanos de la ONU y la Alta Comisionada para los Derechos Humanos, quien estuvo México en 1999. También se formularon cambios institucionales como la integración de un primer “Programa Nacional de Promoción y Fortalecimiento de los Derechos Humanos”, en 1998, así como la creación de una Comisión Intersecretarial.

Una tercera etapa de interacción entre México y el derecho internacional de los derechos humanos se relaciona de manera directa con el proceso de cambio en el sistema político y al proceso de democratización que inició el país en el año 2000, a partir de la alternancia en el Poder Ejecutivo. Este periodo se caracteriza

por el interés en la apertura al sistema internacional de los derechos humanos.²⁰ Al mismo tiempo, este momento señala el inicio de distintas acciones orientadas a la armonización a nivel interno. La discusión sobre los derechos humanos y su implementación a nivel interno inaugura la posibilidad de fortalecer la democracia a través de la construcción de la política pública en materia de derechos humanos – un tema del que nos ocuparemos más adelante.

La Inconsistencia en la Aplicación Interna en Materia de Derechos Humanos

Violaciones del Estado Mexicano y el Papel de la Sociedad Civil

Mientras la ruta del gobierno mexicano –bajo distintas administraciones– en la ratificación de instrumentos de derecho internacional para la promoción y defensa de los derechos humanos ha sido destacada, no puede decirse lo mismo en el plano interno. Para sostener esta afirmación, y ofrecer una mirada integral, reviso brevemente cuáles han sido las acciones internas de los distintos gobiernos en materia de derechos humanos, así como la defensa y promoción del tema que ha ocurrido desde las diversas posiciones de la sociedad civil.

Debe apuntarse que nuestro país fue gobernado durante 71 años por un sólo partido político, que cambió tres veces de nombre para adaptarse a cada momento. Durante estos años se llevaron a cabo elecciones caracterizadas por hacer gravitar las formas de participación social en torno al gobierno. Así, quienes estuvieran en contra este modelo de relación clientelar, estaban fuera de la vida institucional y resultaban ser enemigos. Ello generó la resistencia como respuesta, lo que fue evidente en episodios como la agresión a los sinarquistas en León (1946); la golpiza de los Henriquistas en la Alameda Central de la Ciudad de México (1952); la matanza de campesinos en Chilpancingo, Guerrero (1960); la agresión a los navistas potosinos en San Luis Potosí (1961); el asesinato del líder campesino Rubén Jaramillo y su familia en 1964, así como la masacre de estudiantes en 1968.

El gobierno justificó el uso de la fuerza –cuando consideró necesario hacerlo– invocando la estabilidad y seguridad de la nación. Por ejemplo, el jefe del Estado Mayor del presidente Gustavo Díaz Ordaz señala en sus memorias que el ejército intervino en Tlatelolco el 2 de octubre de 1968 por razones de "seguridad nacional". Es posible que quienes gobernaban el país en aquel momento estuvieran convencidos de que el bien común pasaba por el asesinato de centenares de personas desarmadas, pero también es cierto que ellos defendían su permanencia en el poder y la posibilidad de ejercerlo con los menos obstáculos posibles.

En parte, a causa de este uso de la fuerza, un buen número de mexicanos en las décadas de 1960 y 1970 optó por la violencia, como el único camino por el que podían darse los cambios que consideraban necesarios. Surgieron entonces movimientos guerrilleros en diversas entidades federativas, que fueron combatidos por el régimen con todos los recursos a su disposición y sin prestar mucha atención a la legalidad de la lucha contrainsurgente. La llamada *Guerra Sucia* mexicana empezó en 1965 y terminó entre 1977 y 1980 (Aguayo, 2005).

El gobierno mexicano también utilizó métodos como la desaparición de individuos a manera de instrumento para combatir la insurgencia. Se estima que "más de 450" mexicanos desaparecieron entre 1969 y 1986.

Durante muchos años, México se mantuvo al margen del escrutinio internacional en materia de derechos humanos, a pesar de las violaciones sistemáticas en el caso de grupos específicos, incluidas las masacres de los años 1968 y 1971 y los cientos de desaparecidos durante lo que se conoce como la *Guerra Sucia* en la década de 1970 y principios de la 1980. Esto ocurrió, en parte, debido a que en otros países de América Latina la situación era más grave, además de que México jugó un papel importante en el combate a los excesos de las dictaduras de esa época (Aguayo 1995, 475) y tuvo un gran activismo internacional en la ONU (Human Rights Watch Watch 1991, 23). Por lo menos, México tenía una

posición discursiva en materia de derechos humanos.

Desde un sector de la sociedad civil se generan diversas acciones para el reclamo del respeto a los derechos humanos. El hecho más importante es que el 6 de agosto de 1977 se creó en México el *Comité pro Defensa de Presos, Perseguidos, Desaparecidos y Exiliados Políticos de México*, actualmente *Comité Eureka*, encabezado por Rosario Ibarra de Piedra, madre de un estudiante desaparecido y pionera en el tema.

Un aspecto curioso de esta historia es que las organizaciones que se crearon en México durante la década de 1970 no utilizaban el término "derechos humanos" para denominarse a sí mismas o referir su actividad.²¹ Ariadna Estévez plantea que "los exiliados argentinos, chilenos y uruguayos, así como los activistas de izquierda solidarizados con los pueblos centroamericanos, empezaron a introducir en México el discurso de la lucha por la democracia y por añadidura el de derechos humanos. Hasta entonces solamente el Partido Acción Nacional (PAN) exigía democracia y derechos humanos, que eran vistos como discurso pro-yanqui. El PAN fue el primer colectivo en presentar quejas ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por violaciones a los derechos políticos a mediados de los ochentas, y encontró respaldo de la sociedad civil hasta los noventas" (Guía Protección Nacional, 2007, p. 42).

Para Aguayo "durante muchos años el régimen mexicano pudo violar los derechos de un buen número de mexicanos, sin preocuparse por las protestas internas o las molestas interferencias del exterior. Al interior del país se hablaba poco de las violaciones a los derechos humanos y cuando se hacía, la resonancia era menor por el control que tenía el régimen de los medios de comunicación; en el exterior privaba la tesis (en muchos casos interesada, pero siempre alimentada por las autoridades mexicanas) de que en México había algunas violaciones de los derechos humanos pero no era un problema generalizado. Esta situación que favorecía la permanencia del autoritarismo

empezó a cambiar en la década de los ochenta” (*Op. Cit.* pp. 476-477).

La década de 1980 destaca por una fuerte movilidad social y política, que marcó la crisis de un sistema basado en la figura presidencial y en un único partido político, en ese momento, el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Así, sucesos como los sismos de 1985 y las elecciones de 1988 generaron una movilización social al margen de la estructura gubernamental. Esto último permitió el crecimiento de formas alternativas de organización ciudadana y, con ello, el surgimiento de las organizaciones de la sociedad civil.

Hasta este momento, no se había desarrollado un discurso en materia de derechos humanos. No obstante, los efectos de las posiciones de la comunidad internacional empezaron a manifestarse, incluso como respuesta a la apertura comercial que nuestro país experimentaba en aquellos años. Aguayo plantea que “en junio de 1990, America’s Watch presentó en la ciudad de Los Ángeles su informe *Human Rights in Mexico: A Policy of Impunity* (*Los derechos humanos en México: una política de impunidad*). El informe llegaba en un momento políticamente muy delicado para el gobierno mexicano: a los pocos días los presidentes de México y Estados Unidos iban a anunciar formalmente en Washington su decisión de iniciar las negociaciones para el Tratado de Libre Comercio. El presidente Salinas y su equipo (como) políticos autoritarios, pero inteligentes y pragmáticos, inmediatamente detectaron que la violación de los derechos humanos en México podía convertirse en un instrumento muy poderoso de los sectores que se oponían en Estados Unidos al acuerdo comercial. En consecuencia, el Ejecutivo mexicano ordenó la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). La decisión fue ejecutada a la mexicana: la CNDH fue establecida en unas 72 horas. Así pues, una peculiar combinación de factores internos y externos hizo posible que se cumpliera la vieja petición de algunas ONGs mexicanas de que hubiera un Ombudsman federal encargado de velar por los derechos de los mexicanos”.

Estévez anota que “una vez que se generalizó el discurso democrático en México surgió el movimiento de los derechos humanos –desde mi punto de vista, este ya existía, sólo que no utilizaba el concepto como tal– que empezó a promover una agenda que puso las pautas para la institucionalización de los derechos humanos como se conocen hoy. En primera instancia hubo un período de denuncia contra la represión durante la reestructuración económica (1985-1990) (...) Después se elaboró una agenda contra la impunidad, las desapariciones en el marco de la lucha antinarcóticos y los derechos electorales (1991-1993), que llevaron entre otras cosas a las reformas electorales que reglamentaron las elecciones de 1994. Le siguió la agenda marcada por el conflicto armado en Chiapas y derechos culturales (1994-2000), que llevaron a la participación activa del gobierno mexicano en los escenarios internacionales y a la legislación sobre derechos indígenas. (*Op. cit.* 42). Pero también a nuevos discursos como el de la identidad, el diálogo, la paz, así como el vínculo con redes nacionales e internacionales que ‘alimentaron’ el debate sobre los derechos humanos”.

Asimismo, una de las luchas que marcó pauta en la agenda de derechos humanos la constituye el género, que en su diversidad –y a través del movimiento feminista y el uso de instancias y mecanismo internacionales especializados en materia de derechos humanos– ha desarrollado acciones, agendas y estrategias de incidencia de manera más acelerada y sistemática que otros movimientos sociales.

Otro tema importante fue el del medio ambiente, que también se ha apoyado en el marco internacional para demandar a nivel nacional la inclusión de este tema –y la discusión sobre los derechos correspondientes – en la agenda nacional.

“Finalmente se ha hecho una agenda contra la discriminación y en la defensa de los derechos sociales y económicos (2000 a la fecha), que ha llevado a la legislación en materia de desarrollo desde una perspectiva de derechos humanos, a la creación del Consejo Nacional para Prevenir y Erradicar la Discriminación (CONAPRED)” (Estévez 2008, p. 43).

Una de las estrategias más importantes para el desarrollo del debate de derechos humanos en el país se vincula con el cabildeo internacional que, entre 1988 y 1994, realizaron organizaciones especializadas en materia de derechos humanos y que provocó una respuesta por parte del gobierno de México.

En 1994, diversas organizaciones participaron en audiencias sobre la situación general de los derechos humanos ante la CIDH en Washington y se presentó un informe sobre la situación en Chiapas (Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos “Todos los Derechos para todos y todas”, 1994). También las organizaciones civiles empezaron a participar en Ginebra durante las sesiones de la entonces Comisión de Derechos Humanos de la ONU, en las que diversas organizaciones internacionales contribuyeron para ofrecer un panorama de la situación de los derechos humanos en México ante el pleno de la propia Comisión. De esta manera se desarrolló el trabajo de organizaciones civiles mexicanas bajo la forma de cabildeo en el ámbito internacional de los derechos humanos.

Sin embargo, durante la administración de Vicente Fox –quien tuvo una política abierta al escrutinio internacional– ocurrieron hechos que cuestionan el compromiso del Estado mexicano en materia de derechos humanos, como el asesinato de la activista Digna Ochoa, la prolongada detención del General José Francisco Gallardo o los asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez (Anaya 2008, pp.176-177). Y, al término del sexenio, sucedieron episodios como los de Atenco y Oaxaca –en donde, hasta la fecha, permanecen detenidas personas que han sido parte de estos movimientos.

Con la llegada de la administración de Felipe Calderón, en 2006, es posible ubicar un retroceso en muchos de los espacios avanzados en materia de derechos humanos. La militarización del país, las desapariciones políticas, los asesinatos de defensores de derechos humanos, de periodistas, la existencia de presos políticos

junto con un ambiente de corrupción e impunidad son las señas de identidad de este retroceso. A ello habría que aunar la crisis de credibilidad en la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). No obstante, el discurso gubernamental frente a instancias internacionales sigue siendo de amplio compromiso con la defensa, protección y promoción de los derechos humanos.

En ese contexto, un sector de organizaciones civiles siguen utilizando mecanismos internacionales de derechos humanos, tales como el envío de informaciones a los relatores, las reuniones de trabajo con la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas, la participación en audiencias temáticas de las Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), la presentación de casos en la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) o, recientemente, la Evaluación Periódica Universal (EPU) en la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y el seguimiento la misma.²²

De esta manera, encontramos que la lucha, defensa, promoción y exigibilidad de los derechos humanos se han generado y desarrollado desde los diversos sectores, temas y grupos sociales interesados en años recientes. Esta trayectoria ha generado diversas respuestas desde la agenda del gobierno, ya sea creando leyes, políticas e instituciones que responden a cada una de las demandas de reconocimiento o inclusión, sin lograr alcanzar la complementariedad para atender el tema dada la falta de visión sobre la integralidad del tema.

Las fuentes del derecho interno en materia de derechos humanos

Para acercarnos a cómo se han implementado acciones en el derecho interno, he revisado las fuentes de los derechos humanos internamente en nuestro país y puedo ubicar las siguientes:

- La Constitución;
- Los Tratados Internacionales. Un tratado es un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derechos internacional.

(...) En los tratados de derechos humanos se generan obligaciones que los Estados deben de cumplir;

- La Jurisprudencia. Son las decisiones de tribunales judiciales, que tienen la función de garantizar la vigencia de la aplicación de la Constitución como norma fundamental del ordenamiento y, por tanto, de los derechos reconocidos por ella (...); a nivel nacional emiten jurisprudencia tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) así como los tribunales colegiados de circuito y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; mientras que en el ámbito internacional la jurisprudencia más importante para México es la que pronuncia la Corte Interamericana de Derechos Humanos;
- Otras fuentes: Leyes, creadas por la autoridad legislativa; y normas creadas por el poder ejecutivo (CDHDF 2007, pp. 15-16).

Sin embargo, para este trabajo sólo hago alusión a la Constitución y los tratados internacionales en materia de derechos humanos, dada la importancia que tienen para la implementación en el derecho interno de la armonización de estándares internacionales.

El Papel de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

En México, la primera y más importante de las fuentes normativas de la materia de derechos humanos es la Constitución. Ésta es la norma fundamental de Estado (CDHDF 2007, p.13). Así, la concreción de los derechos humanos en políticas públicas –en su paso por elementos jurídicos– y en la discusión en el derecho interno tiene su fundamento en la Constitución y el rango que tienen los tratados de derechos humanos en México.

Dentro de los Estados que se asumen como democráticos y pluralistas, la Constitución se ha vuelto un marco de referencia dentro del cual pueden tener la expresión las distintas opciones políticas y/o técnicas de los legisladores u otros agentes dotados del poder de creación normativa, es decir, se debe dejar espacio a la política constitucional. Estas expresiones moldean los derechos

fundamentales de maneras distintas, con lo que permiten que cada gobierno les dé una u otra orientación para ser efectivos y proteger esos derechos de maneras también diferentes (Carbonell, p. 65).

En ese sentido, Fix Zamudio plantea que, en el marco que suministra el derecho constitucional contemporáneo, es preciso plantearse el valor jerárquico que asumen los tratados internacionales y, de manera particular, aquellos que tienen como objeto esencial la protección de los derechos humanos (2004, p. 142).

Así, la Constitución desempeña un papel fundamental para la protección y promoción de los derechos humanos desde una dimensión sustantiva, lo cual refuerza la calidad del sistema democrático. Y, en ese sentido, se abarca un sentido más amplio a través del reconocimiento de los derechos humanos y no sólo de las garantías, ya que éstas se restringen a lo individual.

En este sentido entendemos el deber de explorar de manera paralela las “dos dimensiones de la rama del derecho. En este sentido, mientras que en su dimensión internacional la defensa y planteamiento de los derechos humanos se sostiene sobre los principios fundamentales del derecho internacional público tradicional; en su dimensión local la aplicación interna (...) exige una retroalimentación con el derecho constitucional” (Abregú 1997, p.).

En ese sentido, mi investigación vincula dos déficits fundamentales en la legislación nacional: a) la jerarquía de los tratados de derechos humanos como parte de las fuentes del derecho y b) la falta de armonización legislativa. Con estos faltantes, no es posible la construcción de políticas públicas adecuadas en la materia y se vuelve poco probable la incorporación, en el ámbito interno, de las discusiones internacionales que México ha promovido sobre derechos humanos y que tanto prestigio le han acarreado.

Jerarquía jurídica de los Tratados

Al momento de ratificar un tratado internacional en materia de derechos humanos, los Estados ponen a disposición de los cuerpos legislativos y

judiciales nacionales una serie de elementos del derechos internacional a partir de los cuales pueden realizar interpretaciones de la ley y dictar sentencias. En cualquier caso, lo cierto es que los Estados asumen la obligación de concederle la máxima jerarquía jurídica posible a dichos tratados dentro de su sistema jurídico.

La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, en su Artículo 27, establece que una parte “no podrá invocar disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado”. Esto significa que, una vez que se ratifique un tratado internacional, el Estado parte no podrá argumentar, para justificar la no observancia e incumplimiento del mismo, la existencia de una disposición contraria en su derecho interno.

La mayor parte de los tratados internacionales en la materia establecen la obligación, por parte de los Estados, de tomar todas las medidas necesarias para hacer efectivo el disfrute de los derechos humanos a que se refieren, incluyendo las modificaciones legislativas y el diseño y operación de políticas públicas adecuadas. En este sentido, resulta evidente que la mejor manera de hacer efectivos los derechos contenidos en los tratados internacionales, en la mayoría de los casos, consiste en dotar a los propios tratados de la mayor jerarquía jurídica posible dentro del orden legal del Estado en cuestión. Lo cierto es que, en el escenario internacional, cada vez son menos los países que siguen otorgando a los tratados internacionales una jerarquía de este tipo.

Otro elemento a tomar en cuenta para esta discusión es que muchas Constituciones contemporáneas han incorporado el principio de aplicabilidad directa de los derechos humanos, tanto los consagrados en los propios textos constitucionales como los reconocidos en los instrumentos internacionales²³. Esto significa que no se requiere un acto posterior de las autoridades del Estado para que se cumplan las obligaciones en materia de derechos humanos y que éstos puedan ser exigidos por la ciudadanía frente a cualquier autoridad, incluidos los tribunales.

Ejemplo de ello es que no se requiera la promulgación de una ley reglamentaria para que cualquier particular pueda exigir el cumplimiento de un derecho; o bien, en relación con los derechos reconocidos en los instrumentos internacionales, que no se requiere más que el procedimiento de ratificación establecido en la Constitución para que los derechos incluidos en un tratado internacional puedan ser exigidos por las personas sujetas a la jurisdicción del Estado. Esta es, por supuesto, una forma de hacer exigibles y justiciables los derechos.

En virtud de este principio, las autoridades del Estado –especialmente los jueces– se obligan no sólo a tomar en cuenta los instrumentos internacionales al momento de interpretar las normas de derechos humanos, sino incluso a considerar los criterios jurisprudenciales que los diversos mecanismos universales y regionales de protección de derechos humanos han establecido en torno a dichas normas.

Con ello, la Constitución integra aquellos elementos que conforman el *corpus* del derecho internacional de los derechos humanos, tales como la jurisprudencia que los diversos mecanismos internacionales y regionales de protección de los derechos humanos han elaborado en torno a los tratados internacionales en la materia (Propuesta de Reformas Constitucionales en Materia de Derechos Humanos 2008, pp. 18-19).

En México, la redacción actual del Artículo 133 constitucional otorga a los tratados internacionales celebrados por el Presidente de la República y ratificados por el Senado, el rango de “Ley Suprema de toda Unión”. Sin embargo, en dicho Artículo no se hace explícita ni clara la jerarquía jurídica que les corresponde a los tratados con relación a las leyes emanadas del Congreso de la Unión y la propia Constitución. La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) tradicionalmente ha mantenido el criterio de que el Artículo 133 establecía un orden jerárquico en el que la Constitución se encontraba en la

cúspide del sistema, seguida de las leyes federales y los tratados internacionales, las cuales se encontraban en el mismo rango. Esta interpretación sostenida durante varios años por la SCJN asignaba a los instrumentos internacionales de derechos humanos un lugar secundario en la práctica jurídica de nuestro país. Pero en 1999,²⁴ la SCJN modificó el criterio anterior y se inclinó por la interpretación según la cual se debía entender que los tratados internacionales ocupaban una posición jerárquica por debajo de la Constitución, pero superior a las leyes federales.²⁵ Recientemente la SCJN analizó, en abstracto, cuál debería ser la posición que le corresponde a los tratados internacionales. A pesar del intenso debate que se suscitó en el pleno de la Corte, finalmente la mayoría de los ministros y ministras decidió, en términos generales, reiterar el criterio dado en 1999 (*Op. cit.*).

Así, en febrero del 2007, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ratificó el criterio acerca de que los tratados internacionales ocupan un lugar jerárquico inmediatamente inferior a la Constitución y superior al de las Leyes Federales y Estatales. Esta es uno de los temas pendientes para la agenda de derechos humanos en el corto plazo, ya que se requiere una reforma constitucional para impulsar, en efecto, los instrumentos jurídicos en esta materia adoptados por nuestro país dentro de nuestro propio orden jurídico. Ello plantea la necesidad de que la Constitución reconozca una jerarquía similar a los tratados y convenios internacionales, además de hacer explícita la idea de que éstos sientan las bases, en el derecho interno, para el desarrollo del enfoque de derechos humanos en las políticas públicas. Esto como una forma de ir construyendo bases para una mejor internación de los derechos humanos.

La necesidad de estos cambios en la Constitución ha sido una demanda de un sector importante de las organizaciones civiles de derechos humanos. Así, desde el año 2000, se han generado diversas propuestas de organizaciones civiles especializadas en materia de derechos humanos con el objetivo de que el concepto de derechos humanos sea una fuente que permita la defensa, protección y promoción de los derechos humanos. Para febrero de 2008 se ha

hecho pública la propuesta de reformas constitucionales necesarias para que el Estado asuma el enfoque en el tema; esta propuesta fue presentada por organismos de la sociedad civil, académicos y académicas, con la facilitación técnica de la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los derechos Humanos en México. Sin embargo, hasta la fecha, el Poder Legislativo no ha logrado tomar una decisión congruente en la materia.²⁶

Armonización Legislativa

La armonización legislativa en materia de derechos humanos es un elemento indispensable para el cumplimiento efectivo de las obligaciones internacionales de nuestro país en el ámbito nacional. Además, dicha armonización constituye la forma más adecuada de reconocer la importancia de los tratados internacionales firmados y ratificados por nuestro país como instrumentos normativos de la política interna, así como para dar cumplimiento a los acuerdos entre los Estados de la comunidad internacional. Por otra parte, la armonización legislativa es condición de posibilidad para la construcción y operación de políticas públicas con enfoque de derechos humanos.

Como se ha mencionado, el Estado mexicano se ha incorporado de manera entusiasta al sistema universal de protección de los derechos humanos por medio de la firma y ratificación de diversos instrumentos internacionales; al mismo tiempo, ha aceptado la competencia de distintos organismos y tribunales internacionales, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH). Pero, en el plano normativo, existen obstáculos importantes para lograr la máxima eficacia de los derechos humanos y sus mecanismos de protección; entre estos obstáculos destaca, por su importancia, la ausencia de armonización e implementación de los estándares internacionales, que permitan su incorporación en el ámbito interno.

Dentro del Poder Ejecutivo Federal, una de las instancias encargada de promover la armonización es la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos,²⁷ a través de la Subcomisión de Armonización

Legislativa. Sin embargo, su funcionamiento no ha dado resultados concretos en el sentido de plantear cambios legislativos. A pesar de haberse elaborado algunos proyectos de legislación y reformas constitucionales, no han sido presentados ante el Congreso, además de que las versiones finales de tales proyectos no han respetado los acuerdos alcanzados en dicha Subcomisión.

