SEGUNDA SECCION

SECRETARIA DE GOBERNACION

DECRETO por el que se aprueba el Programa Nacional de Derechos Humanos.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

VICENTE FOX QUESADA, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 89, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con fundamento en los artículos 9, 16, 22, 26, 28, 29 y 32 de la Ley de Planeación; 9, 27 y 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y

CONSIDERANDO:

Que el respeto y protección de los derechos humanos es responsabilidad del Estado mexicano y se materializa en las funciones a cargo de las autoridades de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las Delegaciones del Distrito Federal, en sus respectivos ámbitos de competencia, con el fin de proveer las acciones necesarias para garantizar que todas las personas puedan disfrutar de los bienes y libertades necesarios para una vida digna;

Que el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, establece como una estrategia entre sus objetivos rectores el poner especial énfasis en el respeto a los derechos humanos y en la vigencia de las garantías individuales, como valores supremos de la actividad política; así la Administración Pública Federal cuidará de prevenir la comisión de actos que vulneren los derechos humanos;

Que con el objeto de fortalecer la promoción y defensa de los derechos humanos como tarea fundamental en el contexto de consolidación del sistema democrático mexicano, se determina la creación de un Programa especial en esta materia;

Que la promoción y protección de los derechos humanos es una cuestión prioritaria para la comunidad internacional, y que desde el 25 de junio de 1993 el Estado mexicano como parte integrante de la Organización de las Naciones Unidas, firmó la Declaración de Viena donde se compromete llevar a cabo mecanismos de protección de los derechos humanos, a fin de potenciar y promover una observancia más cabal de esos derechos, en forma justa y equilibrada;

Que es responsabilidad del Gobierno federal cumplir los compromisos internacionales asumidos por el Estado mexicano, para lo cual, en abril del 2002, el Ejecutivo Federal firmó la segunda fase del Acuerdo de Cooperación Técnica con la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, cuyo objetivo consistió en la elaboración del Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en los Estados Unidos Mexicanos y que constituye el insumo fundamental para la creación del Programa Nacional de Derechos Humanos;

Que corresponde a la Secretaría de Gobernación vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del país, especialmente en lo que se refiere a las garantías individuales y dictar las medidas administrativas necesarias para tal efecto, así como promover, coordinar, orientar y dar seguimiento a los trabajos y tareas de promoción y defensa de los derechos humanos que lleven a cabo las

dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, lo anterior de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación;

Que como resultado de la consulta ciudadana y recogiendo las aportaciones que en su momento formularon los diversos sectores de la sociedad, la Secretaría de Gobernación, en el marco de la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos, coordinó la elaboración del Programa Nacional de Derechos humanos, que contiene los objetivos, la misión, la visión, las estrategias y las líneas de acción, que orientarán el quehacer en el respeto y protección de los derechos humanos;

Que la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos, en sesión celebrada el 7 de diciembre de 2004, aprobó el Programa Nacional de Derechos Humanos, y

Que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ha sometido el referido Programa Especial a la consideración y en su caso aprobación del Ejecutivo a mi cargo, por lo que he tenido a bien expedir el siguiente

DECRETO:

ARTICULO PRIMERO.- Se aprueba el Programa Nacional de Derechos Humanos como un Programa Especial que tiene por objeto establecer las bases de una política de Estado orientada al respeto, promoción y protección de los Derechos Humanos de todas las personas. El programa establece estrategias para cumplir con los compromisos internacionales adquiridos por los Estados Unidos Mexicanos y responder a las necesidades nacionales en materia de Derechos Humanos. Al mismo tiempo, prevé mecanismos de coordinación entre los poderes de la unión y los tres órdenes de gobierno, y genera espacios de participación para todos los actores sociales.

ARTICULO SEGUNDO.- El Programa Nacional de Derechos Humanos será de observancia obligatoria para las dependencias de la Administración Pública Federal en el ámbito de sus respectivas competencias. La aplicación del citado Programa se hará extensiva a las entidades paraestatales conforme a las disposiciones legales aplicables.

ARTICULO TERCERO.- Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal integrarán en sus anteproyectos de presupuesto de egresos, recursos para el eficaz cumplimiento de los objetivos y metas del Programa materia de este Decreto, en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, y en el marco de la programación del gasto público y de las disposiciones legales y administrativas aplicables. En ese sentido, las dependencias y entidades paraestatales de la Administración Pública Federal se sujetarán a las asignaciones del presupuesto autorizado.

ARTICULO CUARTO.- La Secretaría de Gobernación, en ejercicio de sus funciones y a través de la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos, verificará de manera periódica los resultados de la ejecución del Programa materia de este Decreto, así como su incidencia en la consecución de los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006; además realizará las acciones necesarias para corregir las desviaciones detectadas y, en su caso, propondrá las adecuaciones que procedan al citado Programa, para lo cual presentará un informe anual sobre los avances de éste.

TRANSITORIO:

UNICO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el **Diario Oficial de la Federación**.

Dado en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, al primer día del mes de marzo de dos mil cinco.- **Vicente Fox Quesada**.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, **Santiago Creel Miranda**.- Rúbrica.- El Secretario de Hacienda y Crédito Público, **José Francisco Gil Díaz**.- Rúbrica.

PROGRAMA Nacional de Derechos Humanos.

PROGRAMA NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

INDICE

* Siglas y abreviaturas

1. Estructura y objetivos del Programa

2. Marco legal

- **2.1** Fundamento jurídico para la elaboración del Programa Nacional de Derechos Humanos.
- **2.2** Reconocimiento jurídico de los derechos humanos.

3. Introducción general

- **3.1** Marco conceptual: “Hacia una política de Estado en Derechos Humanos”.
- **3.2** Proceso de elaboración.

4. ¿Dónde estamos?

- **4.1** Aspectos generales.
- **4.2** Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México.
- **4.3** Otras fuentes.
- **4.4** Recomendaciones de mecanismos internacionales de protección de derechos humanos.

5. ¿A dónde queremos llegar?

- **5.1** Misión.
- **5.2** Visión.

6. ¿Cómo vamos a lograrlo?

Objetivo General 1. Establecer una política de Estado en materia de derechos humanos que asegure el respeto, protección, promoción y garantía de los mismos.

Objetivos 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 existan y los que se contraigan en un futuro.

Objetivo específico 1.2 Promover la protección de los derechos humanos en los procesos judiciales.

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 1.4. 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 general 2. Crear una cultura de respeto, protección y promoción de los derechos humanos.

Objetivo específico. 2.1. Difundir, entre la población, el contenido y alcance de los derechos humanos así como sus mecanismos de protección nacionales e internacionales.

Objetivo específico. 2.2 Promover el respeto, ejercicio y aplicación de los derechos humanos mediante la educación.

Objetivo general 3. Promover el cumplimiento de las obligaciones internacionales del estado mexicano en materia de derechos humanos.

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 3.2 Promover ante los tres órdenes de gobierno y los Poderes de la Unión las obligaciones internacionales del Estado Mexicano.

Objetivo específico 3.3. Fomentar la inclusión de la perspectiva de derechos humanos en la política exterior mexicana.

Objetivo general 4. Promover la participación corresponsable de la sociedad civil en la construcción de una política de Estado en materia de derechos humanos.

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. 4.2. Fortalecer las capacidades de autogestión de la sociedad civil organizada.

7. ¿Cómo vamos a medirlo?

7.1 Introducción.

7.2 Indicadores.

7.2.1 Metodología para la elaboración de indicadores generales del PNDH.

7.2.2 Cuadro de indicadores.

7.3 Mecanismo de seguimiento y evaluación.

*** Siglas y abreviaturas**

ACNUR Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

ACT Acuerdo de Cooperación Técnica

APF Administración Pública Federal

ASERCA Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria

CENAPRED Centro Nacional de Prevención de Desastres

CENSIDA Centro Nacional para la Prevención y el Control del VIH/SIDA

CIDH Comisión Interamericana de Derechos Humanos

CPGMDH Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos

COMAR Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados

CONAMED Comisión Nacional de Arbitraje Médico

CONAFOVI Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda

CNDH Comisión Nacional de los Derechos Humanos

CDI Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas

CONAPO Consejo Nacional de Población

CONASIDA Consejo Nacional para la Prevención y Control del VIH/SIDA

CONAPRED Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación

CPEUM Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

CEDAW Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer

CRC Convención sobre los Derechos del Niño

CORTEIDH Corte Interamericana de Derechos Humanos

CIREFCA Principios y Criterios para la Protección y Asistencia a los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos en América Latina.

DIAGNOSTICO Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México.

DESCA Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales

DH Derechos Humanos

DIF Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia

DOF Diario Oficial de la Federación

DGAIR Dirección General de Acreditación, Incorporación y Revalidación

FEDERACION DE OPDH Federación de Organismos Públicos de Derechos Humanos

FONDEN Fondo Nacional de Desastres Naturales

IFAI Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

IMSS Instituto Mexicano del Seguro Social

INAPAM Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores

INAP Instituto Nacional de Administración Pública

INAPLEN Instituto Nacional de Adultos en Plenitud

INDESOL Instituto Nacional de Desarrollo Social

INEGI Instituto Nacional de Estadística Geográfica e Informática

IMJUVE Instituto Nacional de la Juventud

INM Instituto Nacional de Migración

INMUJERES Instituto Nacional de las Mujeres

ISSSTE Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

LGP Ley General de Población

NOM Norma Oficial Mexicana

OACNUDH Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

OCDE Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

OEA Organización de Estados Americanos
ORPIS Oficina de Representación para la Promoción e Integración Social para Personas con Discapacidad
OIM Organización Internacional para las Migraciones
OIT Organización Internacional del Trabajo
ONG Organización no Gubernamental
ONU Organización de las Naciones Unidas
ONUSIDA (UNAIDS) Programa Conjunto de las Naciones Unidas dedicado al VIH/SIDA
ONAVIS Organismos Nacionales de Vivienda
OREVIS Organismos Estatales de la Vivienda
OSC Organizaciones de la Sociedad Civil
PEF Presupuesto de Egresos de la Federación
PEMEX Petróleos Mexicanos
PIDESC Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PIDCP Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
PGR Procuraduría General de la República
PND Plan Nacional de Desarrollo
PNDH Programa Nacional de Derechos Humanos
PNUD Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PROMOAGRO Programa de Promoción Comercial y Fomento a las Exportaciones de Productos Agroalimentarios y Pesqueros Mexicanos
PRONADEIG Programa Nacional de Desarrollo de Estadística y de Información Geográfica
PRONAVI Programa Nacional Contra la Violencia de Género
PVV´s Personas que viven con VIH/SIDA
RLGP Reglamento de la Ley General de Población
SAGARPA Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SEDENA Secretaría de la Defensa Nacional SEDESOL Secretaría de Desarrollo Social
SEGOB Secretaría de Gobernación
SEMARNAT Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SENER Secretaría de Energía
SEP Secretaría de Educación Pública
SIDA Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida
SFP Secretaría de la Función Pública
SHCP Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SRA Secretaría de la Reforma Agraria
SRE Secretaría de Relaciones Exteriores
SSA Secretaría de Salud
SSP Secretaría de Seguridad Pública
STPS Secretaría del Trabajo y Previsión Social
UNGASS United Nations General Assembly Special Session
UNICEF Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNIFEM Fondo de Desarrollo de Naciones Unidas para la Mujer
UPDDH Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos
VIH Virus de la Inmunodeficiencia Humana

1. ESTRUCTURA Y OBJETIVOS DEL PROGRAMA

El Programa Nacional de Derechos Humanos ha sido elaborado por el Ejecutivo Federal para establecer las bases de una política de Estado en materia de derechos humanos. En este sentido, aborda la problemática de los derechos humanos con apego a su integralidad, universalidad e interdependencia.

En la elaboración de este Programa, el Ejecutivo reconoce el esfuerzo constante que han realizado las organizaciones de la sociedad civil en sus tareas de impulso al reconocimiento y respeto de los derechos humanos en México, lo que ha sido decisivo para definir los compromisos contenidos en este documento.

Existen otros países[1] que, en respuesta a la Declaración de Viena[2], han puesto en marcha programas nacionales de derechos humanos. Muchos de estos programas se han centrado en acciones de ejecución inmediata que responden a necesidades apremiantes. El Programa de México, busca trascender las coyunturas a través de mecanismos permanentes que aseguren 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.

El Programa Nacional de Derechos Humanos se concibe como una herramienta para introducir, en el quehacer diario del Estado, la perspectiva de derechos humanos. Busca hacer evidente, hacia dentro y hacia fuera del país, que los derechos humanos están presentes en cada acción, en cada decisión, en cada priorización y que, por ello, deben constituir una referencia obligada para los poderes públicos.

Asimismo, plantea reformas estructurales y establece mecanismos que permitirán asegurar, progresivamente, la vigencia de los derechos humanos. En este sentido, no corresponde al Programa detallar todas las acciones por sector o por derecho. Contiene ciertas acciones que, si bien no pretenden ser exhaustivas, representan un esfuerzo por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal por diseñar políticas públicas con perspectiva de derechos humanos.

El presente Programa se ha elaborado después de un proceso prolongado de diagnóstico y consulta, que ha impulsado este Gobierno y posee la convicción de traducirse en un proyecto de referencia para el mediano y largo plazo. Por ello, a lo largo del documento se ha buscado mantener un equilibrio entre las dificultades que enfrentamos como país en esta materia, muchas de ellas heredadas del pasado, y la dimensión de sus metas a alcanzarse con una visión de futuro. Es así que el Programa debe concebirse como un instrumento en constante evolución, lo que se deriva, además, de la naturaleza misma de los derechos humanos.

Bajo las premisas anteriores, el Programa Nacional de Derechos Humanos comienza con la presentación de un marco conceptual sobre lo que se entiende por política de Estado en materia de derechos humanos.

A continuación, para determinar *en dónde estamos*, este programa especial[3] presenta un conjunto de valoraciones sobre la situación de los derechos humanos en México que conforman el diagnóstico nacional.

Posteriormente, se define *a dónde queremos llegar* en el año 2025, presentando la visión del país que queremos alcanzar en este campo.

Enseguida se plantea *cómo vamos a lograrlo*, estableciendo los objetivos generales y los objetivos específicos del programa, y sus correspondientes líneas estratégicas y de acción. Los objetivos generales del Programa son:

> Objetivo General 1. Establecer las bases de una política de Estado en materia de derechos humanos que asegure el respeto, protección, promoción y garantía de los mismos.
>
> Objetivo General. 2. Crear una cultura de respeto, protección y promoción de los derechos humanos.
>
> Objetivo General 3. Promover el cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado mexicano en materia de 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.

Finalmente, se establece *cómo vamos a medirlo* a partir de la formulación de indicadores generales. Además se determina el mecanismo de seguimiento y evaluación del Programa Especial.

Es importante mencionar que el texto principal de este documento se presenta acompañado de un conjunto de anexos.

La labor de todos los mexicanos y las mexicanas en materia de derechos humanos es extensa. Este Programa Nacional de Derechos Humanos reconoce, por una parte, el papel central de la Administración Pública Federal, en el establecimiento de una política de Estado en la materia. Por otra, reconoce que el fortalecimiento del Estado democrático, respetuoso y protector de los derechos humanos requiere del esfuerzo conjunto y de la coordinación de los tres Poderes de la Unión y de los tres órdenes de gobierno y por supuesto de la participación activa de la sociedad civil.

2. MARCO LEGAL

El marco legal del Programa Nacional de Derechos Humanos se compone de dos apartados: el primero denominado Fundamento Jurídico para la Elaboración del PNDH y el segundo, Reconocimiento Jurídico de los Derechos Humanos en México.

---

[1] *Programa Nacional de Direitos Humanos*, Brasilia, 1996 y Plan Nacional de Derechos Humanos del Ecuador, 1998.

[2] La Declaración y Programa de Acción de Viena, constituyó un esfuerzo de la comunidad internacional para concebir mecanismos que permitieran eliminar los obstáculos existentes y resolver los problemas que impiden la plena realización de todos los derechos humanos. Uno de estos mecanismos fue la recomendación hecha a los Estados para que cada uno de ellos elaborara su propia estrategia para contribuir a la plena realización de los derechos humanos, mediante planes nacionales de derechos humanos. Para mayor información consultar http://www.unhchr.ch/html/menu2/plan_action.htm.

[3] De acuerdo con el artículo 26 de la Ley de Planeación "Los programas especiales se referirán a las prioridades del desarrollo integral del país fijados en el plan o a las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector".

El primer apartado se ocupa de las bases jurídicas nacionales e internacionales que compelen y permiten al Poder Ejecutivo Federal elaborar un programa especial en materia de derechos humanos.

El segundo apartado contiene la parte sustantiva del marco legal, es decir, una referencia detallada de los derechos humanos previstos en la Constitución y aquellos derechos que emanan de los diferentes instrumentos internacionales de protección de la persona.

2.1 Fundamento Jurídico para la Elaboración del Programa Nacional de Derechos Humanos

El artículo 26 Constitucional prevé el Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional del Estado, en el cual se contempla que el Plan Nacional de Desarrollo es de observancia obligatoria por todos los programas que instrumente la Administración Pública Federal.

El artículo 26 constitucional, reglamentado por la Ley de Planeación, prevé que el Ejecutivo Federal contará con atribuciones y deberes en materia de planeación del desarrollo nacional, con la participación democrática de los grupos sociales[4].

En cumplimiento a este precepto constitucional y con apego a lo establecido en la citada Ley de Planeación, el Ejecutivo Federal emitió el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006[5] donde plasmó la visión que en materia de derechos humanos se tiene hacia el año 2025.

Esta visión reconoce la importancia de proteger los derechos fundamentales, señalando que "la convivencia en el país se sustentará en un sólido Estado de Derecho. El respeto a los derechos fundamentales consagrados en la Constitución, las Leyes y los Tratados Internacionales serán guía permanente en la acción del gobierno" además de que "para lograrlo, es necesario, entre otras cuestiones, que los programas y acciones tengan como hilo conductor el respeto a los Derechos Fundamentales consagrados en la Constitución, las Leyes y los Tratados Internacionales"[6].

El artículo 22 de la Ley de Planeación indica que del Plan Nacional de Desarrollo se desprenderán, entre otros, programas especiales que deberán ser elaborados por las dependencias de la Administración Pública Federal.

En el artículo 26 de la Ley citada se establece que los programas especiales atenderán "*las prioridades del desarrollo integral del país fijadas en el Plan o las actividades relacionadas con dos o más Dependencias coordinadoras de sector*".

Considerando que el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 reconoce como prioridad para el desarrollo integral del país el respeto a los derechos fundamentales y que la atención de esta prioridad no puede concebirse sin la coordinación de los esfuerzos de toda la Administración Pública Federal, el Programa Nacional de Derechos Humanos corresponde a la categoría de programa especial y se sujetará a los preceptos que para este tipo de programas prevé la Ley de Planeación.

Así, la Secretaría de Gobernación, atenta a la competencia establecida en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal[7], y conforme a lo dispuesto por el correspondiente Acuerdo de Creación de la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos[8], ha sido la dependencia que coordinó los trabajos de elaboración de dicho Programa.

De conformidad con los preceptos de la Ley de Planeación, se fomentó la participación activa de la sociedad civil[9], mediante un mecanismo democrático y transparente de consulta y participación.

Asimismo, se crearon otros mecanismos de colaboración con las entidades federativas[10] y con los otros Poderes de la Unión.

---

[4] **Artículo 4:** Es responsabilidad del Ejecutivo Federal conducir la planeación nacional del desarrollo con la participación democrática de los grupos sociales, de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley.

[5] Presentado por el titular del Ejecutivo Federal el 29 de mayo de 2001.

[6] Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, Pág. 37.

[7] Art. 27.-A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:
XII.-Conducir la política interior que competa al Ejecutivo y no se atribuya expresamente a otra dependencia;
XIII.-Vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del país, especialmente en lo que se refiere a las garantías individuales y dictar las medidas administrativas necesarias para tal efecto;
XVII.-Fomentar el desarrollo político, contribuir al fortalecimiento de las instituciones democráticas; promover la activa participación ciudadana y favorecer las condiciones que permitan la construcción de acuerdos políticos y consensos sociales para que, en los términos de la Constitución y de las leyes, se mantengan las condiciones de gobernabilidad democrática;

[8] Publicado en el **Diario Oficial de la Federación** el 11 de marzo de 2003. La Comisión tiene por objeto coordinar las acciones que lleven a cabo, a nivel nacional e internacional, las distintas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en materia de política de derechos humanos, con el fin de fortalecer la promoción y defensa de estos derechos.

[9] Ley de Planeación. Artículo 1o. Las disposiciones de esta Ley son de orden público e interés social y tienen por objeto establecer: IV. Las bases para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales, a través de sus organizaciones representativas, en la elaboración del plan y los programas a que se refiere esta ley.
Artículo 20. En el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y los programas a que se refiere esta Ley.

[10] Ley de Planeación. Artículo 33. El Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas, satisfaciendo las formalidades que en cada caso procedan, la coordinación que se requiera a efecto de que dichos gobiernos participen en la planeación nacional del desarrollo; coadyuven, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, a la consecución de los objetivos de la planeación

Compromiso Internacional del Gobierno de México para la Elaboración del Programa Nacional de Derechos Humanos.

Nuestro país adquirió, en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, celebrada en 1993 en Viena, Austria, el compromiso de crear un Programa Nacional de Derechos Humanos. Como resultado de dicha conferencia surgió la Declaración y Programa de Acción de Viena, que establece en su párrafo 71 una recomendación a los Estados, consistente en que éstos consideren la posibilidad de elaborar un plan de acción nacional en el que se determinen las medidas necesarias para que en el Estado de que se trate se mejore la promoción y protección de los derechos humanos[11].

La política exterior mexicana de los últimos años, en lo relativo a los derechos humanos, considera como eje rector la colaboración con los organismos internacionales y la comunidad internacional en su conjunto[12]. En congruencia con lo anterior, en diciembre de 2000, el Presidente Vicente Fox y la entonces Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Mary Robinson, firmaron un Acuerdo de Cooperación Técnica (ACT), con el fin de fortalecer las capacidades del Estado mexicano en materia de derechos humanos.

La segunda fase de dicho Acuerdo contempla la elaboración del Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México (Diagnóstico) y posteriormente la creación un Programa Nacional de Derechos Humanos. El Diagnóstico fue coordinado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México (OACNUDH).

Dicho Diagnóstico fue presentado por el Representante de la OACNUDH en México a la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos (CPGMDH) el 8 de diciembre de 2003. En ese acto, el Presidente de la República instruyó a dicha Comisión para elaborar un Programa Nacional de Derechos Humanos[13].

El Diagnóstico, así como otros informes, incluyendo las recomendaciones de los mecanismos internacionales de protección de derechos humanos, han servido como insumos para la elaboración del Programa Nacional de Derechos Humanos, con el cual culmina una etapa de la segunda fase del ACT con la OACNUDH y da cumplimiento al compromiso contraído por el gobierno de México en virtud de la Declaración y Programa de Acción de Viena.

2.2. Reconocimiento Jurídico de los Derechos Humanos

El orden jurídico mexicano, en lo referente al respeto, protección, promoción y garantía de los derechos humanos, está integrado tanto por los derechos consagrados en la Constitución como por las normas protectoras de la persona, contenidas en los instrumentos internacionales. A continuación, se tratan ambos temas en ese orden.

AMBITO NACIONAL

Los derechos humanos que se consagran en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se encuentran en su mayoría en el Título Primero, Capítulo I. Sin embargo, hay algunas excepciones: ciertas disposiciones del capítulo I del Título Primero no tratan propiamente de derechos humanos y, por otra parte, existen otros capítulos que consagran ya sea una declaración expresa de algún derecho humano o alguna obligación correlativa a los derechos.

A continuación se presenta un cuadro que contiene algunos derechos humanos reconocidos a nivel constitucional. Este cuadro no pretende ser omnicomprensivo.

Artículo 1.- Derecho a la igualdad, prohibición la esclavitud y principio de no discriminación.

Artículo 2.- Derechos de los pueblos indígenas y diversidad cultural

Artículo 3.- Derecho a la educación.

Artículo 4.- Derecho a la igualdad entre hombres y mujeres; derecho a decidir el número y espaciamiento de los hijos; derecho a la protección de la salud; derecho a un medio ambiente adecuado; derecho a una vivienda digna y decorosa, y derechos de la niñez.

Artículo 5.- Derecho a la libertad de profesión.

Artículo 6.- Derecho a la libertad de expresión y derecho a la información.

Artículo 7.- Libertad de imprenta.

Artículo 8.- Derecho de petición.

Artículo 9.- Libertad de asociación y reunión.

---

nacional, y para que las acciones a realizarse por la Federación y los Estados se planeen de manera conjunta. En todos los casos se deberá considerar la participación que corresponda a los municipios.

[11] Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Viena, 14 a 25 de junio de 1993, Declaración y Programa de Acción de Viena, párrafo 71.

[12] Fuente: SRE. http://www.sre.gob.mx/substg/derechoshumanos/copecon.htm.

[13] Sesión Extraordinaria de la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos, 8 de diciembre de 2003. Acuerdos: TERCERO.-Se instruye a los integrantes gubernamentales de esta Comisión a fin de que realicen las acciones necesarias para crear un Programa Nacional de Derechos Humanos.

Artículo 11.- Libertad de tránsito.

Artículo 13.- Derecho de igualdad ante la ley y a no ser juzgado por leyes privativas ni por Tribunales especiales.

Artículo 14.- Derecho a la no aplicación retroactiva de la ley; derecho a no ser privado de la vida, de la libertad, de las propiedades, posesiones o derechos sino mediante juicio ante tribunales competentes; garantía de legalidad.

Artículo 15.- Derecho a la no extradición a países en donde se alteren las garantías y derechos previstos en la Constitución.

Artículo 16.- Derecho a la seguridad jurídica y libertad personal.

Artículo 17.- Derecho al acceso y eficaz administración de justicia.

Artículo 18.- Derechos de las y los sentenciados en los centros penitenciarios.

Artículo 19.- Derechos de las personas sujetas a detención; derechos procesales; derecho a la integridad personal.

Artículo 20.- Derechos de las personas inculpadas y de las víctimas.

Artículo 21.- Seguridad Jurídica.

Artículo 22.- Prohibición de aplicar castigos que atenten contra la integridad física de las personas.

Artículo 23.- Garantías procesales e imposibilidad de que existan más de tres instancias.

Artículo 24.- Libertad religiosa

Artículo 25.-Establece que la rectoría del desarrollo nacional debe conducirse de forma que se garantice el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos

Artículo 26.- Planeación Democrática del desarrollo nacional

Artículo 27.- Derecho de propiedad

Artículo 28.- Derecho de abasto de artículos de consumo necesario y protección al consumidor

Artículo 30.- Derecho a la nacionalidad

Artículo 35.- Derechos políticos

Artículo 39.- Derecho a decidir la forma de gobierno

Artículos 103 y 107.- Juicio de Amparo

Artículo 123.- Derecho al trabajo; libertad sindical y previsión social

Artículo 130.- Derecho de asociación, en particular, en materia religiosa

De acuerdo con el artículo 1o. de la Constitución, estos derechos humanos no pueden restringirse ni suspenderse, sino en los casos y condiciones que ella misma establece en el artículo 29.

Es importante señalar que la protección de los derechos humanos no sólo está plasmada en la Constitución; además, éstos se encuentran reconocidos en diversos instrumentos jurídicos. Existen mecanismos jurisdiccionales y administrativos que garantizan la protección de los derechos humanos previstos en la Constitución y en los instrumentos internacionales.

Asimismo, la Constitución establece organismos no jurisdiccionales de protección de los derechos humanos[14].

Aunado al funcionamiento de estos organismos, dentro de la Administración Pública Federal se han realizado esfuerzos por mejorar la protección y promoción de los derechos humanos. Entre otros, se puede mencionar la creación, durante la presente administración, del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, el Consejo Nacional Consultivo para la Integración de las Personas con Discapacidad, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y el Instituto Nacional de las Mujeres.

AMBITO INTERNACIONAL

En concordancia con el artículo 133 de nuestra Constitución, que reconoce a los tratados internacionales el carácter de Ley Suprema de la Unión, se debe considerar que aquellos que prevén derechos humanos y normas protectoras de la persona, forman parte del orden jurídico mexicano.

En este sentido, se reconocen como normas protectoras de la persona aquellos derechos consagrados en los tratados internacionales en materia de derechos humanos, de derecho internacional humanitario y derecho internacional sobre asilo, refugio y apatridia, entre otros.

El Gobierno mexicano ha firmado y ratificado diversos instrumentos que recogen las normas antes descritas, tanto en el ámbito universal, en el marco de la ONU, como en el regional, en el marco de la OEA.

Principales instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos firmados y ratificados por México

Sistema Universal

Derecho Internacional de los Derechos Humanos

[14] Apartado B del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Instrumento	***Fecha Ratificación***
Declaración Universal de Derechos Humanos	10/12/1948
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PDCP)	23/03/1981
Primer Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	04/12/2001
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)	23/03/1981
Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas la Formas de Discriminación Racial (CERD)	20/02/1975
Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (CAT)	23/01/1986
Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes	23/09/2003 **firmado**
Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)	23/03/1981
Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer	15/03/2002
Convención sobre los Derechos del Niño (CDN)	21/09/1990
Protocolo de la Convención sobre Derechos del Niño relativo a la participación de Niños en Conflictos Armados	15/03/2002
Protocolo de la Convención sobre Derechos del Niños relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en pornografía	15/03/2002
Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (CPDTM)	08/03/99
Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Trasnacional	13/12/00 **firmado**
Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente de Mujeres y Niños	13/12/00 **firmado**
Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación Ajena (CRTPEPA)	21/02/56
Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer	27/01/1936
Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer	18/12/1980
Convención Internacional del Trabajo (Núm. 107) sobre	01/06/1959

Poblaciones Indígenas y Tribales	
Convención Internacional del Trabajo (Núm. 169) sobre Pueblos	05/09/1990
Indígenas y Tribales en Países Independientes	
Convenio Internacional del Trabajo (Núm. 87) relativo a la libertad sindical y la protección del derecho sindical	01/04/1950
Convenio Número 95 de la Organización Internacional del Trabajo relativa a la protección del salario	27/09/1955
Convenio Número 102 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la Seguridad Social	12/10/1961
Convenio Número 111 relativo a la Discriminación en materia de Empleo y Ocupación	11/09/1961

Derecho de Asilo y Refugio

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (CER)	7/06/2000
Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados (PER)	7/06/2000
Convención sobre Asilo Diplomático (CASD)	06/02/57
Convención sobre Asilo Territorial (CAST)	03/04/82

Derecho Internacional Humanitario

Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y los Crímenes de Lesa Humanidad	15/03/2002

Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio	22/07/1952
Convenio I de Ginebra para Aliviar la Suerte que corren los heridos y los enfermos de las Fuerzas Armadas en campaña	29/10/1952
Convenio II de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos, los enfermos y los náufragos de las Fuerzas Armadas en el mar	29/10/1952
Convenio III de Ginebra relativo al Trato Debido a los Prisioneros de Guerra	29/10/1952
Convenio IV de Ginebra relativo a la Protección Debida a las Personas Civiles en Tiempo de Guerra	29/10/1952
Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales	10/03/1983

Sistema Regional Organización de los Estados Americanos

Instrumento	***Fecha Ratificación***
Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre	02/05/1948
Convención Americana sobre Derechos Humanos	03/04/1982
Protocolo Adicional a la Convención Americana en Materia de	16/04/1996
Derechos Económicos, Sociales y Culturales	
Protocolo sobre la Competencia de la Corte Interamericana	16/12/1998
Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (CIT)	22/06/1987
Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer "Convención do Bélem do Pará"	12/11/1998
Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (CIDF)	09/04/2002
Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad	25/01/2001
Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Civiles a la Mujer	11/08/1954
Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer	18/12/1980
Convención Interamericana sobre Restitución Internacional de Menores	05/10/1954
Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores	29/04/1996

En cuanto a los medios de protección y defensa de los derechos humanos previstos en el ámbito universal, existen diversos mecanismos, tales como los comités de vigilancia de los tratados, los grupos de trabajo y las y los relatores temáticos y por países.