En el mismo sentido, el Poder Legislativo –y con ello las comisiones encargadas de atender la materia– no ha generado una discusión profunda, que permita generar consensos entre los diferentes partidos políticos para poder avanzar en el tema de la armonización.

El año 2000, en el marco de la alternancia en el Poder Ejecutivo, se dio continuidad a una etapa de discusión sobre la política pública en materia de derechos humanos, y también se manifestó la necesidad de su implementación para atender demandas de la agenda pública vinculadas con la sociedad civil y los acuerdos internacionales que señalan la obligación de incorporarlos al derecho interno. Esta última tendencia tiene sentido en el contexto de la Declaración y Programa de Acción de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, celebrada en Viena en 1993, a través de los cuales los Estados se comprometieron a diseñar un plan nacional de acción que identifique medidas para fortalecer la promoción y protección de los derechos humanos (PNDH 2004). Como consecuencia, el tema adquiere una especial relevancia en la agenda de gobierno, dado su impacto para la consolidación de la democracia.

Si bien se reconocen avances en la materia por la alta participación de nuestro país a nivel internacional en los sistemas de derechos humanos –como el Sistema de Naciones Unidas o el Sistema Interamericano de Derechos Humanos– es necesario apuntar también los retos, a partir de la falta de acciones implementadas a nivel interno. Porque es en este ámbito donde se da realidad o no a los acuerdos signados y ratificados por el Estado mexicano a nivel internacional.

Como ya se mencionó, México ha destacado ante la comunidad internacional por sus compromisos internacionales en materia de derechos humanos. No obstante, falta un proceso de armonización legislativa y el desarrollo de políticas públicas que concreten acciones para la promoción y protección de los derechos humanos, pues hasta ahora no se ha reflejado la integralidad y la concreción de este enfoque en el derecho interno. Esto es consecuencia, por una parte, del incipiente desarrollo de las políticas públicas en México; y, por la otra, del hecho de que el tema de los derechos humanos carece de interés prioritario, más allá del discursivo, para la agenda de gobierno actual.

En México, los Programas Nacionales de Derechos Humanos (PNDHs) reflejan la necesidad de construir una política pública integral que medie entre los compromisos internacionales y la situación efectiva de los derechos humanos en el ámbito interno. Esto nos conduce a plantear la dificultad para implementar una política de este tipo y, más aún, de concretar una política de Estado en la materia. Al respecto, el *Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos* destaca que, en relación con “un sistema nacional de protección de los derechos humanos, la constitución y las leyes de un país deberían ser el reflejo de las normas internacionales de los derechos humanos y sus tribunales deberían actuar en conformidad con estas leyes” (OANUDH 2002, p.5). Una afirmación como ésta deja clara la ruta y los retos para el ejercicio pleno de la ciudadanía en materia de derechos humanos en México.

Capítulo 2

La implementación de políticas públicas en derechos humanos en México: un proceso sin concreción

La Alternancia Política

Para la década de 1990, en el ámbito interno, ocurrió que el gobierno se preocupó explícitamente por “implementar una política interna de promoción y defensa de los derechos humanos, particularmente mediante el establecimiento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH); la cual, no obstante, carecía de verdadera autonomía con respecto del gobierno. Posteriormente, durante la segunda mitad de [esta década], en el marco de serios problemas de derechos humanos en estados como Chiapas, Guerrero y Oaxaca, el discurso y las normas internacionales de derechos humanos parecieron ser para el gobierno parte del problema, más que parte de la solución” (Anaya, 2008 p. 4).

El ambiente de alternancia en el Poder Ejecutivo del año 2000 significó la apertura de la agenda pública para iniciar el debate y sentar las bases de la política de Estado en materia de derechos humanos; a este respecto también fue significativa la presión social que dirigió la atención gubernamental hacia esta nueva agenda pública, descuidada por muchos años en el país.

Asimismo, uno de los grandes cambios tuvo lugar a partir de que la dirección proactiva de la política exterior en materia de derechos humanos, generó peticiones de acción y decisiones acordes en el ámbito interno. Ejemplo de ello es la manera en que el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2000-2006, produjo una interesante movilidad en la dimensión institucional del tema. Este cambio centró la atención sobre diversas instancias gubernamentales, como recién creada en aquel momento Subsecretaría de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos dependiente de la Secretaría de Gobernación (SEGOB); la Comisión de Política Gubernamental en materia de Derechos Humanos, la Fiscalía

Especial para los Movimientos Sociales y Políticos del Pasado y la Fiscalía Especial para el caso de Ciudad Juárez, como órganos dependientes de la Procuraduría General de la República; el Programa Especial para el Fomento de la Cultura Democrática; la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación; la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; la Ley para el Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil; la firma del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos Crueles, Inhumanos y Degradantes; las denuncias ante la Corte Interamericana de Justicia por violaciones a los derechos humanos de 54 mexicanos reclusos en prisiones de Estados Unidos y condenados a muerte; el voto en el extranjero, entre otros. Todas estas acciones institucionales a nivel interno significaron avances en relación con la asignatura pendiente de los derechos humanos, así como también implicaron decisiones para concretar políticas de gobierno en la materia. Aun cuando los resultados concretos no fueron en todos los casos satisfactorios, si se hicieron evidentes las distintas decisiones de gobierno que se llevaron a cabo.

En un contexto de alternancia –de nuevos espacios de diálogo y trabajo, diferenciados de los vínculos corporativos generados por administraciones pasadas–, se obtuvieron resultados en relación con el normativo y el diseño de políticas públicas. Como parte de dichas acciones de gobierno se construyó, como política pública, el Programa Nacional de Derechos Humanos, generador de amplias expectativas en los sectores de la sociedad civil y la comunidad internacional vigilantes de la materia; la importancia seminal de este Programa tuvo que ver con la integración de estándares de derechos humanos al derecho interno en México.

Antecedentes del Programa Nacional de Derechos Humanos en México (período 2000 – 2004)

De acuerdo con la Convención de Viena sobre el Derecho a los Tratados, cuando los Estados firman y ratifican un instrumento de este tipo también adquieren obligaciones que deben ser cumplidas de buena fe, sin invocar

disposiciones de su derecho interno como justificación para incumplir su contenido.²⁸ En lo referente a políticas públicas con enfoque de derechos humanos, la Conferencia Mundial de Derechos Humanos,²⁹ celebrada en Viena, en 1993, fue el marco en el que los Estados se comprometieron a avanzar en la materia, mediante la elaboración y apropiación de la Declaración y Programa de Acción de Viena. A partir de este momento, los Estados adquirieron el compromiso de elaborar planes nacionales de derechos humano, bajo el supuesto de que dichos programas permitirían identificar medidas para mejorar la promoción y protección de los derechos humanos, “en el entendido de que un acercamiento comprensivo y estructurado de planeación de políticas públicas facilitaría el cumplimiento de las obligaciones contraídas mediante tratados” (CDHDF, 2008 p. 33).

Bajo estos planteamientos, uno de los objetivos es el diseño de políticas públicas buscando –entre otros propósitos– desarrollar la diversas fases que permitan salvar la distancia entre el marco normativo y el real ejercicio universal de los derechos humanos, así como involucrar a diferentes actores del espacio público. En este sentido, el *Diagnóstico de la Situación de los Derechos Humanos en México* señala que “aplicar los principios de las normas, las instituciones, las leyes y un entorno económico propicio a la situación de cualquier país implica cinco pasos para determinar las prioridades de las acción nacional: iniciar evaluaciones nacionales de los derechos humanos independientes, ajustar las leyes nacionales a las normas y compromisos internacionales en materia de derechos humanos, promover las normas de derechos humanos, fortalecer la red de instituciones de derechos humanos, promover un entorno económico que propicie el goce de los derechos humanos” (OACNUDH, 2003, Pp. 5).

De manera complementaria, cabe señalar que “la necesidad de implementar políticas públicas para impulsar la realización de los derechos humanos atiende sobre todo a una lógica de prevención de violaciones a los derechos humanos y se justifica ampliamente en tanto que su objetivo es el de transformar las estructuras sociales, políticas, económicas y culturales que generan las

violaciones a los derechos humanos, así como atender las problemáticas de derechos humanos en sus causas y no sólo en sus efectos” (Incalcaterra, 2007 p.1).

En México, el contexto de la alternancia en el poder ejecutivo, permitió un nuevo ambiente para el diálogo y la participación civil en instancias gubernamentales creadas específicamente para la promoción y protección de los derechos humanos. Así, se buscó concretar la respuesta a las necesidades nacionales planteadas por las organizaciones civiles especializadas en este tema, las cuales venían desarrollando estrategias para promover, proteger, defender y difundir el tema. A partir de los Acuerdos de Viena, para las diversas organizaciones de la sociedad civil se produce una nueva forma de exigir la discusión, profundización y cumplimiento de la agenda en materia de derechos humanos; también cobra una relevancia renovada la posibilidad de influir en la toma de decisiones para la construcción de políticas públicas en esta materia.

Acuerdo de Cooperación Técnica (ACT)

Desde 1998 existía la pretensión de establecer un mecanismo formal de supervisión en materia de derechos humanos en nuestro país. Esto como consecuencia del impulso que dieron las organizaciones civiles en la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, así como debido a la petición explícita de Mary Robinson, Alta Comisionada para los Derechos Humanos de Naciones Unidas, al entonces Presidente de la República, Ernesto Zedillo.³⁰

El 24 de noviembre de 1999 se firmó el Memorándum o Acuerdo de Intención en el que se estableció el compromiso de cooperación técnica entre las partes. Este proceso se concretó el 2 de diciembre de 2000, en Oaxaca, con la firma del Acuerdo de Cooperación Técnica entre el presidente Vicente Fox y la Alta Comisionada de las Naciones Unidas, Mary Robison. Ese mismo día, la Alta Comisionada se reunió con 11 organizaciones civiles mexicanas defensoras de derechos humanos –las impulsoras de esta iniciativa–,³¹ las cuales conformaron

el Comité de Enlace de Organizaciones de la Sociedad Civil (CEO). El objetivo de este Comité fue la construcción de mecanismos para la incorporación de la sociedad civil a la definición de la incipiente política del Estado mexicano en materia de derechos humanos. Este hecho marcó la posibilidad de construir políticas públicas en el corto plazo.

Oficina de la OACNUDH en México y el Diagnóstico Sobre la Situación de Derechos Humanos

En septiembre de 2002 se firmó el Acuerdo Sede,³² que dio pauta al establecimiento en México de una Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas, que si bien se enmarcó en el mandato de la asesoría técnica para políticas públicas, también ofreció el acompañamiento del proceso y contribuyó a generar las condiciones para el diálogo entre las organizaciones de la sociedad civil y el gobierno. Clara Jusidman anota que “generalmente las oficinas del OACDH se ubican en países en donde hay situaciones muy dramáticas de violación de los derechos humanos. México no era el caso, lo que se trataba era de empezar a trabajar lo que ahora se llama el enfoque sistémico de los derechos humanos, que era tratar de ver los obstáculos estructurales que impiden la realización de los derechos humanos y generar planes y programas de una política en donde la parte preventiva juega un rol importante. El diagnóstico se hace en ese contexto con un gran impulso de las organizaciones de derechos humanos”.

El Manual sobre Planes Nacionales de Derechos Humanos de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) plantea que un plan nacional en la materia deberá generar: a) un marco legal, un andamiaje institucional y un marco de programas de políticas públicas; b) un mayor entendimiento y valoración de los derechos humanos como bien común por la sociedad en su conjunto, y c) la disminución de tensiones sociales (United Nations High Commissioner for Human Rights 2002). El segundo resultado esperado de interés para los propósitos de este capítulo es el potencial de un programa o plan de acción de derechos humanos para generar “un mayor

entendimiento y valoración”; es decir, para propiciar la internalización de los derechos humanos (Anaya, 2008 p. 6).

De acuerdo con el Diagnóstico, “aplicar los principios de las normas, las instituciones, las leyes y un entorno económico propicio a la situación de cualquier país implica cinco pasos para determinar las prioridades de la acción nacional:

- Iniciar evaluaciones nacionales independientes en materia de derechos humanos;
- Ajustar las leyes nacionales a las normas y compromisos internacionales en materia de derechos humanos;
- Promover las normas de derechos humanos;
- Fortalecer una red de instituciones de derechos humanos, y
- Promover un entorno económico que propicie el goce de los derechos humanos” (OACNUDH 2002, p. V).

Un elemento fundamental en el proceso de construcción de políticas públicas es la integración de un diagnóstico. El *Diagnóstico de los Derechos Humanos en México* fue realizado a partir del Acuerdo de Cooperación Técnica entre la Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, el gobierno federal y las organizaciones de la sociedad civil –las cuales participaron en la redacción del documento por medio del Comité de Enlace de Organizaciones Civiles Mexicanas. La sociedad civil, servidores públicos y víctimas de violaciones a los derechos humanos contribuyeron con su experiencia, información y reflexiones sobre el tema para dar atención a la materia desde la política pública, con el objetivo de concretar acciones gubernamentales. En este proceso destaca la participación de especialistas en los diferentes temas, pero reconocidos públicamente tanto por su trayectoria académica como en el campo de las luchas civiles.

El Diagnóstico, “fue preparado por consultores nacionales, significó la revisión de las situación de un gran número de temas de la vida nacional. En su elaboración se siguió una metodología participativa basada en consultas, foros y en un trabajo de campo” (Diagnóstico 2004, p.VI).

En términos de planeación y diseño, desde el enfoque del ciclo de construcción de política pública, el *Diagnóstico* da cumplimiento a la primera parte del proceso que idealmente conducirá a la fase de implementación, ya que ubica los diversos obstáculos y rescata las recomendaciones de las instancias internacionales para problemáticas específicas; además, el documento formula propuestas de solución tanto desde el marco normativo como a través de las líneas de acción gubernamental. Al mismo tiempo, como apunta Aguilar, en términos de construcción democrática, el Diagnóstico incorpora a actores como las organizaciones de la sociedad civil especializadas en temas de derechos humanos.

El Diagnóstico se dividió en siete capítulos, nombrados de la siguiente manera: “Aspectos Generales”, “Derechos civiles”, “Derechos políticos”, “Derechos económicos, sociales y culturales”, “Derechos de las mujeres”, “Derechos de los pueblos indígenas” y “Derechos de los grupos en situación de vulnerabilidad y discriminación”; asimismo, el documento contiene propuestas para cada uno de los capítulos y presenta 32 recomendaciones prioritarias para el gobierno.

El Diagnóstico tuvo como uno de sus propósitos formular “recomendaciones generales y que las propuestas derivadas de las mismas sean incorporadas en el Programa Nacional de Derechos Humanos que sea adoptado por el Gobierno Federal” (2004, p. V). Destacan los siguientes:

- Identificar objetivos a cumplir a corto, mediano y largo plazos.
- Priorizar las estrategias a seguir para respetar y garantizar los derechos humanos.

- Determinar las acciones que se deben de llevar a cabo para ejecutar dichas estrategias, mismas que deberán explicitar el carácter de la obligación que conlleva la acción.
- Establecer procedimientos para medir los resultados de forma cuantitativa, para así evaluar y analizar si están funcionando las acciones y su impacto en el cumplimiento de cada objetivo propuesto.
- Proponer mecanismos para revisar y reelaborar las estrategias y acciones, en caso de que no se estén cumpliendo los objetivos (*Op. cit.*).

El Diagnóstico es un referente importante para la ubicación de la problemática de derechos humanos en el país, pero al mismo tiempo plantea ya propuestas de solución desde una visión que permitió sentar las bases para la internalización de los acuerdos ratificados por México en la materia.

**Enfoque de derechos humanos en las políticas públicas:
Programa Nacional de Derechos Humanos (PNDH)**

El Diagnóstico planteó los ejes para la construcción del PNDH como una herramienta definitoria de líneas puntuales para la construcción de una política pública con enfoque de derechos humanos, teniendo como punto de partida: 1) las necesidades concretas identificadas a partir de la participación de los afectados –“las víctimas de las violaciones a derechos humanos”–; 2) las propuestas de organizaciones de la sociedad civil especializadas en derechos humanos, y 3) la localización de los compromisos internacionales para cada uno de los temas, de tal manera que cada una de las políticas estuviera en armonía con el marco internacional de la materia (Documento de Trabajo, 2007).

Asimismo, el PNDH, contó con un marco legal que permite su estructura jurídica para su implementación; articulado de la siguiente manera:

- Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, que plasmó la visión que, en materia de derechos humanos, se tiene hacia el año 2025;
- Artículos 22 y 26 de la Ley de Planeación;

- Artículo 27, Fracción XIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal;
- Artículo 21 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, y
- Acuerdo de Creación de la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos. (Libro Blanco, Segob, p. 7).

El propósito del Programa se planteó en dimensiones y etapas diferenciadas: identificar objetivos a cumplir a corto, mediano y largo plazos; priorizar las estrategias a seguir para respetar y garantizar los derechos humanos; determinar las acciones para llevar a cabo dichas estrategias; así como establecer procedimientos para medir los resultados de forma cuantitativa, para así evaluar y analizar el funcionamiento de las acciones y su impacto en el cumplimiento de cada objetivo propuesto (*Ibidem*).

Además del Diagnóstico, entre los insumos para los PNDHs se encuentran los siguientes: recomendaciones dadas por los mecanismos internacionales de derechos humanos al Estado mexicano; recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y comentarios de las Subcomisiones de a) Derechos Económicos Sociales y Culturales, b) Derechos Civiles y Políticos, Armonización Legislativa, c) Educación en Derechos Humanos, d) Grupos Vulnerables, e) para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, f) Derechos de la Niñez, g) Derechos Humanos de los Migrantes, h) Derechos Indígenas, (PNDH 2004-2006; 2004, p.55); así como los resultados y relatorías de Seminarios y Foros diversos.

En el proceso de construcción del Programa 2004-2006 se consideró la necesidad de un mecanismo de seguimiento y evaluación –lo cual también es una característica fundamental del proceso de la política pública–; para la conformación de este mecanismo se tuvieron en cuenta dos condiciones: el conocimiento en la ejecución de acciones gubernamentales y la participación de un sector neutral que evaluara, de manera externa, a la Administración Pública Federal en el desarrollo de sus tareas.

El Programa Nacional de Derechos Humanos ejemplifica una de las fases de construcción de la política pública pues, como ya se mencionó, se fundamentó en un Diagnóstico, realizado por especialistas en la materia, y fue elaborado “por el poder ejecutivo para establecer las bases de una política de Estado en materia de derechos humanos (...), abordando la problemática de los derechos humanos con apego a la integralidad, universalidad e interdependencia (PNDH 2004, p.16). Asimismo, el Programa involucra agentes, estructuras, otros programas, normas, organismos, presupuestos, sujetos de implementación, orientados siempre a la solución del problema (Villareal 2007, p.8).

También se generó un modelo de discusión y trabajo, a nivel de las entidades federativas. Actualmente se están llevando a cabo procesos de elaboración de diagnósticos y programas en el Distrito Federal³³ y en el estado de Guerrero, aunque con alcances diferenciados.

El Programa Nacional estuvo articulado bajo los siguientes objetivos generales:

- Establecer las bases de una política de Estado en materia de derechos humanos;
- Crear una cultura de respeto, protección y promoción de los derechos humanos;
- Promover el cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado mexicanos en materia de derechos humanos;
- Promover la participación responsable de la sociedad civil en la construcción de una política de Estado en materia de derechos humanos (SEGOB, 2004, p. 23).

Sin embargo, la construcción de este Programa 2004-2006 enfrentó dificultades al llegar a la etapa de la implementación. En primer lugar, fue aprobado en los últimos dos años de la administración de Vicente Fox, lo que significó poco tiempo para poder implementarlo. El Programa tampoco se constituyó como el foco de un consenso entre las organizaciones civiles de derechos humanos, lo

cual le restó fuerza para posicionarse en la agenda pública y, así, generar presión en el gobierno para su cumplimiento. Cabe señalar que no se destinaron los suficientes recursos públicos³⁴ para operar el programa en el caso de las instancias involucradas –un error de fondo que se traduce en su casi nula operación–. Por otra parte, la participación en este espacio de las instancias del Poder Ejecutivo involucradas por el Programa sólo ocurrió en calidad de asistentes a las reuniones de trabajo, sin tener posibilidades de acelerar la decisión institucional para su implementación.

Hacia la evaluación e indicadores:

Comité Coordinador de Seguimiento y Evaluación (CCSE)

Una de las preocupaciones constantes en el debate sobre el tema es la forma en que se deben evaluar los avances en materia de derechos humanos, lo cual constituye una de las etapas finales del proceso de políticas públicas. Esto ha llevado a la construcción de una metodología en la que se plantea la importancia de los indicadores como “un instrumento o una herramienta para la evaluación de una situación o un resultado (...) Sin embargo, también pueden ser de carácter cualitativo y requiere, por ejemplo, una indicación de los niveles de conciencia de las obligaciones de derechos humanos entre los funcionarios públicos, el análisis de un grupo de experiencias de discriminación y así sucesivamente. Por lo tanto, los indicadores cuantitativos son objeto de una más amplia consideración orientada al uso, que abarca toda la información pertinente a la observancia o el disfrute de un derecho específico” (Rights, 2008, p. 16). Por lo anterior resulta importante construir indicadores adecuados y dar seguimiento a los resultados de la política pública en derechos humanos.

Con fundamento en los Artículos 3, 4, 7 y 8 del ACT, y por acuerdo del Pleno alcanzado el 2 de diciembre de 2005, se crea la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos (CPGMDH), con carácter permanente. El Comité Coordinador de Seguimiento y Evaluación (CCSE) estuvo integrado por 7 representantes de Secretarías de Estado, 6

representantes de organizaciones de la sociedad civil, 1 especialista o representante de institución académica, 1 representante de la CNDH, 1 representante de la Federación de Organismos Públicos de Derechos Humanos, 1 representante de Gobiernos Locales, 2 representantes del Poder Legislativo y 1 representante del Poder Judicial.

Para el desarrollo de sus tareas, el Comité tuvo un mandato amplio que incluyó, entre otros aspectos, lo siguiente:

- 1.- Monitoreo y Evaluación: revisión amplia y constante sobre los avances en la implementación del Programa, a través de criterios e indicadores que se definan para tal efecto;
- 2.- Proponer ajustes al Programa, considerando los resultados de la Evaluación;
- 3.- Asesoría y capacitación a las dependencias públicas para traducir en su mandato los contenidos del Programa y en la elaboración de los programas anuales que les correspondan;
- 4.- Promover la participación y coordinación de las entidades federativas y gobiernos locales mediante convenios;
- 5.- Dar seguimiento a la participación y coordinación de los Poderes Legislativo y Judicial;
- 6.- Promover la participación social mediante procesos de información, comunicación, construcción de capacidades y diversos mecanismos de consulta y diálogo con las organizaciones de la sociedad civil;
- 7.- Difundir el Programa;
- 8.- Elaborar informes públicos anuales de actividades del Comité y de los avances del Programa (Comité Coordinador 2007: 195).

El Comité Coordinador tuvo la función de dar seguimiento y monitorear al PNDH 2004-2006, así como la organización de reuniones periódicas de trabajo en las

que los insumos importantes se analizaban desde la perspectiva de las organizaciones civiles participantes. También se logró publicar un *Informe de Evaluación del Programa Nacional de Derechos Humanos*, en noviembre de 2006, en el que se señalaron los diferentes retos para la operación y aplicación del propio Programa. Pero, al mismo tiempo, su corta vida no le permitió desarrollar los indicadores que permitieran extraer datos precisos sobre los avances en materia de derechos humanos.