Por lo que se refiere a los mecanismos de protección de los derechos humanos en el sistema interamericano, el artículo 33 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos prevé la existencia de la Comisión Interamericana y la Corte Interamericana de Derechos Humanos: la primera emite recomendaciones a los Estados miembros de la OEA y la segunda es un órgano jurisdiccional con dos tipos de competencias: una contenciosa, con base en la cual emite sentencias plenamente vinculantes a los Estados que han ratificado su competencia obligatoria y la segunda, que corresponde a sus facultades en materia consultiva[15].

Aunado a lo anterior, al igual que en el Sistema de las Naciones Unidas, en el marco del sistema interamericano existen relatoras y relatores temáticos de derechos humanos.

3. INTRODUCCION GENERAL

3.1 Marco conceptual: "Hacia una política de Estado en derechos humanos"

a) El Compromiso del Estado

b) La fuente del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

c) Elementos de una política de Estado en materia de Derechos Humanos

a) El compromiso del Estado

La protección de los derechos humanos es inherente a la estructura y funciones del Estado democrático.

[15] México es Estado Miembro de la Organización de los Estados Americanos y participa en las actividades hemisféricas encaminadas a promover la observancia de los derechos humanos. Se convirtió en Parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) en 1981 http://www.cidh.org/Basicos/Basicos2.htm y aceptó en 1998 la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

La Constitución y las leyes conforman un sistema para llevar a cabo y salvaguardar esa máxima del Estado[16], y todas las autoridades, desde el ámbito de sus atribuciones y funciones, deben cumplir con este cometido.

Existe una clara relación entre Estado y derechos humanos, ya que el primero se justifica en el cumplimiento de sus obligaciones relativas a la protección y defensa efectiva de los mismos, por otro lado los derechos humanos fortalecen la consecución de los fines del Estado, dentro de los que está brindar seguridad, justicia y orden.

El primer deber del Estado es reconocer en su texto fundamental la obligación de respetar y promover los derechos humanos. En el caso de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, si bien consagra como garantías los derechos humanos en su Capítulo I, no hay este reconocimiento explícito.

No obstante que la protección y garantía de los derechos humanos ha estado presente desde la fundación del Estado, existen varios ejemplos de graves desviaciones que han supuesto vejaciones a las personas y a sus derechos, muchas de ellas realizadas en nombre de la razón de Estado.

Este fenómeno se ha reproducido a lo largo de la historia, siendo una de sus expresiones más dramáticas la Segunda Guerra Mundial y los genocidios de la segunda mitad del Siglo XX. Como manifestación de repudio ante lo acontecido, la comunidad internacional conjunto sus esfuerzos para que el orden internacional se erigiera como garantía de los derechos humanos de los individuos ante el abuso de los Estados, tanto en el interior de sus territorios, como también en sus relaciones con otros Estados[17].

De hecho, los Estados, en virtud de sus compromisos internacionales tienen la obligación de proteger los derechos humanos tanto en el ámbito nacional como internacional. La protección de los derechos humanos no queda limitada por circunstancias de tiempo, lugar o forma, como está reflejado en el derecho internacional de los derechos humanos.

Una política de Estado de derechos humanos no debe ceñirse al ámbito de las relaciones entre autoridad e individuo. Por la fuerza del *imperium* que implica el ejercicio del poder, el énfasis se ha depositado en evitar los abusos de poder por parte de las autoridades. Sin embargo, la llamada privatización y la redistribución en el ejercicio del poder, entre otros factores, han dado lugar a la necesidad de que el Estado lleve a cabo una tarea de promoción de los derechos humanos en todas las estructuras sociales. Lo anterior, con el fin de lograr que en el ámbito de las relaciones entre individuos o entre éstos y organizaciones privadas o sociales impere el respeto a los derechos humanos[18].

El avance en el reconocimiento de los derechos humanos, ha implicado una profundización sobre el alcance y el significado de las tareas que le corresponden al Estado. De la omnímoda obligación por respetar los derechos humanos y crear mecanismos de protección inmediata, dándole prioridad a los derechos civiles y políticos, se ha ido asumiendo la obligación relativa a todos los derechos incluyendo los económicos, sociales, culturales y ambientales.

Queda claro que la tarea del Estado a favor de los derechos humanos excede con mucho la cuestión de su reconocimiento. La efectividad de las acciones estatales implica cada vez más su correcta reglamentación mediante la asignación de responsabilidades directas por sector. Las leyes y la ordenación administrativa deben ser el marco de una política proactiva por parte de las autoridades.

Sin embargo, no se debe pasar por alto que cada Estado enfrenta, en relación con el respeto y garantía de los derechos humanos, especificidades políticas, económicas, sociales e históricas propias. Tampoco podemos omitir que los compromisos de los estados en esta materia no pueden ser cumplidos en un solo tiempo. Muchas de las problemáticas de derechos humanos derivan de situaciones estructurales, por lo que su superación implica medidas de mediano y largo plazo.

---

[16] Se recogía este principio en la Constitución de 1857, que era de sesgo individualista, al señalar que los derechos humanos "son la base y el objeto de las instituciones sociales", por lo que, "todas las leyes y todas las autoridades del país deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución". Esta afirmación, vertida hace más de 140 años, tiene ahora mucho mayores alcances por los avances que ha tenido la teoría de los derechos sociales y su interrelación con los individuales.

[17] *A partir de la segunda posguerra, debido a la amarga experiencia de los gobiernos totalitarios, especialmente en Alemania e Italia, surgió un fuerte movimiento para llevar al ámbito del derecho internacional la tutela de los propios derechos humanos...* Fix-Zamudio, Héctor, Valencia Carmona, Salvador, Derechos Constitucional Comparado, Porrúa, México, 1999.

[18] Dentro de las nuevas teorías de derechos humanos hay algunas que reconocen la posibilidad de que los particulares violen derechos humanos. En este sentido ya no tiene cabida el razonamiento de que en un delito la única relación a vigilar es aquella que se da entre la autoridad y el delincuente. Este fenómeno ha sido denominado por Luigi Ferrajoli como "poderes salvajes", y sustenta la teoría de que los particulares se encuentran efectivamente posibilitados para violar los derechos humanos. A este respecto, el jurista italiano ha dicho: *También para los poderes privados vale de hecho la tesis de Montesquieu, de que el poder, a falta de límites legales, tiende a acumularse en formas absolutas...Podemos decir que el grado de absolutismo que existe en un sistema jurídico, aunque esté organizado en las formas del Estado de Derecho, está constituido precisamente por los variados espacios de poder no regulados que se crean en la sociedad civil... El reconocimiento y la garantía de los derechos fundamentales también en estos ámbitos privados exige una articulación del Estado de Derecho más compleja...Esto requiere de hecho no solamente límites y vínculos normativos en relación con los poderes del Estado, sino también en relación con los poderes de los ciudadanos.* Ferrajoli, Luigi, "Contra los poderes salvajes del mercado: para un constitucionalismo de derecho privado", *Estrategias y Propuestas para la Reforma del Estado,* México, UNAM, 2001.

En ello se justifica la necesidad de una política de Estado en materia de derechos humanos, que deberá tener por objeto integrar todas las acciones que den respuesta a estas obligaciones, adecuándose a sus circunstancias particulares y a sus necesidades concretas.

Una de las características esenciales de esta política deberá ser su integralidad y transversalidad; de ello deriva la necesidad de fomentar las políticas públicas bajo un enfoque de derechos humanos, que aporte solidez y estabilidad a este esfuerzo.

En consecuencia, los principales resultados en la consolidación de esta política integral de derechos humanos habrán de observarse en el mediano plazo conforme se asiente una cultura de derechos humanos.

La instrumentación de una política de Estado en materia de derechos humanos deriva del reconocimiento del carácter universal de los mismos. Sin duda, es una forma de potenciar las obligaciones del Estado en materia de justicia, desarrollo y equidad. A la par de asumir sus obligaciones, el Estado debe prever las medidas necesarias de carácter estructural que se requieran para hacerles frente.

Los derechos humanos constituyen un valor supremo que es connatural a la democracia y al desarrollo, con los que conforman un trinomio indisoluble. La democracia es, por definición, irreconciliable con la violación a la dignidad humana, como la vigencia de los derechos humanos es incompatible con la injusticia social.

Una política de Estado en materia de derechos humanos implica reconocer que detrás de cada acción del Estado, incluyendo, por supuesto, a las autoridades legislativas, ejecutivas y judiciales, se encuentra el respeto irrestricto a los derechos humanos. El cumplimiento de sus obligaciones no es una concesión del Estado, sino su deber inmanente.

El deber de respetar, promover, proteger y garantizar los derechos humanos no se circunscribe a una obligación unilateral del Estado frente al individuo. Una correcta interpretación de la naturaleza de los derechos humanos implica la corresponsabilidad de todos los sectores de la sociedad, y de todas las personas.

b) La Fuente del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

La Constitución mexicana hace varias referencias a los tratados internacionales que vinculan a México[19]. Debe resaltarse el contenido del artículo 133 de la Constitución mexicana, dado que en él se señala de manera indubitable que los tratados internacionales de los que sea parte México, se integran al orden jurídico mexicano como ley suprema. Esto quiere decir que el sistema de incorporación de los tratados internacionales que adopta nuestra Constitución es de carácter auto-aplicativo, sin necesidad de expedir legislación que implemente o instrumente el contenido de los tratados en el ámbito interno. Es decir, los tratados internacionales suscritos por el Poder Ejecutivo y ratificados por el Senado se convierten en ley interna, además de mantener su característica de derecho internacional.

En virtud del doble carácter de derecho nacional y derecho internacional que tienen los tratados internacionales, estos ordenamientos tienen un ámbito de aplicación mayor que otras leyes federales y locales en nuestro país. En efecto, los tratados internacionales de los que México es parte obligan al Estado mexicano en su integridad frente a los países signatarios del tratado en cuestión, pero también tienen efectos de ley en el ámbito nacional. Cuando se dice que un tratado tiene efectos de ley en el ámbito nacional, se quiere afirmar que ese ordenamiento obliga a las autoridades de todo el país, independientemente de que se trate de autoridades federales, estatales o municipales, dada la integración de México como república federal.

El artículo 133 de la Constitución es muy claro al señalar que los tratados internacionales deben estar de acuerdo con la Constitución mexicana, por lo que el Poder Ejecutivo y el Senado de la República ponen mucho cuidado en analizar el contenido de los tratados que hayan de firmar o aprobar, con el fin de que éstos no contradigan lo previsto en la Ley Suprema y, en caso de que llegue a haber una contradicción, corresponde al Poder Judicial intervenir en su función de control constitucional.

Por otra parte, el artículo 133 señala con toda claridad que las leyes estatales tienen una menor jerarquía que los tratados internacionales, al indicar que los jueces de cada estado de la República se deberán arreglar a lo que establezcan los tratados internacionales, independientemente de lo que establezcan las constituciones o leyes locales.

Finalmente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en una sentencia que no constituye jurisprudencia firme pero que provee un criterio de interpretación del precepto constitucional que se está conceptuando, ha señalado que los tratados internacionales, aunque se encuentran sometidos a la Constitución general de la

[19] Artículo 15, sobre la prohibición de celebrar tratados de extradición para reos de carácter político, tratados que alteren las garantías individuales. Sobre la misma materia de extradición, los artículos 18 y 119 son también aplicables. El artículo 89 fracción X sobre las facultades del Poder Ejecutivo para la celebración de tratados internacionales y la obligación de someterlos a la aprobación del senado. El artículo 76 fracción I hace referencia a facultades del Senado de la República para aprobar los tratados que haya firmado el Poder Ejecutivo. También se encuentran referencias a tratados internacionales en los artículos 94, 104, 105 fracción II incisos b) y c), 107 y de manera preponderante el artículo 133.

República, están por encima, no sólo de las leyes estatales, como ya quedó apuntado, sino también de las leyes federales expedidas por el Congreso de la Unión[20].

Por todo lo anterior, los tratados internacionales suscritos y ratificados por México deben ser tomados como parte integrante de nuestro sistema jurídico y deben servir de criterio orientador, en materia de derechos humanos, para lograr un marco conceptual de los derechos humanos.

Sin embargo, es importante subrayar que los tratados cuyo objeto y fin es la protección de la persona humana y otros intereses de la humanidad, no tienen las mismas características que la gran mayoría de los tratados que se celebran entre estados para proteger sus intereses internos.

Si bien es cierto que todos los tratados internacionales, incluso los de derechos humanos, son acuerdos de voluntades en virtud de los cuales dos o más estados u otros sujetos del derecho internacional se comprometen a cumplir determinadas obligaciones, los tratados cuyo objeto y fin es la protección de la persona humana tienen una naturaleza distinta, que ha provocado que se les llamen tratados normativos, para diferenciarlos de los demás tratados, de naturaleza sinalagmática[21].

Una política de Estado en materia de derechos humanos debe partir de estos principios y reafirmar la convicción de México en llevar a cabo la protección de la persona humana más allá de cualesquiera intereses políticos o económicos, de países o de partidos, de grupos u otros factores de poder. La protección de los derechos humanos es patrimonio común de la humanidad, centrado en valores superiores a cualquier otro tipo de intereses.

En razón de lo anterior, se ha afirmado que las normas internacionales que reconocen, protegen y garantizan derechos de humanos, poseen la más alta jerarquía en el derecho internacional y no admiten acuerdo o práctica en contrario.

La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, de la que México es parte, reconoce que la obligación por parte de los Estados de cumplir de buena fe los tratados y ha recogido el concepto de *ius cogens*, que son aquellas normas imperativas que no admiten pacto en contrario. Los valores protegidos por dichas normas constituyen intereses de la comunidad internacional en su conjunto, como es la protección de los derechos humanos.

El principio de universalidad implica que los derechos humanos son facultades y atributos inherentes a todos y cada uno de los seres humanos sin distinción, en la medida en que estos derechos se derivan de la dignidad inherente a la persona[22]. Los derechos esenciales del hombre no nacen del hecho de ser nacional de determinado estado, sino que tienen como fundamento los atributos de la persona humana, razón por la cual justifican una protección internacional[23]. Por eso la Carta de la Naciones Unidas impone a los estados la obligación de promover el respeto *universal* y efectivo de los derechos y libertades humanos.

Ahora bien, también se afirma que cada uno de los derechos forma parte de un todo integral, en el que cada uno de los derechos humanos son interdependientes entre sí. El principio de integralidad de los derechos humanos significa que cada persona goza de todos los derechos humanos y que el disfrute de uno de ellos significa el disfrute de los demás, y que la violación o falta de respeto de uno de ellos implica la violación o falta de respeto de los demás derechos.

---

[20] Novena Epoca Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: X, Noviembre de 1999 Tesis: P. LXXVII/99 Página: 46 Materia: Constitucional Tesis aislada. TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERARQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCION FEDERAL.(...) 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 Constitución General de la Republica 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. (...) 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; (...) 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. Es decir, 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. (...).Amparo en revisión 1475/98. Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo. 11 de mayo de 1999. Unanimidad de diez votos.

[21] La Corte Internacional de Justicia emitió la opinión consultiva en cuanto a las reservas a la Convención contra el Delito de genocidio, en la que se distinguen las características de los tratados internacionales de la siguiente manera: “en dicha convención los Estados signatarios no tienen ningún interés propio; ellos tienen meramente, uno y todos, un interés común, llámese el logro de esos propósitos que son la *raison d’ étre* de la Convención. Consecuentemente, en una convención de este tipo, no se puede hablar de ventajas y desventajas individuales de los Estados, o del mantenimiento de un equilibrio contractual perfecto entre derechos y obligaciones”. Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la opinión consultiva OC-2/82, aborda este mismo tema y lo confirma de la siguiente manera: “29. La Corte debe enfatizar, sin embargo, que los tratados modernos sobre derechos humanos, en general, y, en particular, la Convención Americana, no son tratados multilaterales del tipo tradicional, concluidos en función de un intercambio recíproco de derechos, para el beneficio mutuo de los Estados signatarios. Su objeto y fin son la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos, independientemente de su nacionalidad, tanto frente a su propio Estado como frente a los otros Estados signatarios. Al aprobar estos tratados sobre derechos humanos, los Estados se someten a un orden legal dentro del cual ellos, por el bien común, asumen varias obligaciones, no en relación con otros Estados, sino hacia los individuos bajo su jurisdicción.”

[22] Preámbulo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Preámbulo del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales.

[23] Preámbulo de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Por ello, se ha proclamado que "Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos la misma importancia. Debe considerarse las idiosincrasias nacionales y regionales, así como la de los diversos patrimonios históricos, culturales y religiosos, pero los estados tienen el deber, sean cuales fueren sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales."[24]

De lo anterior, debemos subrayar la expresión de que a todos los derechos humanos debe dárseles el mismo peso. Este llamado sin duda se debe a que, en ocasiones, se ha pretendido dar preeminencia a los llamados derechos civiles y políticos frente a los derechos económicos sociales, culturales y ambientales, afirmando erróneamente que son de naturaleza distinta, que imponen diferentes obligaciones al Estado, que unos son exigibles jurídicamente y los otros son simples normas de carácter programático.

Las anteriores afirmaciones se encuentran por completo superadas, pues en la actualidad se reconoce que todos los derechos humanos generan obligaciones tanto de respeto o de abstención como de garantía o de acción para el Estado.

Incluso en los derechos de igualdad y no discriminación, el Estado no debe simplemente abstenerse de discriminar, sino que debe adoptar medidas positivas y compensatorias que prevengan y eliminen la discriminación, tal y como lo señalan los tratados internacionales en la materia.

No se debe hacer una distinción entre clases o tipos de derechos atendiendo a las obligaciones que generan frente al Estado, sino admitir la integralidad de los derechos humanos y aceptar que todos los derechos humanos generan obligaciones de respeto y garantía.

Al respecto, el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales ha señalado que todos los derechos humanos imponen los tres tipos o niveles de obligaciones al Estado, tanto de respetar, como de proteger como de garantizar o realizar. Las obligaciones de respetar requieren que el Estado se abstenga de adoptar medidas que den como resultado que las personas se vean impedidas a acceder y gozar de los derechos. La obligación de proteger requiere de medidas por parte del Estado que aseguren que otros agentes no estatales no priven a nadie del ejercicio afectivo de los derechos. La obligación de garantizar o realizar implica que el Estado debe realizar actividades de manera pro-activa orientadas al fortalecimiento de las posibilidades de las personas en el goce efectivo de los derechos humanos.[25]

Tampoco es válida, en la concepción integral de los derechos humanos, la división conceptual entre derechos individuales y colectivos. Sin embargo, aunque todos los derechos son de titularidad individual, algunos de ellos serán de ejercicio colectivo, como el derecho a la libertad de asociación o a la libertad de reunión o el derecho a la huelga o los derechos culturales.

El principio de integralidad e interdependencia de los derechos humanos también puede aplicarse a la necesaria interdependencia de acciones que debe darse y fomentarse entre los diferentes órganos del Estado, y desde luego, entre las diferentes dependencias y entidades de la administración pública. Por ello, el Programa Nacional de Derechos Humanos se ha estructurado de tal forma que las estrategias y acciones a cargo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal garanticen una articulación de conductas que respeten y hagan respetar los derechos humanos de manera transversal en todas las responsabilidades del Gobierno Federal.

Asimismo, se proponen estrategias y acciones con el fin de generar una coordinación de funciones entre los poderes Legislativo y Judicial federales con el Poder Ejecutivo Federal, así como con los otros órdenes de gobierno, que impulsen una política nacional en favor del respeto de los derechos humanos a nivel nacional.

Así, para fomentar una adecuada política de Estado que favorezca la efectiva vigencia y aplicación de los derechos humanos, debe defenderse la universalidad, integralidad e independientemente de ésta.

En tal virtud, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos refrenda el principio denominado *pro homine* (que en este documento se expresará como principio *pro persona*, por ser más incluyente), que consiste en que siempre debe aplicarse la norma que más favorezca en protección y garantía a la persona humana.

En efecto, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos contiene diversas disposiciones que confirman este principio general del derecho[26].

---

[24] Declaración y Plan de Acción de Viena de 1993.

[25] Véase Observación General No 12, párrafo 15 y Observación General No.15, párrafos 20 a 29; Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

[26] Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 5: "1. Ninguna disposición del presente Pacto podrá ser interpretada en el sentido de conceder derecho alguno a un Estado, grupo o individuo para emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos y libertades reconocidos en el Pacto o a su limitación en mayor medida que la prevista en él.
2. No podrá admitirse restricción o menoscabo de ninguno de los derechos humanos fundamentales reconocidos o vigentes en un Estado Parte en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, so pretexto de que el presente Pacto no los reconoce o los reconoce en menor grado."
Convención Americana de Derechos Humanos, artículo 29:

Aunado a lo anterior, el principio *pro persona* ha sido reconocido por la tradición jurídica mexicana, tanto desde la perspectiva de las disposiciones constitucionales, como por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por la doctrina jurídica mexicana.

El primer párrafo del artículo 1 de la Constitución afirma que las garantías individuales que otorga no podrán restringirse más que en los términos que ella misma señale. Si lo anterior se interpreta en sentido contrario, la protección concedida por las garantías individuales es un mínimo constitucional, que puede ser ampliado por los ordenamientos de inferior jerarquía.

Este principio también se infiere de lo previsto en el artículo 14 constitucional, que prohíbe la aplicación retroactiva de las leyes en perjuicio de cualquier persona, por lo que una norma puede aplicarse con efecto retroactivo cuando es en beneficio de la persona.

En materia de amparo, se sabe que el juicio de garantías sólo procede a instancia de parte agraviada, como lo previene el artículo 107, fracción I de la Constitución Federal. Esto quiere decir, que el recurso de protección de los derechos humanos por excelencia en nuestro sistema jurídico, no procede cuando las leyes o los actos de autoridad amplían el rango de protección de los derechos de la persona más allá de lo previsto por la ley fundamental. Con esto, se confirma nuevamente el principio *pro persona*.

En el derecho penal, a este principio se le enuncia con la expresión *in dubio pro reo*, y en el derecho laboral con la enunciación *in dubio por operario*.

El principio *pro persona* ha sido confirmado por la Suprema Corte de Justicia:

> "Puede darse el caso de convenios internacionales que amplíen las garantías individuales o sociales y que por no estar dentro de las normas constitucionales no podrían ser aplicadas a nuestro derecho. En este caso, conviene analizar las características de la norma internacional que se pretende aplicar y en función de ella atender a la finalidad de las disposiciones constitucionales de que trata. En el ejemplo, es evidente que si el tratado obliga a ampliar la esfera de libertades de los gobernados o compromete al Estado a realizar determinadas acciones en beneficio de grupos humanos tradicionalmente débiles, deben considerarse como constitucionales. Situación diversa de la que, por lo contrario merme la esfera de protección que la Constitución da *per se* a los gobernados."[27]

Una política de Estado en materia de derechos humanos debe considerar este principio desde dos puntos de vista. Con respecto a los particulares, el principio de legalidad consiste en que "lo que no está prohibido está permitido". Desde la perspectiva de las autoridades y con base en el principio de facultades expresas que sostiene que sólo lo que les está expresamente concedido es lo que pueden realizar, sin perjuicio de que puedan ejecutar actos que beneficien a las personas y hagan efectivos los derechos humanos en una aplicación *pro persona* de las normas jurídicas vigentes, independientemente de su nivel jerárquico.

El principio *pro persona* lleva implícita otra fórmula que se conoce como el principio de la progresividad del desarrollo del derecho de los derechos humanos y su correlativa prohibición de adoptar medidas regresivas o restrictivas a las ya concedidas.

El principio de progresividad se encuentra expresamente reconocido desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos y, posteriormente en otros tratados internacionales de los que México es parte[28].

"Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de:

a) permitir a alguno de los Estados parte, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella;
b) limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados parte o de acuerdo con una convención en que sea parte uno de dichos Estados;
c) excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno, y d) excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza."

Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, artículo 1.2: "el presente artículo se entenderá sin perjuicio de cualquier instrumento, internacional o legislación nacional que contenga o pueda contener disposiciones de mayor alcance".

Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, artículo XV: "Nada de lo estipulado en la presente Convención se interpretará en sentido restrictivo de otros tratados bilaterales o multilaterales u otros acuerdos suscritos entre las Partes".

[27] Sentencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 11 de mayo de 1999, con motivo del amparo en revisión 1475/98 promovido por el Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo; Págs. 97 y 98.

[28] La Declaración Universal de los Derechos Humanos fue proclamada: "como ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos, tanto entre los pueblos de los Estados miembros como entre los de los territorios colocados bajo su jurisdicción."

La Convención Americana de Derechos Humanos, artículo 26: "Los Estados parte se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la

Sin duda alguna, la elaboración y puesta en marcha de un Programa Nacional de Derechos Humanos es muestra de una política de estado que reconoce y acepta el principio de progresividad de los derechos humanos en general. Además, es prueba de la voluntad de que las medidas que se propongan en el Programa Nacional de Derechos Humanos trasciendan progresivamente a la administración del titular del poder ejecutivo que lo expide, para que perduren en el tiempo, independientemente de cualquier cambio de la Administración Pública Federal, de la conformación del Poder Legislativo o de cualquier otro factor de carácter político.

El principio de progresividad del derecho de los derechos humanos se encuentra íntimamente vinculado, no solamente con el principio *pro persona*, sino con el criterio de interpretación dinámica y evolutiva que le confiere a los tratados sobre derechos humanos el carácter de instrumentos vivos[29].

En atención a esta interpretación evolutiva y dinámica de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos que vinculan a nuestro país, es necesario que la técnica de interpretación que se aplique a los tratados internacionales corresponda a una práctica acorde con los criterios seguidos por los órganos internacionales, jurisdiccionales o no, encargados de aplicarlos e interpretarlos.

Asimismo, existen reglas de derecho internacional de diversa índole. Desde declaraciones adoptadas por órganos o conferencias intergubernamentales, hasta informes y recomendaciones de instancias internacionales[30]. Todos estos criterios de interpretación y aplicación son los que se tomaron en cuenta para la elaboración del Programa Nacional de los Derechos Humanos.

Lo anterior es congruente con el principio de la responsabilidad primaria del Estado en el cumplimiento de las obligaciones derivadas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, que tiene como contrapartida el principio de complementariedad del sistema internacional de protección respecto del sistema de derecho interno de cada Estado. El Programa Nacional de los Derechos Humanos es un conjunto de estrategias y acciones a cargo de la Administración Pública Federal para lograr, dentro de la esfera de su competencia, la adopción de medidas efectivas que respeten y hagan respetar los derechos humanos.

Esta obligación se refiere, implícitamente, a la responsabilidad que tiene el Estado de hacer que los particulares respeten los derechos humanos. La Declaración Universal de los Derechos Humanos, desde su artículo 1, proclamó que "todos los seres humanos [...], dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros." El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de la misma manera, en sus preámbulos, declaran que "el individuo, por tener deberes respecto de otros individuos y de la comunidad a que pertenece, tiene la obligación de esforzarse por la consecución y la observancia de los derechos reconocidos en este Pacto".

Por ello corresponde al Estado, la responsabilidad de hacer que los particulares, en lo que se refiere a las relaciones entre ellos, se comporten de manera respetuosa de sus respectivos derechos humanos. No es ajeno al Derecho Internacional ni al sistema jurídico mexicano, el reconocimiento de la obligación de los particulares en materia de respeto y garantía de los derechos humanos[31].

Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados."

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 2.1: "Cada uno de los Estados parte del presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos."

Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales: "El concepto de progresiva efectividad constituye un reconocimiento del hecho de que la plena efectividad de todos los derechos económicos, sociales y culturales en general no podrá lograrse en un breve período de tiempo. En este sentido, la obligación difiere de manera importante de la que figura en el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos e incorpora una obligación inmediata de respetar y garantizar todos los derechos pertinentes. Sin embargo, el hecho de que la efectividad a lo largo del tiempo, o en otras palabras progresivamente, se prevea en relación con el Pacto, no se ha de interpretar equivocadamente como que priva a la obligación de todo contenido significativo. Por una parte, se requiere un dispositivo de flexibilidad necesaria que refleje las realidades del mundo real y las dificultades que implica para cada país asegurar la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales. Por otra parte, la frase debe interpretarse a la luz del objetivo general, en realidad la razón de ser, del Pacto, que es establecer claras obligaciones para los Estados Partes con respecto a la plena efectividad de los derechos de que se trata. Este impone así una obligación de proceder lo más expedita y eficazmente posible con miras a lograr ese objetivo."

[29] Por tal motivo, la Corte Interamericana ha señalado que: "Esta orientación adquiere particular relevancia en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, que ha avanzado mucho mediante la interpretación evolutiva de los instrumentos internacionales de protección. Tal interpretación evolutiva es consecuente con las reglas generales de interpretación de los tratados consagradas en la Convención de Viena de 1969. Tanto esta Corte, en la Opinión Consultiva sobre la Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1989), como la Corte Europea de Derechos Humanos, en los casos *Tyrer versus Reino Unido* (1978), *Marckx versus Bélgica* (1979), *Loizidou versus Turquía* (1995), entre otros, han señalado que los tratados de derechos humanos son instrumentos vivos, cuya interpretación tiene que acompañar la evolución de los tiempos y las condiciones de vida actuales. [...] Su evolución dinámica ha ejercido un impacto positivo en el Derecho Internacional, en el sentido de afirmar y desarrollar la aptitud de este último para regular las relaciones entre los Estados y los seres humanos bajo sus respectivas jurisdicciones. Por lo tanto, esta Corte debe adoptar un criterio adecuado para considerar la cuestión sujeta a examen en el marco de la evolución de los derechos fundamentales de la persona humana en el derecho internacional contemporáneo."

[30] Tales como los mecanismos temáticos de protección de los derechos humanos en el seno de las Naciones Unidas, o bien los informes y recomendaciones emitidos por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

[31] Encontramos ejemplos de muy diversa índole, en los que las normas jurídicas internacionales y nacionales están dirigidas a hacer que se respeten los derechos humanos en las relaciones entre individuos, como en el área del derecho a la igualdad y a la no discriminación, el derecho a la educación y a la salud, cuando éstas están a cargo de instituciones particulares, y muchos otros casos más.

Así, el Programa Nacional de Derechos Humanos incluye medidas y estrategias a cargo de la autoridad estatal, orientadas a lograr la igualdad de facto entre todos las personas y a fomentar la vigencia efectiva y el ejercicio real de los derechos humanos en todos los niveles de la vida nacional.

c) Elementos de una política de Estado en materia de Derechos Humanos

El firme compromiso del Estado con los principios de universalidad, integralidad e interdependencia de los derechos humanos debe concretarse en una política de Estado que involucre a los tres Poderes de la Unión y los tres órdenes de gobierno.

La base de dicha política debe ser el conjunto de obligaciones internacionales que vinculan a todas las instituciones públicas, sin distingo de sus competencias. Por ello, es indispensable que dichas instituciones converjan en introducir la perspectiva de derechos humanos en el ejercicio de sus funciones y que sean promotores activos de la construcción de una cultura de derechos humanos en nuestro país. En este sentido, vale la pena subrayar que todos los poderes del Estado, las Entidades federativas, los organismos públicos de derechos humanos, las organizaciones de la sociedad civil, así como los partidos políticos tienen, en la construcción de una cultura de derechos humanos, un papel que desempeñar.