Por su parte, el Comité Coordinador de Seguimiento y Evaluación del programa recomendó en su Informe:

- Establecer acciones específicas a partir de metas claras para el avance y eliminación de obstáculos para el cumplimiento de los derechos humanos en México;
- Utilizar expresiones medibles para formular las acciones;
- Evitar hacer referencia a la nomenclatura de programas específicos de la Administración;
- Identificar a los responsables de cada acción en el texto del Programa, considerando responsabilidades individuales, responsabilidades conjuntas e incluso acciones de obligatoriedad para todas las dependencias. En este sentido el Comité recomienda estructurarlas de la siguiente forma:
 - Acciones cuyo cumplimiento es responsabilidad de una sola institución;
 - Acciones cuyo cumplimiento debe realizarse mediante la coordinación de dos o más dependencias de la APF y/o de otras instituciones públicas;
 - Acciones cuyo cumplimiento es responsabilidad de todas las dependencias de la APF y/o de otras instituciones públicas.

Asimismo, el Comité observó que la falta de indicadores desde la etapa de elaboración del Programa generó incertidumbre y dificultades para ejecutar,

medir y monitorear las acciones. En consecuencia, el Comité recomendó incluir una estructura de medición para dar transparencia a los resultados y permitir identificar los aciertos y desaciertos de las estrategias. Con ello se refuerza la afirmación de que es indispensable que las instituciones públicas generen la información necesaria para construir indicadores de impacto.

En 2007, con el arribo de la nueva administración federal, el Comité dejó de sesionar, bajo el argumento de encontrarse ligado a un programa sexenal cuya vigencia había concluido.

Como parte de una evaluación realizada por la OACNUDH se identificaron los siguientes elementos problemáticos para la implementación del PNDH 2004-2006: "...existieron al menos tres factores que dificultaron la ejecución de sus acciones. El primero se refiere a que algunas de las acciones contenidas en el Programa no mencionaban de manera explícita a las dependencias o instituciones responsables de llevar a cabo las mismas. Esta omisión se tradujo en que dichas acciones no fueran ejecutadas debido a la dispersión de responsabilidades, provocando su falta de asunción directa por ninguna dependencia en particular. Se sugiere la identificación de la dependencia responsable [...] El segundo [factor] se refiere a que las acciones del PNDH 2004-2006, no establecieron metas a corto, mediano y largo plazos, lo que se tradujo en un obstáculo para alcanzar la consecución de los objetivos del Programa, al tiempo que generó incertidumbre sobre los resultados del mismo. Se sugiere que el PNDH incluya un cronograma para el logro de las metas [...] El tercer factor atiende a razones circunstanciales y se refiere a que el PNDH se enfocó en gran medida a fortalecer las capacidades de las distintas dependencias del Gobierno Federal en el tema de derechos humanos. Así, muchas de sus acciones se encaminaron a crear puntos focales de derechos humanos en cada dependencia, en la capacitación de los funcionarios públicos o en la elaboración de manuales de acción en la materia" (Incalcaterra, Amerigo; 2003).

Programa de Nacional de Derechos Humanos y la falta de continuidad, después del 2006

Anteproyecto y Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012

El contexto de cambio de sexenio no permitió la continuidad del Programa 2004, en gran parte por las reglas jurídico administrativas bajo las cuales, al final de cada administración sexenal, concluyen los programas y se abre paso a las líneas de trabajo de los nuevos encargados de la administración entrante. Así, el período 2007- 2008 fue una etapa en la que se acordó una nueva metodología y contextualización jurídica para el desarrollo del nuevo programa.

Como resultado de la presión de un sector de la sociedad civil organizada, la Secretaría de Gobernación publicó el Acuerdo³⁵ que inició el proceso plural y participativo de “Anteproyecto” del nuevo Programa; así, se generó un documento de 145 páginas que justificó y estructuró estrategias, basadas en la experiencia previa y las recomendaciones recogidas desde el Diagnóstico anterior y los diversos documentos derivados de la evaluación del Programa 2004, así como en las recomendaciones recientes de los organismos internacionales y las organizaciones de la sociedad civil. Ese proceso ha sido acompañado por alrededor de 30 organismos de la sociedad civil, que participaron de manera activa y constante en los grupos de trabajo y, por lo tanto, incidieron directamente en el proceso de elaboración –lo destacamos aquí dado que rescató aún elementos de la agenda de las organizaciones civiles que participaron en proceso de elaboración-.

El mismo Anteproyecto apunta algunas de sus claves de lectura: “El conjunto de acciones contempladas en un plan de acción, en este caso el Programa Nacional de Derechos Humanos, ayudan a consolidar una política de Estado en materia de promoción y protección de los derechos humanos que contemple el carácter universal, indivisible e interdependiente de todos los derechos

humanos, que recoja el carácter integral y sustentable conforme a las obligaciones constitucionales del Estado Mexicano” (Anteproyecto, 2008 p.2).

No obstante, el Programa que finalmente promulgó el Gobierno Federal el 29 de agosto de 2008, aunque retoma la gran mayoría de las recomendaciones del Anteproyecto, deja fuera toda la argumentación de sustento para las acciones, así como otros aspectos relevantes como la intención de establecer una política de Estado en la materia. “Después de cinco foros regionales de consulta ciudadana que coordinó la Secretaría de Gobernación y cuatro foros con el mismo propósito organizados por la Secretaría de Relaciones Exteriores, en el que participaron diversos actores de la sociedad civil, la propuesta del PNDH presentada por organizaciones fue recortada por el Ejecutivo, más aún en comparación al Programa establecido en la administración pasada” (Cencos, 30 de Agosto de 2008) .

En el marco de este nuevo Programa se produjo, en septiembre de 2008, la opinión de la OACNUDH:

- “...hubiese sido necesaria la participación de organismos públicos de derechos humanos, en particular de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como de los Poderes Legislativo y Judicial, con el objetivo de fortalecer, coordinar y articular de una manera más eficiente los trabajos en materia de derechos humanos. Es necesaria la colaboración de los tres Poderes de la Unión en la elaboración de una política de Estado en materia de derechos humanos, toda vez que cada uno de los poderes debe participar para generar las condiciones necesarias para lograrlo.”
- “La versión publicada en el DOF es una versión ‘ejecutiva’ ajustada a lineamientos específicos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; sin embargo, esta versión invisibiliza todas las justificaciones elaboradas para cada estrategia, así como algunos enunciados que enmarcaban a cada derecho y a cada grupo de población.”

- La propuesta de una subcomisión de seguimiento y evaluación de la política pública en la materia, “sentaría las bases para consolidar un instrumento democrático de planeación, seguimiento y evaluación de la política pública en el tema. Se pretende trascender las coyunturas a través de un mecanismo permanente que asegure que las voces de la sociedad civil tengan eco en las decisiones del Estado y que se lleve a cabo un cambio de enfoque profundo en las políticas públicas”.
- “...es relevante resaltar que todas y cada una de las líneas de acción del PNDH cuentan con una o varias entidades responsables, las cuales están obligadas, en el decreto de promulgación, a asignar presupuesto para cumplir con el Programa.”
- “...es importante señalar que la generalidad en la formulación de las acciones y los compromisos aumenta el reto de monitorear y acompañar el proceso de implementación del PNDH. Son tan numerosas las acciones que se requerirá de un fuerte compromiso de acompañamiento y monitoreo para que las acciones se traduzcan en resultados concretos, tangibles y medibles.”

Finalmente, “el PNDH contiene cuatro objetivos, 17 estrategias y 311 líneas de acción (PNDH 2008-2012). Varias de estas acciones están planteadas de manera muy ambigua, por lo que no es posible identificar con claridad el compromiso concreto correspondiente. Sin embargo, muchas otras acciones sí implican actividades específicas susceptibles de monitoreo y evaluación de los resultados correspondientes. Una evaluación de la implementación de las distintas líneas de acción y de su impacto agregado en el cumplimiento de los cuatro objetivos del PNDH 2008-2012 puede ser entonces la base para continuar promoviendo el proceso de socialización (...); en concreto, mediante la identificación y la publicitación de compromisos no cumplidos y/o de impactos agregados poco satisfactorios”. (Ayala, 2008 p.7)

En este contexto, debemos reconocer que un elemento estratégico en la construcción de políticas públicas ha sido la relación con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Cabe mencionar que, el 6 de febrero de 2008, el gobierno de México y la ACNUDH suscribieron un nuevo acuerdo de colaboración relativo a la permanencia en nuestro país de las oficinas de dicho organismo. En palabras de la propia Alta Comisionada, el acuerdo “provee claras definiciones y prioridades para la continuación de nuestra asistencia a los esfuerzos nacionales por promover y proteger los derechos humanos”.³⁶

Aunque el Ejecutivo Federal externa institucionalmente su interés por los derechos humanos,³⁷ se reconoce que falta mucho por hacer en la materia. A la fecha, el Programa Nacional ha sido ratificado como eje de trabajo para la administración de Felipe Calderón. Lo cierto es que cambia el énfasis cuando, en lugar de referirse a los derechos humanos como una política de Estado, se la denomina como una política de gobierno; entonces el tema se restringe al ámbito del Poder Ejecutivo y el mecanismo de seguimiento y evaluación modifica su carácter al convertirse en una Subcomisión, la cual, por acuerdo de la CPGMDH,³⁸ vuelve a sujetarse exclusivamente al seguimiento del Programa.

Ahora bien, debe reconocerse que este nuevo Programa incluye algunos “temas nuevos, es decir que no se incluyeron en el Programa 2004-2006, que destacan por su relevancia coyuntural o estructural para el país”. Estos temas se citan a continuación –dejando claro que la agenda de las organizaciones civiles es diversa, y que lo que algunas pueden considerar como un avance, para otras no será suficiente o constituirá un retroceso.

En términos de principios de derechos humanos e institucionalización:

- Crear, fortalecer o consolidar, según corresponda, un área específica, con nivel mínimo de dirección de área, encargada de atender de forma integral los asuntos de derechos humanos en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF);

- Incluir como estrategia transversal la perspectiva de género;
- Abordar en una sección específica el tema de la no discriminación por orientación y/o preferencia sexual;

En relación con los derechos civiles y políticos:

- Garantizar la libertad de expresión, el acceso a la información y la pluralidad informativa en la elaboración de políticas públicas en la APF;
- Consolidar las reformas en el ámbito de la seguridad y justicia penal, con estricto apego al respeto a los derechos humanos y absoluta observancia a los instrumentos internacionales a los que se adherido el Estado mexicano;
- Impulsar la sustitución progresiva y verificable de las Fuerzas Armadas en funciones de seguridad pública, particularmente las referentes a la actuación policial;
- Impulsar mecanismos que funjan como medio de control ciudadano respecto de la actuación de las fuerzas de seguridad, acorde con los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos;
- Impulsar la adopción del proceso penal acusatorio, respetando los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación, garantizando el esclarecimiento de los hechos, la protección de los inocentes, que los culpables no queden impunes y la reparación del daño;
- Impulsar la aprobación del proyecto para la creación de un registro nacional de quejas por posibles hechos de tortura en los distintos fueros.
- Diseñar, establecer, homologar y consolidar las directrices en el ejercicio del uso legítimo de la fuerza pública con pleno respeto a los derechos humanos bajo los principios básicos para el uso de la fuerza y las armas de fuego.

En relación con los Derechos Económicos Sociales, Culturales y Ambientales, DESCA:

- Promover la inclusión de la perspectiva de derechos humanos en las negociaciones internacionales en materia comercial e inversión de las que México sea parte;
- Diseñar y ejecutar un programa nacional de trabajo digno, cuyo objetivo sea garantizar la vigencia a los derechos humanos laborales;
- Impulsar las condiciones para el establecimiento del seguro de desempleo;
- Promover la aplicación de las normas internacionales de trabajo vigentes, para la protección de las y los trabajadores jornaleros;
- Impulsar que los servicios, seguros y prestaciones de los sistemas de atención abierta para la salud sean proporcionados de conformidad con los principios de equidad, acceso universal y contención de costos;
- Adoptar una estrategia que incluya el acceso efectivo a servicios de aborto médico y a una amplia variedad de métodos anticonceptivos, incluidos los de emergencia, en las circunstancias previstas en la Normatividad Federal;

En materia de mecanismos y armonización legislativa:

- Contemplar en el presupuesto público un apartado para la reparación del daño por violaciones a los derechos humanos;
- Impulsar dentro de la APF y con el Poder Legislativo, una Ley sobre Desaparición Forzada de Personas, en consistencia con la Convención Internacional de las Naciones Unidas contra la Desaparición Forzada de Personas y la Convención Interamericana sobre Desapariciones Forzadas, ambos instrumentos firmados y ratificados por México;
- Promover la elaboración y publicación de la Ley Federal de Participación Ciudadana;
- Impulsar un marco normativo de protección a las y los defensores de derechos humanos;

- Establecer un protocolo específico que permita la investigación de ilícitos cometidos en contra de los y las defensoras de los derechos humanos;
- Regulación para facilitar el otorgamiento de permisos de radiodifusión a las radios comunitarias (Pérez, Laura, 2009, Apuntes).

Asimismo, en términos de la implementación del Programa Nacional de Derechos Humanos en este sexenio, parece fundamental el papel que podrá tener la Subcomisión de la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos que se encargará de dar seguimiento a la implementación y evaluar el impacto del PNDH 2008-2012.

Empero, se requiere una Subcomisión que cuente con la función explícita de publicitar de manera eficiente el incumplimiento o el cumplimiento no satisfactorio; así como señalar las brechas entre los compromisos asumidos y el comportamiento y sus resultados. De manera particular, se necesita una subcomisión de alto nivel jerárquico, integrada por funcionarios con capacidad de toma de decisiones. Finalmente, un elemento prioritario es la adopción de un compromiso explícito, público e inequívoco con los derechos humanos en general y con el PNDH en particular, de parte del Presidente de la República y los Secretarios de Estado con más peso en el gabinete. Si estos actores se toman verdaderamente en serio el tema de los derechos humanos, entonces podrán generarse dinámicas positivas que hagan avanzar de manera importante el proceso de internalización/socialización. De lo contrario, será poco lo que el PNDH pueda, en este sentido, finalmente aportar (Anaya 2008, p.11-12).

Conclusiones. Obstáculos para el Desarrollo de las políticas públicas asociadas al enfoque de Derechos Humanos

Han pasado ocho años desde que inició el proceso de trabajo abierto por la firma del Acuerdo de Cooperación Técnica, y hasta la fecha no se ha logrado concretar la implementación de una política pública en materia de derechos humanos, pese a los esfuerzos institucionales y la participación de organizaciones sociales. En esta sección, sintetizo las condiciones que permiten explicar este fracaso ante la falta de concreción.

Al principio de este trabajo planteé la ausencia de acciones consolidadas para la implementación de las políticas públicas en materia de derechos humanos, pese a que se realizaron diagnósticos y diseños de programas en la materia. Sin embargo, no hubo continuidad entre las administraciones de Vicente Fox y Felipe Calderón, ni el suficiente compromiso para concretar acciones en los diferentes niveles de gobierno. Es evidente la ausencia de voluntad política para dar realidad a la política del Estado mexicano en materia de derechos humanos.

Para ello es necesario tomar en cuenta que México es una federación en la que se incluyen diversas instituciones estatales³⁹ que atienden áreas que son materia de derechos humanos; dichas instituciones tienen características diferentes que van desde lo sectorial hasta lo temático en los distintos niveles de gobierno. Algunos de estos temas son los siguientes: indígenas, jóvenes, mujeres, vivienda, discriminación, medio ambiente, salud, agua, transparencia, electoral, desarrollo entre otros. Sin embargo, estas instancias no tienen coordinación, ni armonización para la realización de sus acciones más allá de lo referente a los Planes Nacionales de Desarrollo, Planes Estatales y Municipales. Asimismo, estos se encuentran desvinculados de las acciones que realizan los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, a nivel federal, estatal y municipal. Si bien cada instancia y nivel de gobierno posee grados diferenciados de autonomía, toca revisar el sentido de cómo internalizar los tratados internacionales en materia de derechos humanos y cómo poder aplicar los

programas nacionales de derechos humanos que son un compromiso del Estado mexicano⁴⁰.

En este trabajo no hemos acercado a la falta de continuidad entre un sexenio y otro. El PNDH 2004-2006 se propuso construir una política de Estado en la materia y contó con el respaldo de organizaciones especializadas, un sector de la academia, así como con la asesoría técnica de la OACNUDH. En contraste, el Programa vigente no tiene la misma contundencia ni es un elemento prioritario en la agenda pública gubernamental de la administración actual en el Poder Ejecutivo.

La construcción de las políticas públicas es un proceso en el que intervienen diversos factores (políticos, jurídicos, administrativos, económicos) y que se presentan por etapas, como se planteó en la parte conceptual del término. Al mismo tiempo, los derechos humanos se despliegan en espacios sectoriales y temáticos, una sociedad civil diversa en sus posiciones y demandas, y por ello es necesario aglutinar elementos que sólo en su integralidad y transversalidad posibilitan su concreción bajo la forma de políticas públicas. El Diagnóstico dio pautas para internalizar, el PNDH 2004 generó un marco amplio de acciones. Cabe mencionar que esta complejidad es reconocida por las propias instituciones y documentos institucionales como el Anteproyecto que apunta: “el Programa Nacional 2008-2012, que podríamos llamar de tercera generación, se sitúa en un modelo de comunicación con énfasis en los efectos de aceptación o rechazo en los diversos niveles de gobierno, entendido como un modelo de comunicación de implementación de política intergubernamental que surge desde los diversos niveles del federalismo. Es aquí donde emergen situaciones propias de la implementación como parte de un proceso de decisiones políticas en el cual los implementadores están involucrados en cada etapa del proceso político. De ahí la importancia de la interacción de procesos que vuelve a la implementación un proceso de negociación entre las instituciones de gobierno y las organizaciones de la sociedad civil. Sin la confianza de los ciudadanos en las instituciones responsables de ejecutar las políticas públicas, particularmente en

materia de derechos humanos, es muy posible que fracase la implementación y se cree un déficit democrático”.

Considerando todas estas fases y componentes, y desde un ángulo de políticas públicas y de rendición de cuentas, resultaba importante que el Plan Nacional de Desarrollo 2008-2012 hubiese incorporado estrategias de derechos humanos.⁴¹ No obstante, el programa diseñado para concretar estas estrategias redujo sus alcances. “Las diferencias fundamentales entre ambos programas se dan a nivel de los contenidos sustantivos incluidos en las estrategias y líneas de acción, como consecuencia de que el Programa 2004-2006 incluyó por definición una gran cantidad de acciones en marcha contenidas en los programas sectoriales de las dependencias, las cuales no estaban diseñadas con enfoque de derechos humanos, ni mucho menos para afrontar problemáticas específicas en la materia” (Pérez 2009, Apuntes). Personalmente, prefiero no adjetivar este déficit, sino sólo señalar que se trata de una diferencia respecto del documento similar de 2004,⁴² que tenía como objetivo fundamental generar las condiciones para el desarrollo de una política de Estado en materia de derechos humanos (Ver Anexo).

Algunos especialistas en el tema, como Laura Elisa Pérez, plantean que “el objetivo general del programa 2008 se ajusta a lo estipulado en el Plan Nacional de Desarrollo, desde donde se abandona el propósito de establecer una política de Estado en la materia, propósito que fue la bandera principal del programa previo. Para ello, se argumentaron razones legales de independencia y autonomía entre poderes del Estado y de manera sucedánea se incorporó la estrategia 2.1 para impulsar políticas de colaboración con los poderes de la Unión y ordenes de gobierno. En cuanto a los objetivos de los programas se mantuvo una estructura prácticamente idéntica, con 4 objetivos de contenido muy similar (aunque ordenados de forma diferente)” (Pérez 2009, Apuntes). No obstante, para otros, como Darío Ramírez, el Programa Nacional actual ya no tiene posibilidad de concreción dado que ya que carece de intencionalidad como política de Estado (Entrevista, octubre 2009). Pero más allá de hasta donde

tengas alcances, lo cierto es que se ha convertido en la acción más importante del gobierno federal para que en instancias internacionales como la ONU o la CIDH (en audiencias temáticas, informes de estado, en la evaluación periódica universal (EPU)) sea el instrumento que en el discurso garantiza, promueve y protege los derechos humanos de los mexicanos y mexicanas como una acción de internación y de política pública, aunque hasta la fecha no tenga resultados concretos.

En esta investigación consideramos, además, las limitaciones evidentes desde el análisis de la implementación de las políticas públicas, en este caso de los Programas; también fueron de nuestro interés los elementos tanto internos como externos que influyen en su concreción, desde el diseño y hasta los procesos de implementación (Villareal 2007, p.7). Bajo este enfoque se identifican los siguientes elementos que, de no asumirse plenamente, se conviertan también en limitaciones para la implementación.

Tomando como base *la naturaleza de los problemas públicos*, encontramos que el tema de derechos humanos es un relativamente nuevo en México, en términos de agenda pública y gubernamental. Por esta razón, para la construcción de los Programas Nacionales de Derechos Humanos, es indispensable tomar en cuenta la interdependencia entre instituciones a las que toca asumir tareas.

La materia de los derechos humanos se vincula a una *diversidad de problemas públicos*, lo cual abre una agenda amplia que incluye lo sectorial, lo temático y la discusión de la transversalidad. En consecuencia, para los Programas Nacionales de Derechos Humanos es necesario ubicar las problemáticas. En este caso se detectaron por medio del Diagnóstico, pero las instituciones que se vincularon a atender el Programa 2004-2008 no desarrollaron capacidades para analizar y proponer soluciones de manera integral. Y, sin dudas este tema se vincula al ejercicio de la gestión pública.

Los Programas Nacionales plantean como *beneficiaria* al conjunto de la sociedad mexicana, haciendo referencia a un sector amplio y heterogéneo. Esta idea transparenta la diversidad de elementos a tomar en cuenta para el logro de la política de Estado en materia de derechos humanos, como los límites jurídicos entre las entidades estatales y las características de desarrollo institucional diferenciado. Así, es necesario que el punto de origen no sólo sean las acciones del Ejecutivo, sino que los Poderes Legislativo y Judicial asuman el papel activo del que han abdicado hasta el momento presente. En este sentido, puede decirse que cada instancia gubernamental ha caminado con iniciativas diferentes que no son compatibles ni complementarias.

El enfoque de derechos humanos cambia la manera tradicional en la que se construyen las políticas públicas, otorgando centralidad a las responsabilidades estatales. Ello requiere cambios enmarcados en un proceso amplio que debe integrar a las distintas instancias del Estado, siendo necesario tomar en cuenta la complejidad de su conformación.

Al mismo tiempo, es central el eje que se refiere a la *voluntad política* para generar las condiciones de interés por el tema y, con ello, una serie de decisiones a nivel administrativo y jurídico que permitan la implementación de las políticas públicas en la materia. Es evidente que, para la actual administración, los derechos humanos no son un tema prioritario de la agenda política; en consecuencia, también es evidente la ausencia de voluntad política avanzar en la materia desde su integralidad. Así, los PNDHs se convierten en instrumentos al servicio del discurso demagógico en el plano internacional, con los cuales a cada cuestionamiento de organismos intergubernamentales o de Estado sobre la internación, se ofrece como respuesta que está por desarrollarse en el Programa vigente.

Sobre las condiciones sociales y apoyo público hacia los derechos humanos, podemos decir que la apropiación que ha realizado la sociedad sobre el tema se convierte en el eje fundamental para su exigibilidad y justiciabilidad. En el caso de los Programas Nacionales, es desde un sector de la sociedad civil y la

academia que se ha abordado y dado seguimiento a la materia, pero no desde una demanda social amplia. Ello resta fuerza y presión para colocar el tema en la agenda pública. Pero, al mismo tiempo, para el sector social que ha dado seguimiento e insistido en la importancia del tema, el Programa 2008-2012 aparece como objeto de descrédito, dado el retraso de su aparición, la forma en que se generó y la poca importancia que le ha dado la actual administración. Esto se aúna a la disminuida posibilidad de construcción una agenda que haga converger la acción civil y la gubernamental.

Los Programas Nacionales, hasta el 2009, no han contado con los *recursos presupuestales* para la instrumentación de todas sus acciones. No basta con la voluntad de las organizaciones ni con la firma de acuerdos entre las instituciones que se vinculan, si lo que se requieren son recursos para la implementación de acciones concretas. En el caso del PNDH 2008-2012,⁴³ aunque desde el principio se establece que contará con recursos, no es sino hasta el año 2009 que el presupuesto queda vinculado a rubros específicos para la ejecución del gasto en las áreas correspondientes, lo cual nuevamente constituye un riesgo para el posible triunfo o fracaso del Programa.

Las circunstancias y condiciones políticas han sido un elemento fundamental. La firma del Acuerdo de Cooperación Técnica y la elaboración del Diagnóstico Nacional se construyeron en un contexto de alternancia en el Ejecutivo Federal, lo que estableció las condiciones para avanzar en la materia. De forma desafortunada, este proceso quedó trunco con el paso de los años de la administración foxista, así como con el cambio de sexenio que significó una modificación del contexto. Se produjo entonces un cierre de los espacios y mecanismos de diálogo entre organizaciones civiles y gobierno –al contrario, su apertura constituyó una de las fortalezas del PNDH 2004-2006—. Asimismo, dentro de la agenda de gobierno, lo referente a derechos humanos no resulta una prioridad a atender. En este momento, el gobierno pasa por un momento de nula credibilidad en materia de derechos humanos, dado que el contexto de “guerra contra el crimen organizado” ha desdibujado el discurso en esta materia.

En conclusión, los PNDHs han quedado como una buena intención dada a conocer en el ámbito internacional, y que ha servido para conservar, al menos en el discurso, el prestigio del Estado mexicano y su política exterior. En este sentido, debe apuntarse claramente que los PNDHs resultan ser una herramienta importante para la internalización, en conjunto con otras acciones de Estado, como las que se mencionaron en el desarrollo de este trabajo de investigación.

En este contexto, las posibilidades de avance en la materia y el panorama no son alentadores. Para el gobierno federal, este no es un tema fundamental, como se ha mencionado. La OACNUDH no cuenta con los instrumentos necesarios para poder avanzar en las problemáticas de fondo; si bien facilita asesoría técnica y su conocimiento en la construcción de indicadores de impacto para las políticas públicas de derechos humanos, la OACNUDH no tiene una presencia fuerte —desde hace algunos meses— que logre presionar al gobierno federal para la mejora de resultados; tampoco cuenta con el reconocimiento estratégico por parte del gobierno federal.

Clara Jusidman apunta que la implementación de los programas se localiza “en la charola de los pendientes, no ha salido; algunas organizaciones decidimos participar en la formulación, en la lógica de bueno, nuestro interés es incidir y poder dialogar; nosotros hemos sido siempre una organización dialogante, no cerramos las puertas, porque cuando se hizo el Programa anterior varias organizaciones decidieron retirarse y volver a la oposición. Nosotros somos observadoras y lo que hacemos es reclamar, lo que hacemos es denunciar y nuestra postura es de denuncia; ahora hay organizaciones que han decidido ya no participar en el proceso, pues hubo algún tipo de molestia y estas organizaciones se retiraron. Existen otras seis, dentro de las que nos encontramos nosotros, y decidimos seguir incidiendo sistemáticamente en la construcción; nos quedamos en lo que era el Comité Técnico de Evaluación del Programa; no hubo tanta participación en la manufactura como en la evaluación, y después se produjo un documento acerca de qué pasó con este Plan, un

documento producto de estas organizaciones que si seguimos en el espacio dialogante. En esa ocasión, los participantes decidimos darle oportunidad al gobierno de Calderón de que pudiera haber diálogo; parecería ser que sí se tomaron en cuenta los puntos nodales que las organizaciones consideraban no podían estar fuera del Programa, pero el Programa no sale a luz todavía”.

Jusidman subraya que “la sensación en general es que hay un retroceso, un grave retroceso en materia de derechos humanos, con los militares en las calles, con los militares siendo juzgados por militares y no por la justicia civil, cuando cometen daños a la sociedad; establecer como prioridad la política de seguridad es de un alto riesgo para los derechos humanos de la población; el problema es que además se han cerrado los espacios de diálogo. Desde la época de Zedillo y ya con Fox se habían abierto espacios de diálogo en política pública (...), pero en este momento con la gente de Calderón no hay dialogo”. Este diagnóstico es el de un escenario menos claro para la posibilidad de lograr la internalización de la materia de derechos humanos en México.

Hasta ahora, con estos elementos, sólo encontramos que son las organizaciones de la sociedad civil las que pueden seguir presionando para el impulso de la materia y, nuevamente, por medio de los organismos internacionales de derechos humanos. Este, sin duda, es un proceso de largo plazo y mediante el uso fundamentado de los acuerdos ratificados por México, particularmente el Acuerdo de Viena. Fundamentalmente, son un sector representativo de organizaciones civiles las que consideran necesaria la implementación de las políticas públicas con un enfoque de derechos humanos para el fortalecimiento de la democracia.

Anexo
Cuadro Comparativo entre los Programas Nacionales de Derechos
Humanos 2004-2006 y 2008-2012

A continuación presento un cuadro comparativo entre los dos Programas Nacionales de Derechos Humanos, que tiene como base las recomendaciones del Diagnóstico así como los objetivos generales, los específicos y las líneas estratégicas para su implementación. Ello permite ubicar en donde se redujeron acciones y contemplaron nuevos temas entre cada uno de los programas.

	Comparativo PNDH's									
Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México	PNDH 2004					PNDH 2008				
Recomendaciones	OBJETIVOS	Objetivos Específicos	Objetivos Específicos	Líneas de Acción	Política Pública	OBJETIVOS	Objetivos Específicos	Estrategias	Líneas de Acción	Política Pública
(No hay recomendación equivalente)	OBJETIVO GENERAL 1				Establecer una política de Estado en materia de derechos humanos que asegure el respeto, protección, promoción y garantía de los mismos.	OBJETIVO ESTRATÉGICO 1				Fortalecer la perspectiva de derechos humanos en el diseño, instrumentación, seguimiento y evaluación de las políticas, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal, bajo el principio de no discriminación.
(No hay recomendación equivalente)		OBJETIVO ESPECÍFICO. 1.3			Introducir la perspectiva de derechos humanos en el diseño, implementación y seguimiento de las políticas públicas de la Administración Pública Federal.		OBJETIVO ESPECÍFICO 1.1			Institucionalizar instrumentos de la APF para consolidar la perspectiva de derechos humanos en la política pública.
(No hay recomendación equivalente)			Línea Estratégica 1.3.1.		Avanzar en el análisis del contenido y alcance de los derechos humanos que deberán ser considerados por cada Dependencia de la Administración Pública Federal en el diseño e implementación de sus políticas públicas.			Estrategia 1.1.1		Diseñar, analizar y evaluar las políticas públicas y el presupuesto de todas las dependencias y entidades de la APF, para garantizar derechos humanos.
(No hay recomendación equivalente)			Línea Estratégica 1.3.2.		Diseñar los mecanismos de planeación necesarios que permitan incorporar a las políticas públicas la perspectiva de derechos humanos.					

Comparativo PNDH's						
Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México	PNDH 2004			PNDH 2008		
(No hay recomendación equivalente)	(No hay línea estratégica equivalente)		(No hay línea estratégica equivalente)	Estrategia 1.1.2		Fortalecer y en su caso crear un área específica, con nivel mínimo de dirección de área, encargada de atender de forma integral los asuntos de derechos humanos en las dependencias y entidades de la APF.
(No hay recomendación equivalente)	(No hay línea estratégica equivalente)		(No hay línea estratégica equivalente)	Estrategia 1.1.3		Asegurar la existencia de mecanismos de coordinación eficientes en la APF y promoverlos en todos los niveles de gobierno, para el diseño e implementación de acciones en materia de derechos humanos.
(No hay recomendación equivalente)	Línea Estratégica 4.1.1	(SEGOB, SRE)	Promover las acciones de la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos dentro de la Administración Pública Federal, y dentro de las instancias internacionales que se considere pertinente.	Estrategia 1.1.3	(CPGMDH)	Fortalecer dentro de la Administración Pública Federal a la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos como la instancia facultada para el diseño de política pública en materia de derechos humanos.
(No hay recomendación equivalente)	Línea Estratégica 4.1.3	(SEDESOL, SEGOB)	Fortalecer los mecanismos de la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos en el marco de la Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil.			
(No hay recomendación equivalente)	Línea Estratégica 4.1.1	(SEGOB, SRE)	Difundir las acciones de la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos dentro de la Administración Pública Federal, y ante las instancias internacionales que se considere pertinente.	(No hay equivalente)		(No hay equivalente)
9. Promover la eliminación del uso de estereotipos, prejuicios y estigmas (por sexo, edad, raza, etnia, condición económica, orientación sexual, religión o pertenencia política) en todos los instrumentos de carácter público que inciden en la formación y socialización de la población en el campo educativo, de los medios de comunicación y mediante conductas discriminatorias en los servicios públicos.	Línea Estratégica 1.3.5		Fortalecer la perspectiva de derechos humanos en las políticas públicas de la Administración Pública Federal en materia de no discriminación, derechos humanos de las mujeres, derechos de los pueblos indígenas, niñas, niños y adolescentes, migrantes y refugiados. Rubro "No Discriminación".	Estrategia 1.1.4		Incorporar el principio de no discriminación de forma transversal en el diseño y la aplicación de la política pública.

Comparativo PNDH's							
Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México	PNDH 2004			PNDH 2008			
17. Fortalecer los mecanismos públicos responsables de promover la equidad de género (institutos, coordinaciones, comisiones), así como las unidades sectoriales responsables de incorporar la perspectiva de género en las políticas sectoriales de los poderes ejecutivos; promover la creación de comisiones especializadas en los congresos locales y áreas de género en los poderes judiciales y órganos autónomos correspondientes. Desarrollar y apoyar mecanismos de articulación entre todas esas instancias.		Línea Estratégica 1.3.5	Fortalecer la perspectiva de derechos humanos en las políticas públicas de la Administración Pública Federal en materia de no discriminación, derechos humanos de las mujeres, derechos de los pueblos indígenas, niñas, niños y adolescentes, migrantes y refugiados. Rubro "Derechos Humanos de la Mujer" - Igualdad y Equidad de Género.		Estrategia 1.1.5	(Perspectivas de género)	Incorporar la perspectiva de género de forma transversal en el diseño y la aplicación de la política pública.
6. Garantizar métodos de consulta a la sociedad en la selección de quienes dirigen y participan en los consejos ciudadanos, así como promover la transparencia y rendición de cuentas de todos los organismos públicos que dependan del Ejecutivo y tengan atribuciones en el ámbito de los derechos humanos.	OBJETIVO GENERAL 4		Promover la participación corresponsable de la sociedad civil en la construcción de una política de estado en materia de derechos humanos.	(No hay objetivo estratégico equivalente)			No hay objetivo estratégico equivalente
		OBJETIVO ESPECÍFICO 4.1	Fortalecer los mecanismos de participación de la sociedad civil en la elaboración, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas.	OBJETIVO ESPECÍFICO 1.2.			Garantizar los espacios de participación efectiva de la sociedad civil en el diseño, instrumentación, seguimiento y evaluación de las políticas y programas públicos en materia de derechos humanos.
			Promover la participación de la Sociedad Civil en el diseño, evaluación y seguimiento de indicadores en derechos humanos.		Estrategia 1.2.1		Impulsar la consolidación de mecanismos de participación de la sociedad civil de todo el país en la elaboración, implementación, seguimiento y evaluación de políticas en la materia de derechos humanos.
		OBJETIVO ESPECÍFICO 4.2	Fortalecer las capacidades de autogestión de la sociedad civil organizada.	(No hay objetivo específico equivalente)			(No hay equivalente)
			Conocer las áreas de trabajo de las organizaciones de la sociedad civil, sus fortalezas y áreas de oportunidad para promover los apoyos de diversa índole para proyectos de derechos humanos.			(No hay línea estratégica equivalente)	(No hay línea estratégica equivalente)

Comparativo PNDH's							
Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México	PNDH 2004				PNDH 2008		
		Línea Estratégica 1.1.2	(PGR)	Difundir, a nivel nacional, las iniciativas en materia de reforma al sistema de justicia, con el fin de que las OSC estén en posibilidad real de ejercer una labor de consulta y colaboración con las dos Cámaras del Congreso de la Unión y con las legislaturas de las Entidades federativas.	(No hay equivalente)		(No hay equivalente)
5. Conferir autonomía a todas las comisiones públicas de derechos humanos y dotarlas de la facultad de promover iniciativas de ley en sus ámbitos respectivos, presentar acciones de inconstitucionalidad y ampliar su competencia a asuntos laborales, electorales y administrativos en el ámbito jurisdiccional. Eliminar los obstáculos legales que impiden la transparencia de su gestión.	OBJETIVO ESPECÍFICO 4.2		Línea de Acción General	Fomentar la participación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y los Organismos Públicos de Derechos Humanos de las Entidades federativas en la capacitación e información sobre programas, acciones, políticas y legislación en derechos humanos.	Estrategia 1.2.1	(SEGOB y SRE)	Fortalecer los mecanismos de interlocución y participación de la sociedad civil en la Comisión de Política Gubernamental en materia de Derechos Humanos.
		Línea Estratégica 4.1.1		Fortalecer a la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos como mecanismo de interlocución y participación de la sociedad civil para la elaboración, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas.			
7. Definir y aplicar un programa de acción integral en materia de las y los defensores de los derechos humanos que comprenda la protección a su función y el reconocimiento a su labor, al tiempo que fortalezca su participación en labores de escrutinio público en los juzgados cívicos, agencias del ministerio público y en todos los sitios de detención, arresto, retención o reclusión, entre otros ámbitos.		Línea Estratégica 4.1.5	(SEGOB)	Fomentar, en el marco del Programa, el establecimiento de mecanismos de diálogo en el marco de la CPGMDH con los defensores de derechos humanos.	Estrategia 1.2.1	(SEGOB y SRE)	Fortalecer los mecanismos de interlocución y participación de la sociedad civil en la Comisión de Política Gubernamental en materia de Derechos Humanos.
		Línea Estratégica 4.1.5	(SEGOB)	Crear una red de servidores públicos para atender integralmente los casos expuestos por los defensores de derechos humanos en los que el Poder Ejecutivo tenga competencia.			(No hay equivalente)
6. Garantizar métodos de consulta a la sociedad en la selección de quienes dirigen y participan en los consejos ciudadanos, así como promover la transparencia y rendición de cuentas de todos los organismos públicos que dependan del Ejecutivo y tengan atribuciones en el ámbito de los derechos humanos.		Línea Estratégica 1.1.1	Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos (CPGMDH)	Abrir espacios permanentes de interlocución a nivel nacional con las OSC y otros actores, para promover y difundir la importancia de las reformas constitucionales en materia de derechos humanos, con el fin de que las organizaciones de la sociedad civil estén en posibilidad real de ejercer una labor de consulta y colaboración con las dos Cámaras del Congreso de la Unión.	(No hay equivalente)		(No hay equivalente)

Comparativo PNDH's					
Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México	PNDH 2004			PNDH 2008	
(No hay recomendación equivalente)		Línea Estratégica 4.1.3	Trabajar con las dependencias encargadas de vigilar el cumplimiento y ejecución de la Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil y con las organizaciones de las propias organizaciones, con el fin de asegurar bajo ese marco jurídico una constante cooperación y trabajo en acciones que favorezcan la protección, promoción y respeto de los derechos humanos.	(No hay línea estratégica equivalente)	(No hay línea estratégica equivalente)
(No hay recomendación equivalente)		(No hay línea estratégica equivalente)	(No hay línea estratégica equivalente)	Estrategia 1.2.2	Crear una instancia de carácter permanente, plural y representativa, que tenga como objeto coordinar el seguimiento y evaluación de la política pública federal en materia de derechos humanos.
7. Definir y aplicar un programa de acción integral en materia de las y los defensores de los derechos humanos que comprenda la protección a su función y el reconocimiento a su labor, al tiempo que fortalezca su participación en labores de escrutinio público en los juzgados cívicos, agencias del ministerio público y en todos los sitios de detención, arresto, retención o reclusión, entre otros ámbitos.		(No hay línea estratégica equivalente)	(No hay línea estratégica equivalente)	Estrategia 1.2.3	Asegurar el cumplimiento de garantías de seguridad y de protección a defensoras y defensores de derechos humanos.
3. Incorporar en los procedimientos constitucionales de designación de servidores públicos de alto nivel no electos de los poderes de la Unión, y de los órganos autónomos, mecanismos de transparencia que permitan a la sociedad aportar oportunamente a los órganos decisorios elementos de juicio respecto de la idoneidad de las personas propuestas.		(No hay equivalente)	(No hay equivalente)	(CPGMDH)	Favorecer el nombramiento de servidores públicos que cubran un perfil adecuado para realizar funciones en materia de derechos humanos.

Comparativo PNDH's						
Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México	PNDH 2004			PNDH 2008		
2. Promulgar leyes generales reglamentarias de todos los derechos humanos que están constitucionalmente reconocidos y que garanticen su protección con el mismo estándar para todos los habitantes de este país frente a los gobiernos federal y locales. En el caso de materias de competencia local – por ejemplo violencia sistémica de género, derechos de familia y justicia cívica–, promover la adopción de normas modelo que se ajusten a los estándares más favorables para la protección de la persona.	(No hay objetivo específico equivalente)		(No hay objetivo específico equivalente)	OBJETIVO ESPECÍFICO 1.3		Consolidar la perspectiva de derechos humanos en las políticas públicas de la Administración Pública Federal en materia de derechos civiles y políticos.
(No hay recomendación equivalente)	Línea Estratégica 1.3.3	Rubro "Libertad de Pensamiento, Expresión y Derecho a la Información"	Fortalecer la perspectiva de derechos humanos en las políticas públicas de la Administración Pública Federal en materia de derechos civiles y políticos.	Estrategia 1.3.1		Fortalecer los instrumentos de política pública para asegurar la libertad de expresión y acceso a la información.
(No hay recomendación equivalente)	Línea Estratégica 1.3.3		Fortalecer la perspectiva de derechos humanos en las políticas públicas de la Administración Pública Federal en materia de derechos civiles y políticos. Rubro "Derechos Políticos".	Estrategia 1.3.2		Fortalecer los instrumentos de política pública para asegurar la garantía, defensa y protección de los derechos políticos.
29. Reconocer expresamente en el texto constitucional los mecanismos de participación directa: referéndum, plebiscito e iniciativa popular, y adoptar una Ley Federal de Participación Ciudadana que garantice los mismos.	Línea Estratégica 1.3.3	Derechos Políticos	Impulsar el debate nacional sobre el tema de la democracia participativa, a través del referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular.	Estrategia 1.3.2	(SEGOB)	Impulsar el debate nacional sobre el tema de la democracia participativa, a través del referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular.
30. Reformar la legislación electoral, a fin de incorporar una ley de partidos, la reglamentación del voto de los mexicanos en el extranjero, optimizar la fiscalización de los gastos de campañas y precampañas electorales, la reducción del financiamiento a los partidos. Garantizar el carácter ciudadano, autónomo y profesional de la autoridad electoral.	Línea Estratégica 1.3.3	Derechos Políticos	Incluir en el debate nacional los temas de financiamiento y fiscalización de los partidos políticos.	(No hay línea estratégica equivalente)		(No hay línea estratégica equivalente)

Comparativo PNDH's							
Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México	PNDH 2004				PNDH 2008		
(No hay recomendación equivalente)	(No hay objetivo específico equivalente)	Línea Estratégica 1.3.5	Rubro "Libertad de Conciencia y Religión"	Fortalecer la perspectiva de derechos humanos en las políticas públicas de la Administración Pública Federal en materia de no discriminación, derechos humanos de las mujeres, derechos de los pueblos indígenas, niñas, niños y adolescentes, migrantes y refugiados. Rubro "Protección de los refugiados".	OBJETIVO ESPECÍFICO 1.4	Estrategia 1.3.3	Fortalecer las políticas públicas para garantizar el derecho de asilo y de las personas refugiadas de conformidad con los estándares internacionales.
(No hay recomendación equivalente)		Línea Estratégica 1.3.3		Fortalecer la perspectiva de derechos humanos en las políticas públicas de la Administración Pública Federal en materia de derechos civiles y políticos.		Estrategia 1.3.4	Fortalecer los mecanismos en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas para proteger la libertad de pensamiento, conciencia y religión.
2. Promulgar leyes generales reglamentarias de todos los derechos humanos que están constitucionalmente reconocidos y que garanticen su protección con el mismo estándar para todos los habitantes de este país frente a los gobiernos federal y locales. En el caso de materias de competencia local – por ejemplo violencia sistémica de género, derechos de familia y justicia cívica–, promover la adopción de normas modelo que se ajusten a los estándares más favorables para la protección de la persona.		Línea Estratégica 1.3.4	(No hay equivalente)	(No hay objetivo específico equivalente)		Estrategia 1.4.1	Consolidar la perspectiva de derechos humanos en las políticas públicas en materia de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.
22. Integrar de manera efectiva y verificable objetivos sociales a las políticas y decisiones económicas, para ajustarlas al cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Abrir a la discusión y participación social la política económica.				Fortalecer la perspectiva de derechos humanos en las políticas públicas de la Administración Pública Federal en materia económica, social, cultural y ambiental.			Integrar de manera efectiva y verificable objetivos sociales a las políticas y decisiones económicas, para ajustarlas al cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de derechos económicos, sociales, culturales y ambiental
19. Adoptar las medidas necesarias para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera de sus derechos económicos, sociales y culturales.		(No hay equivalente)		(No hay equivalente)		Estrategia 1.4.1	(CDI- INMUJERES) Adoptar medidas especiales de carácter temporal para tratar de eliminar las desigualdades a que se enfrentan las mujeres indígenas y las mujeres de zonas rurales en relación con el acceso a los servicios sociales básicos, en particular la enseñanza y la salud, y la participación en los procesos de adopción de decisiones.