La construcción de una política de Estado no puede circunscribirse a la agenda del Gobierno Federal, toda vez que es un deber que atañe a todas las autoridades y comprende todos los ámbitos del quehacer público nacional. En este esfuerzo, se debe hacer patente que, en una democracia, gobernar necesariamente significa garantizar el ejercicio irrestricto de los derechos y las libertades fundamentales de la persona humana, pues sólo en esta medida se puede asumir con éxito la responsabilidad de construir un país que integre, reconozca y genere oportunidades para todos.

La cultura de derechos humanos tampoco puede alcanzarse únicamente por las instituciones públicas. Requiere de la participación corresponsable de los medios de comunicación y, sobre todo, de todos los sectores de la sociedad civil. En este sentido, la democracia constituye una vía idónea para ensanchar el involucramiento de la ciudadanía. Se apoya en la participación social como en una de sus más claras manifestaciones.

La consolidación de esta política necesariamente debe transitar también por la realización de las reformas estructurales que la sustraigan de coyunturas políticas o económicas, toda vez que la protección de los derechos humanos es valor supremo a cualquier interés. Por ello, es necesario que el compromiso de nuestro país con su promoción y defensa sea reflejado en la Ley Suprema, de forma tal que se garantice que todo individuo goce de los derechos humanos, incluidos los previstos en los tratados internacionales.

A su vez, este reconocimiento permitirá la debida exigibilidad y justiciabilidad de los derechos humanos a través del Juicio de Amparo ya que éstos podrán ser materia del mismo. Este es, indudablemente, un elemento central y un paso decisivo para la consolidación de la política de Estado en la materia.

Asimismo, la eficiencia de una política de esta envergadura requiere tanto de una adecuada asignación de recursos como de la creación de mecanismos de evaluación y monitoreo, transparentes ante la ciudadanía, y en los que estén activamente involucrados la sociedad civil y los organismos de protección de los derechos humanos establecidos en la Constitución.

Así, la conjunción de estos elementos permitirá que se construya una política de Estado en materia de derechos humanos y se consolide el gran compromiso nacional para la plena realización de éstos.

3.2 Proceso de elaboración.

En el mes de diciembre del año 2000, el gobierno de México firmó el Acuerdo de Cooperación Técnica (ACT) con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH). La primera fase de la ejecución del ACT consistió en algunas actividades de capacitación técnica sobre medicina forense en materia de tortura y de derechos de los pueblos indígenas. La segunda fase fue convenida mediante otro acuerdo celebrado en abril de 2002 y se trató de la elaboración del Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México (Diagnóstico), que debía servir de base para la elaboración de un Programa Nacional de Derechos Humanos.

El Diagnóstico fue coordinado por el OACNUDH y elaborado por expertos nacionales y significó la revisión de un gran número de temas relacionados con la vida nacional, desde la perspectiva de la vigencia y aplicación de los derechos humanos, a la luz de los compromisos internacionales adquiridos por México en esta materia.

Fue presentado ante la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos (Comisión) el 8 de diciembre de 2003. En ese acto, el Presidente de la República, Vicente Fox, instruyó a dicha Comisión para que elaborara un Programa Nacional de Derechos Humanos (PNDH).

A partir de enero de este año, comenzó la elaboración de dicho PNDH. En el 16 de abril, se presentó y aprobó, en sesión Ordinaria del Pleno de la Comisión, la Metodología para la Elaboración del Programa Nacional de Derechos Humanos (Metodología) y su correspondiente cronograma de trabajo.

En dicha sesión, se acordó el nombramiento de enlaces de las dependencias y entidades de la APF, en aras de facilitar la coordinación durante la elaboración del PNDH.

La Metodología consagró los siguientes ejes rectores que guiaron la elaboración del PNDH:

1. Universalidad, Integralidad, Interdependencia e Indivisibilidad: El PNDH contemplaría los derechos civiles y políticos, así como los económicos, sociales, culturales y ambientales en igual medida, y tomaría en cuenta la indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos.

2. Participación de la Sociedad Civil: La elaboración del PNDH incluiría la activa participación de la sociedad civil a través de un proceso incluyente, transparente y democrático, tomando en cuenta la diversidad sociocultural del país.

3. Efectividad: El PNDH habría de establecer prioridades que aseguren la obtención de resultados concretos, tomando en cuenta criterios de viabilidad de tiempo, recursos e impacto en la población y en uno o más derechos.

4. Unidad: El PNDH se formularía en coordinación con las Entidades federativas, los Poderes de la Unión y con la participación de la sociedad civil.

5. Continuidad: Además de asumir compromisos dentro del periodo actual de gestión gubernamental, se harían previsiones y proyecciones transexenales.

Asimismo, en la Metodología aprobada, se señalaron los insumos para la elaboración del PNDH. A partir de los mismos, se diseñaron las Matrices de Recomendaciones Hechas a México en Materia de Derechos Humanos (Matrices). Los insumos utilizados fueron los siguientes:

1. Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México.

2. Recomendaciones de mecanismos internacionales hechas a México.

3. Recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

4. Comentarios de las reuniones de trabajo de las Subcomisiones de:

- Derechos Económicos Sociales y Culturales
- Derechos Civiles y Políticos
- Armonización Legislativa
- Educación en Derechos Humanos
- Grupos Vulnerables
- Para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez
- Derechos de la Niñez
- Derechos Humanos de los Migrantes
- Derechos Indígenas

5. Comentarios de las Dependencias de la Administración Pública Federal al Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México.

Posteriormente, los enlaces de las dependencias fueron convocados a una serie de reuniones que se sostuvieron en la Residencia Oficial de Los Pinos. Dichas reuniones se celebraron por el gabinete correspondiente: Gabinete de Orden y Respeto (2 de julio), Gabinete de Crecimiento con Calidad (5 de julio) y Gabinete de Desarrollo Humano y Social (6 de julio). De la misma manera, y considerando el carácter transversal de los temas de su competencia, fueron convocados a las tres reuniones el Instituto Nacional de las Mujeres, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, el Consejo para Prevenir la Discriminación y la Secretaría de la Función Pública. En calidad de observadora, también fue invitada la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

A partir del 6 de julio pasado, comenzó el proceso de trabajo con las dependencias y entidades de la APF, a lo largo del cual se mantuvo una colaboración constante en el intercambio de documentos sustantivos y comentarios a los distintos borradores del PNDH.

Con el objetivo de involucrar a la sociedad civil en el proceso de elaboración y de generar insumos para el Programa, se diseñaron diversos mecanismos de consulta.

Uno de ellos fue la creación, dentro de la Comisión, de la Subcomisión de Seguimiento al Proceso de Elaboración del Programa Nacional de Derechos Humanos. Dicha subcomisión, para su mejor desempeño, se dividió en cuatro Grupos de Trabajo, integrados por Organizaciones de la Sociedad Civil y dependencias de la APF.

* Flujograma y Calendario

* Priorización y Esquema

* Indicadores

* Sociedad Civil y Mecanismo de Seguimiento.

Los insumos generados por la Subcomisión de Seguimiento y de sus Grupos de Trabajo fueron de gran relevancia en la elaboración del presente Programa.

Por otra parte, se incluyó, en la página de internet de la Comisión, una Consulta Nacional abierta al público en general.

Asimismo, se realizaron diversos foros temáticos e informativos en distintas Entidades federativas, a saber:

1. Guadalajara, Jalisco, en el ITESO, el 28 de abril sobre "Proceso de Elaboración del Programa Nacional de Derechos Humanos y Mecanismos de Participación".

2. Xalapa, Veracruz, en la Universidad Veracruzana, el 16 de junio sobre "Proceso de Elaboración del Programa Nacional de Derechos Humanos y Mecanismos de Participación".

3. Ciudad de México, en la Universidad de la Ciudad de México, el 28 de junio sobre "Proceso de Elaboración del Programa Nacional de Derechos Humanos y Mecanismos de Participación".

4. Ciudad de México, en el Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, el 24 y 25 de junio sobre "Génesis de los Derechos Humanos en México".

5. Ciudad de México, en la Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Estudios Sociológicos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, el 3 y 4 de junio sobre "Primer Foro Nacional: Situación Actual y Perspectivas de los Derechos de la Infancia y Adolescencia en México"

6. Chilpancingo, Guerrero, el 30 de junio, mesa de trabajo sobre "Reformas al sistema de impartición de justicia y a la Constitución Federal en materia de derechos humanos". En colaboración con la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Guerrero.

7. Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, el 17 y 18 de Junio sobre "Refugiados y Derechos Humanos". En colaboración con la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Chiapas.

8. Campeche, Campeche, el 7 de septiembre sobre "Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales". En colaboración con la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Campeche.

9. Ciudad de México, el 8 y 9 de septiembre sobre "Reflexiones y aportaciones al Programa Nacional de Derechos Humanos", en colaboración con el Instituto Nacional de la Juventud.

10. Tijuana, Baja California, el 6 Y 7 de octubre sobre "Migración y Derechos Humanos" en colaboración con el Colegio de la Frontera Norte.

11. Ciudad de México, el 2 de diciembre sobre "Desarrollo y Derechos Humanos. La elaboración de políticas públicas desde la perspectiva de los derechos humanos y el desarrollo". En colaboración con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México.

Por su parte, El Programa de Cooperación en Derechos Humanos México-Comisión Europea, que tiene como objetivo contribuir a definir acciones y políticas concretas para la incorporación de normas y estándares internacionales de derechos humanos en México, en el marco del diálogo que se lleva a cabo con la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos, organizó dos actividades complementarias:

1. Seminario sobre Instrumentos de Protección Regional e Internacional de los Derechos Humanos, realizado los días 20 y 21 de mayo de 2004, en la Ciudad de México[32].

2. Seminario sobre instrumentos internacionales y nacionales para prevenir e investigar la Tortura. Realizado los días 11 y 12 de noviembre de 2004[33].

Uno de los mecanismos más relevantes en la elaboración del Programa fue la asignación de financiamiento mediante la "Convocatoria para el Fomento de la Participación Ciudadana en la Elaboración del Programa Nacional de Derechos Humanos", realizada por el Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol), a fin de "propiciar la participación de la sociedad civil en la elaboración y difusión del Programa Nacional de Derechos Humanos mediante el desarrollo de proyectos orientados a la promoción, educación, difusión de los derechos humanos y diseño de mecanismos que fomenten la participación ciudadana en el Programa Nacional de Derechos Humanos"[34].

---

[32] Su objetivo fue intercambiar conocimientos y experiencias acerca del Sistema de Naciones Unidas de Derechos Humanos y del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, así como analizar prácticas concretas de funcionamiento de ambos mecanismos, fortaleciendo su conocimiento entre los diversos sectores que trabajan en el tema en México y buscando coadyuvar al cumplimiento de las obligaciones internacionales de México en la materia y participaron 180 representantes de la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos, organizaciones de la sociedad civil, servidores públicos federales y estatales, académicos, legisladores, poder judicial y funcionarios de los órganos autónomos del Estado.

[33] El Seminario, en el marco de la elaboración del Programa Nacional de Derechos Humanos, tuvo por objetivo motivar una discusión abierta con los diversos actores implicados en la búsqueda de soluciones tanto legales como de política pública que coadyuven a la erradicación definitiva de la tortura, atendiendo las recomendaciones que en la materia han realizado expertos y organismos internacionales al Gobierno Mexicano y participaron 250 representantes de la sociedad civil, funcionarios de los distintos niveles de gobierno, comisiones de derechos humanos, representantes del poder legislativo y judicial, académicos, y en general personas interesadas en la plena observancia de los derechos humanos en México.

[34] Objetivo General de la Convocatoria para el Fomento de la Participación Ciudadana en la Elaboración del Programa Nacional de Derechos Humanos. Los objetivos específicos fueron:

* Fortalecer las capacidades de las OSC para consolidar su incidencia en el diseño, instrumentación del Programa así como la elaboración de mecanismos para su evaluación.

* Analizar y enriquecer el contenido del Programa Nacional de Derechos Humanos y difundir su proceso de elaboración.

Las organizaciones y proyectos que obtuvieron financiamiento a resultas de la citada convocatoria son las siguientes:

1. Red Indígena de Turismo de México, A.C.---Difusión y análisis de los derechos específicos de los pueblos indígenas.

2. Halach Vinic, A.C.---Busca la Flor de la Vida.

3. Centro Universitario Cultural, A.C.---Campaña de sensibilización de los DESCA.

4. Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C.---Propuestas en materia de justicia para el Programa Nacional de Derechos Humanos.

5. Trasfondo, A.C..---Fomento de la participación, los derechos sociales, económicos y culturales de las personas adultas mayores.

6. Academia Mexicana de Derechos Humanos, A.C.---Análisis y propuesta para el Programa Nacional de Derechos Humanos desde una perspectiva de las organizaciones de la sociedad civil.

7. Fot´zi Ñahñö, A.C.---Talleres de análisis y elaboración de una propuesta para el Programa Nacional de Derechos Humanos en materia de derechos y de la mujer indígena.

8. Lubizha Centro de Intercambio de Experiencias para el Desarrollo Sustentable, A.C.---Red microrregional de promotoras indígenas, campesinas y migrantes, en defensoría integral de los derechos humanos.

9. Convergencia de Organismos Civiles, A.C.---Campaña de difusión y educación en derechos humanos: el PIDESC como instrumento para la exigibilidad.

Por otra parte, el proceso de elaboración del Programa incluyó, además de un acercamiento a la sociedad civil, un importante consenso entre los Secretarios de Gobierno de todas la Entidades federativas sobre la importancia de suscribir un convenio marco con la Federación en materia de derechos humanos. El mismo se elaboró y se encuentra en una fase avanzada de revisión para su suscripción.

Hubo, asimismo, un acercamiento importante con los Poderes de la Unión. En este sentido, es de especial relevancia el trabajo que se realizó con la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que se encontró a lo largo de este año en un proceso paralelo de consulta con la sociedad civil. Con esta institución se acordó impulsar la suscripción de un Convenio de Colaboración en materia de derechos humanos.

En lo que respecta al Poder Legislativo, se informó de manera constante a las comisiones competentes en ambas Cámaras acerca del proceso de elaboración del Programa, haciendo especial énfasis en el apartado referente a las Reformas Estructurales.

4. ¿DONDE ESTAMOS?

Este apartado se conforma de cuatro partes: la primera, llamada 'Aspectos Generales' plantea la situación de los derechos humanos en nuestro país. La segunda se refiere al Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México, elaborado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas en México, al que ya se ha hecho referencia. La tercera se compone de otros insumos que contribuyen a determinar la situación de los derechos humanos en nuestro país. Específicamente, se incluye la mención de las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y las recomendaciones internacionales hechas a México en la materia[35].

En ninguno de los casos, se pretende ser exhaustivo. Tanto el Diagnóstico de las Naciones Unidas como las recomendaciones de la CNDH y de mecanismos internacionales están a disposición de público en general para su consulta.

4.1. Aspectos Generales

México ha reconocido el carácter universal de los derechos humanos integrándolos como principios fundamentales de su política exterior y, a través de los instrumentos internacionales que ha ratificado, como parte de su ley interna.

Esta realidad, sin embargo, ha coexistido con un insuficiente reconocimiento jurídico de estos derechos tanto constitucionalmente como en el ámbito de las leyes secundarias. Adicionalmente, el reconocimiento particular para cada uno de los derechos ha sido lento y no ha podido armonizarse con el avance que se ha dado a nivel internacional. La limitada aplicación del derecho internacional en nuestro país, particularmente notoria en materia de derechos humanos, ha obstaculizado que la política exterior mexicana en la materia redunde en el reconocimiento efectivo a nivel interno.

A la par de su insuficiente reconocimiento jurídico formal, no pueden ignorarse las deficiencias en el respeto efectivo de los derechos humanos a lo largo de varias décadas en nuestro país. Tampoco se debe pasar por alto que muchas de las prolongadas prácticas violatorias a los derechos humanos que sucedieron

---

* Sistematizar las recomendaciones de la sociedad civil en materia de políticas públicas, propuestas de reformas estructurales y de mecanismos de participación social en el Programa Nacional de Derechos Humanos utilizando como insumo el Diagnóstico Nacional en materia de derechos humanos.

* Realizar campañas de difusión y educación de los derechos humanos.

http://www.indesol.gob.mx/indesol/convocatorias_2004/conv_fomento_partic_ciud.htm

[35] La lista de visitas de Relatores y Grupos de Trabajo se encuentra en el Objetivo General 3 del presente Programa.

en nuestro país en décadas pasadas[36], fueron resultado de los fenómenos de concentración del poder característicos de nuestro sistema político del pasado.

Sin embargo, una correcta interpretación de la situación de los derechos humanos en nuestro país nos lleva a reconocer que muchos de los problemas que hemos enfrentado y enfrentamos actualmente en esta materia, se relacionan con deficiencias estructurales que van más allá de las circunstancias particulares en las que se desarrollan las acciones de gobierno. La falta de una visión integral en este sentido no ha permitido que se avance en las propuestas de cambios estructurales necesarias para revertir prácticas violatorias a los derechos humanos. Lo anterior ha sido especialmente manifiesto en el caso del respeto a los derechos del debido proceso y en materia de procuración y administración de justicia, en donde se hace indispensable un cambio integral y de fondo que permita generar una verdadera transformación cultural en este ámbito.[37]

Estas carencias constituyen una de las razones que explican el hecho de que el énfasis en la atención a los derechos humanos en nuestro país, como ha sucedido también en muchos otros lugares, se haya centrado en las violaciones a los derechos civiles y políticos. Sin embargo, es claro que los problemas de carácter estructural, ni se restringen al tema de la procuración y administración de justicia, ni se refieren exclusivamente a cambios de naturaleza legislativa.

Por ello, el análisis de los retos que en materia de derechos humanos enfrenta nuestro país, debe comenzar por reconocer la integralidad en la responsabilidad que le corresponde al Estado de proteger, sin excepción, todos los derechos humanos, tanto los civiles y políticos, como los económicos, sociales, culturales y ambientales. La manera de lograr que la acción de gobierno se convierta en una política de Estado es haciendo intervenir a todos los órganos de poder y a todos los niveles de gobierno en esta encomienda.

De igual forma, la situación de los derechos humanos en México debe entenderse vinculada estrechamente con nuestro devenir democrático. Así, un diagnóstico integral de la problemática que enfrenta nuestro país en el tema, debe reconocer el innegable efecto positivo que los avances democráticos en nuestro país en los últimos años han generado en la agenda de los derechos humanos. Lo anterior es particularmente tangible, en lo que respecta tanto al respeto de las libertades políticas, el derecho al sufragio, a la participación política, como a otras libertades propias de los sistemas democráticos como la libertad de expresión, el acceso a la información pública o la rendición de cuentas.

Estos cambios se han reflejado, por ejemplo, en la disminución de prácticas violatorias a los derechos humanos. En este tenor, es claro que, a partir del año 2000, la adopción de los derechos humanos como política de Estado ha implicado buscar otros campos de acción igualmente importantes como la salud, la no discriminación, la atención a los derechos de la mujer, de la niñez, de los pueblos y comunidades indígenas, entre otros.

Es de resaltar que esta situación es particularmente positiva toda vez que, por un lado, denota en sí misma un importante avance, y en virtud de posibilitar la consolidación de una política integral que atienda todos los derechos humanos y que tome en cuenta a todos los sectores de la población. Así, la aspiración de garantizar todos los derechos para todos, puede comenzar a hacerse una realidad.

En este esfuerzo se debe considerar la demanda ciudadana sobre seguridad pública como tema fundamental de la política de derechos humanos. En este sentido, se debe ser enfático en señalar que la seguridad y la integridad de las personas es un derecho básico del ser humano y que su exigencia es, por ende, también una demanda de derechos humanos. De ello deriva la necesidad indispensable de revertir la percepción de que una política de derechos humanos obstaculiza las acciones de seguridad y de procuración de justicia, o que sólo beneficia a quienes violan la ley y no a las personas víctimas del delito. Las acciones de difusión de una cultura de derechos humanos en nuestro país no pueden abstraerse de esta realidad.

Crear una política de Estado significa también generar procesos de mediano y largo plazo que modifiquen el diseño y la orientación de las instituciones otorgándoles un enfoque de derechos humanos. Para ello es necesario contar con las herramientas que permitan generar mecanismos de coordinación y de articulación de las políticas de gobierno, así como desarrollar actividades de promoción que permitan profundizar en el conocimiento y difusión de una verdadera cultura de derechos humanos.

En este contexto, es oportuno señalar la reciente creación de áreas de derechos humanos en el interior de las dependencias de la Administración Pública Federal, de la Procuraduría General de la República, así como la instalación de la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos, la cual tiene como uno de sus principales objetivos la coordinación de las acciones en materia de derechos humanos por parte de la Administración Pública Federal. La integración de un amplio número de dependencias y entidades federales, así como la interlocución que se ha generado con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos,

[36] En este sentido, la CNDH ha desarrollado una labor acuciosa para documentar hechos de esta naturaleza. Dan cuenta de ello, por ejemplo, las recomendaciones 001/1998 (relativa a la masacre de Acteal, Municipio de Chenalhó, Chiapas), la 044/1998 (relativa a Caso de las mujeres asesinadas en Ciudad Juárez, Chihuahua, y sobre la falta de colaboración de las autoridades de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chihuahua) y la 026/2001 (referente a los desaparecidos políticos de la década de los 70 y principios de los 80).

[37] Como lo señala el Diagnóstico de la OACNUDH, en su decimoprimero recomendación general, es preciso promover una profunda transformación del sistema de justicia que garantice el Estado de Derecho en todos los órdenes.

son un signo positivo y reflejo del carácter propositivo de esta Comisión. Asimismo, constituye un mecanismo idóneo para la instauración de una política de Estado en materia de derechos humanos en el que se asegure la participación de todas las instituciones involucradas.

Sin embargo, la sola creación de instancias de coordinación en esta materia, no es suficiente, pues debe contar también con el impulso de una perspectiva de derechos humanos en todos los programas y políticas de gobierno.

El Programa Nacional de Derechos Humanos tenderá fundamentalmente a dar una redimensión de los planes y programas de gobierno con esta óptica, lo que implica, entre otras cosas, la creación de indicadores y mecanismos de evaluación que permitan en primer término detectar tanto los problemas concretos como sus causas, y, posteriormente, fortalecer las acciones de gobierno para que respondan a las exigencias que conlleva el respeto y cumplimiento de los derechos humanos.

Un capítulo muy importante en la tarea de fundar esta política se sitúa en el campo de la capacitación, ya que en buena medida el respeto a los derechos humanos es una tarea que implica capacitación y aprendizaje. Las acciones que durante años han realizado las dependencias de gobierno tendientes a capacitar a su personal[38], deben adquirir un nuevo nivel tomando en cuenta el carácter transversal que tienen las acciones de las dependencias en este tema, y la sinergia que puede aprovecharse entre todas las dependencias.

Otro aspecto a considerar en la agenda del respeto a los derechos humanos es el referente al sistema de protección. La posibilidad de hacer efectivos los derechos humanos, una vez que ha ocurrido un hecho violatorio, pueda o no imputarse a la actividad de una persona en lo particular, constituye una exigencia insoslayable para un adecuado sistema de protección. En otras palabras, el reconocimiento de los derechos debe tener aparejada la existencia de mecanismos para hacerlos efectivos y exigibles en toda su extensión.

En el caso de nuestro sistema, la protección de los derechos humanos ha crecido a la par del reconocimiento, destacándose el papel del juicio de amparo como el mecanismo fundamental de protección de los mismos, particularmente durante la vigencia de la Constitución de 1917. Sin embargo, el Amparo como juicio de garantías, se encuentra limitado al alcance de las mismas, por lo cual ha sido señalado como un mecanismo que requiere de actualización en algunos de sus principios, así como de una ampliación de su campo de aplicación. Esto es particularmente claro, en lo que hace a la protección de los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales signados por México[39].

Un reconocimiento más explícito y amplio de los derechos humanos, así como el reforzamiento de los medios de defensa, particularmente por la vía judicial, representan uno de los objetivos más importantes en la consolidación de un cambio cualitativo en la defensa y promoción de los derechos humanos en México.

Esta valoración tampoco puede omitir el subrayar que el surgimiento de las Comisiones de Derechos Humanos, a nivel nacional y en las entidades federativas, a partir de 1992, fue el paso más significativo como respuesta a esta situación de falta de vigencia de los derechos humanos.

Otro campo fundamental que debe destacarse y entenderse como uno de los avances recientes es el de la interlocución que se ha fortalecido con la sociedad civil a partir del año 2000, particularmente con las organizaciones de derechos humanos.

Se ha desarrollado una abierta disposición a fomentar la coparticipación en el diseño de las políticas públicas en materia de derechos humanos, lo cual ha generado que se despierten muy variadas iniciativas de participación de las organizaciones civiles, en los distintos ámbitos especializados de los derechos humanos.

Aún así, falta mucho por hacer en este campo, por lo que uno de los objetivos de este Programa es asumir el reto de mejorar los mecanismos de participación de la sociedad civil.

Aunado a lo anterior, las propias autoridades, especialmente en el ámbito federal, han generado espacios y mecanismos para hacer de la interlocución un mecanismo más institucional, permanente y constructivo. En la generación de políticas de derechos humanos, la participación constituye actualmente un elemento fundamental. Uno de los espacios de mayor relevancia en esto es la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos[40]. La experiencia acumulada por más de un año en la Comisión ha sido positiva en términos de la consolidación de este mecanismo y en la correcta identificación de los pasos que deben seguirse para su fortalecimiento en términos de su estabilidad, eficiencia, confiabilidad y transparencia.

Precisamente, la transparencia tanto en el interior como en el exterior constituye también otra de las notas a subrayar en esta valoración sobre la política de derechos humanos. En este tenor, el gobierno mexicano ha reconocido plenamente el valor constructivo de las recomendaciones y sugerencias que recibe de los

[38]Por ejemplo, el "Programa de Promoción y Fortalecimiento de Derechos Humanos S.D.N. 2001-2006" contempla un esquema integral de capacitación en esta materia tanto dentro del Sistema Educativo Militar como en lo referente a extensión universitaria.

[39] En este sentido, existe una importante convergencia en las iniciativas de reformas constitucionales en materia de derechos humanos presentadas, tanto por el Ejecutivo Federal como por algunos legisladores.

[40] Para mayor información, ver http://www.gobernacion.gob.mx/comisiondh/, específicamente el Informe Anual septiembre 2003 – septiembre 2004, de la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos.

mecanismos internacionales. Esto ha sido posible, no solamente como un aspecto de política exterior, sino como un principio fundamental del reconocimiento al carácter universal de los derechos humanos.

La visita de 14 relatores y relatoras internacionales en el periodo 2000-2004 es clara manifestación de esta realidad[41], así como los acuerdos de cooperación firmados tanto con la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas como con la Comisión Europea[42]. Los resultados de esta apertura han sido de gran utilidad para reafirmar las acciones en materia de derechos humanos en el ámbito interno.

Un último elemento a considerar en esta valoración, es la importancia cada vez mayor que van tomando los ámbitos locales o municipales en la actividad de defensa de estos derechos. Esto ha sido posible, debido tanto a su mayor difusión como a la ampliación de la actividad que realizan los organismos públicos de defensa de los derechos humanos en las Entidades federativas, y por las propias instancias locales de gobierno. De esta forma, se ha ido logrando trasladar el foco de atención a las necesidades más concretas y específicas de las personas que son precisamente las que se sitúan en los contextos locales. Aunado a lo anterior, las particularidades que en este tema se enfrentan en las distintas zonas del país, implica que a la par de lograr asentar una política nacional, se privilegie el impulso al trabajo local y municipal.

4.2. Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México

El Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México (en adelante el Diagnóstico), se elaboró como parte de la segunda fase del Acuerdo de Cooperación Técnica (ACT) entre el Gobierno de México y la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. (OACNUDH)

Durante el año 2003, la OACNUDH coordinó la elaboración del Diagnóstico, para el cual se contó con la colaboración de cuatro asesores nacionales, así como con la participación de personas expertas internacionales, los tres Poderes de la Unión, miembros del Comité de Enlace[43], el Sistema de Naciones Unidas en México, y la sociedad civil en general.

El ocho de diciembre del 2003, el Representante de la OACNUDH en México le entregó al Presidente de México, Vicente Fox, el Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en el país.

Tal y como fue señalado por el Representante de la OACNUDH en México, el Sr. Anders Kompass en el Prólogo al Diagnóstico, el gobierno de México es uno de los primeros del mundo que realiza un esfuerzo como éste en colaboración con la Organización de las Naciones Unidas y con la participación de personas representantes de organizaciones de la sociedad civil, en el marco de un proceso abierto e independiente.

En este sentido, el Diagnóstico constituyó un esfuerzo conjunto para identificar las causas estructurales de las violaciones a los derechos humanos en México, con base en un análisis no coyuntural, a efecto de formular propuestas concretas de atención a las problemáticas abordadas e intentó ser un reflejo de la realidad mexicana en la materia, tomando en cuenta las recomendaciones hechas por los mecanismos regionales e internacionales de derechos humanos.

Lo anterior, como contribución que permitiera tanto a la sociedad como a las autoridades identificar prioridades y a partir de ello, se promovieran y desarrollaran leyes, instituciones, programas y procesos que permitan evolucionar hacia un Estado respetuoso de los derechos humanos de su ciudadanía.

Otro de los propósitos del Diagnóstico, era que las recomendaciones generales y las propuestas derivadas de las mismas se incorporaran al Programa Nacional de Derechos Humanos.

Los temas principales que aborda el Diagnóstico son los siguientes:

- Derechos Civiles
- Derechos Políticos
- Derechos Económicos, Sociales y Culturales[44]
- Derechos Humanos de las Mujeres
- Derechos de los Pueblos Indígenas
- Grupos en Situación de Vulnerabilidad y Discriminación[45]

[41] En el resumen de recomendaciones dirigidas al Estado mexicano por los mecanismos internacionales se recogen 388 recomendaciones en todos los temas.

[42] Sobre este particular, cabe señalar que el 10 de febrero de 2004 se firmó el Acuerdo de Cooperación sobre Derechos Humanos con la Comisión Europea, que fue resultado de la visita de la Misión de Expertos de la Comisión Europea a México en marzo de 2002. Este programa tiene como objetivo coadyuvar al diseño de acciones y políticas que incorporen normas y estándares internacionales de derechos humanos.

[43] El Comité de Enlace es un grupo de organizaciones civiles que se conformó para dar seguimiento al ACT firmado entre el gobierno de México y la OACNUDH.

[44] Este apartado abarca el análisis de los siguientes derechos: derecho a un nivel de vida adecuado, derechos humanos laborales, derecho al disfrute del nivel más alto de salud física, mental y social, derecho a la vivienda, derecho a la alimentación, derechos culturales, derecho a un medio ambiente sano y derecho a la educación.

[45] Este apartado abarca el análisis de los siguientes derechos: violencia familiar, niñas, niños y adolescentes, personas adultas mayores, desplazados internos, refugiados, jornaleros agrícolas, migrantes, usuarios de los servicios de salud, personas que viven con enfermedad

Cada uno de estos capítulos incluye numerosas propuestas de diferente índole, y se incluye también un listado de Recomendaciones Generales[46], las cuales son consideradas como acciones de alta prioridad.

4.3 Otras fuentes

Evaluación de las Recomendaciones Emitidas por la CNDH a la Administración Pública Federal

A casi quince años de su creación, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), constituye un referente obligado para diagnosticar el nivel de respeto y promoción que la Administración Pública Federal tiene hacia los derechos humanos, así como en una de las principales causas de los avances que en nuestro país se han logrado a favor de su plena vigencia.