Comparativo PNDH's								
Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México	PNDH 2004				PNDH 2008			
6. Garantizar métodos de consulta a la sociedad en la selección de quienes dirigen y participan en los consejos ciudadanos, así como promover la transparencia y rendición de cuentas de todos los organismos públicos que dependan del Ejecutivo y tengan atribuciones en el ámbito de los derechos humanos.		Línea Estratégica 4.1.2	(SEGOB, SRE)	Asegurar el intercambio de información con instancias internacionales con el fin de colaborar con las mismas. (Trinomio Sociedad Civil - APF - organizaciones internacionales).		Estrategia 1.4.1	(SRE)	Fortalecer la participación de la sociedad civil a través de Foros de Consulta que aporten insumos a la Delegación de México que participe en las negociaciones de cambio climático, acorde con el Régimen Internacional del Medio Ambiente.
15. Desmantelar el sistema regulatorio que inhibe la libertad de asociación en el ámbito laboral. Garantizar los siguientes derechos: libertad de sindicación, voto libre y secreto de las y los trabajadores, y derecho de huelga. 23. Diseñar y ejecutar un programa nacional de empleo digno, cuyo objetivo sea garantizar plena vigencia a los derechos humanos laborales.		Línea Estratégica 1.3.4	Rubro "Derechos Humanos Laborales"	Fortalecer la perspectiva de derechos humanos en las políticas públicas de la Administración Pública Federal en materia económica, social, cultural y ambiental.		Estrategia 1.4.2		Promover acciones que garanticen el derecho al trabajo para la construcción de condiciones que hagan realidad el acceso y ejercicio de los derechos humanos laborales.
25. Modificar de inmediato la política salarial con miras a reponer, en un periodo de cinco años, el deterioro del poder adquisitivo de los salarios mínimos legales experimentado en los últimos 25 años. Modernizar y dar autonomía a los mecanismos de fijación de dichos salarios, para asegurar su calidad de garantía social básica de acuerdo con los preceptos constitucionales en la materia.		(No hay equivalente)		(No hay equivalente)		Estrategia 1.4.2	(STPS)	Promover que los salarios fijados por la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, aseguren a todos los trabajadores y empleados una garantía social básica de acuerdo con los preceptos constitucionales en la materia, con especial atención en la igualdad salarial a las mujeres y a los indígenas.
17. Fortalecer los mecanismos públicos responsables de promover la equidad de género (institutos, coordinaciones, comisiones), así como las unidades sectoriales responsables de incorporar la perspectiva de género en las políticas sectoriales de los poderes ejecutivos; promover la creación de comisiones especializadas en los congresos locales y áreas de género en los poderes judiciales y órganos autónomos correspondientes. Desarrollar y apoyar mecanismos de articulación entre todas esas instancias.		Línea Estratégica 1.3.5	Igualdad y Equidad de Género (y Derecho a la Vida) (INMUJERES)	Evaluar y dar seguimiento a los procesos de incorporación de la perspectiva de género en el ámbito laboral.		(No hay equivalente)		(No hay equivalente)
		Línea Estratégica 1.3.5	Igualdad y Equidad de Género (y Derecho a la Vida) (STPS)	Impartir talleres de género a sindicatos de trabajadores.		(No hay equivalente)		(No hay equivalente)

Comparativo PNDH's				
Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México	PNDH 2004			PNDH 2008
(No hay recomendación equivalente)	<div>Línea Estratégica 1.3.4</div> <div>Línea Estratégica 1.3.4</div> <div>Línea Estratégica 1.3.5</div> <div>(No hay línea estratégica equivalente)</div> <div>Línea Estratégica 1.3.4</div> <div>(No hay línea estratégica equivalente)</div>	<div>Fortalecer la perspectiva de derechos humanos en las políticas públicas de la Administración Pública Federal en materia económica, social, cultural y ambiental. Rubro "Derecho a la Educación".</div> <div>Fortalecer la perspectiva de derechos humanos en las políticas públicas de la Administración Pública Federal en materia económica, social, cultural y ambiental. Rubro "Derecho a disfrutar del nivel más alto de salud física, mental y social".</div> <div>Fortalecer la perspectiva de derechos humanos en las políticas públicas de la Administración Pública Federal en materia de no discriminación, derechos humanos de las mujeres, derechos de los pueblos indígenas, niñas, niños y adolescentes, migrantes y refugiados. Rubro "Derechos Humanos de la Mujer".</div> <div>(No hay línea estratégica equivalente)</div> <div>Fortalecer la perspectiva de derechos humanos en las políticas públicas de la Administración Pública Federal en materia económica, social, cultural y ambiental.</div> <div>(No hay línea estratégica equivalente)</div>	<div>Estrategia 1.4.3</div> <div>Estrategia 1.4.4</div> <div>Estrategia 1.4.5</div> <div>Estrategia 1.4.6</div> <div>Estrategia 1.4.7</div> <div>Estrategia 1.4.7</div>	<div>Garantizar el derecho universal a la educación asegurando la disponibilidad de instituciones y programas, su accesibilidad física y económica, su aceptabilidad cultural y calidad, así como su adaptabilidad.</div>
24. Aumentar progresivamente –hasta llegar al menos a duplicar la proporción del Producto Interno Bruto que representa el presupuesto público del sector salud, destinando parte de ella a la integración y actualización de un sistema único y eficiente de salud pública.				<div>Garantizar el más alto nivel de salud física, mental y social incrementando progresivamente, en términos reales el presupuesto público del sector salud, y avanzando en la integración y modernización de un sistema público, único y eficiente de salud que sea accesible, adaptable, asequible y de calidad.</div>
20. Asegurar los programas y acciones para el acceso de las mujeres a servicios de salud sexual y reproductiva, de calidad, con calidez, sin discriminación y respetuosos de sus derechos humanos, en todo el territorio nacional y bajo una coordinación que integre la prevención y atención de la salud en todo su ciclo de vida.				<div>Asegurar los programas y acciones para el acceso de las mujeres a servicios de salud reproductiva, sin discriminación y con respeto a sus derechos humanos.</div>
(No hay recomendación equivalente)				<div>Garantizar el derecho universal a la seguridad social, sin excluir a las personas no asalariadas bajo el principio de no discriminación.</div>
(No hay recomendación equivalente)				<div>Garantizar el derecho a una vivienda adecuada con accesibilidad en un marco de desarrollo sustentable.</div>
28. Revisar el marco legal para impedir desalojos forzosos, violentos e intempestivos de inquilinos y deudores hipotecarios de manera que se dé un plazo suficiente y razonable de notificación a las personas afectadas con antelación a la fecha prevista para el desalojo.				<div>Facilitar información pública y detallada sobre el número de desalojos forzosos, la manera en que tuvieron lugar y las medidas adoptadas, ya sean correctivas, legislativas o de otra naturaleza.</div>

Comparativo PNDH's							
Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México	PNDH 2004				PNDH 2008		
26. Definir y poner en práctica una política nacional de alimentación que fomente la producción para el mercado interno, reduzca la dependencia alimentaria y los niveles de desnutrición; y garantice la suficiencia, estabilidad, sustentabilidad, inocuidad, calidad y adecuada distribución de los alimentos.	(No hay recomendación equivalente)	Línea Estratégica 1.3.4	Derecho a la Alimentación	Fortalecer la perspectiva de derechos humanos en las políticas públicas de la Administración Pública Federal en materia económica, social, cultural y ambiental. Rubro "Derecho a la alimentación".	Estrategia 1.4.8		Garantizar el derecho universal a la alimentación mediante la política nacional que fomente la producción para el mercado interno, fortalezca la soberanía alimentaria, reduzca los niveles de desnutrición y asegure la suficiencia, estabilidad, sustentabilidad, inocuidad, calidad y adecuada distribución de los alimentos.
(No hay recomendación equivalente)		Línea Estratégica 1.3.4		Fortalecer la perspectiva de derechos humanos en las políticas públicas de la Administración Pública Federal en materia económica, social, cultural y ambiental. Rubro "Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable".			Garantizar la perspectiva de derechos humanos en relación a un medio ambiente adecuado, diseñando, implementando y dando seguimiento a las políticas públicas de la APF.
(No hay recomendación equivalente)		Línea Estratégica 1.3.4		Fortalecer la perspectiva de derechos humanos en las políticas públicas de la Administración Pública Federal en materia económica, social, cultural y ambiental. Rubro "Política Cultural con Perspectiva de Derechos Humanos".			Garantizar el derecho a la cultura, incluyendo el goce de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones, así como el beneficio, individual o colectivo, de la protección de los intereses morales y materiales que correspondan como autor de las producciones científicas, literarias o artísticas.
(No hay recomendación equivalente)		(No hay objetivo específico equivalente)	(No hay objetivo específico equivalente)	OBJETIVO ESPECÍFICO 1.5	Estrategia 1.5.1		Complementar y fortalecer las acciones realizadas para el cumplimiento de compromisos en materia de progreso y desarrollo.
(No hay recomendación equivalente)		(No hay línea estratégica equivalente)	(No hay línea estratégica equivalente)	(No hay línea estratégica equivalente)			Promover la inclusión de la perspectiva de derechos humanos en las negociaciones y la aplicación de instrumentos internacionales en materia comercial e inversiones.
(No hay recomendación equivalente)		(No hay línea estratégica equivalente)	(No hay línea estratégica equivalente)	(No hay línea estratégica equivalente)			Generar políticas públicas con perspectiva de derechos humanos, en la negociación de contratos privados a cargo de la Federación.

Comparativo PNDH's					
Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México	PNDH 2004		PNDH 2008		
(No hay recomendación equivalente)	(No hay equivalente)	(No hay equivalente)	OBJETIVO ESPECÍFICO 1.6		Garantizar el reconocimiento de los derechos fundamentales de los grupos que se encuentran en situación de discriminación o de vulnerabilidad, en las políticas públicas y programas de la APF.
18. Promover el establecimiento de programas, instituciones y servicios para prevenir, atender y eliminar la violencia sistémica de género en todo el territorio nacional (incluidas, naturalmente, las áreas rurales).	Línea Estratégica 1.3.5	Fortalecer la perspectiva de derechos humanos en las políticas públicas de la Administración Pública Federal en materia de no discriminación, derechos humanos de las mujeres, derechos de los pueblos indígenas, niñas, niños y adolescentes, migrantes y refugiados. Rubro "Derechos Humanos de la Mujer" - Violencia contra las Mujeres.		Estrategia 1.6.1	Fortalecer las políticas públicas para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia en contra de las mujeres.
8. Realizar una campaña nacional permanente para la promoción del conocimiento de los derechos humanos, la tolerancia y el respeto a la diversidad, así como el reconocimiento del valor de la denuncia, mediante todos los medios disponibles, difundiendo ampliamente los derechos humanos en general, y en particular los derechos de aquellos grupos que viven situaciones desiguales y de discriminación (mujeres, indígenas, niños y niñas, personas con discapacidad, con orientación sexual diversa y adultos mayores, entre otros).	(No hay línea estratégica equivalente)	(No hay línea estratégica equivalente)		Estrategia 1.6.1	(CONAPRED-INMUJERES) Adoptar una estrategia global que incluya iniciativas y campañas de prevención en las que participen los medios de comunicación y programas de educación pública destinados a modificar las actitudes sociales y culturales que se hallan en el origen de la violencia contra los grupos discriminados.
17. Fortalecer los mecanismos públicos responsables de promover la equidad de género (institutos, coordinaciones, comisiones), así como las unidades sectoriales responsables de incorporar la perspectiva de género en las políticas sectoriales de los poderes ejecutivos; promover la creación de comisiones especializadas en los congresos locales y áreas de género en los poderes judiciales y órganos autónomos correspondientes. Desarrollar y apoyar mecanismos de articulación entre todas esas instancias.	(No hay línea estratégica equivalente)	(No hay línea estratégica equivalente)		Estrategia 1.6.1	(SEGOB) Adoptar un mecanismo eficaz de coordinación y seguimiento destinado a lograr la aplicación efectiva de los programas y políticas relativos a la igualdad de género, así como la aplicación de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres a nivel federal, estatal y municipal.

Comparativo PNDH's						
Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México	PNDH 2004			PNDH 2008		
18. Promover el establecimiento de programas, instituciones y servicios para prevenir, atender y eliminar la violencia sistémica de género en todo el territorio nacional (incluidas, naturalmente, las áreas rurales).	(No hay línea estratégica equivalente)		(No hay línea estratégica equivalente)	<i>Estrategia 1.6.1</i>	(SSP)	Consolidar el Banco Nacional de Datos e Información sobre casos de Violencia contra las Mujeres, en las instituciones de la APF que recaben esta información.
10. En el caso paradigmático de los asesinatos y desapariciones de mujeres y niñas en Ciudad Juárez, publicar periódicamente los avances en el cumplimiento de las recomendaciones hechas por organizaciones y organismos nacionales e internacionales, así como las que en su oportunidad formule la Comisionada. 18. Promover el establecimiento de programas, instituciones y servicios para prevenir, atender y eliminar la violencia sistémica de género en todo el territorio nacional (incluidas, naturalmente, las áreas rurales). 19. Adoptar las medidas necesarias para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera de sus derechos económicos, sociales y culturales.	Línea Estratégica 1.3.5	Violencia contra las Mujeres: Homicidios y desapariciones de mujeres en Ciudad Juárez (y Derecho a la Vida) (Comisión Juárez)	Impulsar la generación y continuidad de políticas públicas con perspectiva de género como una muestra del impulso de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de las mujeres en Ciudad Juárez.	(No hay equivalente)		(No hay equivalente)
	Línea Estratégica 1.3.5	Violencia contra las Mujeres... (PGR)	Asegurar que el Ministerio Público de la Federación únicamente realizará las diligencias necesarias para la reparación del daño, en las averiguaciones previas de su competencia.	(No hay equivalente)		(No hay equivalente)
	Línea Estratégica 1.3.5	Violencia contra las Mujeres... (Comisión Juárez)	Promover el derecho a la verdad de los familiares de las víctimas y de la sociedad en general a efecto de conocer los factores económicos, políticos, jurídicos, sociales o culturales que han influido para generar la violencia en Ciudad Juárez.	(No hay equivalente)		(No hay equivalente)
	Línea Estratégica 1.3.5	Violencia contra las Mujeres...	Fortalecer la estructura social y crear proyectos que permitan un mejor acceso a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de la comunidad en Ciudad Juárez, como forma de reparación del daño.	(No hay equivalente)		(No hay equivalente)
	Línea Estratégica 1.3.5	Violencia contra las Mujeres... (Comisión Juárez)	Impulsar el Proyecto de Parque "La Acequia del Pueblo".	(No hay equivalente)		(No hay equivalente)
	Línea Estratégica 1.3.5		Atención al Problema de las Adicciones: construcción de un nuevo modelo hospitalario.	(No hay equivalente)		(No hay equivalente)
	Línea Estratégica 1.3.5		Desarrollar una estrategia de articulación para la atención de los familiares de víctimas de los homicidios y de mujeres	(No hay equivalente)		(No hay equivalente)

Comparativo PNDH's						
Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México	PNDH 2004			PNDH 2008		
			víctimas de la violencia de género.			
		Línea Estratégica 1.3.5	Promover el derecho internacional de los derechos humanos – en especial lo relacionado con los derechos humanos de las mujeres víctimas de violencia en Ciudad Juárez – ante las instancias correspondientes, a través del seguimiento a las recomendaciones hechas por organismos internacionales al Estado mexicano.	(No hay equivalente)		(No hay equivalente)
		Línea Estratégica 1.3.5	Asegurar el respeto de los derechos humanos de las personas inculpadas por homicidios de mujeres en Ciudad Juárez y Chihuahua.	(No hay equivalente)		(No hay equivalente)
(No hay recomendación equivalente)		Línea Estratégica 1.3.5	Fortalecer la perspectiva de derechos humanos en las políticas públicas de la Administración Pública Federal en materia de no discriminación, derechos humanos de las mujeres, derechos de los pueblos indígenas, niñas, niños y adolescentes, migrantes y refugiados. Rubro "Derechos de las niñas, niños y adolescentes".	Estrategia 1.6.2		Incorporar la perspectiva de los derechos de los niños y niñas en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas dirigidas a los mismos, prestando la debida atención al cumplimiento de los principios de universalidad e interés superior de la infancia.
(No hay recomendación equivalente)		Línea Estratégica 1.1.2.	Impulsar las reformas constitucionales y legislativas en materia de seguridad y justicia para fortalecer la protección de los derechos humanos.	Estrategia 1.6.2	(APF)	Promover y adoptar medidas políticas, legislativas y de justiciabilidad suficientes y focalizadas para garantizar los derechos del niño.
(No hay recomendación equivalente)		Línea Estratégica 1.3.5	Fortalecer la perspectiva de derechos humanos en las políticas públicas de la Administración Pública Federal en materia de no discriminación, derechos humanos de las mujeres, derechos de los pueblos indígenas, niñas, niños y adolescentes, migrantes y refugiados. Rubro "Derechos de las niñas, niños y adolescentes".	Estrategia 1.6.3		Incorporar la perspectiva de los derechos de la juventud en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la misma, prestando la debida atención al cumplimiento de los principios de igualdad y no discriminación.

Comparativo PNDH's							
Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México	PNDH 2004			PNDH 2008			
21. Que el Congreso de la Unión reabra el debate sobre la reforma constitucional en materia indígena, con el objeto de establecer claramente los derechos fundamentales de los pueblos indígenas de acuerdo a la legislación internacional vigente y con apego a los principios firmados en los Acuerdos de San Andrés. El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo deberá ser aplicado en toda legislación e instancia que tenga relación con los derechos de los pueblos indígenas. La preservación y protección de las tierras, territorios y recursos de los pueblos y comunidades indígenas debe tener prioridad por encima de cualquier otro interés en la solución de los conflictos agrarios.	Línea Estratégica 1.3.5		Fortalecer la perspectiva de derechos humanos en las políticas públicas de la Administración Pública Federal en materia de no discriminación, derechos humanos de las mujeres, derechos de los pueblos indígenas, niñas, niños y adolescentes, migrantes y refugiados. Rubro "Derechos de los Pueblos Indígenas".	Estrategia 1.6.4			Incorporar la perspectiva de derechos humanos de las personas, pueblos y comunidades indígenas en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas, de conformidad con los principios de igualdad y no discriminación.
(No hay recomendación equivalente)							Incorporar la perspectiva de los derechos de los migrantes en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas de conformidad con los principios de igualdad y no discriminación.
8. Realizar una campaña nacional permanente para la promoción del conocimiento de los derechos humanos, la tolerancia y el respeto a la diversidad, así como el reconocimiento del valor de la denuncia, mediante todos los medios disponibles, difundiendo ampliamente los derechos humanos en general, y en particular los derechos de aquellos grupos que viven situaciones desiguales y de discriminación (mujeres, indígenas, niños y niñas, personas con discapacidad, con orientación sexual diversa y adultos mayores, entre otros).			Coordinación: Fortalecer las acciones del grupo de trabajo para prevenir y resolver los incidentes de agresiones en contra de migrantes mexicanos indocumentados por parte de agentes de la patrulla fronteriza, en el marco de los mecanismos de enlace fronterizo. Coordinación: Fortalecer las acciones para prevenir, investigar y resolver los incidentes en contra de migrantes en territorio nacional, en el marco de los mecanismos de enlace interinstitucional.		Estrategia 1.6.5	(SRE, SEGOB)	Realizar campañas que incentiven la cultura de la denuncia a nivel nacional, regional e internacional, para señalar los abusos cometidos contra migrantes o contra organizaciones y personas que trabajan para su protección.
	Línea Estratégica 1.3.5	Protección a la población migrante (y Derecho a la Vida)					

Comparativo PNDH's						
Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México	PNDH 2004			PNDH 2008		
(No hay recomendación equivalente)	Línea Estratégica 1.3.5		Fortalecer la perspectiva de derechos humanos en las políticas públicas de la Administración Pública Federal en materia de no discriminación, derechos humanos de las mujeres, derechos de los pueblos indígenas, niñas, niños y adolescentes, migrantes y refugiados. Rubro "Protección a desplazados internos".	(No hay equivalente)	(No hay equivalente)	
(No hay recomendación equivalente)				Estrategia 1.6.6		Fortalecer los mecanismos para el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas para proteger los derechos humanos de los refugiados, de conformidad con los principios de igualdad y no discriminación.
(No hay recomendación equivalente)				Estrategia 1.6.7		Fortalecer los mecanismos para el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas para proteger los derechos humanos de las personas adultas mayores, de conformidad con los principios de igualdad y no discriminación.
(No hay recomendación equivalente)				Estrategia 1.6.8		Fortalecer los mecanismos en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas para proteger los derechos humanos de las personas con discapacidad de conformidad, con los principios de igualdad y no discriminación.
(No hay recomendación equivalente)				Estrategia 1.6.9		Fortalecer los mecanismos en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas para proteger los derechos humanos de las personas que viven con VIH/SIDA, de conformidad con los principios de igualdad y no discriminación.
8. Realizar una campaña nacional permanente para la promoción del conocimiento de los derechos humanos, la tolerancia y el respeto a la diversidad, así como el reconocimiento del valor de la denuncia, mediante todos los medios disponibles, difundiendo ampliamente los derechos humanos en general, y en	Línea Estratégica 1.3.6	Personas que viven con VIH / SIDA	Realizar campañas pedagógicas de información dirigidas a niñas, niños y adolescentes, con el objeto de difundir el respeto a los derechos de las PVV's, así como informar a los adolescentes, padres de familia y profesores sobre las formas de prevención del virus.	Estrategia 1.6.9	(APF - SEGOB)	Difundir campañas de información bajo el principio de no discriminación para que se respeten los derechos humanos de las personas con VIH/SIDA.