La CNDH representa, a nivel federal el sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos, recibiendo quejas por violaciones a dichos derechos y emitiendo recomendaciones a la Administración Pública Federal cuando tiene la convicción de que se ha vulnerado un derecho humano. Lo anterior con tres objetivos principales: 1) resarcir el daño causado a la víctima, 2) solicitar el inicio de investigaciones para, en su caso, sancionar a los responsables, y 3) promover una cultura de respeto a los derechos humanos.

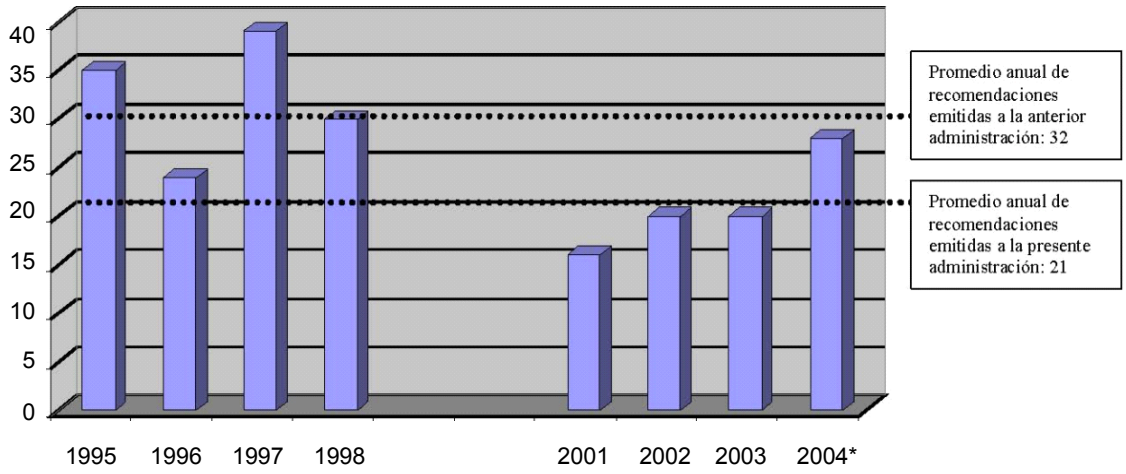
Por su parte, los organismos estatales de protección de los derechos humanos, integrantes también del sistema no jurisdiccional, trabajan desde sus respectivas competencias hacia el mismo objetivo de fortalecer el respeto de los derechos humanos en México por medio de la vigilancia de las actividades de los agentes del Estado. Además, la CNDH y las comisiones locales promueven la capacitación y educación en el respeto a los derechos humanos y sus recomendaciones se han convertido tanto en motor del cambio a favor de una cultura de respeto a los derechos humanos, como en testimonio de su gestación y desarrollo[47].

Como lo señala el Diagnóstico, "si bien las recomendaciones de las comisiones de derechos humanos no obligan en estricto sentido jurídico a sus destinatarios, constituyen un importante llamada de atención para éstos"[48]. En este sentido, en lo que va de la presente administración, el Gobierno Federal ha procurado atender y cumplir las recomendaciones, como ha sido reconocido por diversas instancias independientes.

De hecho, en lo que va del presente gobierno, se ha registrado una sensible disminución en el número de recomendaciones frente a los cuatro primeros años de la anterior administración. En dicho lapso, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal fueron objeto de un promedio de 32 recomendaciones al año. En cambio, en los primeros cuatro años de gobierno del Presidente Vicente Fox, en los que la CNDH ha gozado plena autonomía de gestión y presupuestaria conforme a la reforma constitucional publicada en el DOF el 13 de septiembre de 1999, este promedio se redujo a 21 recomendaciones al año.[49]

Gráfica 1.0

Comparativo de recomendaciones emitidas a la APF en los primeros cuatro años de gobierno de esta administración frente a su predecesora



mental, personas con discapacidad, personas que viven con VIH/Sida, personas con preferencia sexual y de género distinta a la heterosexual, *ombudsman* y organismos especializados de derechos humanos.

[46] El texto completo del Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México se pueden consultar en la página Web http://www.cinu.org.mx/prensa/especiales/2003/dh_2003/index.htm

[47] Gobierno de la República (2002), *Avances y retos del Gobierno Federal en materia de derechos Humanos.* México DF: Secretaría de Gobernación.

[48] OACNUDH (2004), *Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México,* México DF: OACNUDH, pág. 6.

[49] Si bien, es importante señalar que estas cifras también pueden reflejar cambios en las políticas de emisión de las recomendaciones toda vez que éstas dependen igualmente de las estrategias adoptadas por cada *Ombudsman*.

Proyección para todo el año 2004, a partir de la tendencia mensual de recomendaciones hasta el 15 de noviembre del mismo año.

Sin embargo, es claro que la disminución en el número de recomendaciones no es el único, ni necesariamente el indicador más importante para evaluar el avance en el respeto de los derechos humanos[50]. Finalmente, detrás de los números de expedientes y las estadísticas de los casos, están las personas, sus denuncias y sus necesidades de garantía y protección, que no pueden ni deben ser considerados únicamente como cifras estadísticas.

De la aceptación y cumplimiento de las recomendaciones se desprende la intención del Ejecutivo Federal de respetar las indicaciones y observaciones que el *Ombudsman* nacional le envía. En este mismo sentido, la administración del presidente Fox ha privilegiado la búsqueda de conciliaciones con los quejosos.

De las 70 recomendaciones giradas al Ejecutivo del primero de enero de 2001 al 30 de junio de 2004 por la CNDH, sólo ocho no fueron aceptadas, mientras que se ha dado cumplimiento total a 34 recomendaciones y parcial a 24, mientras que 4 se encuentran en vías de cumplimiento[51].

Así, el Ejecutivo Federal ha buscado en todo momento acreditar su firme compromiso de atender a cabalidad las recomendaciones emitidas por la CNDH; y ha puesto en manifiesto que en aquellos casos en los que no se ha alcanzado su total cumplimiento, no se ha debido a una falta de voluntad política.

Por otra parte, el análisis histórico centrado en las dependencias y entidades destinatarias de las recomendaciones, sin duda, arroja conclusiones muy importantes. Destaca, por ejemplo, el declive sistemático en el número de recomendaciones anuales de las que la PGR ha sido objeto a partir de 1994. En ese año, las 22 recomendaciones en su contra, hicieron de esa institución la entidad de la APF con el mayor número de recomendaciones, lo que contrasta significativamente con el hecho de que en los últimos dos años esta institución no haya recibido ninguna[52]. Por contraparte, a partir de 1997 las instituciones de salud, particularmente el IMSS, se han convertido en las entidades mayormente recomendadas[53].

Este cambio en la composición de los principales destinatarios de las recomendaciones de la CNDH, sin duda, es representativo de las transformaciones que se han ido gestando en materia de derechos humanos en el país. Si bien, tras muchas décadas de esfuerzo hemos ido fortaleciendo nuestro sistema de libertades fundamentales, hoy, la agenda de derechos humanos no puede abstraerse del fenómeno de la inequidad social que impide el goce pleno de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales por parte de amplios sectores de la población.

Es claro que este importante paso, así como muchos otros a favor de la dignidad humana, no se hubieran podido concretar sin la intervención de la CNDH y de los organismos públicos de defensa de los derechos humanos en el ejercicio de su mandato. Por ello, y con la certeza de que fortalecer a los organismos públicos de derechos humanos, es también fortalecer nuestra democracia, el Ejecutivo Federal presentó una iniciativa de Reforma Constitucional para apuntalar su labor.

Así, a través del constante fortalecimiento de la CNDH y de los organismos de protección de los derechos humanos, la sociedad mexicana tiene y seguirá teniendo una importante herramienta para alcanzar la vigencia plena, sin restricciones y sin distinciones, de los derechos humanos en nuestro país.

4.4. Recomendaciones de Mecanismos Internacionales de Protección de Derechos Humanos.[54]

Durante los últimos cuatro años, el Gobierno de México ha recibido 14 visitas [55]de relatores y relatoras así como de grupos de trabajo de la Organización de las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos, quienes, habiendo constatado la situación que guardan en nuestro país los derechos específicos sobre los que cada uno de ellos trabaja, emitieron diversas recomendaciones que en su conjunto suman a la fecha más de 400 y que conforman un referente obligado al momento determinar el diagnóstico sobre la situación que guarda el tema de los derechos humanos en nuestro país.

5. ¿A DONDE QUEREMOS LLEGAR?

5.1 Misión

El Programa Nacional de Derechos Humanos establece las bases de una política de Estado orientada al respeto, promoción y protección de los derechos humanos de todas las personas.

---

[50] El número de expedientes de queja y las autoridades hacia las que van dirigidas son otros indicadores a tomar en cuenta cuando se quiere diagnosticar la percepción de las personas en relación con el respeto que determinada autoridad tiene hacia los derechos humanos.

[51] Informe de gobierno del presidente Fox, septiembre, 2004.

[52] Cabe señalar los 586 expedientes de queja acumulados en 2003 contra la PGR, representan alrededor de 10% del total de hechos presuntamente violatorios denunciados ante la CNDH durante ese año. Véase Labarca, M. *et al.* "Análisis de gestión de la CNDH en 2003", Programa Atalaya, *Suplemento Este País,* núm. 160, julio 2004, México, p. 9.

[53] En contradicción con lo que sucede en el caso de la PGR, el IMSS ocupó en 2003 el cuarto lugar como autoridad señalada por los quejosos como presunta violadora de derechos humanos.

[54] Estas recomendaciones están, en su mayoría, sistematizadas en la Compilación de Recomendaciones a México de los Mecanismos Internacionales y Comités de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos, Secretaría de Relaciones Exteriores, septiembre de 2003. Pueden consultarse en la página de la Secretaría de Relaciones Exteriores www.sre.gob.mx

[55] En el Objetivo 3 del presente, se incluye un recuadro sobre las visitas de los relatores y grupos de trabajo a México.

El Programa establece estrategias para cumplir con los compromisos internacionales adquiridos por México y responder a las necesidades nacionales en materia de derechos humanos. Al mismo tiempo, prevé mecanismos de coordinación entre los Poderes de la Unión y los tres órdenes de gobierno, y genera espacios de participación para todos los actores sociales.

5.2 Visión

Un Estado en el que los derechos humanos sean eje rector de la política nacional, sustentada en los principios de universalidad, interdependencia e integralidad.

Un Estado en el que todos los sectores sean corresponsables en el respeto, promoción y protección de los derechos humanos, a través del diálogo constructivo, la participación activa y la consolidación de una cultura en la materia.

Un Estado en el que disminuyan progresivamente las desigualdades en el goce y ejercicio de los derechos humanos en las diferentes regiones del país, en un marco de respeto a la diversidad étnica y cultural.

6. ¿COMO VAMOS A LOGRARLO?

OBJETIVO GENERAL 1. ESTABLECER LAS BASES DE UNA POLITICA DE ESTADO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS QUE ASEGURE EL RESPETO, PROTECCION, PROMOCION Y GARANTIA DE LOS MISMOS.

OBJETIVO ESPECIFICO 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.

1.1.1. Línea Estratégica

Impulsar las reformas a la Constitución y leyes secundarias necesarias para garantizar el reconocimiento y la protección de los derechos humanos.

1.1.2. Línea Estratégica

Impulsar las reformas constitucionales y legislativas en materia de seguridad y justicia para fortalecer la protección de los derechos humanos.

1.1.1. Línea Estratégica

Impulsar las reformas a la Constitución y leyes secundarias necesarias para garantizar el reconocimiento y la protección de los derechos humanos.

Esta línea estratégica se compone de un primer apartado relativo a la Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos y un segundo apartado, que se refiere a la elaboración de un compendio de ordenamientos jurídicos, que permitirá identificar la legislación actual sobre derechos humanos y, en su caso, las lagunas legales existentes, a fin de fortalecer el marco jurídico en aras de una mejor protección a los derechos humanos.

Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos

Justificación

La primera recomendación de alcance general del Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México sugiere:

> *"1. Reformar la Constitución para incorporar el concepto de derechos humanos como eje fundamental de la misma, y reconocer a los tratados sobre derechos humanos una jerarquía superior a los ordenamientos normativos federal y local, 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 (…)".*

La concepción actual de nuestro país como Estado democrático y respetuoso de los derechos humanos, requiere necesariamente de la implementación de todas aquellas medidas que se consideren necesarias para lograr la plena realización de éstos.

La política que el Estado mexicano ha adoptado en materia de derechos humanos durante la presente administración se sustenta en la firme convicción de que los derechos humanos poseen un valor absoluto y universal. En consecuencia, se deben realizar reformas estructurales que permitan incorporar el concepto de los derechos humanos en el centro, no sólo de nuestro marco jurídico, sino de la actuación misma de los órganos del Estado. Con ello, se busca que el respeto y protección de los derechos humanos sea de carácter permanente.

Esta nueva postura del Gobierno de México debe sustentarse en una política integral de derechos humanos basada en los siguientes ejes fundamentales: el reconocimiento expreso de los derechos humanos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la debida armonización de la legislación interna con las normas internacionales de derechos humanos; la cooperación internacional y la observancia de los tratados internacionales en la materia; el diálogo con las organizaciones de la sociedad civil, y la adecuada coordinación de las acciones de las distintas dependencias del Gobierno.

Por lo que se refiere a los tres primeros ejes de esta política integral, debe quedar establecido que éstos no son únicamente componentes de una política de Estado sino que, aunado a ello, constituyen obligaciones que se derivan de una gran cantidad de tratados internacionales en materia de derechos humanos de los que

México es parte que, en términos generales, establecen que se deben adoptar las medidas necesarias para hacer efectivos en el plano nacional los derechos reconocidos en ellos.

A este respecto, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas se pronunció, en el sentido que "*[En el párrafo 2 del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos] se dispone que los Estados Partes adoptarán las medidas necesarias para hacer efectivos en el plano interno los derechos reconocidos en el Pacto. Lo que significa que, si los derechos reconocidos en el Pacto no están ya protegidos por la legislación o la práctica internas, los Estados Partes, cuando ratifiquen este instrumento, habrán de introducir los cambios necesarios en la legislación o la práctica internas para ponerlas en armonía con el Pacto. En caso de haber incompatibilidad entre el derecho interno y el Pacto, se dispone en el artículo 2 que se habrá de modificar la legislación o la práctica internas para ajustarse a las normas impuestas por las garantías sustantivas del Pacto. Según el artículo 2, se permite que los Estados Partes cumplan esta exigencia de conformidad con su propia estructura constitucional*"[56].

En este orden de ideas, se debe reconocer que al no estar explícitamente plasmado el concepto de derechos humanos en el texto vigente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se dificulta la tarea de garantizar plenamente estos derechos. La ausencia de dicho reconocimiento resulta por una parte, en que las y los servidores públicos de los tres Poderes de la Unión y de los tres órdenes de gobierno, en el ejercicio de sus funciones, no siempre los adopten como fuente directa de derechos y obligaciones o no los tomen como criterio orientador de su actuación y, por otra parte, en que algunos de los derechos humanos que hemos incorporado a nuestro marco legal a través de la firma y ratificación de tratados internacionales, tengan una protección limitada.

Por tal razón, el Ejecutivo Federal presentó, el 4 de mayo de 2004, ante el Constituyente Permanente una reforma constitucional en materia de derechos humanos, que posee como uno de sus elementos fundamentales la incorporación del concepto de derechos humanos en el artículo primero de nuestro texto fundamental. Dicha incorporación ha sido un elemento concurrente en las diversas iniciativas que en materia de derechos humanos se encuentran presentadas ante el Congreso de la Unión.

El reconocimiento y protección constitucional de los derechos humanos abarcaría los previstos en las llamadas garantías individuales, los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales, y aquellos que se encuentren establecidos en alguna otra disposición del ordenamiento jurídico mexicano, así como aquellos lleguen a formar parte en el futuro del orden jurídico nacional.

Aunado al reconocimiento del concepto de derechos humanos, se ha considerado pertinente incluir otras propuestas que permiten ampliar el marco constitucional de protección de los derechos humanos, tales como las que se describen a continuación:

1. La reforma a los artículos 14 y 22 de la Constitución, para suprimir de manera definitiva la pena de muerte, misma que no se ha aplicado en nuestro país desde 1961[57].

2. La adición con un segundo párrafo al artículo 15, con el objeto de enfatizar la obligatoriedad de las autoridades de proteger los derechos humanos previstos en tratados internacionales y demás ordenamientos del marco jurídico mexicano.

3. La modificación a la fracción X del artículo 89 de la Constitución, a fin de establecer como principio normativo de la política exterior en nuestro país "la protección de los derechos humanos". Esto con el objeto de subrayar la determinación de mantener la unidad conceptual en la política del Estado mexicano en materia de derechos humanos, tanto en el exterior como en el interior.

4. La reforma al primer párrafo del artículo 33 de la Constitución para otorgar la garantía de audiencia a todo extranjero que no se encuentre en los supuestos de una amenaza a la seguridad nacional.

5. Incluir en el artículo tercero que la educación que imparta el Estado deberá fomentar en los individuos el respeto por los derechos humanos.

6. El reforzamiento de los mecanismos de protección de los derechos humanos a través una reforma en materia de juicio de amparo, el fortalecimiento de los organismos públicos de derechos humanos y la atracción al fuero federal los delitos de orden común relacionados con la violación de derechos humanos, a través de:

* Incluir en la fracción I del artículo 103 la protección de los derechos humanos. Esta inclusión otorgaría competencia explícita a los tribunales federales para conocer de las controversias que se susciten por leyes o actos que violen los derechos humanos.

* Fortalecer el sistema no jurisdiccional de protección a los derechos humanos a través del reconocimiento, en la Constitución, la plena autonomía de los organismos públicos de protección de los derechos humanos y aunado a ello, otorgarles la facultad para presentar acciones de inconstitucionalidad.

* Retomar, mediante la reforma al juicio de amparo, la necesidad de generar un mecanismo a nivel constitucional que permita garantizar, por una parte, que los actos atentatorios contra los derechos humanos en el ámbito de las entidades federativas no queden impunes por lagunas o deficiencias en sus ordenamientos legales, misma que se prevé en la iniciativa mediante una adición al artículo 73, fracción XXI y,

[56] Párrafo 11 del Proyecto de observación general sobre el artículo 2: Naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto: 05/05/2003.
[57] Este tema es revisado en el Objetivo Específico 1.3, línea estratégica 1.3.4.

por otra parte, que el Estado mexicano, considerado en su conjunto, dé pleno cumplimiento a sus compromisos internacionales en la materia.

Existen diversos tratados internacionales suscritos por México[58], tales como la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas o la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles Inhumanos o Degradantes, que establecen la obligación de los Estados partes de tomar las medidas legislativas, administrativas o judiciales necesarias para impedir que los actos materia del instrumento se cometan en el territorio sujeto a su jurisdicción.

A este respecto, es importante recordar que frente a la comunidad internacional, el Estado mexicano, representado por la Federación, es responsable del cumplimiento de sus compromisos internacionales, sin perjuicio de que en el interior del propio Estado, éstos sean materialmente respetados por las autoridades federales o locales.

La propia Convención Americana sobre Derechos Humanos de la que México es parte se refiere, en su artículo 28, a la Cláusula Federal y establece que:

"1. Cuando se trate de un Estado parte constituido como Estado Federal, el gobierno nacional cumplirá todas las disposiciones de la presente Convención relacionadas con las materias sobre las que ejerce jurisdicción legislativa y judicial.

2. Con respecto a las disposiciones relativas a las materias que corresponden a la jurisdicción de las entidades componentes de la federación, el gobierno nacional debe tomar de inmediato las medidas pertinentes, conforme a su constitución y sus leyes, a fin de que las autoridades competentes de dichas entidades puedan adoptar las disposiciones del caso para el cumplimiento de esta Convención"[59].

En este sentido, y atendiendo a la Constitución Federal de nuestro país, la iniciativa prevé incluir en el artículo 73, fracción XXI, la facultad de las autoridades federales de conocer los delitos del fuero común relacionados con violaciones a derechos humanos cuando éstas trasciendan el ámbito de los Estados o del Distrito Federal.

Este planteamiento consiste en generar un mecanismo de excepción por el cual se faculte a las autoridades federales para conocer de delitos del fuero común relacionados con la protección de los derechos humanos, con objeto de evitar la impunidad en este tipo de ilícitos.

A continuación, se incluye un recuadro informativo sobre la iniciativa de Reforma Constitucional en materia de derechos humanos, presentada por el Ejecutivo Federal en mayo de 2004.

CONTENIDO DE LA INICIATIVA DE REFORMA CONSTITUCIONAL PRESENTADA POR EL EJECUTIVO FEDERAL

Artículo 1

Establecer de manera expresa el reconocimiento y protección constitucional de los derechos humanos.

Artículo 3

Incluir el respeto a los derechos humanos y la perspectiva de género como directrices en la política educativa del Estado mexicano.

Artículo 15

Enfatizar la obligación de las autoridades de proteger los derechos humanos contenidos en tratados internacionales y en el resto de nuestro ordenamiento jurídico.

Artículo 22 y 14

Abolir la pena de muerte.

Artículo 33

Acotar la facultad de expulsión a personas extranjeras por parte del Ejecutivo, restringiéndola a los casos en que se vea comprometida la Seguridad Nacional.

Artículo 73

Facultar a las autoridades federales para que puedan conocer de los delitos del fuero común cuando se adviertan violaciones graves a los derechos humanos en la investigación o persecución los mismos.

Artículo 89

[58] A este respecto, el artículo 46 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados establece: **"46. Disposiciones de derecho interno concernientes a la competencia para celebrar tratados.** 1. El hecho de que el consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado haya sido manifiesto en violación de una disposición de su derecho interno concerniente a la competencia para celebrar tratados no podrá ser alegado por dicho Estado como vicio de su consentimiento, a menos que esa violación sea manifiesta y afecte a una norma de importancia fundamental de su derecho interno. 2. Una violación es manifiesta si resulta objetivamente evidente para cualquier Estado que proceda en la materia conforme a la práctica usual y de buena fe."

[59] Artículo 28 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Incluir el principio de protección de los derechos humanos en la conducción de la política exterior del Estado mexicano.

Artículo 102

Consolidar la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas.

Artículo 103

Darle competencia a los tribunales federales de conocer sobre las controversias que se susciten cuando una ley o un acto de autoridad violen derechos humanos[60].

Artículo 105

Facultar a quien presida la CNDH y a los titulares de los organismos de protección de derechos humanos de los Estados para ejercitar acciones de inconstitucionalidad.

A continuación se incluye un recuadro que contiene otras iniciativas presentadas ante el Congreso tendientes a fortalecer la promoción, protección y defensa de los derechos humanos a nivel constitucional.

INICIATIVAS DE REFORMAS CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS – PRESENTADAS ANTE EL H. CONGRESO DE LA UNION

ARTICULO 1

DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

Artículo 1o. …

Los derechos humanos son reconocidos por esta Constitución y su protección se realizará en los términos establecidos en la misma.

DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LAS GARANTIAS INDIVIDUALES

Artículo 1o. …

En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará **de los derechos humanos que reconocen esta Constitución y los tratados internacionales firmados y ratificados, y de las garantías que otorga la misma**, los cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece…

Queda prohibida toda discriminación **a cualquier individuo o grupo** motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

DE LAS GARANTIAS INDIVIDUALES **Y LOS DERECHOS HUMANOS**

Artículo 1o. …

En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece. **Es decisión fundamental del Estado mexicano velar por la eficaz protección de los derechos humanos de toda persona que se encuentre en territorio nacional.**

Artículo 1o. …

En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará **de los derechos humanos fundamentales y las garantías que esta Constitución reconoce**, los cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece…

DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LAS GARANTIAS INDIVIDUALES

Artículo 1o. …

…**Los derechos humanos y el derecho humanitario reconocidos en los tratados internacionales ratificados por México, forman parte integral de esta Constitución, los cuales complementan y adicionan las garantías y derechos humanos en ella reconocidos. En caso de contradicción, dichos derechos serán interpretados de acuerdo a lo que sea más favorable para la persona humana.**

ARTICULO 3

Artículo 3…

La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, el amor a la Patria, **el respeto a los derechos humanos, la perspectiva de género** y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

[60]El reconocimiento del concepto de derechos humanos en el artículo 1o. de la Constitución facilita la interposición del juicio de amparo como instrumento protector de los derechos humanos en el orden jurídico mexicano. (Diagnóstico, p.2)

Artículo 3…

La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, el amor a la Patria, y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia, en la justicia **y en el respeto de los derechos humanos**.

I.-…

II.-…

…

c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres ***y respeto a los derechos humanos***, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos y de individuos;…

ARTICULO 13

Artículo 13

Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra por los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero ***los órganos de justicia militar*** en ningún caso y por ningún motivo, podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al ejército, ***ni en la investigación y sanción de delitos del orden común o que impliquen violaciones a los derechos humanos o al derecho humanitario.*** Cuando en un delito o falta del orden militar estuviese complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda.

ARTICULO 14

Artículo 14

Nadie podrá ser privado de la libertad, de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

…

Artículo 14

Nadie puede ser privado de la libertad, de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

Artículo 14

Nadie podrá ser privado de la libertad, de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

Artículo 14

…

…

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata. ***El genocidio, los crímenes de guerra y de lesa humanidad, prohibidos por el derecho internacional de los derechos humanos y por el derecho internacional humanitario, serán imprescriptibles.***

ARTICULO 15

Artículo 15

…

Las autoridades protegerán los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales y en las demás disposiciones del orden jurídico mexicano conforme a lo establecido en esta Constitución.

Artículo 15

No se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido, en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos; ni de convenios o tratados en virtud de los que se alteren los derechos humanos y garantías reconocidos y otorgados por esta Constitución para el hombre y el ciudadano.

Artículo 15

No se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido, en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos; **ni de tratados en virtud de los que se restrinjan o vulneren las garantías y derechos**

establecidos por esta Constitución para toda persona humana. No se concederá la extradición cuando en el Estado requirente se pudiere condenar al reo a muerte, a menos de que dicho Estado proporcione garantías de que la pena capital no se impondrá o de que no será ejecutada en el caso de que fuere impuesta.

ARTICULO 17

Artículo 17

…

Las sentencias y resoluciones emitidas por tribunales internacionales creados en virtud de tratados internacionales relativos a la protección de los derechos humanos, cuya competencia haya sido reconocida por el Estado mexicano se ejecutarán en toda la República a través de los Tribunales de la Federación, sin más requisito que su notificación.

En cuanto a las resoluciones emitidas por los órganos internacionales creados para la protección de los derechos humanos cuya competencia haya sido reconocida por el Estado mexicano, éste tiene la obligación de atenderlas para conseguir su cumplimiento pleno, de conformidad con lo que establece esta Constitución, las leyes federales y los tratados internacionales aplicables.

ARTICULO 22

Artículo 22

Quedan prohibidas las penas de **muerte**, de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentes.

…

Artículo 22

Queda prohibida la pena de muerte. El Estado inculcará en los ciudadanos el principio de protección de la vida.

Artículo 22

…

Queda prohibida la pena de muerte, ninguna ley podrá establecerla.

Artículo 22

Quedan prohibidas las penas de **muerte**, de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales.

…

ARTICULO 29

Artículo 29

En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o en conflicto, solamente el Presidente de la República de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los Titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender o limitar en todo el país o en lugar determinado **los derechos** que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación, salvo aquellos derechos fundamentales que deriven de los tratados de los que México sea parte y que conforme a las exigencias de la situación, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión o limitación se contraiga a determinado individuo **y que no sena incompatibles con las demás obligaciones impuestas por el derecho internacional.** Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.

Artículo 29

En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o en conflicto, solamente el Presidente de la República de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los Titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender **o limitar** en todo el país o en lugar determinado **el ejercicio de los derechos humanos y garantías** que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y **efectivamente** a la situación, salvo **aquellas obligaciones que deriven de los tratados internacionales ratificados por México y que conforme al derecho internacional de los derechos humanos no pueden ser suspendidas o limitadas. La suspensión o limitación sólo podrá hacerse por un tiempo limitado para enfrentar las exigencias de la situación, sin que la misma se contraiga a determinado individuo.** Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá, **mediante una ley que garantice la no discriminación,** las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo

haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.

ARTICULO 33

Artículo 33

Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30. Tienen derecho a las garantías que otorga el capítulo I, título primero, de la presente Constitución; pero el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente **por presentar una amenaza de Seguridad Nacional en los casos que determine la ley.**

Artículo 33

Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30. Tienen derecho a las garantías que otorga el capítulo 1, Título Primero, de la presente Constitución; pero el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente.

Para el ejercicio de esta facultad, la ley establecerá un procedimiento previo, en el que se respete la garantía de audiencia, agotada la instancia, la resolución que emita la autoridad será firme e inatacable.

Los extranjeros no podrán inmiscuirse de ninguna manera en los asuntos políticos del país.

Artículo 33

Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30. Tienen derecho a las garantías y derechos humanos que otorga el Capítulo I, título primero, de la presente Constitución.

ARTICULO 73

Artículo 73

I. a XX…

XXI. Para establecer los delitos y faltas contra la Federación y fijar las **sanciones** que por ellos, deban imponerse…

Asimismo, las autoridades federales podrán conocer de los delitos del fuero común relacionados con violaciones a los derechos humanos, cuando éstas trasciendan el ámbito de los estados o del Distrito Federal, en los términos que establezca la ley.

XXII. a XXX.

Artículo 73

…

XXI. Para establecer los delitos y faltas contra la Federación y fijar las ***sanciones*** que por ellos, deban imponerse…

Se deroga.

ARTICULO 89

Artículo 89

I. a IX…

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los estados; la cooperación internacional para el desarrollo; la lucha por la paz y la seguridad internacional; **y la protección de los derechos humanos;**

Artículo 89

Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

II. Nombrar y remover libremente a los Secretarios de Despacho, remover a los embajadores y empleados superiores de Hacienda (…)

III. Nombrar a embajadores y cónsules generales, con aprobación del Senado.

IV a IX (…)

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados (internacionales) sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención, la solución pacífica de los conflictos; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto a los derechos humanos; la lucha por la paz y seguridad internacionales.

XI a XVIII (…)

XIX. Renunciar a la inmunidad de jurisdicción y ejecución que corresponde a los Estados Unidos Mexicanos.

XX (...)

Artículo 89

I…IX

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: **el respeto, promoción y defensa de los derechos humanos;** la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los estados; la cooperación internacional para el desarrollo; la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

Los tratados internacionales en materia de derechos humanos ratificados por el Estado mexicano no podrán ser denunciados.

ARTICULO 102

Artículo 102

A…

B…

(Se adiciona un párrafo noveno)

En las constituciones locales y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se garantizará la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos, de conformidad con los principios que esta Constitución establece para la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Artículo 102

A.- La ley organizará el…

B.- El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que **reconoce y ampara** el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.

…

Artículo 102

A.

…

…

De igual forma podrá conocer de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales, o cuando se trate de delitos del fuero común en cuya persecución o averiguación las autoridades estatales cometan violaciones graves y/o sistemáticas a los derechos humanos, al derecho humanitario o a las garantías individuales.

Artículo 102

B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ***reconoce*** y ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas contra actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.

Artículo 102

A. …

B. …

...

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales y jurisdiccionales…

…

Las Constituciones de los Estados garantizarán que sus organismos públicos de derechos humanos cuenten con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios de la misma manera en la que se contempla en esta Constitución para la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

…

…

…

Los titulares de los organismos públicos de defensa de los derechos humanos serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la legislatura estatal correspondiente. Su encargo durará cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de conformidad con el capítulo correspondiente en las Constituciones locales.

Artículo 102

B….

Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán, **ante las autoridades respectivas** recomendaciones públicas no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades del ámbito local, nacional o internacional.

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos jurisdiccionales

…

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendría un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros, **los cuales deberán ser ciudadanos de la sociedad civil, propuestos por organizaciones de la misma**, que serán elegidos por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, o en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. La Ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación las propuestas por la propia Cámara. Anualmente, serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados por un segundo periodo.

…

…

…

Las constituciones locales y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, al establecer la regulación de los organismos de protección de los derechos humanos, garantizarán su autonomía plana siguiendo las disposiciones y procedimientos que esta Constitución establece para la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

ARTICULO 103

Artículo 103

I. Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales **o los derechos humanos;**

Artículo 103

Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

I.- Por leyes o actos de la autoridad que violen **los derechos humanos y sus garantías reconocidos y amparados por esta Constitución y por los tratados internacionales como son la Declaración Universal de los Derechos Humanos; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica" y, firmados y ratificados de acuerdo a la misma;**

II.- y III.- …

Artículo 103

I.- Por leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales **o los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano.**

…

Artículo 103

I. Por leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales **y derechos humanos reconocidos por esta Constitución.**

Líneas de Acción

• Dar seguimiento y coadyuvar, desde el ámbito de competencia del Poder Ejecutivo, a las iniciativas presentadas ante el Congreso de la Unión para el reconocimiento constitucional de los derechos humanos y el fortalecimiento de sus mecanismos de protección nacionales e internacionales. (SEGOB)

• Facilitar información y realizar actividades de colaboración con las dos Cámaras del Congreso de la Unión y con las legislaturas de las Entidades federativas. (SEGOB)

• 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. (CPGMDH)

• Difundir, a través de los medios masivos de comunicación, el contenido y los beneficios que representa el reconocimiento constitucional de los derechos humanos. (SEGOB)

• Identificar e impulsar las reformas constitucionales necesarias en materia de derechos humanos y, en su caso, realizar las gestiones necesarias para contribuir a su aprobación. (CPGMDH)

Elaboración de un compendio de ordenamientos jurídicos relativos a derechos humanos que reglamentan aquellos derechos humanos constitucionalmente reconocidos.

Justificación

La recomendación general 2 del Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México, sugiere:

"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 las personas."

A efecto de dar atención a la citada recomendación, se ha determinado en primer término, llevar a cabo un compendio que permita identificar las leyes secundarias, reglamentos y demás instrumentos jurídicos que ya existen y que de alguna forma protegen o promueven el respeto por los derechos humanos, aunque ello no esté expresamente mencionado.

Una vez elaborado dicho compendio, se podrá identificar las lagunas legales que existan y a partir de ello, se promoverá la reglamentación de los derechos humanos reconocidos en la Constitución o, en su caso, se elaborarán leyes modelo sobre temas específicos, a efecto de promoverlas ante los Gobiernos de las Entidades federativas.

Líneas de Acción

• Identificar las leyes, disposiciones legales e interpretaciones judiciales relativas a derechos humanos que existen en nuestro ordenamiento jurídico. (SEGOB)

• Realizar un compendio que facilite el cumplimiento de las leyes y demás disposiciones legales relativas a derechos humanos. (SEGOB)

• 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. (CPGMDH)

• Elaborar leyes modelo para aquellas materias que sean de competencia local. (CPGMDH)

• Estudiar y analizar la necesidad y procedencia de elaborar una Ley General de Derechos Humanos. (CPGMDH)

• Realizar actividades de consulta y colaboración con el Congreso de la Unión y las legislaturas de las Entidades federativas, a fin de promover las diferentes iniciativas relativas a derechos humanos. (SEGOB)

1.1.2. Línea Estratégica

Impulsar las reformas constitucionales y legislativas en materia de seguridad y justicia para fortalecer la protección de los derechos humanos.

Justificación

El 31 de marzo de 2004 el Ejecutivo Federal presentó al H. Congreso de la Unión una Iniciativa de Reforma al Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal, con el fin de llevar a cabo reformas al orden jurídico mexicano, en tres ejes fundamentales: el procesal, el profesional y el orgánico.

El eje procesal pretende dar respuesta a las recomendaciones del Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México, en específico en la parte relativa a la necesidad de implementar un sistema penal de corte acusatorio. Ello se traduce en llevar a cabo reformas al artículo 20, Apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en aras de plasmar en éste los principios de oralidad (que la palabra hablada funja como instrumento de salvaguarda de los principios de inmediación, contradicción y publicidad); inmediación (presencia obligatoria del juez en el desarrollo de las audiencias, a fin de que éste resuelva con base en lo desahogado en las mismas y no con lo que consta en el expediente integrado por terceras personas); contradicción (mayor equilibrio procesal entre las partes); concentración (que las resoluciones se dicten en la misma audiencia y que no se rompa el debate, mediante múltiples audiencias); y, publicidad (que la sociedad pueda advertir el desenvolvimiento de las partes) como máximas rectoras de los sistemas procesales de las Entidades federativas y de la Federación.

Asimismo, se pretende elevar a rango constitucional la presunción de inocencia y por ende establecer un régimen de excepción para la aplicación de la prisión preventiva, de tal suerte que a diferencia del modelo vigente, ésta sea procedente en algunos delitos graves, suprimiendo la facultad ministerial de oponerse al otorgamiento de la libertad provisional en delitos no graves y la reducción de los conceptos que la persona imputada debe garantizar tan sólo a la reparación del daño, en lugar de los tres conceptos que debe garantizar actualmente. Aunado a lo anterior, se propone suprimir el valor probatorio para las sentencias de la declaración auto-incriminatoria en sede ministerial, con el fin de garantizar que la carga de la prueba corresponda a la autoridad ministerial y no a la persona imputada. Con ello se evitaría que se alegue que la confesión inmediata tenga valor probatorio a pesar de la retractación. En la actualidad, en este supuesto, se revierte la carga de la prueba para la persona imputada, con el riesgo que de no hacerse, el juez tome como cierta la declaración presuntamente viciada para dictar su resolución.

En otro orden de ideas, la reforma constitucional señala de forma expresa que las actuaciones de la autoridad serán nulas de pleno derecho, si no se cumplen las formalidades previstas en la Constitución y en la ley, de forma armónica con el régimen de nulidades sugerido en el texto del Diagnóstico comentado.

Las directrices que se plasman en el texto constitucional son desarrolladas en un proyecto de Código Federal de Procedimientos Penales, el cual estructura el procedimiento penal en una etapa indagatoria de carácter informal y cuya finalidad esencial es determinar si ha lugar o no a ejercitar acción penal, por lo que los elementos probatorios que se desahoguen en esta fase no tendrán valor probatorio para la emisión de una sentencia. Esta se emitirá sólo con aquello que se desahogue en el plenario del juicio, salvo la prueba anticipada.

Este proyecto prevé que el proceso penal se desarrolle en cuatro audiencias diseñadas a la luz de los principios del modelo acusatorio. La primera de ellas, denominada inicial, tiene como objeto que el juez determine si existen elementos suficientes para sujetar a la persona imputada a proceso; la segunda es para que el juez decida cuáles son las pruebas que deben de desahogarse en la audiencia principal, con el fin de que las partes acrediten sus pretensiones, siendo dicha audiencia intitulada preliminar. La audiencia principal es la fase del proceso que tiene por finalidad que el juez esté presente en el desahogo de las pruebas, de tal suerte que pueda observar el debate de las partes, quienes controvierten en igualdad de circunstancias los dichos y probanzas de la contraparte. Finalmente, mediante la audiencia de individualización de la sanción se busca que las partes ofrezcan pruebas para que el juez determine la sanción específica a que haya lugar, incluyendo el monto de la reparación del daño y, en su caso, la aplicación de la condena condicional.

En este contexto se torna oportuno referir que la reforma procesal antes descrita es acorde con las garantías judiciales previstas en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

Respecto del otorgamiento de la libertad provisional cuando hubo prisión preventiva, el proyecto de Código Federal de Procedimientos Penales, preceptúa que el juez podrá otorgar el derecho en cita a la persona imputada, atendiendo a las circunstancias del hecho, siempre y cuando no haya sido condenada con anterioridad por delito grave; incumplido obligaciones procesales en un procedimiento penal diverso, o extraditada por el delito que se le imputa. Ahora bien, en relación con el otorgamiento de las garantías necesarias para la reparación del daño, la Iniciativa propone la implementación de la figura jurídica del embargo precautorio de los bienes de la persona imputada y, a falta o insuficiencia de ellos, la obligación del Fideicomiso para la Reparación del Daño a la Víctimas del Delito, de otorgar, subsidiariamente dicha garantía.

Reconociendo la necesidad de eficientar los mecanismos para que la persona imputada pueda comunicarse con su defensor antes de rendir declaración inicial, el proyecto de Código Federal de Procedimientos Penales señala un sistema de nombramiento del defensor que permite que el mismo se realice antes de la celebración de la audiencia inicial. Esta no puede realizarse antes de que se cumplan veinticuatro horas de la puesta a disposición de la persona imputada ante el juez, plazo en el cual debe verificarse la entrevista entre el defensor y su cliente, así como el acceso al registro correspondiente.

El proyecto de reforma da pleno cumplimiento a la Convención de los Derechos del Niño que establece obligaciones para los Estados parte de incorporar en las legislaciones correspondientes el reconocimiento de las garantías judiciales, a favor de los adolescentes sujetos al sistema penal. Dicho proyecto también responde a las recomendaciones del citado Diagnóstico, previstas en el apartado denominado “Sistema de Justicia para Adolescentes en Conflicto con la Ley”.

En este contexto, la Iniciativa propone la reforma al artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de establecer las bases normativas esenciales del sistema de justicia penal de adolescentes, el cual es aplicable a los de doce años de edad y hasta a los de dieciocho, que cometan una conducta ilícita tipificada por las leyes penales, ya que los niños y niñas menores de doce años de edad son sujetos de asistencia social. Asimismo, se adiciona el artículo 21, fracción XXI, del ordenamiento referido, a fin de facultar al Congreso de la Unión a promulgar la Ley General, en aras de que las legislaturas locales se ajusten al estándar mínimo de la legislación federal.

Dicho sistema es judicializado y está a cargo de autoridades especializadas en adolescentes y tiene como fin lograr la adaptación social de las niñas, niños y adolescentes, a la luz de los principios del interés superior del niño y la protección integral del adolescente.

El desarrollo del sistema comentado se plasmó en la Iniciativa de Ley General de Justicia Penal de Adolescentes, la cual remite al sistema procesal de corte acusatorio que se propone en el proyecto de Código Federal de Procedimientos Penales, con las salvedades siguientes: no es procedente la detención ministerial; se posibilita la libertad provisional en todos los delitos graves, y no existe la posibilidad de sujetar a procesos abreviados a los adolescentes.

La especialidad en el sistema de justicia penal de adolescentes radica en que el mismo está a cargo de áreas especializadas de la Fiscalía General de la Federación y de la Policía Federal, así como de jueces especializados en adolescentes, una unidad administrativa y centros de internamiento. Se sustenta en la

aplicación de la sanción privativa de libertad por excepción en delitos graves y con duración de hasta cinco años. La ejecución de las sanciones se lleva a cabo mediante un programa individualizado, mismo que se diseña con base en las necesidades particulares del adolescente.

En el rubro de ejecución de sanciones penales, tanto para adultos como para adolescentes, la Iniciativa contempla la creación del juez especializado, con facultades de dirimir las controversias que se susciten entre la autoridad administrativa y las o los internos, así como con atribuciones de vigilancia del cumplimiento de la sanción. Asimismo, contempla la división de hombres y mujeres en el interior del centro de readaptación social, el derecho de los organismos protectores de derechos humanos de realizar visitas a los centros de readaptación social y el derecho de las y los internos a dirigir escritos a éstos.

Ahora bien, respecto de las y los adolescentes es adecuado resaltar que, en el caso de las madres adolescentes que cumplan una sanción de internamiento, éstas tendrán derecho a permanecer con sus hijos mientras dure la sanción, en lugares adecuados para la madre y sus descendientes, así como la participación activa de los padres o tutores en la ejecución de la sanción, a fin de lograr la adaptación social del menor.

En el eje profesional, la Iniciativa de reforma pretende atender las recomendaciones relacionadas con la regulación de la abogacía, ello a través de la reforma al artículo 20, Apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que previene como parte del derecho a una adecuada defensa, la certificación de los abogados encargados de dicha materia, así como la adición del artículo 17 del mismo ordenamiento, con el fin de que los ordenamientos jurídicos secundarios emitan normas tendientes a salvaguardar el desenvolvimiento ético de los abogados.

En este orden de ideas, cabe señalar que la certificación de los defensores la lleva a cabo el Poder Judicial de la Federación, para lo cual se pretende reformar la Ley Federal de Defensoría. Asimismo, se pretende reformar la Ley Reglamentaria del Artículo 5 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativo al ejercicio de las profesiones, con el fin de establecer el mecanismo de sanción de defensores que contravengan las disposiciones de la Ley Federal de Defensoría, el cual estará a cargo del Poder Ejecutivo.

En aras de atender las recomendaciones del OACNUDH, referentes a garantizar la independencia de la autoridad encargada de llevar a cabo la investigación y persecución de los delitos, mediante el desarrollo del eje orgánico, se dota a la institución del Ministerio Público de autonomía constitucional, erigiéndolo en un ente independiente de los Poderes del Estado. Ello a través de la reforma a los artículos 21, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En materia Federal, se propone la reforma al artículo 102, Apartado A, del ordenamiento citado, a fin de constituir la Fiscalía General de la Federación como órgano encargado de asumir las funciones y facultades del Ministerio Público de la Federación. La Fiscalía estará presidida por un Fiscal General, a propuesta del Presidente de la República con la ratificación del Senado de la República; dicho Fiscal durará en su cargo cinco años con posibilidad de ser reelecto. Asimismo, contará con Fiscales de Circuito, nombrados mediante el mismo mecanismo, con la salvedad de que éstos son propuestos al Titular del Ejecutivo Federal por el Fiscal General.

La propuesta de reforma en el ámbito federal va acompañada de la Iniciativa de Ley de Fiscalía General de la Federación, en la cual se desarrollan las bases orgánicas de la Institución, al tiempo que se implementan los sistemas de profesionalización de las y los servidores públicos de la misma.

La conformación del Ministerio Público como organismo constitucional autónomo, da lugar a la necesidad de suprimirle las facultades vigentes de mando orgánico sobre la policía ministerial, ya que no es factible que dicho tipo de organismos tengan fuerza pública adscrita a ellos. En este contexto se propone la unificación de la Policía Federal Preventiva y de la Agencia Federal de Investigación en una sola corporación policíaca, profesionalizada, la cual deberá de auxiliar al Ministerio Público en el trámite de la indagatoria, atendiendo todas sus instrucciones, so pena de incurrir en responsabilidad administrativa y, en su caso, penal.

En materia de autonomía de los servicios periciales, la propuesta de reforma pretende desincorporarlos del Ministerio Público de la Federación, constituyendo en su momento un organismo descentralizado, con lo que se estaría atendiendo la recomendación en la materia hecha por el OACNUDH[61].

Líneas de Acción

- Promover la transformación del sistema procesal vigente sustituyéndolo por un modelo que garantice la presunción de inocencia, juicios rápidos y equilibrados, orales, transparentes y públicos, y con ello reafirmar la garantía constitucional de que la imposición de penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial; proporcionándole una atención comprometida a las víctimas del delito y a la reparación del daño, así como a la presunción de inocencia.

[61] Dentro de los anexos del Programa se encuentra un recuadro que identifica la atención que se dio a las recomendaciones del Diagnóstico en la iniciativa de reforma del sistema de justicia.

- Dar seguimiento y coadyuvar, desde el ámbito de competencias del Poder Ejecutivo, a la iniciativa presentada ante el Congreso de la Unión relativa a la reforma del sistema de justicia, para asegurar el fortalecimiento de la protección y respeto a los derechos humanos en ese ámbito. (PGR, SEGOB)
- 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. (PGR)
- Crear, en el marco de la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos, un mecanismo especializado donde sea discutido el proyecto de "Elaboración de Políticas Públicas en Materia de Justicia", presentado por OSC como insumo al presente Programa, y en su caso, incorporar a la discusión otras propuestas sobre la materia.
- Difundir los resultados de dicho mecanismo entre los otros Poderes de la Unión y las entidades federativas.

PRINCIPIOS RECTORES DEL PROYECTO PARA LA ELABORACION DE POLITICAS PUBLICAS EN MATERIA DE JUSTICIA

• Una política criminal integral, que privilegie en respeto por los derechos humanos, bajo un sistema garantista y eficiente.

• Fortalecer la independencia e imparcialidad del Poder Judicial, como elemento indispensable de un Estado respetuoso de los derechos humanos.

• Garantizar una atención integral de las víctimas y promover su participación en los procesos judiciales.

• Impulsar la incorporación de medidas alternativas a la prisión preventiva.

• Fortalecer los mecanismos que permitan el equilibrio procesal entre las partes.

OBJETIVO ESPECIFICO. 1.2. Promover la protección de los derechos humanos en los procesos judiciales

1.2.1. Línea Estratégica

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.

1.2.2. Línea Estratégica

Asegurar la protección de los derechos humanos mediante la eficaz prevención del delito, la procuración y administración de justicia.

1.2.1. Línea Estratégica

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.

Justificación

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha elaborado una Consulta Nacional que convoca la participación de especialistas en los diversos ámbitos jurídicos, así como de la sociedad civil, para presentar propuestas con objeto de alcanzar una reforma integral y coherente del sistema de impartición de justicia del Estado mexicano. Los temas materia de dicha consulta, son elementos de los derechos a al debido proceso, la protección judicial y el acceso a la justicia.

En este sentido, el Poder Ejecutivo Federal debe coadyuvar en el proceso de implementación de las decisiones que deriven de la Consulta mediante programas e iniciativas de reforma que resulten necesarias para asegurar el debido proceso, la protección judicial y el acceso a la justicia a todos los sectores de la población.

Consulta Nacional Sobre una Reforma Integral y Coherente del Sistema de Impartición de Justicia en el Estado Mexicano [62]

Antecedentes

Temas que se abordaron en la Consulta Nacional

1. La justicia constitucional Federal

2. La justicia constitucional Local

3. El proyecto de una nueva Ley de Amparo

a) El Federalismo Judicial (evaluación del amparo directo y de la función de los Tribunales Colegiados de Circuito).

b) El principio de relatividad de las sentencias de amparo y la "interpretación conforme" a la Constitución.

c) La interpretación jurisprudencial de la norma y su obligatoriedad general.

d) La protección y defensa de los intereses difusos y colectivos.

4. La unificación de la codificación procesal de los Estados.

[62] Para mayor información: www.scjn.gob.mx

5. La autonomía e independencia presupuestaria del Poder Judicial.
6. Incorporación de los tribunales administrativos, agrarios y laborales al Poder Judicial.
7. La facultad de iniciativa de leyes por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
8. Organos constitucionales autónomos.
9. Instauración de juicios verbales.
10. Colegiación obligatoria de los abogados.
11. El Estado Mexicano y la justicia internacional.
a) Justicia Penal
b) Justicia de los Derechos Humanos
c) Otros.
12. Tratados internacionales, derecho interno y jerarquía normativa.
13. Medios alternativos de solución de conflictos.
14. Cualquier otro interés.

Resultados

Se recibieron más de 5,000 propuestas en los temas anteriormente señalados, mismas que actualmente están siendo procesadas por la Dirección General de Planeación de lo Jurídico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Líneas de Acción

• Colaborar con el Poder Judicial en la materialización de las propuestas de derechos humanos contenidas en la "Consulta Nacional sobre una Reforma Integral y Coherente del Sistema de Impartición de Justicia en México".

• Impulsar la firma de un Acuerdo de Colaboración entre el Poder Judicial y la Secretaría de Gobernación de acuerdo a los objetivos mencionados en la línea estratégica 1.4.2 de este Programa.

• Promover, a través de la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos, una participación activa por parte del Poder Judicial de la Federación en lo referente al aseguramiento del debido proceso, la protección judicial y el acceso a la justicia a todos los sectores de la población.

1.2.2. Línea Estratégica

Asegurar la protección de los derechos humanos mediante la eficaz prevención del delito, la procuración y administración de justicia.

Justificación

El Ejecutivo Federal reconoce que las actividades de prevención del delito, procuración y administración de justicia, se refieren en muchos casos a la realización misma de los derechos humanos y que la autoridad en el ejercicio de dichas actividades debe velar porque los mismos sean respetados en todo momento. Ello constituye una obligación del Estado.

La presente administración promueve que el respeto a los derechos humanos no sólo signifique cumplir con la ley, sino que aunado a ello, debe incluirse una perspectiva de derechos humanos en el desempeño de las facultades y atribuciones de las y los servidores públicos de la Administración Pública Federal.

Es así que las Dependencias de la Administración Pública Federal involucradas en el presente apartado del Programa, han diseñado un conjunto de líneas de acción a fin de fortalecer la inclusión de una perspectiva de derechos humanos en cada una de sus actividades.

La presente línea estratégica se compone de cuatro apartados: el primero se refiere a la prevención del delito con perspectiva de derechos humanos; el segundo, a la atención integral de los derechos humanos de las personas víctimas del delito; el tercero, a la prevención y combate de la tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes y el cuarto, a la protección de los derechos humanos de personas privadas de su libertad durante la ejecución de su sentencia.

Prevención del Delito con Perspectiva de Derechos Humanos

Justificación

El Gobierno mexicano, consciente de la importancia que reviste el mantenimiento del orden público como elemento indispensable para garantizar la seguridad de las personas sujetas a su jurisdicción, ha determinado incorporar en el Programa Nacional de Derechos Humanos, como eje fundamental de la seguridad pública, una visión integral sobre la atención de la prevención de delito bajo una estricta observancia de los derechos humanos.

El diseño, implementación y evaluación de las políticas más eficaces de prevención del delito se ha convertido en una prioridad nacional. La participación de la sociedad civil en dicha tarea es fundamental.

Una política integral de prevención del delito debe incluir la atención de las variables de rezago social que sirven de detonadores, pero también debe socializar las mejores prácticas nacionales e internacionales sobre prevención.

La postura asumida por la presente administración pretende alcanzar un equilibrio entre el mantenimiento del orden público y el respeto de los derechos humanos, asumiendo que el derecho a la seguridad de los individuos y la sociedad es complementario e interdependiente al derecho a la libertad, la integridad física y la seguridad jurídica.

La propia Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido la importancia de que exista un orden público en el que se enmarque la actuación de la autoridad, definiéndolo como el conjunto de condiciones que aseguran el funcionamiento normal de las instituciones públicas para garantizar el ejercicio de los derechos y libertades. En ese sentido, la seguridad pública dentro de un Estado democrático de derecho debe asegurarse en el marco de respeto a los derechos humanos. La Secretaría de Seguridad Pública, encargada del rubro a nivel Federal, ha determinado atender el tema bajo estas premisas.

El Gobierno Federal está conciente que la actividad delictiva es una problemática multifactorial y en consecuencia, el tratamiento que se le otorgue a la prevención del delito debe corresponder no únicamente a una política punitiva, sino que debe intentar incidir en las causas del problema.

No sólo se debe combatir la impunidad y castigar al delincuente sino que también se debe poner especial énfasis en reducir las motivaciones y oportunidades para delinquir.

Por ello, se debe trabajar en garantizar el acceso de las personas al pleno goce y ejercicio de derecho a la educación, al trabajo, a un nivel de vida adecuado, a la alimentación, a la salud y a la vivienda, entre otros, ya que la imposibilidad de acceder a estos derechos se considera como una de las causas principales de la actividad delictiva; en ese sentido, y atendiendo al reconocimiento de que los derechos humanos deben ser atendidos de forma integral e interdependiente, el Programa Nacional de Derechos Humanos contempla que para la prevención del delito no sólo es necesaria una política punitiva, sino también la atención de los derechos económicos, sociales y culturales[63].

Con ello, se pretende promover una cultura de prevención del delito que reduzca la incidencia delictiva, privilegiando el respeto de los derechos humanos, principalmente a través de las siguientes acciones:

Líneas de Acción

• Convocar a los tres Poderes de la Unión, a los tres órdenes de gobierno y a la sociedad civil para la elaboración conjunta de un Programa Nacional de Prevención del Delito, mismo que deberá incorporar las recomendaciones del Décimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, así como del Informe de la Reunión del Grupo de Expertos en la Prevención del Delito, de enero del 2002, presentado en el 11o. periodo de sesiones de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas. (SSP)

• Implementar los Acuerdos de Cooperación con el Centro Internacional de Prevención del Delito para la difusión, socialización, instrumentación y evaluación de las mejores prácticas y experiencias internacionales sobre la prevención del delito. (SSP)

• Fomentar, a nivel nacional, la conveniencia de implementar leyes y centros especializados en mediación, como sistema de justicia alternativo. (SSP)

• Difundir y recomendar la labor social que realizan los grupos de autoayuda (Alcohólicos Anónimos, Neuróticos Anónimos, Adictos a Relaciones Destructivas y Narcóticos Anónimos) mediante el combate a los estigmas sociales generados contra sus miembros y a través de la facilitación por parte de las autoridades conciliatorias, ministeriales, judiciales, escolares, laborales, etc., para conocer y acceder a sus programas de ayuda. Fomentar, asimismo, dicha labor como incentivo para proporcionar beneficios de ley tanto en justicia cívica y de barandilla, como en justicia alternativa, familiar, penal y en ejecución de sentencias penales para los efectos del otorgamiento de los beneficios de libertad anticipada. (SSP)

• Fomentar la creación de un Organismo Autónomo de Evaluación Ciudadana que funcione como censor social, con facultades para evaluar, difundir la incidencia delictiva y elaborar los indicadores del quehacer policial, procuración y administración de justicia familiar y penal, así como ser una instancia fidedigna para realizar estudios relacionados con la impunidad, la corrupción y la cifra negra. (SSP)

• Establecer un Sistema de Información y Estadística que permita sustentar la realización de estudios, analizar parámetros y elaborar tendencias del comportamiento delictivo desagregados por sexo a fin de fortalecer la toma de decisiones y retroalimentar el sistema de indicadores estratégicos, el cual definirá los estándares y mecanismos sólidos y consensuados para la evaluación, posibilitando entregar cuentas claras y confiables a la sociedad. (SSP)

• Reivindicar la imagen de la policía mediante la concientización de sus integrantes de que deben ser la primera línea de defensa de los derechos humanos a fin de revertir la imagen que tienen de violadores de los mismos. (SSP)

• Convocar a los tres órdenes de gobierno y a la sociedad civil para la elaboración una Norma de Competencia Laboral destinada a las personas que trabajen como policías preventivos, investigadores y custodios tanto del servicio público como de empresas privadas de seguridad, que otorgue un mínimo de garantías sobre capacitación, formación en derechos humanos, eficiencia en su actuación, honradez, salud física y mental, antecedentes, vocación social, entre otras, para elevar los estándares de selección, permanencia y ascenso de los mismos. (SSP)

• Fomentar entre todas las corporaciones policiales el Servicio Profesional de Carrera como el mejor instrumento para formar policías eficientes y experimentados. (SSP)

[63] Los derechos económicos, sociales y culturales se abordan en la línea estratégica 1.3.5. del presente Programa.

• Convocar a los tres órdenes de gobierno y a la sociedad civil para la elaboración de una Norma de Responsabilidad Social Empresarial para empresas de Seguridad Privada, con orientación en derechos humanos, que tome como modelo las normas desarrolladas por la OCDE, la ONU, y el Libro Verde de la Unión Europea para otro tipo de empresas, y redactar una norma específica para las Empresas de Seguridad Privada que operan en México. (SSP)

• Promover la adecuación y, en su caso, el reconocimiento oficial, validez, revalidación y equivalencia académica, de los planes y programas de estudios de los diversos niveles y especialidades de estudio de las academias e institutos de policía a los planes y programas de estudio de educación básica, media básica, superior y de postgrado de la SEP y otras instituciones educativas, de modo que se ofrezcan mejores expectativas de calidad de vida a las y los policías y en aras de respetar sus derechos humanos. (SSP)

Atención integral de los derechos humanos de las personas víctimas del delito.

La atención integral de los derechos humanos de las personas víctimas del delito, se considera como elemento fundamental en el fortalecimiento del sistema de justicia, tanto en el interior del país como en el ámbito de la comunidad internacional.

El 29 de noviembre de 1985, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la resolución 40/34 que contiene anexa la "Declaración de Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas del Delito y del Abuso Poder".

Dicha resolución afirma la necesidad de que se adopten las medidas nacionales e internacionales necesarias para garantizar el reconocimiento y respeto universal y efectivo de los derechos de las víctimas, entendiéndose por víctimas, a las personas que, individual o colectivamente, hayan sufrido daños, incluyendo lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones por parte del Estado que violen su legislación penal vigente, incluida la que proscribe el abuso de poder.

Asimismo, la resolución insta a los Estados miembros a tomar las medidas necesarias para poner en vigor las disposiciones contenidas en la Declaración de Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas del Delito y del Abuso de Poder.

Por su parte, el orden jurídico mexicano establece en el artículo 20 Constitucional en su apartado B garantías que obligan al Estado a proteger a las personas víctimas del delito.

Esta misma preocupación es recogida por el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, que establece la necesidad de:

> *"hacer más eficaz y rápido el acceso de las víctimas de delitos federales al Ministerio Público de la Federación y la simplificación de los procedimientos ante éste; así como la necesidad de prestar una pronta atención a las víctimas y ofendidos de delitos"*

El Programa Nacional de Procuración de Justicia establece que, tratándose de la víctima o de la persona ofendida, los lineamientos constitucionales y legales establecidos hacen necesario definir un sistema de atención en que se instrumenten y unifiquen acciones permanentes de las instituciones encargadas de la procuración de justicia. Dichas acciones deben encaminarse a proporcionar información a las personas víctimas de algún delito sobre sus derechos, que éstas reciban atención médica y psicológica de urgencia, que se haga lo necesario para que se les garantice de reparación del daño y que la misma se haga efectiva, derivada de la comisión del delito.

En este orden de ideas y plenamente convencido de la importancia de proporcionar a las personas víctimas del delito una protección integral, el Gobierno de México ha iniciado una serie de acciones tendientes a dicho fin.

ACCIONES IMPLEMENTADAS POR LA PGR EN MATERIA DE ATENCION A PERSONAS VICTIMAS DE DELITOS

• Acuerdo A/018/01, por el que se establecen los lineamientos que deben seguir los agentes del Ministerio Público de la Federación, para garantizar a las personas víctimas u ofendidas sus derechos y garantías constitucionales.

• La nueva Ley Orgánica de la PGR, en la que se establecen las obligaciones que tiene el agente del Ministerio Público de la Federación en materia de atención a las personas víctimas u ofendidas del delito.

• Circular C/001/04, por la que se reitera a todos los servidores públicos su obligación de fomentar el apego a la legalidad y el respeto irrestricto de los derechos de las personas víctimas u ofendidas de los delitos.

Aunado a lo anterior, al reestructurarse la PGR, se creó la Dirección General de Atención a Víctimas del Delito, que tiene entre sus facultades: proporcionar a las personas víctimas u ofendidas orientación y asesoría jurídica; promover que se garantice y se haga efectiva la reparación del daño; otorgar servicios de carácter médico, psicológico y asistencial, en coordinación con las distintas unidades de la Procuraduría o con la colaboración de otras instituciones, tanto públicas como privadas.