Comparativo PNDH's							
Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México	PNDH 2004				PNDH 2008		
particular los derechos de aquellos grupos que viven situaciones desiguales y de discriminación (mujeres, indígenas, niños y niñas, personas con discapacidad, con orientación sexual diversa y adultos mayores, entre otros).	(No hay objetivo general equivalente)	Línea Estratégica 2.1.1	(CONAPRED)	Realizar y fomentar campañas de sensibilización, así como elaboración y promoción de programas y materiales sobre no discriminación e igualdad.	Estrategia 1.6.10		
(No hay recomendación equivalente)		Línea Estratégica 1.3.5		Fortalecer la perspectiva de derechos humanos en las políticas públicas de la Administración Pública Federal en materia de no discriminación, derechos humanos de las mujeres, derechos de los pueblos indígenas, niñas, niños y adolescentes, migrantes y refugiados.			Fortalecer los mecanismos en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas para proteger los derechos humanos de las personas con preferencia u orientación sexual distinta a la heterosexual e identidad sexo-genérica, de conformidad con los principios de igualdad y no discriminación.
(No hay recomendación equivalente)				(No hay objetivo general equivalente)	OBJETIVO ESTRATÉGICO 2		Fortalecer e institucionalizar mecanismos jurídicos y administrativos que garanticen la defensa y promoción de los derechos humanos.
(No hay recomendación equivalente)		OBJETIVO ESPECÍFICO 1.4		Garantizar, mediante la coordinación y colaboración de esfuerzos y recursos de las instituciones públicas el adecuado cumplimiento de la Política de Estado en materia de derechos humanos.	OBJETIVO ESPECÍFICO 2.1		Impulsar desde el Poder Ejecutivo Federal, políticas de colaboración con los poderes legislativo y judicial, así como con entidades federativas y municipios, a fin de establecer una política de Estado en materia de derechos humanos.
(No hay recomendación equivalente)		Línea Estratégica 1.4.1		Asegurar la existencia de mecanismos eficientes de coordinación entre las dependencias de la Administración Pública Federal, en el diseño e implementación de acciones en materia de derechos humanos.	Estrategia 2.1.1		Disponer de un mecanismo eficaz de coordinación y colaboración interinstitucional y con los Poderes de la Unión, que contribuya a garantizar la defensa y protección de los derechos humanos.
5. Conferir autonomía a todas las comisiones públicas de derechos humanos y dotarlas de la facultad de promover iniciativas de ley en sus ámbitos respectivos, presentar acciones de inconstitucionalidad y ampliar su competencia a asuntos laborales, electorales y administrativos en el ámbito jurisdiccional. Eliminar los obstáculos legales que impiden la transparencia de su gestión.		Línea Estratégica 1.4.1	Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos	Revisar el Acuerdo de Creación de la Comisión a fin de lograr la inclusión de todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que tengan injerencia en la promoción y defensa de los derechos humanos.	(No hay equivalente)		(No hay equivalente)
		Línea Estratégica 1.4.1		Revisar el Acuerdo de Creación de la Comisión a efecto de garantizar la vigencia de sus resoluciones mediante procedimientos efectivos de toma de			(No hay equivalente)

Comparativo PNDH's						
Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México	PNDH 2004			PNDH 2008		
			decisiones.			
		Línea Estratégica 1.4.1	Crear los mecanismos necesarios a fin de fortalecer el seguimiento de los acuerdos tomados por la Comisión en sus distintos niveles e instancias.	(No hay equivalente)		(No hay equivalente)
		Línea Estratégica 1.4.1	Difundir en toda la Administración Pública Federal el funcionamiento de la Comisión a fin de lograr una coordinación efectiva de las áreas de derechos humanos de las dependencias y entidades para evitar duplicidad de funciones e identificar vacíos existentes.	(No hay equivalente)		(No hay equivalente)
		Línea Estratégica 1.4.1	Analizar, en el marco de la Comisión, las funciones de la Secretaría Técnica con el objeto de fortalecer su trabajo y ampliar la capacidad de la Comisión para articularse con los otros Poderes, órdenes de gobierno y organismos de protección de los derechos humanos.	(No hay equivalente)		(No hay equivalente)
(No hay recomendación equivalente)		Línea Estratégica 1.4.2	Fomentar la colaboración con los Poderes de la Unión y las Entidades federativas para el respeto, promoción, protección y garantía de los derechos humanos.	Estrategia 2.1.2		Promover y fortalecer los mecanismos de colaboración entre la Administración Pública Federal y los Gobiernos de los Estados para generar una política nacional de derechos humanos.
5. Conferir autonomía a todas las comisiones públicas de derechos humanos y dotarlas de la facultad de promover iniciativas de ley en sus ámbitos respectivos, presentar acciones de inconstitucionalidad y ampliar su competencia a asuntos laborales, electorales y administrativos en el ámbito jurisdiccional. Eliminar los obstáculos legales que impiden la transparencia de su gestión.		Línea Estratégica 1.4.3	Promover una mayor colaboración con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y con los demás organismos de protección de los derechos humanos, para favorecer, de manera coordinada, el respeto, la promoción, protección y garantía de los derechos humanos.	(No hay estrategia equivalente)		(No hay estrategia equivalente)

Comparativo PNDH's							
Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México	PNDH 2004				PNDH 2008		
	11. Promover una profunda transformación en el sistema de justicia, que garantice el Estado de derecho en todos los órdenes, que comprenda el reconocimiento del derecho de las víctimas; el abandono del modelo de enjuiciamiento penal inquisitorio; la creación de una jurisdicción especializada para adolescentes en conflicto con la ley; la incorporación de una justicia penitenciaria y el acotamiento de la justicia militar a su ámbito propio; así como la ampliación del alcance protector del juicio de amparo. Asimismo, que unifique en el poder Judicial de la Federación los órganos jurisdiccionales que están en el ámbito del poder Ejecutivo, incluyendo los tribunales laborales, administrativos, agrarios y militares. 12. Fortalecer los mecanismos actuales de investigación de los crímenes del pasado y garantizar el esclarecimiento de las violaciones a los derechos humanos del pasado y la reparación integral del daño.	OBJETIVO ESPECÍFICO 1.2.	Promover la protección de los derechos humanos en los procesos judiciales.		OBJETIVO ESPECÍFICO 2.2	Promover en el ámbito de competencia de la Administración Pública Federal, la protección y defensa de los derechos humanos en los procesos judiciales.	
8. Realizar una campaña nacional permanente para la promoción del conocimiento de los derechos humanos, la tolerancia y el respeto a la diversidad, así como el reconocimiento del valor de la denuncia, mediante todos los medios disponibles, difundiendo ampliamente los derechos humanos en general, y en particular los derechos de aquellos grupos que viven situaciones desiguales y de discriminación (mujeres, indígenas, niños y niñas, personas con discapacidad, con orientación sexual diversa y adultos mayores, entre otros).	(No hay recomendación equivalente)	Línea Estratégica 1.2.1.	Fomentar la colaboración del Poder Ejecutivo con el Poder Judicial en lo que se refiere a la protección judicial, al debido proceso y al acceso a la justicia.		Estrategia 2.2.1	Colaborar con el Poder Judicial, con pleno respeto a su autonomía, en lo que se refiere a las garantías de protección judicial, el debido proceso y el acceso a la justicia.	
(No hay recomendación equivalente)							
(No hay recomendación equivalente)							
(No hay recomendación equivalente)	(No hay recomendación equivalente)	(No hay línea estratégica equivalente)	(No hay objetivo específico equivalente)		Estrategia 2.2.2	(SEGOB)	Desarrollar una campaña de difusión pública sobre los derechos que establece la Constitución, la Ley de Amparo y la jurisprudencia que favorezcan la defensa de los derechos humanos.
(No hay recomendación equivalente)							
(No hay recomendación equivalente)							
(No hay recomendación equivalente)	(No hay recomendación equivalente)	(No hay línea estratégica equivalente)	(No hay objetivo específico equivalente)		Estrategia 2.2.2	(SEGOB)	Promover el fortalecimiento de la institución de defensoría pública con perspectiva de derechos humanos.
(No hay recomendación equivalente)							
(No hay recomendación equivalente)							
(No hay recomendación equivalente)	(No hay recomendación equivalente)	(No hay línea estratégica equivalente)	(No hay objetivo específico equivalente)		Estrategia 2.2.2	(SEGOB)	Eficientar, en el ámbito de competencia de la Administración Pública Federal, la protección y defensa de los derechos humanos en los trámites administrativos, los procedimientos análogos a los
(No hay recomendación equivalente)							
(No hay recomendación equivalente)							

Comparativo PNDH's						
Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México	PNDH 2004		PNDH 2008			
						jurisdiccionales y los métodos alternos para la solución de conflictos en materia administrativa.
(No hay recomendación equivalente)	(No hay línea estratégica equivalente)	(No hay línea estratégica equivalente)		Estrategia 2.3.1		Cumplir con las obligaciones internacionales del Estado mexicano en materia de Derechos Humanos en la actividad de los tribunales administrativos a cargo del Poder Ejecutivo.
(No hay recomendación equivalente)	(No hay línea estratégica equivalente)	(No hay línea estratégica equivalente)		Estrategia 2.3.2		Evitar que los trámites administrativos se conviertan en obstáculos para el libre ejercicio de los derechos humanos.
(No hay recomendación equivalente)	(No hay línea estratégica equivalente)	(No hay línea estratégica equivalente)		Estrategia 2.3.3		Fortalecer áreas que brindan información sobre los trámites administrativos a efecto de que presten ese servicio de manera clara, veraz y oportuna, que permita al solicitante el ejercicio efectivo de sus derechos humanos.
<p>11. Promover una profunda transformación en el sistema de justicia, que garantice el Estado de derecho en todos los órdenes, que comprenda el reconocimiento del derecho de las víctimas; el abandono del modelo de enjuiciamiento penal inquisitorio; la creación de una jurisdicción especializada para adolescentes en conflicto con la ley; la incorporación de una justicia penitenciaria y el acotamiento de la justicia militar a su ámbito propio; así como la ampliación del alcance protector del juicio de amparo. Asimismo, que unifique en el poder Judicial de la Federación los órganos jurisdiccionales que están en el ámbito del poder Ejecutivo, incluyendo los tribunales laborales, administrativos, agrarios y militares.</p> <p>12. Fortalecer los mecanismos actuales de investigación de los crímenes del pasado y garantizar el esclarecimiento de las violaciones a los derechos humanos del pasado y la reparación integral del daño.</p>	(No hay objetivo específico equivalente)	(No hay objetivo específico equivalente)	OBJETIVO ESPECÍFICO 2.4			Fomentar la perspectiva de derechos humanos en la prevención del delito, procuración de justicia y ejecución de sentencias.
		Línea Estratégica 1.2.2.		Estrategia 2.4.1		Garantizar el respeto a los derechos humanos en las acciones encaminadas a prevenir el delito.

	Comparativo PNDH's					
Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México	PNDH 2004		PNDH 2008			
13. Mantener separadas las funciones de las policías preventivas y las que realizan tareas de investigación de delitos, y excluir la procuración de justicia del Sistema Nacional de Seguridad Pública; reordenar este sistema de manera que la Policía Federal Preventiva apoye la profesionalización de las policías locales, sin reemplazarlas. Asimismo, promover la sustitución progresiva y verificable de las Fuerzas Armadas en funciones de seguridad pública.	(No hay equivalente)	(No hay equivalente)		Estrategia 2.4.1	(SEGOB, SSP, PGR, SEDENA)	Mantener separadas las funciones de las policías preventivas, de las que realizan las tareas de investigación de delitos.
(No hay recomendación equivalente)	(No hay equivalente)	(No hay equivalente)		Estrategia 2.4.1		Analizar la sustitución progresiva y verificable de las Fuerzas Armadas en funciones de seguridad pública.
(No hay recomendación equivalente)	(No hay línea estratégica equivalente)	(No hay línea estratégica equivalente)		Estrategia 2.4.2		Garantizar el respeto de los derechos humanos de las personas indiciadas, en la procuración de justicia.
(No hay recomendación equivalente)	(No hay línea estratégica equivalente)	(No hay línea estratégica equivalente)		Estrategia 2.4.3		Fortalecer los sistemas de protección y atención a víctimas del delito, para un mejor respeto y defensa de sus derechos humanos.
(No hay recomendación equivalente)	(No hay línea estratégica equivalente)	(No hay línea estratégica equivalente)		Estrategia 2.4.4		Garantizar el respeto de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad.
(No hay recomendación equivalente)	(No hay línea estratégica equivalente)	(No hay línea estratégica equivalente)		Estrategia 2.4.5	OBJETIVO ESPECÍFICO 2.5	Impulsar e implementar políticas y presupuesto públicos para garantizar la reparación integral del daño por violación a los derechos humanos considerando el interés superior de las víctimas.
(No hay recomendación equivalente)	(No hay objetivo específico equivalente)	(No hay objetivo específico equivalente)				Promover mecanismos de colaboración con los organismos públicos de defensa de los derechos humanos para su fortalecimiento.
(No hay recomendación equivalente)	(No hay línea estratégica equivalente)	(No hay línea estratégica equivalente)		Estrategia 2.5.1		Generar, mantener y fortalecer los vínculos de trabajo entre la APF y los organismos públicos de los derechos humanos, con el propósito de avanzar en su promoción y defensa.

Comparativo PNDH's										
Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México	PNDH 2004				PNDH 2008					
9. Promover la eliminación del uso de estereotipos, prejuicios y estigmas (por sexo, edad, raza, etnia, condición económica, orientación sexual, religión o pertenencia política) en todos los instrumentos de carácter público que inciden en la formación y socialización de la población en el campo educativo, de los medios de comunicación y mediante conductas discriminatorias en los servicios públicos.	OBJETIVO GENERAL 2	OBJETIVO ESPECÍFICO 2.2		Crear una cultura de respeto, protección y promoción de los derechos humanos.		OBJETIVO ESTRATÉGICO 3	OBJETIVO ESPECÍFICO 3.1		Consolidar una cultura de respeto, protección, promoción, garantía y defensa de los derechos humanos dirigida a la población, a los órdenes de gobierno y a los poderes de la Unión.	
Promover el respeto, ejercicio y aplicación de los derechos humanos mediante la educación.				Promover el respeto, ejercicio y aplicación de los derechos humanos mediante la educación.						
27. Reformar la legislación educativa para incorporar los principios internacionales y constitucionales sobre multiétnicidad, diversidad y equidad; que incorpore los estándares internacionales de derechos humanos, y haga factible una educación con calidad desde la equidad. Estas reformas deben dirigirse a una mejor organización y articulación del sistema educativo en su conjunto. Se debe promover la participación de padres, alumnos y organizaciones de la sociedad civil en el diseño de la política educativa, así como en la gestión y en la fiscalización de los servicios educativos, actividades en las que actualmente se les excluye.		Línea Estratégica 2.2.1		Incluir la educación en derechos humanos como parte fundamental y prioritaria de la educación básica.			Estrategia 3.1.1		Fortalecer la formación en derechos humanos como parte fundamental de la educación básica en todos sus niveles y modalidades.	
		Línea Estratégica 2.2.2		Incluir y promover en las instituciones de educación media superior y superior, la educación en derechos humanos en las tareas sustantivas de docencia, investigación y divulgación del conocimiento.			Estrategia 3.1.2		Promover que se incluya en la educación media superior la formación en derechos humanos.	
		Línea Estratégica 2.2.2		Incluir y promover en las instituciones de educación media superior y superior, la educación en derechos humanos en las tareas sustantivas de docencia, investigación y divulgación del conocimiento.			Estrategia 3.1.3		Promover que se incorpore la educación en derechos humanos en las tareas sustantivas de docencia, investigación y divulgación del conocimiento de las instituciones de educación superior y normal.	
8. Realizar una campaña nacional permanente para la promoción del conocimiento de los derechos humanos, la tolerancia y el respeto a la diversidad, así como el reconocimiento del valor de la denuncia, mediante todos los medios disponibles, difundiendo ampliamente los derechos humanos en general, y en particular los derechos de aquellos grupos que viven situaciones desiguales y de discriminación (mujeres, indígenas, niños y niñas, personas con discapacidad, con orientación sexual diversa y adultos mayores, entre otros).	Línea Estratégica 2.2.2		Línea de Acción General		Promover la creación de una red de promotores de educación en derechos humanos, que con financiamiento público y privado (donaciones) se encargue de la capacitación y diseño de campañas de promoción de derechos humanos, que tenga incidencia en todo el territorio nacional.		(No hay equivalente)		(No hay línea de acción equivalente)	

	Comparativo PNDH's					
Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México	PNDH 2004			PNDH 2008		
(No hay recomendación equivalente)	(No hay línea estratégica equivalente)		(No hay línea estratégica equivalente)	Estrategia 3.1.4		Dar seguimiento a los programas y acciones realizados por el sistema educativo en los ámbitos de la educación, promoción y defensa de los derechos humanos.
27. Reformar la legislación educativa para incorporar los principios internacionales y constitucionales sobre multiétnicidad, diversidad y equidad; que incorpore los estándares internacionales de derechos humanos, y haga factible una educación con calidad desde la equidad. Estas reformas deben dirigirse a una mejor organización y articulación del sistema educativo en su conjunto. Se debe promover la participación de padres, alumnos y organizaciones de la sociedad civil en el diseño de la política educativa, así como en la gestión y en la fiscalización de los servicios educativos, actividades en las que actualmente se les excluye.	OBJETIVO ESPECÍFICO 2.1			OBJETIVO ESPECÍFICO 3.2		
		Difundir, entre la población, el contenido y alcance de los derechos humanos así como sus mecanismos de protección nacionales e internacionales.			Sensibilizar e informar a la población sobre los derechos humanos, así como sobre los mecanismos nacionales e internacionales para su protección.	
		Difundir, entre toda la población, los derechos humanos y sus mecanismos de protección a través de campañas y medios masivos.			Difundir y promover entre toda la población los derechos humanos a fin de fortalecer una cultura en la materia.	
		(No hay equivalente)			Promover y difundir el conocimiento y respeto hacia la diversidad y sus manifestaciones.	
		Apoyar la producción de publicaciones y material didáctico teórico-práctico en derechos humanos para servidores públicos.			Elaborar materiales accesibles de promoción de derechos humanos que alienten la cohesión social y estimulen su acción solidaria, y difundirlos entre la población.	
8. Realizar una campaña nacional permanente para la promoción del conocimiento de los derechos humanos, la tolerancia y el respeto a la diversidad, así como el reconocimiento del valor de la denuncia, mediante todos los medios disponibles, difundiendo ampliamente los derechos humanos en general, y en particular los derechos de aquellos grupos que viven situaciones desiguales y de discriminación (mujeres, indígenas, niños y niñas, personas con discapacidad, con orientación sexual diversa y adultos mayores, entre otros).	Línea Estratégica 2.1.1			Estrategia 3.2.1	(APF-SEGOB)	Realizar una encuesta nacional sobre cultura de derechos humanos.
	(No hay equivalente)			Estrategia 3.2.1		(INEGI-SEGOB)
	Línea Estratégica 2.1.2	Línea de Acción General		Estrategia 3.2.1	(APF-SEGOB)	
	(No hay equivalente)			Estrategia 3.2.1	(INEGI-SEGOB)	
	Línea Estratégica 2.1.1	Línea de Acción General		Estrategia 3.2.1	(APF-SEGOB-CPGMDH)	
		Facilitar el encuentro e intercambio con asociaciones, empresas y profesionales de la comunicación, para la firma de convenios donde se definan los lineamientos y las estrategias en el uso de campañas masivas que apoyen y difundan logros, avances y retos de la educación en derechos				

Comparativo PNDH's							
Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México	PNDH 2004			PNDH 2008			
			humanos.				
		(No hay equivalente)	(No hay equivalente)		Estrategia 3.2.1	(SRE-SEGOB)	Promover en los medios de comunicación la publicación y difusión de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y resoluciones de otros organismos de derechos humanos.
	Línea Estratégica 2.1.1	Línea de Acción General	Promover la firma de convenios con las Entidades federativas y los Poderes de la Unión para realizar campañas masivas de difusión de los derechos humanos.		(No hay línea de acción equivalente)		(No hay línea de acción equivalente)
	Línea Estratégica 2.1.1	Línea de Acción General	Trabajar junto con los Organismos Públicos de Derechos Humanos en campañas que promuevan una cultura de respeto a los derechos humanos.		(No hay línea de acción equivalente)		(No hay línea de acción equivalente)
	Línea Estratégica 2.1.1	Línea de Acción General	Difundir y promover los mecanismos de atención a quejas y denuncias por violaciones a sus derechos humanos.		(No hay línea de acción equivalente)		(No hay línea de acción equivalente)
	Línea Estratégica 2.1.1	Línea de Acción General	Diseñar campañas alternas y creativas para la promoción de derechos humanos, tales como con grupos teatrales, concursos literarios en los espacios culturales y medios de comunicación.		(No hay línea de acción equivalente)		(No hay línea de acción equivalente)
	Línea Estratégica 2.1.1	Línea de Acción General	Implementar acciones que favorezcan la formación de periodistas desde un enfoque integral. Estos deben de ser respetados y protegidos en el ejercicio de la libertad de expresión y la sociedad debe de ver garantizado el derecho de acceso a la información.		(No hay línea de acción equivalente)		(No hay línea de acción equivalente)
	Línea Estratégica 2.1.1	Línea de Acción General	Fomentar y estimular aquellas actividades que permitan dar a conocer, mediante el uso de la publicidad, una cultura de respeto a los derechos humanos.		(No hay línea de acción equivalente)		(No hay línea de acción equivalente)
	Línea Estratégica	Línea de Acción	Promover, con las instituciones de gobierno que tienen acceso a los medios de		(No hay línea de		(No hay línea de acción equivalente)

Comparativo PNDH's							
Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México	PNDH 2004				PNDH 2008		
		2.1.1	General	comunicación, el apoyo con tiempos para espacios de promoción de la educación en derechos humanos, a partir de la experiencia de las OSC.		acción equivalente)	
		Línea Estratégica 2.1.1	Línea de Acción General	Promover y difundir cursos sobre derechos humanos para los representantes y responsables de los medios de comunicación, líderes de opinión, así como a los dedicados al mercado de la publicidad, que les permitan el acercamiento al tema y sus repercusiones en la vida cotidiana de la población mexicana.		(No hay línea de acción equivalente)	(No hay línea de acción equivalente)
		Línea Estratégica 2.1.1	(SEDESOL)	Realizar campañas de difusión masiva de los derechos de los niños, específicamente de los marginados.		(No hay línea de acción equivalente)	(No hay línea de acción equivalente)
		Línea Estratégica 2.1.1	(SEDESOL)	Realizar acciones de difusión a través del Programa Oportunidades, que ayude a sensibilizar a los padres respecto a la importancia de apoyar la educación de sus hijos.		(No hay línea de acción equivalente)	(No hay línea de acción equivalente)
		Línea Estratégica 2.1.1	(SEDESOL)	Llevar a cabo campañas de difusión de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, dirigidos específicamente a los hijos de jornaleros agrícolas.		(No hay línea de acción equivalente)	(No hay línea de acción equivalente)
		Línea Estratégica 2.1.1	(SAGARPA)	Aprovechar los mecanismos de difusión de ASERCA y SAGARPA para promover el respeto a los derechos humanos de los beneficiarios de los Programas de Apoyo, y en su caso, que permitan orientarlos en la presentación de sus quejas y denuncias.		(No hay línea de acción equivalente)	(No hay línea de acción equivalente)
		Línea Estratégica 2.1.1	Línea de Acción General	Difundir a través de los 7,00 centros comunitarios digitales el contenido y alcance de los derechos humanos.		(No hay línea de acción equivalente)	(No hay línea de acción equivalente)
		Línea Estratégica 3.1.1	Línea de Acción General	Desarrollar actividades que permitan difundir entre la población el contenido y alcance de los tratados internacionales, los derechos que establecen, así como los mecanismos de protección con que cuentan.		(No hay línea de acción equivalente)	(No hay línea de acción equivalente)

Comparativo PNDH's						
Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México	PNDH 2004			PNDH 2008		
	(No hay equivalente)		(No hay equivalente)	Estrategia 3.2.2	Promover, apoyar y difundir la creación artística y literaria a favor de los derechos humanos.	
	(No hay equivalente)		(No hay equivalente)	Estrategia 3.2.3	Promover la participación del sector privado en la difusión, promoción y práctica de una cultura de derechos humanos.	
	Línea Estratégica 2.1.1	Línea de Acción General	Desarrollar programas de promotores y formación de educadores en derechos humanos con metodologías y materiales didácticos de difusión masiva en todos los campos y para todos los públicos, en particular para las personas con alto grado de vulnerabilidad y los pueblos indígenas.	Estrategia 3.2.4	Realizar campañas de promoción de los derechos humanos dirigidas a sectores y grupos específicos de la sociedad, con particular énfasis en los grupos en situación de vulnerabilidad y discriminación.	
(Recomendación No. 8)	Línea Estratégica 2.1.1	Línea de Acción General	Desarrollar metodologías y materiales educativos y de difusión en derechos humanos, con el fin de difundir entre la población indígena sus derechos.			
(No hay recomendación equivalente)	(No hay objetivo específico equivalente)		(No hay objetivo específico equivalente)	OBJETIVO ESPECÍFICO 3.3	Informar, capacitar y sensibilizar a servidores y servidoras de la APF sobre el contenido y alcance de los derechos humanos.	
(No hay recomendación equivalente)	Línea Estratégica 2.1.2		Informar, capacitar y sensibilizar a los servidores públicos de la Administración Pública Federal sobre el contenido y alcance de los derechos humanos en general y en particular sobre los que están obligados a respetar, promover, proteger y garantizar en el desempeño de sus funciones.	Estrategia 3.3.1	Diseñar y aplicar programas permanentes de capacitación para el respeto y garantía de los derechos humanos, dirigidos a servidores/as públicos/as de la Administración Pública Federal.	
(No hay recomendación equivalente)	Línea Estratégica 2.1.2		Informar, capacitar y sensibilizar a los servidores públicos de la Administración Pública Federal sobre el contenido y alcance de los derechos humanos en general y en particular sobre los que están obligados a respetar, promover, proteger y garantizar en el desempeño de sus funciones.	Estrategia 3.3.2	Impulsar y establecer mecanismos para el desarrollo de programas de capacitación para promover una cultura de los derechos humanos dirigida a los/las servidores/as públicos/as del Poder Legislativo y Poder Judicial, así como para los estados y municipios.	