Líneas de Acción

• Impulsar desde el ámbito de atribuciones del Ejecutivo Federal la aprobación de la iniciativa presentada al Congreso para la creación de un Centro Nacional de Atención a Víctimas del Delito. (PGR)

CENTRO NACIONAL DE ATENCION A VICTIMAS DEL DELITO

El objeto del Centro Nacional es proporcionar a la persona víctima u ofendida del delito, orientación y asesoría jurídica, así como la atención médica, psicológica o de carácter social que, en su caso, requieran. Los servicios que brindará el Centro Nacional son:

1. Proporcionar orientación y asesoría jurídica a las víctimas del delito:

* En la averiguación previa y el proceso correspondiente,
* Para solicitar y hacer efectiva la reparación del daño, y
* Para que se les reciban todos los medios o elementos de prueba que deseen aportar en la averiguación previa y durante el proceso.

2. Realizar las gestiones necesarias para que las personas víctimas u ofendidas del delito reciban la atención médica y psicológica de urgencia en las instituciones públicas o privadas más cercanas a su residencia, domicilio o lugar donde se encuentren.

3. Brindar o en su defecto, gestionar la atención médica, psicológica y social a las personas víctimas u ofendidas del delito, con base en los criterios, procedimientos y lineamientos establecidos en el Manual de Atención a Víctimas del Delito.

• Apoyar el funcionamiento de la Casa de Atención a Víctimas de Delito, que la PGR instauró como una medida inmediata sobre el tema y que buscará satisfacer las exigencias de las personas víctimas en tanto se logra la aprobación del Centro Nacional de Atención a Víctimas del Delito. (PGR)

• Promover y respetar el derecho a la coadyuvancia que poseen los familiares de las personas víctimas u ofendidas, sin que esto implique imponerles la carga de la prueba.

Prevención y combate de la tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes.

El tema de la tortura ha sido un tema de gran preocupación para el Gobierno de México, y sobre el cual se ha puesto especial atención durante los últimos años.

El Diagnóstico de las Naciones Unidas sobre la Situación de los Derechos Humanos en México, contiene un apartado específico sobre la prevención y prohibición de la tortura y de los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

La práctica de la tortura ha sido reconocida por la comunidad internacional como una de las violaciones más atroces de la dignidad humana ya que destruye la dignidad de las personas víctimas y menoscaba su capacidad para reanudar su vida y sus actividades[64].

Esta grave violación a los derechos humanos ha sido prohibida por el derecho internacional en diversos instrumentos, entre los que destacan la Declaración Universal de los Derechos Humanos[65], la Convención Americana sobre Derechos Humanos[66], la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes y la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.

Cada uno de estos instrumentos hace referencia a la prohibición de la tortura y en el caso de las dos últimas Convenciones, se adoptan dos definiciones con algunas variaciones, sin embargo, ambas hacen referencia a tres elementos, a saber: i) infligir intencionalmente a una persona dolores o sufrimientos físicos o mentales, ii) con un objetivo especifico, iii) por un agente estatal o un particular con el consentimiento o aquiescencia de este último.

La Asamblea General de las Naciones Unidas, profundamente preocupada por la práctica de la tortura, aprobó en 1984 la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, misma que entró en vigor el 26 de junio de 1987.

Esta Convención, en su artículo 1o., define a la tortura como: *"todo acto por el cual se inflija intencionadamente a una persona dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido, o se sospeche que ha cometido, o de intimidar o coaccionar a esa persona o a otras, o por cualquier razón basada en cualquier tipo de discriminación, cuando dichos dolores o sufrimientos sean infligidos por un funcionario público u otra persona en el ejercicio de funciones públicas, a instigación suya, o con su consentimiento o aquiescencia".*

Dicha convención prevé para los Estados parte la obligación de declarar ilegal la tortura en su legislación nacional y la posibilidad de que los presuntos autores de actos de tortura puedan ser juzgados en cualquier Estado Parte o que podrán ser extraditados para que sean juzgados en el Estado Parte donde delinquieron.

---

[64] Declaración y Programa de Acción de Viena. Párrafo 55. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos subraya que una de las violaciones más atroces de la dignidad humana es el acto de tortura, que destruye la dignidad de las víctimas y menoscaba la capacidad de las víctimas para reanudar su vida y sus actividades.

[65] Declaración Universal de Derechos Humanos. Artículo 5. Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes.

[66] Convención Americana Sobre Derechos Humanos. Artículo 5. Derecho a la Integridad Personal numeral 2. Nadie debe ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Toda persona privada de libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.

Otro elemento importante es que existe en la Convención un dispositivo que prevé la posibilidad de que se realice una investigación internacional cuando se tenga información sobre la práctica sistemática de la tortura en el territorio de un Estado Parte. Esa investigación puede incluir visitas del Comité contra la Tortura, creado en virtud de la Convención.

Aunado a lo anterior, los Estados tienen la obligación no sólo de tomar medidas legislativas para tipificar la tortura sino de tomar todas aquellas medidas eficaces de carácter administrativo, judicial o de otra índole para impedir los actos de tortura en todo territorio que esté bajo su jurisdicción.

En el ámbito del sistema interamericano, se adoptó en 1985 la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, que de conformidad con su artículo segundo define a la tortura como "*todo acto realizado intencionalmente por el cual se inflijan a una persona penas o sufrimientos físicos o mentales, con fines de investigación criminal, como medio intimidatorio, como castigo personal, como medida preventiva, como pena o con cualquier otro fin. Se entenderá también como tortura la aplicación sobre una persona de métodos tendientes a anular la personalidad de la víctima o a disminuir su capacidad física o mental, aunque no causen dolor físico o angustia psíquica".*

Asimismo, establece en el artículo tercero que serán considerados como responsables del delito de tortura:

a. los empleados o funcionarios públicos que actuando en ese carácter ordenen, instiguen, induzcan a su comisión, lo cometan directamente o que, pudiendo impedirlo, no lo hagan.

b. las personas que a instigación de los funcionarios o empleados públicos a que se refiere el inciso a. ordenen, instiguen o induzcan a su comisión, lo cometan directamente o sean cómplices.

Esta última Convención, eleva el estándar de protección contra la práctica de la tortura ya que en su definición elimina el criterio subjetivo relativo a la gravedad de los sufrimientos y permite mayor amplitud en cuanto a los fines. Asimismo, establece claramente, los sujetos que podrán ser considerados responsables por la comisión de la tortura.

Finalmente, es importante destacar que al igual que la Convención de las Naciones Unidas, la Interamericana impone la obligación a los Estados de prevenir y sancionar la tortura en el ámbito de su jurisdicción, mediante las medidas legislativas, administrativas, judiciales o de cualquier otra carácter necesarias para tal fin.

En cumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud de los instrumentos internacionales y plenamente convencido de la importancia de combatir la practica de la tortura en el interior de nuestro país, el Gobierno de México, implementó una serie de medidas tanto legislativas como administrativas que han contribuido a disminuir esta práctica.

Entre los primeros esfuerzos realizados se encuentra la labor de armonización de la legislación interna con los estándares previstos en la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, que se vieron reflejados en la Ley Federal Para Prevenir y Sancionar la Tortura publicada en el **Diario Oficial de la Federación** el 27 de diciembre de 1991.

Reconociendo que el combate contra la práctica de la tortura en México debía darse de una manera integral, en 1993, se llevó a cabo una reforma Constitucional a la fracción II del Artículo 20 que establece que un inculpado

"No podrá ser obligado a declarar. Queda prohibida y será sancionada por la ley penal, toda incomunicación intimidación o tortura. La confesión rendida ante cualquier autoridad distinta del Ministerio Público o del Juez, o antes éstos sin la asistencia de su defensor carecerá de todo valor probatorio".

Estas dos medidas legislativas permitieron por una parte, establecer un marco jurídico claro a nivel federal para sancionar la comisión de la tortura, y, por el otro lado, se suprimió el valor probatorio a la confesión que no fuera rendida ante autoridad competente, lo cual en la práctica, eliminó los beneficios aparentes que algunos servidores públicos encontraban en utilizar la tortura como un medio de investigación.

No obstante lo anterior, es necesario reconocer que la adopción de medidas legislativas no basta para erradicar las prácticas de tortura, que los esfuerzos deben ser permanentes y que aun cuando las cifras sobre esta práctica han disminuido notablemente, sigue siendo un tema de preocupación en materia de derechos humanos.

Tal es el caso, que durante la visita efectuada por miembros del Comité contra la Tortura de la Organización de las Naciones Unidas se emitieron diversas recomendaciones al Gobierno de México.

Por otro lado, en el marco de los trabajos realizados por la Comisión Intersecretarial para la atención de los Compromisos Internacionales de México, se elaboró un documento denominado "25 acciones para combatir la tortura".

Tanto las recomendaciones de organismos internacionales como las 25 acciones para combatir la tortura, han sido objeto de seguimiento por parte de la actual Subcomisión de Derechos Civiles y Políticos de la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos.

La Procuraduría General de la República, como autoridad estrechamente vinculada al tema, se ha hecho responsable de la implementación de diversas acciones, entre las que destacan las siguientes:

• Publicación de la circular número C/003/01 en la que se instruye a los miembros de la Agencia Federal de Investigación para que en las detenciones que practiquen se abstengan de ejercer violencia física, moral o malos tratos contra las personas detenidas, salvo que sea necesaria para prevenir o contrarrestar ataques cometidos contra ellos al momento de efectuar dichas detenciones. Lo anterior siempre y cuando exista necesidad de defensa y racionalidad de los medios empleados. De igual forma, se dispuso que cuando la persona presentada ante el Ministerio Público de la Federación ostente visiblemente huellas de lesiones o violencia o manifieste haber sido víctima de ellas o de malos tratos, así se hará constar en la averiguación previa agregando los certificados médicos de estado físico correspondientes, independientemente de la investigación del delito o delitos que resulten cometidos.

• Publicación del Acuerdo número A/068/02, por el que se crean las Unidades de Protección a los Derechos Humanos en las diversas unidades sustantivas de la Procuraduría General de la República y se establecen lineamientos para la práctica de inspecciones en materia de Derechos Humanos.

• El 25 de junio de 2003, se publicó el nuevo Reglamento de la Procuraduría General de la República, que sentó las bases para reestructurar la institución, con el propósito de implementar un nuevo modelo de procuración de justicia con apego a derechos humanos. En tal sentido, la Dirección General de Protección a los Derechos Humanos se elevó a rango de Subprocuraduría, dando nacimiento a la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad.

• Publicación del Acuerdo número A/057/2003, mediante el cual se establecen las directrices institucionales que deberán seguir los peritos médicos legistas y/o forenses de la Procuraduría General de la República, para la aplicación del Dictamen Médico/Psicológico Especializado para Casos de Posible Tortura y/o Maltrato en contra de los probables responsables de la comisión de hechos delictivos.

Por otra parte, en el marco del programa de cooperación técnica para los derechos humanos, firmado el 2 de diciembre de 2000 entre el Presidente de la República y la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los derechos humanos, se ejecutaron las siguientes acciones relativas al tema de la tortura:

• Las dependencias del gobierno federal, junto con personas expertas internacionales, elaboraron dos protocolos modelo sobre diagnóstico de la tortura e identificación de tortura en materia forense, con base en normas internacionales.

• Personas expertas contratados por las Naciones Unidas impartieron cursos de capacitación a las y los médicos y abogados de dependencias federales y estatales, órganos autónomos del Estado y de organizaciones de la sociedad civil para el diagnóstico y la denuncia de actos de tortura con base en los protocolos adoptados.

• Se comenzó el proceso de elaboración de una Norma Oficial Mexicana para la aplicación de los procedimientos modelo para el diagnóstico de la tortura y se solicitó la asesoría de personas expertas internacionales.

Igualmente, el Programa de Cooperación en Derechos Humanos México-Comisión Europea, realizó un seminario sobre los instrumentos nacionales e internacionales para prevenir, investigar y sancionar la tortura.

En este marco de esfuerzos conjuntos para combatir la tortura en México, se proponen las siguientes líneas de acción:

Líneas de Acción

• Impulsar la ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

• Promover la creación de uno o varios mecanismos nacionales de prevención independientes que realicen visitas a los lugares en los que se encuentren personas privadas de su libertad con el fin de prevenir la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en cumplimiento del Protocolo Facultativo.

• Impulsar políticas públicas orientadas a la erradicación y prevención de la tortura, con la participación activa de la Federación, las Entidades federativas y la sociedad civil, con pleno respeto a sus respectivos ámbitos de competencia.

• Crear un grupo de trabajo, integrado por servidores públicos, con la participación permanente de la sociedad civil para la formulación de recomendaciones de proyectos de reformas legislativas en la materia.

• Promover el establecimiento de criterios jurídicos uniformes para la descripción típica del delito de tortura y las penalidades al mismo.

• Impulsar la aprobación del proyecto para la creación de un registro nacional de quejas por posibles hechos de tortura en los distintos fueros, que permita seguir puntualmente y determinar los casos en que se iniciaron las investigaciones administrativas o penales, así como sus resultados. (PGR)

• Asegurar en el ámbito de facultades de la Procuraduría General de la República, la instrumentación del Dictamen Médico/Psicológico Especializado para casos de Posible Tortura y/o Maltrato[67]. El Dictamen Médico recoge los principios fundamentales del Protocolo de Estambul. (PGR)

[67] El Dictamen Médico/Psicológico Especializado para casos de Posible Tortura y/o Maltrato es un documento suscrito por peritos médicos legistas y/o forenses de la PGR, a través del cual se informará al Ministerio Público de la Federación el resultado del examen médico/psicológico que se practique a cualquier persona que alegue haber sido torturada y/o maltratada, a fin de comprobar la existencia de tales abusos.

• Impulsar la implementación del Dictamen Médico/Psicológico Especializado para casos de Posible Tortura y/o Maltrato en las Procuradurías de las Entidades federativas.

• Promover la adopción de convenios entre la PGR y las Procuradurías de las Entidades federativas, a efecto de llevar a cabo capacitación en derechos humanos en general y en particular sobre la implementación del Dictamen Médico/psicológico Especializado para Casos de Posible Tortura y/o Maltrato. (PGR)

• Implementar políticas públicas enfocadas a la prevención y erradicación de la tortura, utilizando para tal fin estándares internacionales tales como el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura. (PGR)

• Implementar un sistema de visitas a sus centros de custodia como uno de los mecanismos más efectivos para prevenir la tortura y mejorar las condiciones de detención. (PGR)

• Impulsar la aplicación del Protocolo de Estambul, en aquellos casos en que se presuma la existencia de tortura. (SEDENA)

• Impartir cursos de capacitación sobre la aplicación del Protocolo de Estambul a los médicos militares. (SEDENA)

• Impulsar la adopción de una declaración conjunta del Gobierno Federal y las entidades federativas, en materia de prevención y combate a la tortura.

Protección de los derechos humanos de personas privadas de su libertad durante la ejecución de su sentencia.

Los derechos humanos de las personas recluidas por causas penales en los centros de detención de todo el país y en ejecución de su sentencia, requieren especial protección por tratarse de un grupo altamente vulnerable a cualquier tipo de abuso o negligencia de autoridad.

Las recomendaciones nacionales e internacionales al respecto son múltiples. Es preciso instrumentar medidas que den estricto cumplimiento a las mismas. Dichas recomendaciones recaen en todo el sistema penitenciario del país, y abarca a los tres órdenes de gobierno.

El Gobierno Federal no sólo es responsable de respetar y proteger los derechos humanos de las y los internos en Centros Federales de Reclusión, Colonia Penal Islas Marías, Centro Federal de Rehabilitación Psicosocial y Centros de Menores Infractores bajo encargo de la Federación, también es responsable del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, desde donde se puede someter a la consideración del Consejo Nacional de Seguridad Pública[68] la implementación de los acuerdos más convenientes para la protección de los derechos de las y los sentenciados con pena privativa de libertad, en tratamiento tutelar, o en tratamiento psicosocial.

Aunado a las recomendaciones internacionales, el Gobierno de México busca, a través de las líneas de acción incluidas en el presente Programa, dar cumplimiento a los lineamientos establecidos en las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, los Principios Básicos para el Tratamiento de los Reclusos, Conjunto de Principios para la Protección de todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión y demás instrumentos en la materia.

Líneas de Acción

A través del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se llevarán a cabo las siguientes acciones:

• Promover la agilización del otorgamiento de los beneficios preliberacionales, mediante el estudio de oficio del expediente y con la debida antelación, al primer día en que podrían disfrutar del beneficio las y los internos que se ubiquen en las hipótesis de la Ley de Normas Mínimas.

• Promover la certificación de los procedimientos de otorgamiento de beneficios preliberacionales mediante la Norma ISO9000-2000.

• Promover la actualización de la normatividad interna de los Centros Federales de Reclusión y promover la expedición de los reglamentos internos de los centros locales que actualmente adolecen del mismo o se encuentran desactualizados, de acuerdo a los estándares internacionales, en particular a los Principios Mínimos para el Tratamiento de las Personas bajo cualquier forma de Reclusión.

• Promover la regulación de las causales de traslado de un centro de reclusión a otro.

• Convocar a las entidades federativas, para promover las reformas legislativas requeridas para uniformar la edad mínima penal.

• Promover que los adolescentes en conflicto con la ley, privados de su libertad en los supuestos contemplados en la legislación, sean internados en un centro acorde a su edad, de acuerdo a las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de su Libertad.

• Fomentar la Industria Penitenciaria no sólo como parte del tratamiento para la readaptación social sino también como medio de ingresos para el ahorro del interno o como medio de ayuda económica para el sostenimiento de su familia.

• Promover la adaptación de las instalaciones penitenciarias de modo que las y los sentenciados siempre estén separados de las y los procesados.

[68] El Consejo Nacional de Seguridad Pública, máximo órgano del Sistema Nacional de Seguridad Pública, está integrado además de otras dependencias federales por todas las Entidades Federativas.

• Garantizar, de manera progresiva, instalaciones penitenciarias especializadas para mujeres, en donde se garantice el acceso a la salud, incluida la salud sexual y reproductiva.

• Promover la adopción de criterios uniformes respecto de la estancia de menores de edad con sus madres en reclusión y los medios idóneos para la proteger sus derechos humanos.

• Coadyuvar, a través del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con las entidades federativas del país, para instrumentar las medidas necesarias para evitar que los centros de reclusión municipales, destinados por imperativo constitucional únicamente a cumplir con sanciones administrativas, sean utilizados como cárceles penales.

• Coadyuvar con las autoridades ministeriales, policiales, y de contraloría, federales y locales, en la investigación de corrupción, comisión de ilícitos y autogobiernos dentro del sistema penitenciario del país.

• Promover la dignificación de todas las instalaciones penitenciarias.

• Promover que los indígenas privados de su libertad compurguen sus condenas en centros de readaptación social cercanos a sus domicilios.

OBJETIVO ESPECIFICO. 1.3. Introducir la perspectiva de derechos humanos en el diseño, implementación y seguimiento de las políticas públicas de la Administración Pública Federal.

I.3.1. Línea Estratégica

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.

I.3.2. Línea Estratégica

Diseñar los mecanismos de planeación necesarios que permitan incorporar a las políticas públicas la perspectiva de derechos humanos.

I.3.3. Línea Estratégica

Fortalecer la perspectiva de derechos humanos en las políticas públicas de la Administración Publica Federal en materia de derechos civiles y políticos.

I.3.4. Línea Estratégica

Fortalecer la perspectiva de derechos humanos en las políticas públicas de la Administración Publica Federal en materia económica, social, cultural y ambiental.

I.3.5. Línea Estratégica

Fortalecer la perspectiva de derechos humanos en las políticas públicas de la Administración Publica Federal en materia de no discriminación, derechos humanos de las mujeres, derechos de los pueblos indígenas, niñas, niños y adolescentes, migrantes, refugiados y desplazados internos.

I.3.6. Línea Estratégica

Fortalecer la perspectiva de derechos humanos en las políticas públicas de la Administración Publica Federal relativas a las personas en situación de vulnerabilidad.

I.3.1. Línea Estratégica

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.

Justificación

El Estado desempeña una función fundamental en velar por el ejercicio y goce de los derechos humanos. Esta función, que debe regirse por el amplio marco jurídico que existe en esta materia[69], y corresponde a todas las instituciones públicas de los tres Poderes de la Unión y de los tres órdenes de gobierno[70]. En el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal tienen que incluir, en su quehacer diario, la perspectiva de derechos humanos.

Conscientes de ello, las dependencias de la Administración Pública Federal han estudiado y analizado aquellos derechos humanos que cada una de ellas promueve y protege, dentro del ámbito de sus competencias. Este análisis permite identificar los derechos humanos relacionados con cada una de las competencias y, así, facilitar el cumplimiento de aquellas obligaciones nacionales e internacionales del Estado mexicano que le corresponden.

Esta tarea, que representa un esfuerzo importante de transparencia del Gobierno Federal frente a sus obligaciones, puede replicarse en los demás Poderes, en las Entidades federativas y en los municipios, ya que cada una de estas esferas tiene facultades y competencias diversas, sobre las que recaen compromisos distintos en materia de derechos humanos.

---

[69] Ver el apartado de Marco Conceptual.

[70] La Convención Americana sobre Derechos Humanos establece, en su artículo 28, lo siguiente:

1. Cuando se trate de un Estado parte constituido como Estado Federal, el gobierno nacional de dicho Estado parte cumplirá todas las disposiciones de la presente Convención relacionadas con las materias sobre las que ejerce jurisdicción legislativa y judicial.

2. Con respecto a las disposiciones relativas a las materias que corresponden a la jurisdicción de las entidades componentes de la federación, el gobierno nacional debe tomar de inmediato las medidas pertinentes, conforme a su constitución y sus leyes, a fin de que las autoridades competentes de dichas entidades puedan adoptar las disposiciones del caso para el cumplimiento de esta Convención.

Por otra parte, en lo que concierne a la Administración Pública Federal, dicho esfuerzo debe complementarse con la revisión de los programas y los procesos operativos a efecto de identificar los espacios de oportunidad en los que puede introducirse una perspectiva de derechos humanos.

1. El principio de progresividad de los derechos humanos, consagrado en distintos tratados internacionales de los que México es parte[71], reconoce que ciertos derechos humanos no pueden realizarse de manera inmediata por la naturaleza de las medidas que requieren para lograr la plena efectividad.

En palabras del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "se requiere un dispositivo de flexibilidad necesaria que refleje las realidades del mundo real y las dificultades que implica para cada país asegurar la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales"[72].

Por ello, el ejercicio antes mencionado no se agota una vez realizado: a efectos de instrumentar el principio de progresividad, todas las dependencias de la Administración Pública Federal están comprometidas con la labor de evaluar, de manera continua, la situación de los derechos humanos, la forma en la que el desempeño de sus funciones repercute sobre el ejercicio y goce de los mismos y cerciorarse de no violentar el principio de no regresión.

Líneas de Acción Generales

• Identificar los compromisos en materia de derechos humanos que caen bajo la competencia de las dependencias de la Administración Pública Federal.

• Revisar los programas y los procesos operativos con los que cuentan las dependencias de la Administración Pública Federal para determinar el impacto que éstos tienen sobre los derechos humanos.

• Identificar los espacios de oportunidad en los que las dependencias de la Administración Pública Federal pueden introducir una perspectiva de derechos humanos en los programas y procesos operativos.

• Introducir la perspectiva de derechos humanos en la implementación de los programas de la Administración Pública Federal.

• Elaborar propuestas de modificaciones a los procesos operativos que lo requieran para introducir la perspectiva de derechos humanos.

Líneas de acción por dependencia

• Fortalecer los controles internos y propiciar la mejora continua de los procesos que redunden en una gestión pública más eficiente, así como la prevención de prácticas de corrupción e impunidad, mediante la promoción de acciones de mejora, ejecución de auditorías y la atención de quejas y denuncias. (SEMARNAT)

• Diseñar una estrategia que permita contar con un programa de gestión por calidad que enfatice la calidez, igualdad y equidad en el trato hacia las y los usuarios. (CONAPRED)

• Establecer una revisión periódica del padrón de beneficiarios de los programas sociales, a fin de eliminar la discriminación y privilegios injustificados, evitando también duplicidades. (SEDESOL)

• Vigilar que los programas de atención a la pobreza no se lleven a cabo con criterios discrecionales. (SAGARPA)

• Incluir, dentro de las Reglas de Operación del Programa de Apoyos Directos a Productores por Excedentes de Comercialización para Reconversión Productiva, Integración de Cadenas Agroalimentarias y Atención a Factores Críticos, un apartado específico sobre el impacto y resultados sobre el bienestar, la equidad, la igualdad y la no discriminación de las mujeres. (SAGARPA)

• Diseñar e implementar programas de capacitación para la elaboración de programas y presupuestos sensibles al género para mandos medios y superiores. (SSA)

I.3.2. Línea Estratégica

Diseñar los mecanismos de planeación necesarios que permitan incorporar a las políticas públicas la perspectiva de derechos humanos.

Justificación

Las políticas públicas suponen la convergencia de dos premisas: la técnica y la política. La lógica técnica supone la existencia de un aparato gubernamental que opera en el ámbito del Estado, de acuerdo con un conjunto de conocimientos desarrollados y sistematizados para orientar una acción eficiente en las distintas esferas públicas; la lógica política supone la búsqueda de concordancias y acuerdos entre distintos sectores sociales y organizaciones políticas concernidas en el desarrollo de una política pública, para lograr su implementación adecuada, reducir los efectos no deseados, alcanzar los objetivos fundamentales propuestos y garantizar el monitoreo y la transparencia su desarrollo y evaluación.

La construcción de políticas públicas con perspectiva de derechos humanos tiene su fundamento en la legitimidad universal que el derecho internacional de los derechos humanos ha alcanzado y en las obligaciones que el Estado mexicano ha asumido a nivel internacional.

---

[71] Convención Americana sobre Derechos Humanos, Artículo 26. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Artículo 2.

[72] CESCR, Observación General 3: *La índole de las obligaciones de los Estados Parte (pár. 1 del art.2 del Pacto): 14/12/90.*

Las políticas públicas y las instituciones que las administran deben estar permeadas de normas, principios y valores de los derechos humanos. El marco normativo de los derechos humanos supone la inclusión, en las estrategias públicas, de principios como la responsabilidad, la igualdad, la no discriminación, la realización gradual y progresiva y la no regresión.

En este contexto, la participación de la sociedad civil es un elemento fundamental en el diseño, implementación y seguimiento de las políticas públicas[73]. Resulta imprescindible fortalecer los mecanismos de interlocución y asegurar el acceso a la información como un requisito indispensable para la participación activa y documentada. En particular, para asegurar la perspectiva de derechos humanos en las políticas públicas, hay que poner especial énfasis en la participación de los grupos a los que afecte una política pública en particular[74].

Finalmente, es preciso, en la elaboración de una política pública con perspectiva de derechos humanos, conformar un sistema de indicadores y de puntos de referencia que hagan posible el monitoreo del cumplimiento de las metas intermedias y finales de cada política pública[75].

Las políticas públicas pueden contener una perspectiva de derechos humanos desde cuatro ángulos complementarios:

1. La política pública puede orientarse claramente a la concreción de derechos humanos fundamentales.

2. La política pública puede remover algunas de las causas de violaciones a determinados derechos.

3. La política pública que involucra la participación social en el desarrollo de la política pública permite esa necesaria presencia en la evaluación de sus resultados.

4. El marco normativo de una política pública con perspectiva de derechos humanos impide que la búsqueda de satisfacer un derecho humano se haga a costa de la violación de otro.

Para introducir la perspectiva de derechos humanos, de manera integral, sistemática y ordenada, a los programas y políticas de las dependencias, es necesario diseñar herramientas adecuadas de planeación que sean de aplicación general en toda la Administración Pública Federal. Se han propuesto tres herramientas distintas para este fin:

En primer lugar, se propone un manual para asegurar la introducción de la perspectiva de derechos humanos en el diseño de políticas públicas. La segunda herramienta es una sub-función en el Presupuesto de Egresos de la Federación que facilitará la identificación de los recursos destinados a acciones concretas relativas a derechos humanos. Finalmente, en el marco del Sistema del Servicio Profesional de Carrera, se proyecta incluir la capacitación y certificación de las y los servidores públicos en materia de derechos humanos como medida que facilite la elaboración, implementación y evaluación de políticas públicas con perspectiva de derechos humanos.

Manual para Introducir la Perspectiva de Derechos Humanos en la Elaboración de Políticas Públicas

Justificación

El objetivo de este documento es proporcionar a todas las personas que diseñan políticas públicas y/o programas de la Administración Pública Federal una herramienta accesible que les indique los pasos a seguir para asegurar una perspectiva de derechos humanos en la elaboración, ejecución y evaluación de las políticas públicas.

Es importante que las políticas públicas incorporen una perspectiva de derechos humanos ya que es un deber constitucional e internacional del Estado mexicano.

Al asegurar una perspectiva de derechos humanos en las políticas públicas se refuerza el compromiso del Estado mexicano de cumplir con las obligaciones en materia de derechos humanos derivadas de los compromisos internacionales.

¿Para qué sirve este documento?

• Para asegurar una perspectiva de derechos humanos en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas.

• Para orientar a la o el servidor público a tomar en cuenta ciertos aspectos de derechos humanos en la elaboración de políticas públicas, independientemente de la naturaleza o área de las políticas.

---

[73] El tema de la participación de la sociedad civil en el diseño, implementación y seguimiento de las políticas públicas se trata en el Objetivo Específico 4.1.

[74] El artículo 6 del Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes establece que: "Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán: a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente; b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan".

[75] El tema de los mecanismos de evaluación de las políticas públicas se trata en la línea estratégica 1.3.3.

• Para orientar a la o el servidor público que averigüe cómo una política pública puede impactar en los distintos grupos de población (hombres, mujeres, niñas, niños y adolescentes), y a su vez, cómo ésta puede vulnerar algún derecho fundamental de algún grupo.

• Para incluir en todas las áreas y sectores de la Administración Pública Federal la perspectiva de derechos humanos.

• Para facilitar el trabajo de las y los supervisores en asegurar la inclusión de una perspectiva de derechos humanos en la política pública.

• Para darle la importancia que merecen todos los aspectos relacionados con los derechos humanos en la función de gobierno.

• Para cumplir con los compromisos internacionales del Estado mexicano en materia de derechos humanos.

Pasos a seguir

Para diseñar una política pública con perspectiva de derechos humanos se deben de tomar en cuenta los siguientes aspectos:

- **Asegurar la Equidad y Perspectiva de género**[76]

o Identificar cómo la política impactará a hombres, mujeres, niñas, niños y adolescentes, y evitar que la política afecte de manera negativa a uno de estos grupos.

o Promover que la política pública contribuya a mejorar la situación de las mujeres en la sociedad.

o Fomentar, en la medida de lo posible, que la política pública promueva, proteja y difunda los derechos de las mujeres y las niñas consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los Tratados Internacionales suscritos por México.

o Incluir un enunciado y acciones concretas que aseguren el principio de equidad de género en la política pública.

- **Asegurar el Principio de No-Discriminación**[77]

o Asegurar que la política pública no discrimine por motivos de origen étnico o nacional, sexo, edad, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otro.

o Incluir un enunciado que asegure el principio de no discriminación en la política pública.

o Considerar la situación especial de grupos en situación de vulnerabilidad (tales como: personas adultas mayores, desplazadas internas, refugiadas, jornaleros agrícolas, migrantes, personas que viven con enfermedad mental, personas portadoras del VIH/SIDA, niñas, niños y adolescentes, etc.) y cómo una política pública los puede impactar negativamente siendo esto motivo de discriminación.