Comparativo PNDH's								
Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México	PNDH 2004				PNDH 2008			
(No hay recomendación equivalente)		Línea Estratégica 2.1.2	Línea de Acción General	Promover proyectos interinstitucionales de educación en derechos humanos dirigidos a servidores públicos en instancias federales, estatales y municipales.				
(No hay recomendación equivalente)		Línea Estratégica 2.1.2	Línea de Acción General	Fortalecer y apoyar programas y proyectos interinstitucionales de educación en derechos humanos dirigidos a funcionarios públicos en instancias federales, estatales y municipales.				
(No hay recomendación equivalente)		Línea Estratégica 3.1.1	Línea de Acción General	Participar y colaborar en la capacitación de las y los miembros del Poder Judicial sobre las obligaciones internacionales contraídas por el Gobierno de México en materia de derechos humanos.				
(No hay recomendación equivalente)	OBJETIVO GENERAL 3			Promover el cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado Mexicano en materia de derechos humanos.	OBJETIVO ESTRATÉGICO 4			Fortalecer en el ámbito de la APF el cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado mexicano en materia de derechos humanos y promoverlo al interior del poder legislativo, judicial y ante los órdenes de gobierno.
(No hay recomendación equivalente)		OBJETIVO ESPECÍFICO 3.2		Promover ante los tres órdenes de gobierno y los Poderes de la Unión las obligaciones Internacionales del Estado Mexicano.				
(No hay recomendación equivalente)		(No hay objetivo específico equivalente)		(No hay objetivo específico equivalente)	OBJETIVO ESPECÍFICO 4.1			Impulsar una efectiva implementación y aplicación de los tratados internacionales a través de la promoción de medidas de carácter legislativo.
1. Reformar la Constitución para incorporar el concepto de derechos humanos como eje fundamental de la misma, y reconocer a los tratados de derechos humanos una jerarquía superior a los ordenes normativos federal y locales, con el señalamiento expreso de que todos los poderes públicos se someterán a dicho orden internacional cuando éste confiera mayor protección a las personas que la Constitución o los ordenamientos derivados de ella. Además, establecer un programa para el retiro de las reservas y declaraciones interpretativas y ratificar los tratados internacionales pendientes en materia de derechos humanos. 16. Crear las bases constitucionales para incorporar		OBJETIVO ESPECÍFICO 1.1		Promover las reformas estructurales necesarias para asegurar el reconocimiento del concepto de derechos humanos y su eficaz protección, respeto y garantía y con ello dar continuidad a los compromisos que en esta materia existen y los que se contraigan en el futuro.				Impulsar las reformas a la Constitución necesarias para garantizar el reconocimiento y la protección de los derechos humanos acorde a los más altos estándares internacionales en la materia.
			Línea Estratégica 3.1.1	Facilitar la aplicación de los tratados internacionales en materia de derechos humanos, impulsando medidas legislativas, de difusión y de capacitación.			Estrategia 4.1.1	
			Línea Estratégica 3.2.3	Promover la armonización del marco jurídico federal y local a través de medidas legislativas o de otro carácter, para cumplir con las obligaciones internacionales del Estado mexicano en materia de derechos				

Comparativo PNDH's							
Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México	PNDH 2004			PNDH 2008			
en el sistema legal mexicano la objeción de conciencia y regularla frente al ejercicio de otros derechos y el cumplimiento de los deberes públicos. Preservar la laicidad del Estado.	<i>Línea Estratégica</i> 3.2.3 <i>Línea Estratégica</i> 1.1.2 <i>Línea Estratégica</i> 1.1.1 <i>Línea Estratégica</i> 1.1.2 <i>Línea Estratégica</i> 3.3.1		humanos.	<i>Estrategia</i> 4.1.2 (No hay equivalente)			
			Impulsar las reformas constitucionales y legislativas en materia de seguridad y justicia para fortalecer la protección de los derechos humanos.				
1. Reformar la Constitución para incorporar el concepto de derechos humanos como eje fundamental de la misma, y reconocer a los tratados de derechos humanos una jerarquía superior a los ordenes normativos federal y locales, con el señalamiento expreso de que todos los poderes públicos se someterán a dicho orden internacional cuando éste confiera mayor protección a las personas que la Constitución o los ordenamientos derivados de ella. Además, establecer un programa para el retiro de las reservas y declaraciones interpretativas y ratificar los tratados internacionales pendientes en materia de derechos humanos.			Impulsar las reformas a la Constitución y leyes secundarias necesarias para garantizar el reconocimiento y la protección de los derechos humanos.				Impulsar las reformas necesarias en la legislación secundaria federal para garantizar el reconocimiento y la protección de los derechos humanos de conformidad con los estándares más altos en la materia.
			Impulsar las reformas constitucionales y legislativas en materia de seguridad y justicia para fortalecer la protección de los derechos humanos.				
			Consolidar la protección de los derechos humanos como un principio rector de la política exterior del Estado mexicano. Línea de acción: "Impulsar que se eleve a rango constitucional la protección de los derechos humanos como un eje rector en la conducción de la política exterior."				(No hay equivalente)
(No hay recomendación equivalente)	(No hay equivalente)		(No hay equivalente)	<i>Estrategia</i> 4.1.3			Impulsar las reformas necesarias en la legislación secundaria federal para garantizar el reconocimiento y la protección a la libertad de expresión y al derecho de acceso a la información de conformidad con los estándares más altos en la materia.
14. Crear un órgano público y autónomo que dictamine la procedencia de las concesiones y permisos para operar estaciones de radio y televisión, mediante un procedimiento transparente; establecer condiciones de equidad para que las radios comunitarias y ciudadanas accedan a las frecuencias para cumplir con su función social; desarrollar un sistema autónomo de radio y televisión públicas; y establecer dentro de las leyes federales de Competencia Económica y de Telecomunicaciones, un capítulo	(No hay equivalente)		(No hay equivalente)		(SEGOB)		Promover la modificación en la legislación federal para asegurar la libre competencia en materia de radio, televisión y telecomunicaciones.
	(No hay equivalente)		(No hay equivalente)	<i>Estrategia</i> 4.1.3	(SEGOB, SCT)		Promover el reconocimiento jurídico de la radiodifusión comunitaria, así como facilitar su operación y desarrollo a través de los reglamentos y demás normas administrativas.
	(No hay		(No hay equivalente)		(CNA)		Promover el pleno reconocimiento jurídico de la radiodifusión comunitaria

Comparativo PNDH's					
Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México	PNDH 2004			PNDH 2008	
específico sobre radiodifusoras y señales de televisión.	equivalente)				en las leyes.
1. Reformar la Constitución para incorporar el concepto de derechos humanos como eje fundamental de la misma, y reconocer a los tratados de derechos humanos una jerarquía superior a los ordenes normativos federal y locales, con el señalamiento expreso de que todos los poderes públicos se someterán a dicho orden internacional cuando éste confiera mayor protección a las personas que la Constitución o los ordenamientos derivados de ella. Además, establecer un programa para el retiro de las reservas y declaraciones interpretativas y ratificar los tratados internacionales pendientes en materia de derechos humanos.	Línea Estratégica 3.2.3	Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos (CPGMDH)	Promover la armonización del marco jurídico federal y local a través de medidas legislativas o de otro carácter, para cumplir con las obligaciones internacionales del Estado mexicano en materia de derechos humanos.	Estrategia 4.1.4	Impulsar las reformas necesarias en la legislación de las entidades federativas, con pleno respeto a su soberanía, para garantizar el reconocimiento y la protección de los derechos humanos, acorde con los estándares internacionales más altos en la materia.
	Línea Estratégica 1.1.1		Elaborar propuestas de reformas y adiciones en las disposiciones legales o reglamentarias en caso de identificar lagunas legislativas o si de su análisis se desprende que no cumplen con los estándares internacionales en materia de derechos humanos.		
	Línea Estratégica 3.2.1		Difundir, entre los Poderes de la Unión y en las Entidades federativas, el contenido y alcance de las obligaciones internacionales del Estado mexicano en materia de derechos humanos.		
10. En el caso paradigmático de los asesinatos y desapariciones de mujeres y niñas en Ciudad Juárez, publicar periódicamente los avances en el cumplimiento de las recomendaciones hechas por organizaciones y organismos nacionales e internacionales, así como las que en su oportunidad formule la Comisionada.	Línea Estratégica 1.3.5	Violencia contra las Mujeres: Homicidios y desapariciones de mujeres en Cd. Juárez (y Derecho a la Vida) (Comisión Juárez)	Promover la armonización de la legislación local con instrumentos internacionales de derechos humanos de las mujeres (paquete de propuestas elaborado con la Organización Mundial contra la Tortura y con la Comisión que da seguimiento a los homicidios de mujeres de Juárez en el Senado).	Estrategia 4.1.4	Difundir en los Congresos de las Entidades Federativas, el contenido y alcance de los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos de los que el Estado Mexicano es parte, a fin de facilitar las reformas necesarias a las legislaciones locales.
2. Promulgar leyes generales reglamentarias de todos los derechos humanos que están constitucionalmente reconocidos y que garanticen su protección con el mismo estándar para todos los habitantes de este país frente a los gobiernos federal y locales. En el caso de materias de competencia local –por ejemplo violencia sistémica de género, derechos de familia y justicia cívica–, promover la adopción de normas modelo que se ajusten a los estándares más favorables para la protección de la	Línea Estratégica 3.2.3	Línea de Acción General	Elaborar leyes modelo sobre temas de derechos humanos, a efecto de facilitar la armonización legislativa y de promover los estándares internacionales de protección de cada uno de los derechos de que se trate.		(No hay línea de acción equivalente)
	Línea Estratégica 1.1.1	Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos (CPGMDH)	Elaborar leyes modelo para aquellas materias que sean de competencia local.	(No hay línea de acción equivalente)	(No hay línea de acción equivalente)

Comparativo PNDH's					
Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México	PNDH 2004			PNDH 2008	
persona.					
1. Reformar la Constitución para incorporar el concepto de derechos humanos como eje fundamental de la misma, y reconocer a los tratados de derechos humanos una jerarquía superior a los ordenes normativos federal y locales, con el señalamiento expreso de que todos los poderes públicos se someterán a dicho orden internacional cuando éste confiera mayor protección a las personas que la Constitución o los ordenamientos derivados de ella. Además, establecer un programa para el retiro de las reservas y declaraciones interpretativas y ratificar los tratados internacionales pendientes en materia de derechos humanos.		<p>Línea Estratégica 3.2.2</p> <p>Línea Estratégica 3.1.1</p>	<p>Impulsar, desde el ámbito de las facultades del Poder Ejecutivo, la ratificación de los tratados que en materia derechos humanos, se encuentren pendientes ante el Senado de la República.</p> <p>Facilitar la aplicación de los tratados internacionales en materia de derechos humanos, impulsando medidas legislativas, de difusión y de capacitación.</p>	<p>Estrategia 4.1.5</p> <p>Estrategia 4.1.6</p>	<p>Impulsar desde el ámbito de las facultades del Poder Ejecutivo, la ratificación de los tratados que en materia de derechos humanos se encuentran pendientes.</p> <p>Impulsar desde el ámbito de las facultades del Poder Ejecutivo, el retiro de reservas y declaraciones interpretativas.</p>
(No hay recomendación equivalente)	OBJETIVO ESPECÍFICO 3.1		Asegurar el cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado mexicano en materia de derechos humanos en el ámbito de competencia de la Administración Pública Federal.	OBJETIVO ESPECÍFICO 4.2	Impulsar la atención y seguimiento de las recomendaciones, observaciones generales y opiniones consultivas de los organismos internacionales en materia de derechos humanos, así como el cumplimiento de las sentencias que emitan.
(No hay recomendación equivalente)		Línea Estratégica 3.1.3	Dar cumplimiento a las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y atender las recomendaciones, criterios, observaciones generales y opiniones consultivas de los organismos internacionales en materia de derechos humanos.		
(No hay recomendación equivalente)		Línea Estratégica 3.2.4	Impulsar el cumplimiento de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la atención a las recomendaciones, criterios, observaciones generales y opiniones consultivas de los organismos internacionales en materia de derechos humanos, por parte de las Entidades federativas y los Poderes de la Unión.	Estrategia 4.2.1	Generar y/o fortalecer mecanismos para analizar y dar seguimiento a las recomendaciones, observaciones generales, opiniones consultivas y sentencias de los organismos internacionales en materia de derechos humanos.

Comparativo PNDH's									
Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México	PNDH 2004				PNDH 2008				
10. En el caso paradigmático de los asesinatos y desapariciones de mujeres y niñas en Ciudad Juárez, publicar periódicamente los avances en el cumplimiento de las recomendaciones hechas por organizaciones y organismos nacionales e internacionales, así como las que en su oportunidad formule la Comisionada.		Línea Estratégica 1.3.5	Violencia contra las Mujeres: Homicidios y desapariciones de mujeres en Cd. Juárez (y Derecho a la Vida) (Comisión Juárez)	Promover el derecho internacional de los derechos humanos – en especial lo relacionado con los derechos humanos de las mujeres víctimas de violencia en Ciudad Juárez – ante las instancias correspondientes, a través del seguimiento a las recomendaciones hechas por organismos internacionales al Estado mexicano.		Estrategia 4.2.1	(APF)	Analizar todas las recomendaciones emitidas por los diferentes mecanismos internacionales sobre la situación en Ciudad Juárez y Chihuahua, con la finalidad de fomentar su incorporación a las políticas públicas y la legislación correspondiente.	
7. Definir y aplicar un programa de acción integral en materia de las y los defensores de los derechos humanos que comprenda la protección a su función y el reconocimiento a su labor, al tiempo que fortalezca su participación en labores de escrutinio público en los juzgados cívicos, agencias del ministerio público y en todos los sitios de detención, arresto, retención o reclusión, entre otros ámbitos.		Línea Estratégica 4.1.5	(SEGOB)	Propiciar un mecanismo de trabajo intersecretarial que se encargue de la instrumentación de medidas de protección decretadas por organismos internacionales a favor de defensores de derechos humanos.		(No hay equivalente)		(No hay equivalente)	
		Línea Estratégica 4.1.5	(SEGOB)	Elaborar un catálogo de declaraciones o tratados internacionales que hagan referencia a la labor de los defensores de derechos humanos a efecto de que se distribuya dentro de la APF.		(No hay equivalente)		(No hay equivalente)	
4. Desarrollar los mecanismos subsidiarios de intervención de los poderes federales en las entidades federativas ante violaciones graves o sistemáticas a los derechos humanos atribuibles a las autoridades locales.		Línea Estratégica 3.1.3	(Relativo al cumplimiento de las sentencias de la Corte Interamericana)	Propiciar espacios de diálogo entre las personas víctimas, sus representantes y las autoridades señaladas como responsables para la atención de casos de violaciones a derechos humanos.		(No hay equivalente)		(No hay equivalente)	
(No hay recomendación equivalente)	OBJETIVO ESPECÍFICO 3.3			Fomentar la inclusión de la perspectiva de derechos humanos en la política exterior mexicana.	OBJETIVO ESPECÍFICO 4.3			Fortalecer la política exterior en materia de derechos humanos.	
(No hay recomendación equivalente)		Línea Estratégica 3.3.2		Ampliar la influencia de México en los foros multilaterales de derechos humanos para incidir en la agenda internacional y elevar los estándares de protección y respeto de los derechos humanos.		Estrategia 4.3.1		Mantener una política activa de diálogo y promoción en los foros internacionales de derechos humanos.	

Comparativo PNDH's								
Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México	PNDH 2004				PNDH 2008			
31. Apoyar y promover la creación de un grupo de expertos de diversos centros de educación superior, organizaciones sociales y civiles y sector privado, que con el apoyo del sistema de Naciones Unidas en México elabore anualmente un informe independiente sobre el estado de la nación. El informe debería contener una evaluación de la situación de los temas incluidos en este Diagnóstico, así como una revisión de las tendencias de largo plazo en cada uno de dichos temas. El grupo será responsable, asimismo, de elaborar el Índice Nacional de Cumplimiento de los Derechos Humanos en México, a niveles federal y estatal.		Línea Estratégica 3.1.4	Línea de Acción General	Fomentar la colaboración de la sociedad civil en la elaboración de los informes, en el marco de los trabajos de la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos.		Estrategia 4.3.1	(SRE)	Establecer espacios con la sociedad civil, para la elaboración del informe de México al mecanismo de examen periódico universal.
		Línea Estratégica 3.1.4	Línea de Acción General	Difundir los informes y los comentarios finales que sobre ellos emitan los mecanismos internacionales.			(SRE)	Difundir el informe con las recomendaciones y/o observaciones que el mecanismo de examen periódico universal formule a nuestro país.
(No hay recomendación equivalente)		Línea Estratégica 3.1.2		Cooperar con los mecanismos y organismos internacionales de protección de los derechos humanos.		Estrategia 4.3.2		Fomentar la cooperación con otros países u organismos internacionales en materia de derechos humanos para incidir en la agenda internacional y elevar los estándares de protección y respeto de los derechos humanos.
(No hay recomendación equivalente)		Línea Estratégica 3.3.3		Fomentar la cooperación con otros países u organismos internacionales en materia de derechos humanos.				
31. Apoyar y promover la creación de un grupo de expertos de diversos centros de educación superior, organizaciones sociales y civiles y sector privado, que con el apoyo del sistema de Naciones Unidas en México elabore anualmente un informe independiente sobre el estado de la nación. El informe debería contener una evaluación de la situación de los temas incluidos en este Diagnóstico, así como una revisión de las tendencias de largo plazo en cada uno de dichos temas. El grupo será responsable, asimismo, de elaborar el Índice Nacional de Cumplimiento de los Derechos Humanos en México, a niveles federal y estatal.		Línea Estratégica 3.1.4	(Línea Estratégica)	Cumplir con la obligación de presentar informes sobre la situación de los derechos humanos en México ante organismos internacionales, coordinando esfuerzos para la recopilación de la información entre las diferentes dependencias de la Administración Pública Federal.		Estrategia 4.3.2	(CPGMDH, SRE)	Elaborar y presentar informes sobre la situación de los derechos humanos en México ante organismos internacionales con la colaboración de los Poderes de la Unión, los tres niveles de gobierno y la sociedad civil.

Bibliografía

Abregú Martín, Christian Curtis Compiladores. *La Aplicación de los Tratados Sobre Derechos Humanos por los Tribunales Locales*. Centro de Estudios Legales y Sociales. CELS. Buenos Aires, Argentina. Octubre de 1997.

Aguayo Quezada Sergio. “*Auge y Perspectivas de los Derechos Humanos en México*”, en Rubio y Fernández, 1995.

Aguilar Villanueva, Luis F. *El Estudio de las Políticas Públicas*. Edit. Miguel Ángel Porrúa. México. 2000. México.

Aguilar Villanueva, Luis F. *Marco de Análisis de las Políticas Públicas*.

Anteproyecto del *Programa Nacional de Derechos Humanos*. 25 de Abril de 2008.

Bazúa, Fernando y Giovanna Valenti. “*Políticas Públicas y Desarrollo*”, en Políticas Públicas y Desarrollo Municipal. Carlos E. Massé y Eduardo Andrés Sandoval (Coordinadores.), México: El Colegio Mexiquense y Universidad Autónoma del Estado de México. 1995.

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, CDHDF. *Sistemas y Mecanismos de Protección a los Derechos Humanos en México*. Guía de Estudio y Antología de Lecturas. Programa de Capacitación y Formación Profesional en Derechos Humanos, Fase de Formación Básica II. Curso I. México D.F. 2007

Comité Coordinador de Seguimiento y Evaluación, *Primer Informe de Evaluación del Programa Nacional de Derechos Humanos, 2004-2006*. México, noviembre 2006.

Del Castillo, Gloria, Irma Méndez de Hoyos. *Introducción a la Teoría de las Políticas Públicas. Guía de Estudio para la Especialidad de Políticas Públicas*. 2007. FLACSO-Sede México.

Estévez Ariadna, Guía de Estudio de la Materia: *Protección Nacional de los Derechos Humanos*. Maestría en Derechos Humanos y Democracia 2006-2008. Flacso. México, D.F.

Faúdez Ledesma Héctor. *“El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Aspectos Institucionales y Procesales”*. San José, C.R. Tercera Edición. 2004.

Fix Zamudio, Héctor. *“El Derecho Internacional de los Derechos Humanos en las Constituciones Latinoamericanas y en la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Revista Latinoamericana de Derecho”*. Año I Núm. 1 Enero Junio de 2004.

Gómez Robledo Verduzco Alonso, *“Temas Selectos de Derecho Internacional”*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1999.

Incalcaterra Amérigo, Representante en México de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, intervención en el Seminario *“Retos y Desafíos del Programa Nacional de Derechos Humanos” “Elaboración de políticas públicas para la promoción y defensa de los Derechos Humanos en México”*. Secretaría de Gobernación, SEGOB, 23 de agosto de 2007.

Incede Social, Católicas por el Derecho a Decidir, Centro Nacional de Comunicación Social A.C. Cencos, Centro DH Fray Francisco de Vitoria, Sin Fronteras. Documento de Trabajo para Análisis del Programa Nacional de Derechos Humanos. Febrero de 2007.

International Conference on Systematic Work for Human Rights Implementation, Background Paper. Ministry of Integration and Gender Equality Sweden. 24 October 2008

Jiménez Benítez, Willian Guillermo. *El Enfoque de los Derechos Humanos y las Políticas Públicas*. Universidad de Sergio Arboleda. Bogotá, Colombia. 2007.

Jusidman Clara. Entrevista de Joana Felix . *Incede Social: la evaluación de los Derechos Humanos en México, un largo y complejo camino por andar*. Fecha de redacción de la ficha : 6 de agosto de 2008. (Última revisión 21 de abril de 2009 <http://www.institut-gouvernance.org/flag/es/entretien/fiche-entretien-61.html>).

Knoepfel, Peter; CCorinne Laure; Frédéric Varóné. *Análisis y Conducción de las Políticas Públicas*. Traducción: Miriam Hinojosa. Universidad de Monterrey. Institute D’Hautes Études En Administration Publique, 1989.

Martín Claudia, Diego Rodríguez Pinzón, José A. Guevara. Compiladores. Martín, C., Rodríguez Pinzón, D., & Guevara, J. A. (2004). *“Derecho Internacional de los Derechos*

Humanos". México, México: Universidad Iberoamericana. Washington D. C. College of Law. Distribución Fontarama. 1ª Edición 2004.

Organización de las Naciones Unidas, Declaración y Programa de Acción de Viena, adoptado el 25 de junio de 1993. A/CONF.157/23, 12 de julio de 1993.

Negrin Alejandro. *Una Política exterior de Derechos Humanos para la Democracia. "Los Derechos Humanos en México"*. Revista El Cotidiano. Número 150. UAM-A, Cencos, Editorial Eón. México D.F. Julio 2008.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Handbook on National Human Rights Plans of Action*, Professional Training Series No. 10, Nueva Cork y Ginebra, 29 de agosto, 2002.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Diagnóstico Sobre la Situación de Derechos Humanos en México*. México. 2003.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Intervención de la Alta Comisionada, Louise Arbour, durante la firma del Acuerdo entre México y su oficina en los Pinos. Ciudad de México, 6 de febrero de 2008.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Análisis del Programa Nacional de Derechos Humanos (2008 – 2012), septiembre de 2008.

Organización de los Estados Americanos, Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sentencia de 29 de julio de 1988.