- **Igualdad de oportunidades**

o Asegurar que la política pública refleje un criterio real de igualdad de oportunidades para las mujeres en relación con los hombres.

o Promover que la política pública considere la situación de los grupos en situación de vulnerabilidad y cree mecanismos para disminuir la desventaja de los grupos en situación de vulnerabilidad y fomentar su adecuado progreso hasta lograr la plena igualdad de oportunidades.

o Verificar que los distintos grupos de la sociedad a los cuales la política pública está dirigida tengan el mismo acceso a los beneficios.

- **Respeto de los compromisos internacionales que México haya ratificado en la materia de derechos humanos**

o Verificar cuáles son los compromisos internacionales que México ha sucrito en la materia que corresponda a la política en cuestión.

o Cumplir y respetar los principios internacionales generales de derechos humanos que se relacionen con el tema a tratar en la política pública.

- **Consulta de las recomendaciones internacionales y nacionales hechas a México en materia de derechos humanos.**

---

[76] La perspectiva de género como principio en la planeación de la Administración Pública Federal: Es compromiso del Ejecutivo Federal utilizar la perspectiva de género como herramienta de la planeación del trabajo de su administración con el objetivo de corregir disparidades y alcanzar la equidad entre hombres y mujeres. Este compromiso implica:

. Utilizar criterios programáticos transversales que reconozcan las diferencias y desigualdades sociales, económicas y culturales;
. Incorporar las variables de las relaciones de poder entre hombres y mujeres como ejes de las acciones de políticas públicas;
. Cambiar estructuras en la organización de la administración pública para corregir esas diferencias y desigualdades;
. Sensibilizar a los funcionarios y las funcionarias públicos para definir agendas de trabajo, diseñar estrategias y programas desde la perspectiva de género, así como para su análisis, seguimiento y evaluación.

[77] La Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación establece criterios para la elaboración de políticas públicas, tanto en lo que se refiere a 'Medidas para eliminar la discriminación' como a 'Medidas positivas y compensatorias a favor de la igualdad de oportunidades'.

o Consultar las recomendaciones nacionales e internacionales hechas a México que identifican problemas concretos que requieren atención prioritaria.

- **Incorporar a las políticas públicas indicadores de evaluación.**

o Asegurar que las políticas públicas contengan los indicadores necesarios para evaluar su cumplimiento y efectividad y que permitan obtener información desagregada por sexo.

- **Consulta y participación de la sociedad civil**

o Consultar con organizaciones especializadas o sectores para conocer sus puntos de vista y sus necesidades especiales relacionados con el tema sobre el cual verse la política pública.

o Procurar, mediante un diálogo constante, la participación efectiva de las organizaciones de la sociedad civil interesadas en el diseño de políticas públicas.

o Solicitar a organizaciones de la sociedad civil especializadas estudios, diagnósticos y/o informes realizados por éstas con el fin de conocer su punto de vista sobre ciertos problemas.

- **Solicitud de información y cooperación con áreas especializadas en derechos humanos**

o En caso de duda sobre cómo incorporar la perspectiva de derechos humanos, lo más conveniente es solicitar la cooperación de alguna oficina especializada en derechos humanos ya sea dentro de la Administración Pública Federal, u organismos autónomos, organizaciones civiles y organismos internacionales.

Líneas de Acción

• Promover que el manual adquiera carácter obligatorio para aquellas y aquellos servidores públicos involucrados en la elaboración, implementación y seguimiento de las políticas públicas, después de un proceso de consulta y un programa piloto, encabezado por la Secretaría de Gobernación.

• Impulsar la adopción del Manual en las Entidades federativas.

• Facilitar el acceso de las y los servidores públicos a las recomendaciones hechas a México en materia de derechos humanos a través de la sistematización de las mismas en matrices[78].

• Crear un mecanismo de trabajo para actualizar las matrices de manera periódica y ordenada.

• Identificar las líneas de acción y estrategias contenidas en los programas y procesos operativos que ya respondan a las recomendaciones hechas a México en materia de derechos humanos.

• Incluir dichas líneas de acción en las matrices de recomendaciones.

• Establecer mecanismos de coordinación con los gobiernos estatales y municipales, así como con los Poderes de la Unión, para fomentar que las matrices sean consultadas por sus servidores públicos y que se utilice este manual.

• Elaborar una iniciativa de reforma a la Ley de Planeación encaminada a que todos los programas de las dependencias de la Administración Pública Federal sean elaborados con la perspectiva de los derechos humanos y, en su caso, con apego al manual antes citado.

Presupuesto de Egresos de la Federación

Justificación

Uno de los presupuestos de la planeación estratégica con perspectiva de derechos humanos es la existencia de recursos que respalden las acciones que deriven de la misma. En este sentido, y en el entendido de que todas las acciones deben tener una perspectiva de derechos humanos, independientemente de la materia de la que traten, es indispensable que el Presupuesto de Egresos de la Federación tenga una perspectiva de derechos humanos.

Actualmente, el Presupuesto de Egresos cuenta con una subfunción llamada 'Protección y Promoción de los Derechos Humanos', que deriva de la función 'Orden, Seguridad y Justicia'. Ello corresponde a la visión de que los derechos humanos son los derechos civiles y políticos. Sin embargo, el avance que significa construir un Programa Nacional de Derechos Humanos integral implica replantear el espacio que tienen los derechos humanos en el presupuesto.

Ello significa, por una parte, que los derechos humanos tienen que introducirse de manera transversal en todo el gasto público. Por otra parte, existen acciones concretas de derechos humanos que deben realizar las dependencias. Dichas acciones, precisamente por la integralidad e interdependencia de los derechos humanos, deben ordenarse bajo una subfunción que derive, ya no de la función 'Orden, Seguridad y Justicia' sino de la función 'Gobierno'.

Dada la naturaleza de los derechos humanos, dicha subfunción deberá reflejar los principios de igualdad y no discriminación, de indivisibilidad y de transversalidad.

De manera específica, las acciones que integrarán la subfunción son aquellas orientadas al respeto, promoción, protección, garantía y coordinación de los derechos humanos.

Líneas de Acción

[78] Dichas matrices podrán ser consultadas por el público en general y actualizadas por las dependencias de la Administración Pública Federal.

• Incluir, en el Catálogo de Política y Control Presupuestario, una subfunción, relativa a acciones de derechos humanos, que servirá para etiquetar los recursos destinados a dichas acciones. La subfunción:

> *"Comprende acciones orientadas a la organización del poder público que permita asegurar jurídicamente el pleno goce de los derechos humanos, así como el impulso del respeto, protección y garantía de los derechos humanos en la Administración Pública, al igual que una cultura de respeto de los derechos humanos en la sociedad en general"*

• Solicitar a las dependencias de la APF que pongan en práctica acciones relacionadas con derechos humanos que destinen a la subfunción los recursos suficientes para la realización de las mismas.

• Incorporar al Proyecto de Presupuesto de cada ejercicio la partida presupuestal suficiente para desarrollar el programa de fortalecimiento al respeto de los derechos humanos (SFP).

Certificación de Servidores Públicos Federales en materia de Derechos Humanos

Justificación

Uno de los principales obstáculos para el avance del respeto de los derechos humanos en México lo encontramos en el insuficiente conocimiento del tema, tanto entre la sociedad en general como entre las y los servidores públicos en particular. La persistencia de prácticas contrarias al respeto de los derechos humanos, llama a un nuevo tratamiento de hábitos y estructuras en todos los ámbitos de actuación pública. En este sentido, el Programa Nacional de Derechos Humanos ofrece la oportunidad de establecer una visión común para terminar de erradicar las fuentes de violaciones y para proyectar la construcción de nuevas bases de convivencia social.

El Proyecto de Certificación de Servidores Públicos en Derechos Humanos busca contribuir al desarrollo de una cultura política respetuosa de los derechos humanos. Su objetivo central es facilitar la emergencia de una cultura de derechos humanos entre las y los servidores públicos de los distintos ámbitos de gobierno, partiendo de la desmitificación del concepto, la clarificación de su significado y de su importancia dentro de los esfuerzos de construcción de una "comunidad política" democrática, formada por individuos libres e iguales. Para ello, el Proyecto de Certificación buscará que los servidores públicos conozcan el origen de los derechos humanos y su proceso de desarrollo como un proyecto con dimensiones éticas, jurídicas y políticas en las esferas de lo nacional y lo internacional.

Este acercamiento general al tema incluirá una reflexión detallada y crítica de las características centrales del concepto de derechos humanos: a saber, universalidad, interdependencia e indivisibilidad. De igual manera, se buscará que las y los servidores públicos identifiquen la complementariedad entre los derechos fundamentales concedidos a la ciudadanía por el derecho interno en México (garantías individuales y sociales) y los derechos fundamentales reconocidos a todos los seres humanos por el derecho internacional de los derechos humanos; así como los organismos de monitoreo, promoción y defensa que se desprenden de ambos cuerpos de legislación.

Más allá de este acercamiento general al tema, las y los servidores públicos tendrán que contar con conocimiento especializado sobre los instrumentos y mecanismos de derechos humanos más directamente relacionados con sus tareas cotidianas. En otras palabras, se buscará que los servidores públicos tengan un conocimiento claro de las disposiciones de derechos humanos que tienen relevancia explícita en sus funciones.

Ciertamente, es diferente el conocimiento especializado que en materia de derechos humanos requieren servidores de dependencias relacionadas con la procuración de justicia, que el relacionado con la promoción del desarrollo democrático del país, con la provisión de servicios de salud, educación o vivienda, o con la promoción del empleo y la atención de las relaciones entre trabajadores y empleadores. La certificación aquí propuesta tendrá en cuenta claramente estas diferencias. Por lo tanto, la certificación buscará que la cultura de derechos humanos permee de manera sustantiva el proceso de diseño e implementación de todo tipo de políticas públicas, desde el proceso de investigación judicial hasta la promoción del empleo y la ampliación de la cobertura y la mejora de la calidad de los sistemas de salud, educación y vivienda.

Capacidad Técnica de promoción y respeto a los derechos humanos.

NIVEL DE DOMINIO	NIVEL	DESCRIPTOR		Bases Cognoscitivas	Aplicación de Bases Cognoscitivas
1	Básico	Conoce los derechos humanos de las personas y evita generar situaciones violatorias de los mismos	1,1 1,2	Información básica sobre derechos humanos en materia de igualdad y no discriminación Derechos Humanos (vida, integridad y libertad)	-Para conocer los derechos humanos de las personas - Para evitar estereotipos y prejuicios que lleven a la generación de violaciones a los derechos humanos - Para identificar las situaciones de posibles violaciones de derechos humanos
2	Intermedio	Reconoce situaciones de	2,1	Lo anterior	Para conocer los derechos humanos de las personas, evitando estereotipos y prejuicios

NIVEL DE DOMINIO	NIVEL	DESCRIPTOR		Bases Cognoscitivas	Aplicación de Bases Cognoscitivas
		posible afectación a los derechos humanos y ejecuta acciones para evitarlas	2,2	Nociones generales de Derechos Humanos reconocidas en la Constitución	Para adquirir y aplicar elementos que faciliten el reconocimiento de situaciones donde se afectan los derechos humanos de las personas y fundamentalmente la asesoría que se brinde.
			2,3	Metodología de casos para el ejercicio de derechos humanos	-Para ejemplificar la actuación de los servidores públicos respetando los derechos humanos de las personas - Para identificar en el ejercicio de funciones situaciones dónde aplicar los derechos humanos de las personas.
			2,5	Posibles mecanismos de protección	Para analizar las situaciones de posible afectación a los derechos, brindando orientación sobre derechos humanos
			2,6	Técnicas de interlocución	Para mantener una escucha activa y entablar conversaciones que faciliten el establecimiento de acuerdos y compromisos
3	Avanzado	Protege los derechos humanos y enfrenta situaciones de violación de los mismos.	3,1	Lo anterior	Para identificar y actuar ante situaciones violatorias de los derechos humanos
			3,2	Marco jurídico (Ordenamientos jurídicos internos e instrumentos internacionales de manera general)	Para correlacionar elementos que faciliten el enfrentamiento de situaciones violatorias de los derechos humanos y que sirvan de sustento para brindar protección a las personas
			3,3	Metodología de casos sobre violación de derechos humanos	- Para ejemplificar situaciones violatorias de los derechos humanos. - Para identificar en el ejercicio de funciones, situaciones que reflejen violaciones de derechos humanos
			3,4	Conocimientos generales de instituciones que atienden posibles violaciones y protegen los derechos humanos	- Para conocer las atribuciones de las Instituciones - Para orientar y proteger a las personas que han sufrido violación a sus derechos humanos - Para establecer vínculos y coordinar acciones interinstitucionales.
			3,5	Pensamiento sistémico	Para dimensionar el impacto de la toma de decisiones al enfrentar situaciones de violación de derechos humanos.
4	Experto	Fomenta una cultura de Derechos Humanos entre los servidores públicos y difunde los beneficios de los mismos, reconociendo el impacto de la violación de los derechos de los demás.	4,1	Lo anterior	Para proteger los derechos y enfrentar las situaciones de violación
			4,2	Conocimiento profundo de los instrumentos Internacionales	Para desarrollar una cultura jurídica que habilite la intervención y asesoría eficaz en situaciones violatorias de los Derechos Humanos.
			4,3	Conocimientos específicos de Instituciones que atienden posibles violaciones y protegen los Derechos	- Para identificar actores institucionales, antecedentes, vinculaciones

NIVEL DE DOMINIO	NIVEL	DESCRIPTOR		Bases Cognoscitivas	Aplicación de Bases Cognoscitivas
			4,4	violaciones y protegen los Derechos Humanos Análisis costo-beneficio de la violación de Derechos Humanos	- Para desarrollar redes o relaciones intra e interinstitucionales que faciliten la atención de situaciones violatorias de los Derechos Humanos y protejan a las personas afectadas - Para establecer procedimientos y consecuencias que minimicen los beneficios por violar los Derechos Humanos - Para reconocer y divulgar el impacto de las acciones en pro del respeto de los Derechos Humanos

Líneas de acción

• Impulsar la incorporación para fines de ingreso, capacitación, certificación, desarrollo y permanencia, según se requiera, de una o varias capacidades técnicas transversales y/o específicas en derechos humanos en los perfiles de puestos de los servidores públicos cuya función ataña la protección, promoción y defensa de los mismos, como parte del Sistema de Servicio Profesional de Carrera. (SEGOB/SFP)

• Impulsar que, en la selección del personal de la Administración Pública Federal, se califique el respeto por los derechos humanos dentro de las capacidad de Visión de Servicio Público de Bien Común[79]. (SEGOB/SFP)

I.3.3. Línea Estratégica

Fortalecer la perspectiva de derechos humanos en las políticas públicas de la Administración Pública Federal en materia de derechos civiles y políticos.

Justificación

Los derechos civiles y políticos, consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en diversos instrumentos internacionales de los que México es parte, han sido abordados de manera puntual o transversal en diversos apartados del Programa Nacional de Derechos Humanos.

Este criterio, obedece a la amplitud y diversidad de los derechos previstos bajo esta clasificación y a que las responsabilidades que de ellos derivan recaen en el ámbito de facultades y atribuciones de distintas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de los demás Poderes de la Unión y órdenes de gobierno.

En consecuencia, el Estado Mexicano democrático y respetuoso de los derechos humanos, reconoce que su obligación de respetar los derechos civiles y políticos debe asumirse bajo la óptica de la universalidad e integralidad de los derechos humanos.

Por ello, ha quedado superada ya la postura tradicional de considerar que las obligaciones del Estado sobre estos derechos son obligaciones sólo de respeto o de abstención y se reconoce que el Estado tiene, también, la obligación de garantizar los mismos, mediante la realización de medidas positivas.

El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha señalado en su observación general No. 3[80] la naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Parte en el Pacto: "[..] El Comité considera necesario señalar a la atención de los Estados Partes el hecho de que la obligación prevista en el Pacto no se limita al respeto de los derechos humanos, sino que los Estados Partes se han comprometido también a garantizar el goce de esos derechos por todas las personas sometidas a su jurisdicción. Este aspecto exige que los Estados Partes realicen actividades concretas para que las personas puedan disfrutar de sus derechos".

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha establecido que la obligación general de garantizar y respetar los derecho reconocidos en la Convención Americana debe interpretarse de la siguiente manera: "La obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos no se agota con la existencia de un orden normativo dirigido a hacer posible el cumplimiento de esta obligación, sino que comporta la necesidad de una conducta gubernamental que asegure la existencia, en la realidad, de una eficaz garantía del libre y pleno ejercicio de los derechos humanos»[81].

En este sentido, las líneas de acción planteadas en el presente apartado, comprenden, la elaboración de iniciativas legales que amplían el marco de respeto y protección de los derechos aquí establecidos, acciones

[79] Cfr. Reglamento de la Ley del Servicio Civil de Carrera. Artículos 25 fracción III, 27 y 54.
[80] Aplicación del Pacto de Derechos Civiles y Políticos a nivel nacional.
[81] Corte I.D.H., *Caso Velásquez Rodríguez*, Sentencia de 29 de julio de 1988, Serie C No. 4, párrs. 167-168.

que se instrumentarán de manera progresiva a efecto de garantizar el pleno disfrute de derechos tales como el derecho a la vida, derecho a la libertad personal, libertad de pensamiento conciencia y religión, libertad de expresión y derechos a la información y derechos políticos

Derecho a la vida[82]

Justificación

El carácter de universalidad e integralidad propio de los derechos humanos, implica una interpretación amplia del derecho a la vida. La cual exige, reconocer que este derecho es un prerrequisito para el disfrute de todos los demás derechos humanos y la obligación que existe de adoptar medidas positivas relativas a generar las condiciones necesarias para garantizar una existencia digna.

El Estado mexicano tiene la obligación de crear estas condiciones, y así lo asume en la elaboración del Programa Nacional, al adoptar los criterios establecidos por los órganos de protección internacional, que establecen una visión extensa del contenido de este derecho. Al respecto, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas en su observación general No. 6 manifestó:

> "que el derecho a la vida ha sido con mucha frecuencia interpretado en forma excesivamente restrictiva. La expresión "el derecho a la vida es inherente a la persona humana" no puede entenderse de manera restrictiva y la protección de este derecho exige que los Estados adopten medidas positivas. A este respecto, el Comité considera que sería oportuno que los Estados Partes tomaran todas las medidas posibles para disminuir la mortalidad infantil y aumentar la esperanza de vida, en especial adoptando medidas para eliminar la malnutrición y las epidemias."

En consecuencia, las líneas de acción relativas a garantizar el derecho a la vida plasmadas en el Programa, no se agotan en este apartado, sino que también se retoman en el relativo a derechos económicos, sociales y culturales, previstos en la línea estratégica 1.3.5 y en diversos apartados del presente.

Los temas que se abordarán a continuación se refieren a las acciones tendientes a abolir la pena de muerte.

Abolición de la Pena de Muerte

El Gobierno de México, en congruencia con la postura asumida sobre el pleno respeto a los derechos humanos y su compromiso por elevar los estándares de protección de los mismos, ha emprendido diversas acciones tendientes a eliminar la pena de muerte de sus ordenamientos jurídicos.

Una primera acción fue la presentación de la iniciativa de reformas constitucionales en materia de derechos humanos referida en el objetivo específico 1.1 del presente Programa.

Aunada a esta acción, en abril de 2004, el Presidente Vicente Fox remitió al Congreso de la Unión un proyecto de reformas al Código de Justicia Militar para derogar la pena de muerte en el fuero castrense y sustituirla por sanciones de entre 30 y 60 años de prisión.

De acuerdo con la iniciativa sometida al Poder Legislativo, el sistema de justicia militar "debe ser consecuente con los diversos instrumentos internacionales que en materia de derechos humanos ha suscrito nuestro país, el cual se ha destacado en el ámbito internacional por la protección a los derechos fundamentales en aras de la preservación de la vida humana".

Cabe destacar que desde el año 1961, no se ha aplicado la pena capital en el fuero de guerra, en razón de que el Ejecutivo Federal ha conmutado ese castigo por penas privativas de libertad, conforme a lo dispuesto por el texto vigente del Código de Justicia Militar.[83]

---

[82] Convención Americana sobre Derechos Humanos. Artículo 4. Derecho a la Vida 1. Toda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho estará protegido por la ley y, en general, a partir del momento de la concepción. Nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente. 2. En los países que no han abolido la pena de muerte, ésta sólo podrá imponerse por los delitos más graves, en cumplimiento de sentencia ejecutoriada de tribunal competente y de conformidad con una ley que establezca tal pena, dictada con anterioridad a la comisión del delito. Tampoco se extenderá su aplicación a delitos a los cuales no se la aplique actualmente. 3. No se restablecerá la pena de muerte en los Estados que la han abolido. 4. En ningún caso se puede aplicar la pena de muerte por delitos políticos ni comunes conexos con los políticos. 5. No se impondrá la pena de muerte a personas que, en el momento de la comisión del delito, tuvieren menos de dieciocho años de edad o más de setenta, ni se le aplicará a las mujeres en estado de gravidez. 6. Toda persona condenada a muerte tiene derecho a solicitar la amnistía, el indulto o la conmutación de la pena, los cuales podrán ser concedidos en todos los casos. No se puede aplicar la pena de muerte mientras la solicitud esté pendiente de decisión ante autoridad competente. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Artículo 6. 1. El derecho a la vida es inherente a la persona humana. Este derecho estará protegido por la ley. Nadie podrá ser privado de la vida arbitrariamente. 2. En los países en que no hayan abolido la pena capital sólo podrá imponerse la pena de muerte por los más graves delitos y de conformidad con leyes que estén en vigor en el momento de cometerse el delito y que no sean contrarias a las disposiciones del presente Pacto ni a la Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio. Esta pena sólo podrá imponerse en cumplimiento de sentencia definitiva de un tribunal competente. 3. Cuando la privación de la vida constituya delito de genocidio se tendrá entendido que nada de lo dispuesto en este artículo excusará en modo alguno a los Estados Partes del cumplimiento de ninguna de las obligaciones asumidas en virtud de las disposiciones de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio. 4. Toda persona condenada a muerte tendrá derecho a solicitar el indulto o la conmutación de la pena de muerte. La amnistía, el indulto o la conmutación de la pena capital podrán ser concedidos en todos los casos. 5. No se impondrá la pena de muerte por delitos cometidos por personas de menos de 18 años de edad, ni se la aplicará a las mujeres en estado de gravidez. 6. Ninguna disposición de este artículo podrá ser invocada por un Estado Parte en el presente Pacto para demorar o impedir la abolición de la pena capital.

[83] Presidencia de la República, Foro General, Iniciativa de Fox *para "borrar" la pena de muerte en el Código Militar*.

El siguiente paso, que deberá adoptarse una vez que estas iniciativas sean aprobadas será la ratificación del Protocolo a la Convención Americana sobre derechos humanos relativo a la abolición de la pena de muerte y el Segundo Protocolo Facultativo al Pacto de Derechos Civiles y Políticos destinado a abolir la pena de muerte.

Líneas de acción

• Impulsar las reformas constitucionales relativas a la abolición de la pena de muerte.

• Promover en el ámbito de competencia del Ejecutivo Federal la aprobación de la iniciativa de reforma presentada ante el Congreso de la Unión para eliminar de la legislación militar la existencia de la pena de muerte.

• Someter para la aprobación del Senado los Protocolos Facultativos tanto del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos como de la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la Abolición de la Pena de Muerte, una vez que el marco jurídico lo permita. (SRE/SEGOB)

• Fomentar la aplicación del Protocolo Modelo para la Investigación Forense de Muertes Sospechosas de Haberse Producido por Violación de los Derechos Humanos.

• Proponer la adopción e implementación del Manual sobre la Prevención e Investigación Eficaz de las Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias o Sumarias, de la Organización de las Naciones Unidas.

Libertad personal[84]

El Gobierno de México, plenamente comprometido con el respeto del derecho que toda persona tiene a la libertad y de que nadie puede ser privado de ella, salvo por las causas establecidas por el marco jurídico, ha realizado diversos esfuerzos tanto en el plano nacional como en el internacional, tendientes a combatir las violaciones a esta libertad, tales como las detenciones arbitrarias o las desapariciones forzadas.

Uno de estos esfuerzos, lo constituye la ratificación, por parte del Gobierno de México en abril de 2002, de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.

En el plano nacional, la acción más concreta en esta materia consiste en la creación a instancias del Presidente Vicente Fox, de la Fiscalía Especial para la Atención de Hechos Probablemente Constitutivos de Delitos Federales Cometidos Directa o Indirectamente por Servidores Públicos en contra de Personas Vinculadas con Movimientos Sociales y Políticos del Pasado, como respuesta al informe y recomendación emitidos por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en noviembre de 2001.

Durante el discurso que pronunció el Presidente, con motivo de la presentación del informe antes referido, reconoció la importancia del esclarecimiento de violaciones a los derechos humanos, en particular de aquellas que derivaron en desapariciones forzadas.

Adicionalmente, hizo un llamado para que esta práctica que constituye una violación múltiple y continuada de numerosos derechos, no se repita en nuestro país.

Este esfuerzo no ha sido únicamente del Ejecutivo Federal, los Poderes de la Unión y diversas Entidades federativas, han emprendido diferentes acciones desde el ámbito de sus facultades y competencias.

En este sentido, y en un hecho sin precedente en la historia de México, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, recientemente reconoció a la desaparición forzada de personas el carácter de delito continuado, logrando así amparar a aquellas personas que son sujetas de detenciones arbitrarias actualmente, sino además, evitando la prescripción del delito en aquellas ocurridas en nuestro país en la década de los setenta y a principios de los ochenta.

Por su parte, existen esfuerzos importantes por tipificar el delito de desaparición forzada en distintos Estado de la República.

---

[84] Convención Americana sobre Derechos Humanos. Artículo 7. Derecho a la Libertad Personal.
1. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales. 2. Nadie puede ser privado de su libertad física, salvo por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las Constituciones Políticas de los Estados Partes o por las leyes dictadas conforme a ellas. 3. Nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento arbitrarios. 4. Toda persona detenida o retenida debe ser informada de las razones de su detención y notificada, sin demora, del cargo o cargos formulados contra ella. 5. Toda persona detenida o retenida debe ser llevada, sin demora, ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad, sin perjuicio de que continúe el proceso. Su libertad podrá estar condicionada a garantías que aseguren su comparecencia en el juicio. 6. Toda persona privada de libertad tiene derecho a recurrir ante un juez o tribunal competente, a fin de que éste decida, sin demora, sobre la legalidad de su arresto o detención y ordene su libertad si el arresto o la detención fueran ilegales. En los Estados Partes cuyas leyes prevén que toda persona que se viera amenazada de ser privada de su libertad tiene derecho a recurrir a un juez o tribunal competente a fin de que éste decida sobre la legalidad de tal amenaza, dicho recurso no puede ser restringido ni abolido. Los recursos podrán interponerse por sí o por otra persona. 7. Nadie será detenido por deudas. Este principio no limita los mandatos de autoridad judicial competente dictados por incumplimientos de deberes alimentarios. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Artículo 9. 1. Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personal. Nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias. Nadie podrá ser privado de su libertad, salvo por las causas fijadas por ley y con arreglo al procedimiento establecido en ésta. 2. Toda persona detenida será informada, en el momento de su detención, de las razones de la misma, y notificada, sin demora, de la acusación formulada contra ella. 3. Toda persona detenida o presa a causa de una infracción penal será llevada sin demora ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales, y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad. La prisión preventiva de las personas que hayan de ser juzgadas no debe ser la regla general, pero su libertad podrá estar subordinada a garantías que aseguren la comparecencia del acusado en el acto del juicio, o en cualquier momento de las diligencias procesales y, en su caso, para la ejecución del fallo. 4. Toda persona que sea privada de libertad en virtud de detención o prisión tendrá derecho a recurrir ante un tribunal, a fin de que éste decida a la brevedad posible sobre la legalidad de su prisión y ordene su libertad si la prisión fuera ilegal. 5. Toda persona que haya sido ilegalmente detenida o presa, tendrá el derecho efectivo a obtener reparación.

Fiscalía Especial para la Atención de Hechos Probablemente Constitutivos de Delitos Federales Cometidos Directa o Indirectamente por Servidores Públicos en contra de Personas Vinculadas con Movimientos Sociales y Políticos del Pasado.

Como respuesta a la Recomendación 26/2001 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Ejecutivo Federal emitió el 27 de noviembre de 2001, un acuerdo por el que se disponen diversas medidas para la procuración de justicia por delitos cometidos en contra de personas vinculadas con movimientos sociales y políticos del pasado[85].

Ya que corresponde al Ministerio Público la persecución de los delitos, se solicitó al Procurador General de la República nombrara a un Fiscal Especial, encargado de concentrar y conocer de las investigaciones, de integrar las averiguaciones previas que se inicien con motivo de las denuncias o querellas formuladas por hechos probablemente constitutivos de delitos federales cometidos directa o indirectamente por servidores públicos contra personas vinculadas con movimientos sociales y políticos, así como de perseguir los delitos que resulten ante los tribunales competentes y, en general, resolver conforme a derecho proceda.

Considerando la gravedad de las violaciones a derechos humanos que constituyen los hechos que se investigan, la Fiscalía Especial, responde a un doble propósito: por un lado, en sus investigaciones, no se limita al establecimiento de la verdad legal, sino que pretende desentrañar la verdad histórica de nuestro pasado reciente. Por el otro, como instancia especializada del Ministerio Público de la Federación, proporciona una respuesta jurídica, a efecto de fincar responsabilidades a los culpables de la comisión de ilícitos cometidos en contra de personas vinculadas con movimientos sociales y políticos del pasado.

Líneas de acción

• Ejecutar el Plan de Trabajo de la Fiscalía de 64 acciones que se desarrolla alrededor de tres ejes:

1. Jurídico Ministerial. El cual comprende al conjunto de acciones que permitan investigar e integrar las averiguaciones previas, ejercer la facultad de atracción para la investigación de delitos y sostener la acción penal ante los tribunales federales.

2. Investigación e información. Contemplan la integración de equipos interdisciplinarios de investigación documental, bibliográfica y hemerográfica, con el propósito final de esclarecer los hechos y dejar constancia de las verdades históricas que concurren en la perpetración de los ilícitos que se investigan.

3. Cooperación, participación ciudadana y vinculación institucional. Alrededor del mismo operan la coadyuvancia de los ofendidos y de los familiares de las victimas para acreditar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad de los inculpados y la colaboración y participación de organismos públicos y organizaciones no gubernamentales, nacionales e internacionales.

• Propiciar la adopción de políticas públicas, medidas administrativas y legales, que permitan prevenir el delito de desaparición forzada de personas.

• Promover conforme a los estándares internacionales, la debida tipificación del delito de desaparición forzada en las Entidades federativas.

Libertad de conciencia y religión[86]

Justificación

De conformidad con la Declaración sobre la Eliminación de todas las formas de Intolerancia y Discriminación Fundadas en la Religión o las Convicciones, la libertad religiosa se entiende como: “el derecho de profesar creencias o convicciones fundamentales de carácter espiritual, en público y en privado, de manera individual o asociado con otros, mediante el culto, la enseñanza, la observancia y los ritos”[87].

La libertad religiosa proviene de la naturaleza de la persona y por consiguiente es un derecho que corresponde a todos sin importar si profesa o no alguna religión.

A nivel constitucional se establece, en el artículo 24, la libertad de profesar la creencia religiosa que cada persona elija y de practicar las ceremonias, devociones y actos de culto correspondientes.