Periódico Reforma. 28 de mayo de 2008. Carta enviada el 24 de marzo pasado a Louise Arbour, Alta Comisionada de la ONU de Derechos Humanos por el Pdte. de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, José Luis Soberanes.

Propuesta de Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos. Elaborada por las organizaciones de la sociedad civil y por académicos y académicas especialistas en derechos humanos. México Febrero 2008.

Rabotnikof, Nora. *El Espacio Público: Caracterizaciones y Expectativas*. México. UNAM. 1996.

Ramírez Salazar, Darío. Entrevista realizada en Octubre de 2009.

Secretaría de Gobernación, Segob. Programa Nacional de Derechos Humanos, 2004. México.

Secretaría de Gobernación, Segundo Informe de Ejecución del Programa Nacional de Derechos Humanos 2006. Noviembre 2006.

Secretaría de Gobernación, Subsecretaría de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos, Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos. *Libro Blanco, Programa Nacional de Derechos Humanos*. 2006.

Secretaría de Gobernación, *Programa Nacional de Derechos Humanos, 2008-2012*. Diario Oficial de la Federación, 29 de agosto de 2008, México.

Secretaría de Gobernación, Acuerdo por el cual la Unidad de Promoción y Defensa de los Derechos Humanos será la responsable de llevar a cabo la verificación periódica del avance del Programa Nacional de Derechos 2008-2012, de los resultados de su ejecución, así como su incidencia en la consecución de los objetivos de Plan Nacional de Desarrollo 2008-2012, DOF 29 de agosto de 2008.

Uprimmy, Rodrigo. *La Dialéctica de los Derechos Humanos en Colombia*. Fundación Universitaria Autónoma de Colombia, Fundación Universitaria Autónoma de Colombia. Editorial Margabby, 1992.

Villareal Eduardo. Guía de Estudios de la Materia: *"Análisis y Evaluación de Política Pública"*. Maestría en Derechos Humanos y Democracia. 2006-2008. Flacso. México D.F.

Acrónimos

ACT.- Acuerdo de Cooperación Técnica

APF.- Administración Pública Federal

CIDH.- Comisión Interamericano de Derechos Humanos

CoIDH.- Corte Interamericana de Derechos Humanos

CONAPRED.- Consejo Nacional para Prevenir y Erradicar la Discriminación

DESC.- Derechos Económicos, Sociales y Culturales

EPU.- Examen Periódico Universal

OACNUDH.- Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

OCS.- Organizaciones Civiles

ONU.- Organización de las Naciones Unidas

PND.- Plan Nacional de Desarrollo

PNUD.- Programa para las Naciones Unidas del Desarrollo

PNDH.- Programa Nacional de Derechos Humanos

SEGOB.- Secretaría de Gobernación

SRE.- Secretaría de Relaciones Exteriores

Notas

¹ http://www.unhchr.ch/html/menu2/plan_action.htm. Revisado 4 de enero de 2009.

² Australia, Bolivia, Brasil, Ecuador, República Democrática del Congo, Indonesia, Latvia, Lituania, México, Malawi, Moldova; Mongolia, Noruega, Filipinas, Sudafrica, Suiza, Venezuela.

³ Una síntesis del Programa aparece en Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights 2002: 34-35. La versión completa del Programa puede consultarse en <http://www.unhchr.ch/html/menu2/mexico.htm>. última revisión el abril de de 2009.

⁴ <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx>. Última revisión: 4 marzo 2009.

⁵ La sociedad civil entendida según Cohen y Arato, es: una estructura institucional de un mundo de la vida moderno estabilizado por los derechos fundamentales, que incluiría dentro del campo de las esferas de lo público y lo privado.

⁶ Aguilar plantea: “Al abrirse los años ochenta, la insolvencia fiscal del estado mexicano, el detonador del colapso económico, fue socialmente interpretado como desenlace y síntoma de una profunda patología: un gobierno interventor que llegó a imaginarse sin límites de poder y sin límites de recursos. Por ello, ocurrió la insurgencia social, reclamando controles democráticos y asignación eficiente de recursos públicos (...). La raíz de las decisiones equivocadas del gobierno y su incapacidad para aprender de sus errores se hallaba en la estructura autoritaria del sistema político-administrativo, impotente, incontenible, sin el contrapeso de las libertades económicas (redimensionamiento) y políticas (democracia) de los ciudadanos.

⁷ Se ubican con fases de las políticas públicas, por los diversos autores: problema, definición del problema, identificación de alternativas, respuestas o soluciones, evaluación de opciones, opción de política, implementación y evaluación.

⁸ Véase la Declaración y Programa de Acción de Viena, adoptada el 25 de junio de 1993.

⁹ El Preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas indica que los Estados firmantes “...reafirman la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana...”; en el artículo 1 encontramos que uno de los propósitos de las Naciones Unidas es promover la cooperación internacional en el desarrollo y estímulo del respeto de los derechos humanos. Incluso órganos de la ONU cuya función principal no es la protección de los derechos humanos, los han protegido de forma indirecta, como lo hizo la Corte Internacional de Justicia al resolver los casos sobre la aplicación de la “Convención de Viena sobre Relaciones Consulares” o el relativo a la aplicación de la “Convención para prevenir y erradicar el crimen de Genocidio”.

¹⁰ Martín Claudia, Diego Rodríguez Pinzón, José A. Guevara, plantean que “El derecho internacional de los derechos humanos no debe confundirse necesariamente con el derecho a los tratados. Como en todo derecho de las gentes, los tratados no son la única fuente de derecho internacional de los derechos humanos. Sin perjuicio de la importancia de las fuentes convencionales, los instrumentos de este tipo no agotan el derecho internacional de los derechos humanos; con tratados y sin ellos, un Estado se encuentra obligado a respetar los derechos humanos”.

¹¹ Las fuentes del derecho internacional han sido definidas en el estatuto de la Corte Internacional de Justicia, el cual establece un orden de consulta natural o lógico entre las distintas fuentes de interpretación. Artículo 38 1. La Corte, cuya función es decidir conforme al derecho internacional las controversias que le sean sometidas, deberá aplicar: a. las convenciones internacionales, sean generales o particulares, que establecen reglas expresamente reconocidas por los Estados litigantes; b. la costumbre internacional como prueba

de una práctica generalmente aceptada como derecho; c. los principios generales de derecho reconocidos por las naciones civilizadas; d. las decisiones judiciales y las doctrinas de los publicistas de mayor competencia de las distintas naciones, como medio auxiliar para la determinación de las reglas de derecho. El artículo 38 del estatuto, define la costumbre internacional como “prueba de una práctica generalmente aceptada como Derecho”. Esta definición nos advierte que la costumbre es una forma espontánea de creación del derecho que surge gracias a una práctica seguida por los Estados de forma uniforme y que, con el paso del tiempo, acaba consolidándose como derecho.

¹² El *ius cogens* o Derecho Imperativo plasmado en el artículo 53 de la Convención de Viena, se refiere al *ius cogens* desde la perspectiva de la relación entre el Estado y la norma misma, destacándose una característica específica de este derecho, su carácter inderogable. De ahí que el *ius cogens* no pueda ser derogado salvo por normas que tengan el mismo carácter, reconocidas como tales por la comunidad internacional en su conjunto, y de ahí que no se admita en el caso del derecho internacional imperativo el argumento de la objeción persistente para sustraerse a la aplicación de la norma.

¹³ El *corpus juris* de los derechos humanos está conformado por instrumentos regionales y universales —tratados y normas no vinculantes—, que deben interpretarse y aplicarse en forma coherente y armoniosa. Al respecto la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su Opinión Consultiva Núm. 18, manifestó: “El corpus juris del Derecho Internacional de los Derechos Humanos está formado por un conjunto de instrumentos internacionales de contenido y efectos jurídicos variados (tratados, convenios, resoluciones y declaraciones)”.

¹⁴ El derecho internacional de los derechos humanos sanciona a los Estados por todos aquellos actos u omisiones que impliquen violaciones a los derechos humanos consagrados en los Tratados Internacionales, mientras que el Derecho Penal Internacional sanciona a los individuos responsables de diversos actos, que pueden implicar también graves violaciones a los derechos humanos como el delito de genocidio o la desaparición forzada de personas.

¹⁵ Existen otras obligaciones específicas para los Estados, entre éstas se pueden destacar: a) La obligación de garantizar el pleno y libre ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en los tratados sin discriminación alguna; b) el deber del Estado de prevenir, investigar y sancionar las violaciones de los derechos humanos; y c) el deber del Estado de reparar las violaciones cuando no sea posible restaurar el derecho violado.

¹⁶ El Derecho Internacional de los Derechos Humanos ha desarrollado hasta ahora con dos tipos de Sistemas de Protección, el Sistema Universal y los Sistemas Regionales: el Europeo, el Interamericano y el Africano.

¹⁷ Gómez Robledo Verduzco Alonso, *Temas Selectos de Derecho Internacional*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1999, pp. 73. El llamado Grupo de Contadora ha sido uno de los esfuerzos colectivos de solución de controversias interesantes de las últimas décadas en América Latina. Fue creado en enero de 1983 para apoyar al restablecimiento de la paz en Centroamérica, por Colombia, Panamá, Venezuela y México. En 1984 culminó un plan de paz y cooperación que fue entregado al Secretario General de la ONU el 25 de septiembre de 1984. El 30 de septiembre de 1984, 21 Estados acordaron dar su apoyo a ese Plan, entre ellos los de la entonces Comunidad Europea, los del propio Grupo de Contadora y 5 naciones de América Central. También se abrió a firma un protocolo adicional para todos aquellos países que desearan contribuir a la paz y a la cooperación en América Central. El intento no fructificó. En 1986 el Grupo de Contadora creó el Grupo de Apoyo integrado por Argentina, Brasil, Perú y Uruguay. Los 8 estados suscribieron una “Acta para la paz, la seguridad y la democracia en América Central” que reactivó las negociaciones entre los países centroamericanos que, por su parte, terminaron firmando el 7 de agosto de 1987 un Plan de Paz.

¹⁸ Los instrumentos suscritos por México son: El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) y Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966); la

Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos Políticos de la Mujer (1952); Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Políticos de la Mujer (1948); Convención sobre asilo Territorial (1954); Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969); Convención sobre todas las formas de Discriminación contra la Mujer (1979). La llamada Carta Internacional de los Derechos Humanos está formada por la Declaración Universal de los Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y sus dos Protocolos Facultativos. Los países en desarrollo sostienen que la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo es también parte de la Carta. Se le llama Carta Internacional de los Derechos Humanos porque el mandato de la Asamblea General a la Comisión de Derechos Humanos en 1946 para elaborar un instrumento básico de derechos y libertades del hombre (Res 43 I) hablaba de una Carta. Igualmente, la "idea de promulgar una carta internacional de derechos" se halla implícita en la Carta de Naciones Unidas".

¹⁹ Las visitas fueron de relatores temáticos fueron: el Relator especial sobre Tortura (1997); la Relatora especial de venta de niños y prostitución infantil (1998); la Relatora especial de desechos tóxicos (1998); la Relatora de Ejecuciones sumarias, o ejecuciones extrajudiciales (1999); la Presidencia del Grupo de Trabajo de Poblaciones Indígenas (2000). En la visita a México se firmó un memorándum de intención para elaborar un Programa de Cooperación Técnica, antecedente indispensable para el Programa Nacional de Derechos Humanos.

²⁰ En el periodo 2000-2006 hubieron 14 visitas de órganos internacionales de derechos humanos. Se ratificaron 13 instrumentos jurídicos en la materia. Los trabajos de la Oficina de Alto Comisionado en México tuvieron un doble resultado de gran trascendencia: el Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México (2003) y el Programa Nacional de Derechos Humanos.

²¹ Según Sergio Aguayo, una explicación a la falta del término derechos humanos, podría ser que por aquellos años, los derechos humanos se asociaban a la política exterior de Estados Unidos (James Carter fue presidente entre 1976 y 1980 e intentó armar la política exterior de su país con base en la defensa de los derechos humanos). Lógicamente, aquel mexicano que defendiera estos derechos era descalificado, puesto que se le consideraba un instrumento de la potencia del norte que buscaba cómo intervenir en nuestros asuntos internos. (p.474)

²² El pasado 10 de febrero de 2009, el Estado mexicano estuvo ante la ONU para la aplicación el exámen periódico universal (EPU), de dicha Evaluación emanaron 98 recomendaciones en diversas materias en las que destacan temas como: violencia contra las mujeres, asesinatos a periodistas, militarización, tortura, concentración de medios de comunicación, entre otros.

²³ Según Propuesta de reforma constitucional en materia de derechos humanos, elaborada por las organizaciones de la Sociedad Civil y por académicas y académicos: Un número importante de países se ha sumado a esta experiencia, debido a que en los últimos 50 años han realizado procesos de reforma constitucional integral o, han adoptado nuevas constituciones como un derivado del proceso de transición política. Es el caso, por citar algunos ejemplos, de las llamadas Constituciones de postguerra, como la italiana de 1947, la alemana de 1949 o la francesa de 1958. También ha sido el caso de las constituciones que han surgido como resultado de la transición de regímenes autoritarios a sistemas de gobierno democráticos; en este segundo supuesto encontramos, entre otras, a la Constitución portuguesa de 1976 y a la Constitución española de 1978. De manera más reciente algunos países de Europa del Este han adoptado nuevas constituciones tras la caída del bloque comunista, mientras que son muchos los países americanos que recientemente han reformado por completo sus constituciones o han emitido nuevos textos constitucionales, tal es el caso de las Constituciones de Canadá (1982), de Brasil (1988), de Guatemala (1985), de Colombia (1991), de Perú (1993), de Ecuador (1998) y de Venezuela (1999). En la mayoría de las leyes fundamentales referidas se ha establecido un catálogo de derechos humanos en sintonía con los instrumentos internacionales y regionales en

la materia.

²⁴ La decisión de la SCJN por mayoría de 6 votos contra 5, al conocer de 14 amparos en revisión relativos a la contravención de ciertas normas con tratados comerciales internacionales. El criterio interpreta el contenido del artículo 133 constitucional, conforme al cual: “Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República con aprobación del Senado, serán Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los estados”.

²⁵ TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión “serán la Ley Suprema de toda la Unión” parece indicar que no sólo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión, y de que los tratados deben estar de acuerdo con la Ley Fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema. El problema respecto de la jerarquía de las demás normas del sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de “leyes constitucionales”, y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el Presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas [...] No se pierde de vista que en su anterior conformación, este Máximo Tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27, de rubro: “LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA.”; sin embargo, este Tribunal Pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal.”. SCJN, Novena Época, Tesis aislada, Constitucional. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. X, Noviembre de 1999, Tesis: P. LXXVII/99. Pág. 46

²⁶ El 23 de abril el Pleno de la Cámara de Diputados aprobó el proyecto de decreto que modifica la denominación del Capítulo I y reforma los artículos 1º, 11, 33, 89 y 102, apartado B de la Constitución Política en materia de derechos humanos.. Dicha iniciativa no refleja las demandas de organizaciones de la sociedad civil, que no incorporan en forma alguna, ni las preocupaciones ni las recomendaciones expuestas durante la presentación del EPU, las que en su totalidad ya habían sido ya abordadas en recomendaciones de Comités y Relatores Especiales de Naciones

Unidas. Dicha iniciativa ha quedado en la lista de iniciativas pendientes del Senado de la República.

²⁷ Por Acuerdo Presidencial del 17 de octubre de 1997, se creó la Comisión Intersecretarial para la Atención de los Compromisos Internacionales de México en Materia de Derechos Humanos, con la finalidad de coordinar las posiciones de las diferentes dependencias de la Administración Pública Federal, para dar cumplimiento, en tiempo y forma, a los compromisos ante el exterior en materia de derechos humanos.

El día 12 de junio de 2001, se reinstaló la Comisión, refrendando el firme compromiso del Presidente Vicente Fox y de su gobierno con el respeto a los derechos humanos, indicando que lograr su vigencia es indispensable en el proceso de reforma del Estado.

²⁸ Véase Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, UN DocA/CONF:39/27 (1969), 1155 UNTS 331. Viena 23 de mayo de 1969, entro en igor el 27 de enero de 1980.

²⁹ CONFERENCIA MUNDIAL DE DERECHOS HUMANOS. Viena, 14 a 25 de junio de 1993. DECLARACION Y PROGRAMA DE ACCION DE VIENA (...) **E. Aplicación y métodos de vigilancia** 83. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos insta a los gobiernos a que incorporen en su legislación nacional las normas contenidas en los instrumentos internacionales de derechos humanos y a que refuercen los órganos de la sociedad, las estructuras y las instituciones nacionales que desempeñan una función en la promoción y salvaguardia de los derechos humanos. 84. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos recomienda que se refuercen las actividades y los programas de las Naciones Unidas destinados a responder a las solicitudes de asistencia de los Estados que deseen crear o fortalecer sus propias instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos. 85. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos alienta asimismo a que se intensifique la cooperación entre las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos, en particular a través del intercambio de información y de experiencias, así como la cooperación con las organizaciones regionales y las Naciones Unidas(...)

³⁰ Durante el sexenio de Zedillo visitaron al país: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (1996); el Relator Especial de Naciones Unidas sobre Tortura (1997); la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre prostitución infantil (1997); la Presidenta del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas de la Subcomisión de Promoción y Protección a los Derechos Humanos (1998); la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre Ejecuciones Extrajudiciales (1999) y la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos(1999). Los informes de estas visitas se hicieron públicos a partir de 1998.

³¹ Integrado por: Academia Mexicana de Derechos Humanos (AMDH), Acción de los Cristianos para la Abolición de la Tortura (ACAT), Amnistía Internacional Sección México, Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas (FRAYBA), Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro, Centro de Estudios Fronterizos y de Promoción de Derechos Humanos (CEFPROD HAC), Centro Nacional de Comunicación Social (CENCOS), Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH), Franciscans International México (FI), Programa de Derechos Humanos de la Universidad Iberoamericana (UIA), y la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos "Todos los Derechos para Todos y Todas".

³² Ratificado por el Senado el 3 de septiembre y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 2003.

³³ El diagnóstico de derechos humanos del Distrito Federal, fue presentado en 2008. El proceso de elaboración estuvo a cargo de un Comité Coordinador integrado por las instancias que, y fue resultado de un ejercicio de participación, interlocución y consenso entre instituciones

académicas, organizaciones de la sociedad civil e instancias públicas del Distrito Federal. Puede consultar la versión completa del Diagnóstico en la siguiente página web: <http://www.derechoshumanosdf.org.mx>

³⁴ Existe un debate sobre los presupuestos con enfoque a derechos humanos, al respecto Fundar, Centro de Análisis plante “la determinación de un gobierno para actuar de acuerdo a sus obligaciones de derechos humanos debe incorporarse a las políticas nacionales (y locales); los presupuestos públicos, a su vez, deben reflejar estas políticas. En otras palabras, los gobiernos deben destinar los recursos al cumplimiento de sus promesas. Aquellos interesados en determinar si un gobierno está cumpliendo con sus obligaciones en materia de derechos humanos, deben entonces considerar el análisis del ingreso gubernamental, la asignación de los recursos y los gastos reflejados en su presupuesto”

³⁵ **FRANCISCO JAVIER RAMÍREZ ACUÑA**, Secretario de Gobernación, con fundamento en los artículos 1º y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 27, fracciones XII, XIII y XXXII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 12, 22 y 26 de la Ley de Planeación; 1º, 2º Apartado B, fracción XIII, 3º, y 21 fracciones I, IV, V, VII y X del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación; y Estrategia 12.2 del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 ACUERDO por el que se instruye al Titular de la Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos para coordinar los trabajos de la elaboración del anteproyecto Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012, responsabilidad del Ejecutivo Federal a través de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como en la integración y coordinación de grupos de trabajo conformados por la sociedad civil y/o especialistas, en su caso, para la realización de esta tarea. Primero.- Se instruye al Titular de la Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos, para que auxilie al Secretario del Despacho, en la coordinación y elaboración del anteproyecto del Programa Nacional de Derechos Humanos 2008- 2012 que, en su caso, se someterá a la consideración del titular del Ejecutivo Federal. Segundo.- La Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos, auxiliará al Secretario en la integración y coordinación de los grupos de trabajo necesarios conformados por la sociedad civil y/o especialistas, que se requieran para llevar a cabo la tarea referida en el punto de Acuerdo que antecede. Tercero.- El presente acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, debiendo difundirse, además, a través del portal electrónico de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación. México, D.F., a 28 de septiembre del 2007. El Secretario de Gobernación Francisco Javier Ramírez Acuña- Rúbrica.

³⁶ Intervención de la Alta Comisionada de la ONU para los Derechos Humanos, Louise Arbour, durante la firma del Acuerdo entre México y su oficina en los Pinos. Ciudad de México, 6 de febrero de 2008.

³⁷ Durante el mandato del Presidente Calderón el gobierno de México recibió diversas visitas de órganos regionales y universales de derechos humanos en 6 ocasiones. Entre el 2007 y marzo de 2008. De ellas 2 visitas oficiales del Presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, del 11 al 13 de abril y del 7 al 10 de agosto de 2007; así como la visita oficial de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de la ONU, Louise Arbour, en febrero de 2008. Este diálogo se ha extendido también a la sociedad civil. En agosto del 2007, la Secretaria General de Amnistía Internacional, en visita a México, se entrevistó con el Presidente de la República. Así como se han ratificado también instrumentos como Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y su Protocolo Facultativo en el 2007 y la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas en 2008.

³⁸ Reunión de la CPGMDH celebrada el 9 de diciembre de 2008, en la Secretaría de Gobernación.

³⁹ Según un estudio interno de la CDHDF existen 608 instancias especializadas.

⁴⁰ Es importante destacar que en el caso del Distrito Federal se ha desarrollado Diagnóstico y en este momento se encuentra en construcción un Programa para la capital de la ciudad; si bien cuenta con un marco diferente a las otras entidades federativas dada su particularidad ha sido un proceso interesante de construcción tanto para las autoridades en sus diferentes niveles, así como otras contrapartes como organizaciones civiles, OACNUDH y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Lo interesante es la posibilidad de su implementación en esta entidad.

⁴¹ El objetivo 12 del Plan Nacional de Desarrollo 2007–2012 establece que el Gobierno mexicano buscará “asegurar el respeto irrestricto a los derechos humanos y pugnar por su promoción y defensa” a través de las siguientes líneas estratégicas: la actualización del marco normativo en la materia, el establecimiento de un Programa Nacional de Derechos Humanos, la necesidad de dar prioridad a grupos vulnerables para prevenir violaciones a sus derechos humanos y, finalmente, promover campañas para difundir el alcance de los derechos humanos.

⁴² Bajo el punto de vista de Laura Elisa Pérez destaca que “el trabajo conceptual que sustenta al PNDH 2004 proviene de un análisis de fondo y completo realizado por académicos y sociedad civil que estuvieron involucrados en su generación. En el caso del PNDH 2008 aunque el anteproyecto incluía un primer acercamiento conceptual y señalaba la necesidad de incluir el marco jurídico internacional y nacional completo, ninguna de estas secciones se incluyeron en el programa publicado bajo el argumento de ajustarlo a los lineamientos de la SHCP establecidos para “programas ejecutivos”, que fue la modalidad adoptada por el gobierno calderonista para cumplir con sus obligaciones derivadas de la Ley de Planeación”.

⁴³ Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2009, el siguiente artículo para impulsar las acciones del PNDH: Art.59. Para la ejecución de las líneas de acción establecidas en el Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012, cada dependencia competente deberá realizar las actividades pertinentes para implementar las líneas de acción establecidas en dicho programa. Los avances se reportarán trimestralmente a la Cámara de Diputados indicando los objetivos cumplidos por cada dependencia competente.