No obstante las previsiones legales sobre la prohibición de la discriminación por motivos religiosos, el Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México de las Naciones Unidas, hace referencia

---

[85] La recomendación 12 del Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México establece que se deben *“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”*. Por ello, se incluye a continuación, un recuadro sobre la Fiscalía Especial para la Atención de Hechos Probablemente Constitutivos de Delitos Federales Cometidos Directa o Indirectamente por Servidores Públicos en Contra de Personas Vinculadas con Movimientos Sociales y Políticos del Pasado.

[86] Convención Americana sobre Derechos Humanos. Artículo 12. Libertad de Conciencia y de Religión 1. Toda persona tiene derecho a la libertad de conciencia y de religión. Este derecho implica la libertad de conservar su religión o sus creencias, o de cambiar de religión o de creencias, así como la libertad de profesar y divulgar su religión o sus creencias, individual o colectivamente, tanto en público como en privado. 2. Nadie puede ser objeto de medidas restrictivas que puedan menoscabar la libertad de conservar su religión o sus creencias o de cambiar de religión o de creencias. 3. La libertad de manifestar la propia religión y las propias creencias está sujeta únicamente a las limitaciones prescritas por la ley y que sean necesarias para proteger la seguridad, el orden, la salud o la moral públicos o los derechos o libertades de los demás. 4. Los padres, y en su caso los tutores, tienen derecho a que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos Artículo 12

1. 1. Toda persona tiene derecho a la libertad de conciencia y de religión. Este derecho implica la libertad de conservar su religión o sus creencias, o de cambiar de religión o de creencias, así como la libertad de profesar y divulgar su religión o sus creencias, individual o colectivamente, tanto en público como en privado.
2. 2. Nadie puede ser objeto de medidas restrictivas que puedan menoscabar la libertad de conservar su religión o sus creencias o de cambiar de religión o de creencias.
3. 3. La libertad de manifestar la propia religión y las propias creencias está sujeta únicamente a las limitaciones prescritas por la ley y que sean necesarias para proteger la seguridad, el orden, la salud o la moral públicos o los derechos o libertades de los demás.
4. 4. Los padres, y en su caso los tutores, tienen derecho a que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

[87] La Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones detalla el artículo 18 del Pacto Internacional de derechos civiles y políticos.

a diversos casos relacionados con acciones discriminatorias por motivos religiosos en particular en el acceso a la educación. A este respecto, debe reafirmarse la vigencia del artículo tercero Constitucional que establece que la educación será laica y, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa.

Por otra parte, el Ejecutivo Federal manifiesta su pleno respeto a todas las creencias religiosas, y en consecuencia, considera de gran importancia garantizar entre otras cosas, que el marco normativo que las regule, adopte un lenguaje apropiado y comprensivo.

Finalmente, en relación con la libertad de conciencia, el marco jurídico interno aplicable, no prevé cuestiones relativas a la objeción de conciencia para eximirse de obligaciones ciudadanas o legales, por lo cual es necesario que de forma consensuada sean exploradas alternativas jurídicas que atiendan y normen esta situación.

Líneas de acción

• Garantizar el derecho a recibir una educación de carácter laico e instrumentar las acciones necesarias para evitar la discriminación por motivos religiosos en su acceso.[88] (SEP)

• Proponer la derogación del término 'secta' en diversos dispositivos normativos del ámbito federal y local. (SEGOB)

• Elaborar una propuesta de marco regulador del derecho de objeción de conciencia de manera acotada a casos específicos y de cumplimiento sustitutivo.[89] (SEGOB)

• Promover las medidas legislativas o de otro carácter reconozcan el derecho a la libertad de conciencia y objeción (SEGOB)

Libertad de Pensamiento, Expresión y Derecho a la Información[90]

En el marco jurídico nacional, la libertad de expresión y el derecho a la información, se establece en los artículos 6 y 7 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La consolidación y el desarrollo de los derechos humanos y la democracia dependen en gran medida de la existencia de los medios que permitan el ejercicio de la libertad de expresión. El principio 1 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión establece que: "La libertad de expresión, en todas sus formas y manifestaciones, es un derecho fundamental e inalienable, inherente a todas las personas. Es, además, un requisito indispensable para la existencia de una sociedad democrática."[91]

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su Opinión Consultiva OC-5 ha dicho que este derecho es imprescindible "en la existencia misma de una sociedad democrática. Es indispensable para la formación de la opinión pública y para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones, esté adecuadamente informada. Por eso se considera que la libertad de expresión no es sólo un derecho de los individuos, sino de la sociedad misma, y abarca las manifestaciones artísticas, culturales, sociales, religiosas, políticas o de cualquier otra naturaleza".[92]

La Constitución mexicana así como los tratados internacionales de los que México es parte reconocen el derecho a la libertad de expresión como un derecho fundamental. Por ello, el Ejecutivo Federal, con motivo de la elaboración del Programa Nacional de Derechos Humanos, ha reconocido la importancia de promover espacios de diálogo en los cuales se debe fomentar la participación plural de los diversos actores vinculados con el tema.

---

[88] Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México, p. 50: "Preservar la laicidad del Estado".

[89] Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México, p. 50: "Crear las bases constitucionales para incorporar en el sistema legal mexicano la objeción de conciencia y regularla frente al ejercicio de otros derechos y el cumplimiento de los deberes públicos".

[90] Convención Americana sobre Derechos Humanos. Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión. 1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección. 2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas. 3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones. 4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2. 5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional. Artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: 1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones. 2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección. 3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para: a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás; b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

[91] La Comisión Interamericana de Derechos Humanos aprobó la Declaración elaborada por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión durante su 108o. periodo ordinario de sesiones eh octubre del año 2000. Dicha declaración constituye un documento fundamental para la interpretación del artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

[92] La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana Sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-5/85, 13 de noviembre 1985, Corte I.D.H. (Ser. A) No. 5 (1985).

Una de las preocupaciones señaladas por el Relator para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Eduardo Bertoni, son las violaciones a los derechos humanos que obstaculicen el ejercicio de los profesionales de la comunicación.

A este respecto, el Ejecutivo Federal se ha comprometido a cumplir con la obligación impuesta por los instrumentos internacionales relativa a prevenir, investigar y sancionar toda violación a los derechos relacionados con la libertad de expresión y garantizar a los periodistas el libre ejercicio de su profesión.

En atención a este compromiso de garantizar el libre ejercicio de la actividad de los periodistas y el respeto por la confidencialidad de sus fuentes, la Procuraduría General de la Republica, emitió el acuerdo número 118/2003, mediante el cual se establecen las directrices institucionales que deberán seguir tanto los agentes del Ministerio Público de la Federación como los policías federales investigadores, respecto de las condiciones que habrán de satisfacerse como medidas de protección a la reserva de las fuentes de información de los periodistas cuando sean requeridos en calidad de testigos dentro de la integración de una averiguación previa[93].

Dicho acuerdo, recoge estándares internacionales contenidos en la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, las Recomendaciones del Relator Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH, entre otros.

Otra de las preocupaciones del Relator se refiere la importancia que pueden tener los canales comunitarios de la libertad de expresión y se ha pronunciado en contra de cualquier tipo de marco legal que obstaculice su desarrollo.

Finalmente, por lo que se refiere al derecho de recibir información, se debe destacar que con la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, nuestro país ha emprendido un proceso de cambio en la relación entre gobierno y gobernados y una nueva forma de ejercicio abierto y transparente de la función pública.

La creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Publica (IFAI) contribuye a la consolidación del sistema democrático al conjugar dos condiciones fundamentales para su existencia como lo son: la transparencia y el acceso a la información.

Ambas condiciones crean un espacio favorable para la rendición de cuentas, elemento indispensable de una relación constructiva entre sociedad y Gobierno.

El IFAI, al promover esta nueva cultura de transparencia y acceso a la información, sitúa al ciudadano en el centro de la acción gubernamental. La protección del derecho de acceso a la información incide en que los ciudadanos ya no sean espectadores, sino protagonistas de la vida política nacional.

Asimismo, exige promover en toda la población el derecho de acceso a la información y su ejercicio, así como el derecho a la intimidad y la vida privada de las personas, a través de la protección de sus datos personales.

Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

El IFAI es un órgano de la Administración Pública Federal con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información pública gubernamental, resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información, proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades, y optimizar el uso y manejo de los archivos en poder de éstas, fomentando así la transparencia en la gestión pública. Ante este reto, hace más de un año el Instituto y los funcionarios que lo conforman asumieron la misión de promover la democratización del ejercicio del poder y la socialización del conocimiento sobre la gestión gubernamental, coadyuvar en la organización de los archivos nacionales y contribuir a garantizar el respeto a la vida privada.

Líneas de Acción

• Cumplir con la obligación impuesta por los instrumentos internacionales y nacionales, relativa a prevenir e investigar toda violación a los derechos relacionados con la libertad de expresión y garantizar a los periodistas el libre ejercicio de su profesión.

• Difundir entre la población, en especial entre los comunicadores y sectores relacionados con esta actividad, el acuerdo de la PGR relativo a las directrices institucionales que deberán seguir tanto los agentes del Ministerio Público de la Federación como los policías federales investigadores, respecto de las condiciones que habrán de satisfacerse como medidas de protección a la reserva de las fuentes de información de los periodistas cuando sean requeridos en calidad de testigos dentro de la integración de una averiguación previa.

• Proporcionar y facilitar el acceso de toda persona a la información estadística y geográfica de interés nacional, pertinente y confiable. (INEGI)

• Garantizar la protección de la confidencialidad de los datos individualizados proporcionados por las personas para fines estadísticos. (INEGI)

[93] Este acuerdo establece como medios de protección a los periodistas y comunicadores que podrán ser citados a declarar cuando la información requerida no haya podido obtenerse por ningún otro medio, que la citación no ponga en peligro la integridad psicofísica del periodista o comunicador, de su familia o de sus fuentes de información y que la citación no inhiba o anule la efectividad del trabajo periodístico del periodista o comunicador. Aunado a ello, se determina que el periodista o comunicador en cuestión, no podrá ser obligado a declarar respecto de sus fuentes de información.

• Fomentar entre la población el acceso a la información y fortalecer la transparencia de la misma, mediante la utilización del IFAI.

• Elaborar una definición precisa de la figura de medios comunitarios y ciudadanos y promover su reconocimiento.

• Analizar el marco normativo vigente para identificar las disposiciones que permiten fundamentar la operación legal de medios comunitarios y ciudadanos considerando sus objetivos características sociales, culturales, técnicas y económicas.

• Promover el estudio de reformas legales para homogeneizar la legislación federal y estatal con el fin de que se sujeten a los estándares internacionales de acceso a la información, privilegiando la protección de datos personales y transparentando la información relativa a archivos públicos.

• Fomentar la valoración de la pluralidad cultural, lingüística y étnica de los diferentes sectores de la población en el cumplimiento de la función social a la que están obligados los medios de comunicación.

• Agilizar la atención y resolución de las solicitudes que, con estricto apego a derecho, eventualmente se presenten para la operación de medios de comunicación comunitarios.

Derechos Políticos[94]

Justificación

Hoy en día se entiende que un gobierno democrático no sólo se cimienta en los votos, si no que su legitimidad deriva de la observancia de la integralidad e indivisibilidad de los derechos humanos. Desde el punto de vista de los derechos humanos, los derechos políticos[95] son los que contribuyen a la promoción y consolidación de la democracia, y por ende, a fortalecer un Estado democrático de derechos.

En México, el fortalecimiento y consolidación de la democracia debe darse a través del pluralismo, la protección de los derechos humanos, la eficacia de los mecanismos de participación de los individuos en la adopción de decisiones y en el desarrollo de instituciones competentes y públicas.

Gobernar democráticamente es hacer convergentes las prácticas que entrelazan la actividad política con las expresiones de la sociedad civil, para resolver los problemas de los ciudadanos.

Una democracia estable se basa en el reconocimiento de los derechos de todos los miembros de la sociedad. Esto no se logra sólo con el buen funcionamiento de las instituciones del Estado. El reto de la gobernabilidad democrática es lograr la articulación entre actores políticos, servidores públicos y la extensa variedad de agentes sociales para resolver los problemas fundamentales que enfrentan los ciudadanos. En este sentido, es preciso realizar las reformas que fortalezcan una lógica más proclive a la traducción de la voluntad ciudadana en políticas públicas en beneficio del país.

Los derechos políticos, así como su defensa y promoción por parte de las instituciones electorales constituidas para tal fin, no pueden circunscribirse a la vigilancia de los partidos políticos, a la observación de las campañas electorales, a la organización de la jornada electoral, o al seguimiento de la gestión en el Gobierno o de los representantes populares.

Puesto que la democracia no se agota en estas acciones, una visión integral de los derechos políticos de toda la ciudadanía debe contemplar también cómo establecer nuevas modalidades de participación, cómo educar para que cada uno de los ciudadanos desempeñe de manera consciente su función pública.

Para ello, resulta necesaria una reforma del Estado que implique que todas las esferas de gobierno constituyan, como ejes de su acción los derechos humanos, la participación ciudadana, la justicia electoral y la justicia social. Sólo así, la observancia de los derechos humanos fortalecerá el sistema democrático y viceversa.

Este proyecto apuntala la división y los contrapesos entre poderes, la rendición de cuentas e instaura el juicio ciudadano, al permitirle a la población ejercer el derecho democrático de renovar la gestión de aquellos legisladores que hayan desempeñado, de acuerdo a su valoración, un buen papel.

Por ello, la reelección legislativa aparejada de reformas al sistema electoral, es un paso fundamental para la consolidación de la democracia en México.

Líneas de Acción

• Presentar a las instancias competentes del Ejecutivo Federal propuestas que busquen la plena vigencia de los derechos políticos de todos los mexicanos. (SEGOB)

---

[94] Derecho a la *participación política* (Artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, Artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos)

[95] Artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos:
Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:
a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;
c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

• Impulsar el debate nacional sobre el tema de la democracia participativa, a través del referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular[96].

• Incluir en el debate nacional los temas de financiamiento y fiscalización de los partidos políticos[97].

• Dar seguimiento y coadyuvar, desde el ámbito de competencia del Poder Ejecutivo, a las iniciativas presentadas ante el Congreso de la Unión para la reelección de legisladores incluyendo mecanismos de monitoreo y rendición de cuentas de la labor legislativa.

• Crear espacios de discusión en materia de reforma electoral, en donde se traten los temas más apremiantes con el fin de fortalecer los derechos políticos de los mexicanos.

I.3.4. Línea Estratégica

Fortalecer la perspectiva de derechos humanos en las políticas públicas de la Administración Pública Federal en materia económica, social, cultural y ambiental.

Justificación

El Estado tiene, por su naturaleza, la obligación de llevar a cabo acciones para garantizar el cumplimiento y respeto de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Para ello, ha realizado importantes esfuerzos a través del diseño y ejecución de políticas públicas y programas.

En la medida en que se ha tomado conciencia de la interdependencia de los derechos humanos, el Estado mexicano ha dejado de lado la idea de que los derechos civiles y políticos tienen mayor importancia que los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

La realización de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales se logra entre otros, a través de políticas integrales de desarrollo humano y social.

El concepto de desarrollo humano incorpora la noción de igualdad de oportunidades. Este concepto responde a la necesidad de complementar lo que atañe específicamente al crecimiento económico e involucra al ser humano en su integridad vital.

El objetivo básico del concepto de desarrollo humano es ampliar las oportunidades para las personas con el fin de lograr un nivel de vida adecuado, con los medios para participar en su entorno social. Si bien el crecimiento económico es una condición necesaria para mejorar de manera sostenida el bienestar social, debe reiterarse que el desarrollo humano se enfoca en la libertad de las personas y no en la acumulación de recursos.

En este sentido, toda acción y estrategia de la política social tiene que estar sustentada en un enfoque integral de protección de las personas y sus derechos.

El ejercicio de los derechos y la promoción del desarrollo social reflejan el compromiso de promover la libertad, la equidad, el bienestar y la dignidad de las personas.

La protección de los derechos y de la dignidad humana es el eje en la planeación, diseño e implementación de las distintas políticas y programas encaminados a la superación de la pobreza, la marginación, la vulnerabilidad social, la exclusión y discriminación.

Si bien el principio de progresividad reconoce que la plena efectividad de la mayoría de los derechos económicos, sociales y culturales sólo puede lograrse paulatinamente, como ocurre también con la mayoría de los derechos civiles y políticos, ello no cambia el compromiso que el Estado mexicano tiene con la población de reconocer y tomar medidas para lograr la realización de los derechos humanos.

Por ello, la política económica y social implementada por el Estado debe introducir una perspectiva de derechos humanos, que signifique el reconocimiento de los mismos como premisa del desarrollo nacional.

Una de las herramientas del Gobierno para llevar a cabo una política social integral es la Ley General de Desarrollo Social, cuyos elementos principales se exponen a continuación.

Ley General de Desarrollo Social

Objetivo

La Ley General de Desarrollo Social garantiza el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social, al señalar las obligaciones del Gobierno, establecer las instituciones responsables del desarrollo social y definir los principios y lineamientos generales a los que debe sujetarse la Política Nacional de Desarrollo Social y establecer un Sistema Nacional de Desarrollo Social en el que participen los gobiernos municipales, las entidades federativas y el Gobierno Federal.

Principios

[96] Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México, Recomendación 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"

[97] Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México, Recomendación 30:
"Reformar la legislación electoral a fin de incorporar la 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"

Con esta Ley, la Política de Desarrollo Social se sujetará a los principios de libertad, justicia distributiva, solidaridad, integralidad, participación social, sustentabilidad, respeto a la diversidad, libre determinación y autonomía de comunidades y pueblos indígenas y transparencia. Son derechos para el desarrollo social la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Vertientes

La planeación del desarrollo social incluirá los programas municipales; planes y programas estatales; programas institucionales, regionales y especiales; el Programa Nacional de Desarrollo Social; y el Plan Nacional de Desarrollo. La Política Nacional de Desarrollo Social debe incluir, cuando menos, las siguientes vertientes: Superación de la pobreza, Seguridad social y programas asistenciales, Desarrollo Regional, Infraestructura social básica y Fomento del sector social de la economía.

Tomando en cuenta lo anterior, así como la Recomendación 22 del Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México que sugiere *"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 de la política económica",* el Ejecutivo Federal se ha dado a la tarea de revisar las recomendaciones formuladas y ha buscado identificar los puntos nodales que puedan asegurar que los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales sean efectivamente reconocidos y que las políticas y programas que se implementen tiendan a avanzar en el respeto, protección y garantía de los mismos.

Adicionalmente, en reconocimiento de que toda persona o grupo debe tener acceso a recursos legales eficaces en caso de violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales, el Gobierno de México reconoce la importancia de trabajar para generar medios de justiciabilidad de los mismos.

Líneas de Acción Generales

• Asegurar la existencia de mecanismos de interlocución efectivos donde estén presentes organizaciones de la sociedad civil y dependencias involucradas en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas relativas a DESC.

• Asegurar una perspectiva de derechos humanos, con especial atención a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, en la suscripción y ejecución de instrumentos internacionales.

• Desarrollar mecanismos de coordinación entre autoridades para promover el desarrollo con sentido social.

• Introducir la perspectiva de derechos humanos a los mecanismos de evaluación e indicadores para asegurar el principio de progresividad y el correlativo de no regresión.

• Promover la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, a través de la creación de recursos legales y medios de denuncia por violaciones a los mismos.

Derecho a un nivel de vida adecuado

Justificación

El Derecho a un Nivel de Vida Adecuado, plasmado en el primer párrafo del artículo 11 del Pacto Internacional, "resume la finalidad de los DESC, que es lograr una mejoría constante en las condiciones de bienestar de la población"[98].

En este sentido, el desarrollo social está íntimamente ligado al combate a la pobreza. Por ello, la misión de la Secretaría de Desarrollo Social es la de "lograr la superación de la pobreza mediante el desarrollo humano integral incluyente y corresponsable, para alcanzar niveles suficientes de bienestar con equidad, mediante las políticas y acciones de ordenación territorial, desarrollo urbano y vivienda, mejorando las condiciones sociales, económicas y políticas en los espacios rurales y urbanos".

Como un primer paso, y en respuesta a una recomendación del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, que establece: "El Comité recomienda que el Estado parte fije puntos de referencia para ayudarlo a vigilar los adelantos en la lucha contra la pobreza", la SEDESOL convocó a un grupo de expertos para conformar el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza en México.

Estudios recientes promovidos por la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de la ONU en Ginebra sobre estrategias de reducción de la pobreza[99] establecen una interrelación entre capacidades y libertades, que pueden ser generalizables a otros campos de las políticas públicas con perspectiva de derechos humanos. El tema de la pobreza aparece vinculado no sólo a bajos ingresos económicos sino a la incapacidad de las personas pobres para realizar plenamente libertades que le son universalmente reconocidas.

Por ello, el Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006 se ha fijado cuatro objetivos generales:

[98] Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México, p.68.
[99] Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *"Los derechos humanos y la reducción de la pobreza*", Nueva York y Ginebra, 2004.

1. Reducir la pobreza extrema.

2. Generar igualdad de oportunidades para los grupos más pobres y vulnerables.

3. Apoyar el desarrollo de las capacidades de las personas en condición de pobreza.

4. Fortalecer la estructura social, fomentando la participación y el desarrollo comunitario

Atendiendo a estos cuatro objetivos generales, las políticas económicas y sociales deben ser revisadas para lograr una mejor articulación, complementariedad y compatibilidad que asegure mejores resultados en el goce y ejercicio de los derechos económicos y sociales de la población.

Líneas de Acción por Dependencia

• Abatir en el largo plazo los índices de pobreza y marginación de México, y buscar el desarrollo integral y sustentable de los espacios territoriales que registran los índices más altos de marginación del país a través de las cuatro vertientes de la Estrategia Contigo, que son complementarias y conforman una política social integral. (SEDESOL)

• Analizar acciones específicas para abatir, en el largo plazo, los índices de pobreza y marginación en México, para reducir cualitativamente los niveles de desnutrición y mejorar la salud de los niños hasta de 12 años de edad, así como los índices de severidad de la pobreza. (SEDESOL)

• Promover en el medio rural, proyectos mixtos de carácter productivo y de generación simultánea de condiciones de respeto a los derechos humanos. (SAGARPA)

• Informar a las y los usuarios de los programas de SAGARPA las acciones que deban realizar para obtener los beneficios que se les asigna. (SAGARPA)

• Participar en la instrumentación de programas para atender a la población desempleada, o contratada bajo régimen temporal o eventual. (SEDESOL)

• Promover la generación de ingresos en el medio rural con acciones dirigidas al desarrollo de capital humano de la población en pobreza extrema, generando el desarrollo de infraestructura social, productiva y preservación del medio ambiente. (SEDESOL)

• Mejorar las alternativas de inserción en el mercado laboral de las familias que habitan en este medio, con acciones intensivas de mano de obra; apoyar la formación del patrimonio o capital de trabajo de la población en condiciones de pobreza. (SEDESOL)

• Impulsar la producción sostenible y la diversificación de actividades y el autoempleo; así como contribuir al mejoramiento de las condiciones laborales de la población jornalera agrícola, a través de procesos de coordinación institucional con los tres órdenes de gobierno, y de concertación social con productores, organismos sociales y beneficiarios. (SEDESOL)

• Incentivar la actividad agrícola para mejorar los niveles de vida de la población rural, así como promoviendo el desarrollo urbano en el ámbito regional, a través de procesos de promoción social de coordinación institucional con los tres órdenes de gobierno, así como de concertación social con productores, organismos sociales y los beneficiarios. (SEDESOL)

• Establecer políticas para que el Estado proteja a los sectores de la población con necesidades del servicio público de energía eléctrica pero que debido a la falta de recursos económicos no tienen acceso a este servicio. (SENER)

• Implementar acciones tendientes al desarrollo de las comunidades en donde PEMEX realiza sus actividades de exploración y explotación. (SENER)

Derechos Humanos Laborales [100]

Justificación

Los derechos laborales incluyen la posibilidad de elegir libremente un trabajo con condiciones dignas, equitativas y satisfactorias; derecho a formar sindicatos y a sindicalizarse libremente para defender y negociar colectivamente; derecho de huelga; derecho a la seguridad social, entre otros.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra los derechos laborales en su artículo 123.

En lo que concierne a los derechos humanos laborales individuales, debe reforzarse el principio de estabilidad en el empleo y a condiciones mínimas en derechos y máximas en obligaciones para la prestación del servicio.

En cuanto a los derechos humanos laborales colectivos, se debe trabajar en promover la libertad sindical bajo los principios de autonomía, democracia y pluralismo.

De acuerdo con la Corte Interamericana de Derechos Humanos, “la obligación de respetar los derechos humanos no es sólo del Estado, es también de los particulares en su interrelación con otros particulares”[101].

[100] Derechos Humanos Laborales: Artículo 23 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; Artículos 6 y 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; Artículos 6 y 7 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador"; Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De ello, surge la necesidad de reforzar la vigencia y protección de los derechos humanos bajo el principio de no discriminación en el interior de las empresas. Esto deberá concretarse promoviendo en el ámbito laboral, una cultura de derechos humanos que se sustente en una gestión empresarial socialmente responsable.

Un aspecto ineludible de la protección de los derechos humanos laborales es el acceso a la justicia de las y los trabajadores en defensa de sus derechos. En efecto, "la justicia laboral expedita para empleadores y trabajadores es pilar para la construcción y preservación de un clima laboral conducente a la mejoría del bienestar de las y los trabajadores y sus familias, así como un elemento de certidumbre para la empresa"[102].

Otro tema que exige mayor atención es el trabajo infantil. La incorporación de las niñas y niños al trabajo de diversas formas como aquellas relaciones laborales acordes al marco legal; los que están integrados al sector formal pero sin contar con la protección legal y la seguridad social correspondientes; aquellos que participan en actividades de apoyo a tareas familiares y, finalmente, los que se encuentran en situaciones de explotación y abuso físico o sexual.

Los niños y niñas que se incorporan al mercado laboral "lo hacen a edades y en condiciones inferiores a lo que la ley establece, ya que tanto el artículo 123 constitucional como la Ley Federal del Trabajo establecen la prohibición de emplear a menores de 14 años y determinan como jornada máxima laboral, seis horas"[103]. Por ello, se hace imperativo realizar acciones a favor de los niños que se encuentran en condiciones de explotación.

Líneas de Acción

• Adoptar medidas inmediatas consistentes en la ampliación de las facultades de inspección en el trabajo a nivel local y federal dotándola de mayores facultades para conocer de violaciones a derechos humanos "genéricos" dentro de la empresa y con capacidad para imponer sanciones.

• Establecer programas constantes de capacitación de inspectores del trabajo en derechos humanos.

• Trabajar en el proyecto de autonomía del registro de asociaciones y en la normativa aplicable para evitar arbitrariedades en el proceso de registro.

Líneas de Acción por Dependencia

• Incrementar la capacidad de atención de las demandas y juicios de competencia federal para que la impartición de justicia se realice con criterios de productividad y certeza jurídica para las y los usuarios. (STPS)

• Expedir un nuevo Reglamento de Agencias de Colocación de Trabajadores, el cual en su artículo 6 señala que los prestadores del servicio de colocación de trabajadores no podrán establecer distinciones por motivo de raza, sexo, edad, credo religioso, doctrina política o condición social, o cualquier otro que pueda implicar discriminación. (STPS)

• Equilibrar y homologar la jornada laboral de los productores del campo con la de sus socios comerciales. (SAGARPA)

• Homologar la percepción económica de las y los trabajadores del campo con la de sus socios comerciales. (SAGARPA)

Derecho a disfrutar del nivel más alto de salud física, mental y social

Justificación

El derecho a la salud está consagrado en el artículo 4o. constitucional, que establece que "Toda persona tiene derecho a la protección de la salud". Por su parte, la Ley General de Salud, reglamentaria del citado artículo constitucional, señala, en el artículo 2o., las finalidades del derecho a la salud:

I. El bienestar físico y mental del hombre, para contribuir al ejercicio pleno de sus capacidades;

II. La prolongación y mejoramiento de la calidad de la vida humana;

III. La protección y el acrecentamiento de los valores que coadyuven a la creación, conservación y disfrute de condiciones de salud que contribuyan al desarrollo social;

IV. La extensión de actitudes solidarias y responsables de la población en la preservación, conservación, mejoramiento y restauración de la salud;

V. El disfrute de servicios de salud y de asistencia social que satisfagan eficaz y oportunamente las necesidades de la población;

VI. El conocimiento para el adecuado aprovechamiento y utilización de los servicios de salud, y

VII. El desarrollo de la enseñanza y la investigación científica y tecnológica para la salud.

---

[101] Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-18/03 del 17 de septiembre del 2003, Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados.
[102] Programa Nacional de Política Laboral 2001-2006, p. 17.
[103] Programa Nacional de Política Laboral 2001-2006, p. 63.

Este derecho, desarrollado por la Observación General 14 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas[104], comprende los siguientes elementos esenciales:

a) Disponibilidad. El Comité menciona que el primer requisito relacionado con el ejercicio y goce del derecho a la salud es la existencia de un número suficiente de establecimientos, bienes y servicios públicos de salud y centros de atención de la salud, así como de programas de salud. Dichos establecimientos deben contar con agua limpia potable y condiciones sanitarias adecuadas, personal médico y profesional capacitado así como los medicamentos esenciales.

b) Accesibilidad. Los establecimientos, bienes y servicios de salud deben ser accesibles a todos, sin discriminación: i) No discriminación. Los establecimientos, bienes y servicios de salud deben ser accesibles, de hecho y de derecho, a los sectores más vulnerables y marginados de la población; ii) Accesibilidad física. Los establecimientos, bienes y servicios de salud deben estar al alcance geográfico de todos los sectores de la población. Esto significa, sobre todo en lo que concierne a las zonas rurales, que los servicios tienen que estar a una distancia razonable y que los establecimientos cuenten con medios de acceso adecuados para personas con discapacidades; iii) Accesibilidad económica. Esto significa que los pagos por servicios de atención a la salud se basen en el principio de equidad, para asegurar que incluso los sectores de población más desfavorecidos tengan acceso a la salud, y iv) Acceso a la información. Ello comprende el derecho a solicitar, recibir y difundir información sobre temas relacionados con la salud, sin menoscabo del derecho a la intimidad respecto de los datos personales relativos a la salud.

c) Aceptabilidad. Ello significa que todos los establecimientos, bienes y servicios de salud deben ser respetuosos de la ética médica y de la cultura de las personas.

d) Calidad. Los establecimientos, bienes y servicios de salud deben ser apropiados y de buena calidad desde el punto de vista científico y médico.

Sin lugar a duda, la atención a la salud en México representa un gran reto. La dinámica demográfica y los cambios sociales, políticos y económicos requieren de un gran esfuerzo por parte del sistema de salud para responder a las necesidades de la población en la materia.

Por ello, se hace necesaria la "conformación de un sistema de salud universal, equitativo, solidario, plural, eficiente, de alta calidad, anticipatorio, descentralizado, participativo y vinculado al desarrollo"[105].

Líneas de Acción por Dependencia

I. Proporcionar atención médica de calidad (prevención, curación y difusión).

Prevención

• Arraigar el modelo preventivo de riesgos psicosociales para adolescentes en prevención de adicciones. (DIF)

• Mantener y mejorar la salud física del menor de edad y su familia por medio de acciones preventivas y de orientación. (DIF)

• Fortalecer el PREVENIMSS: estrategia de prestación de servicios, sistemática y ordenada, de acciones educativas y preventivas, organizadas por grupos de edad. (IMSS)

• Proporcionar atención oportuna a las mujeres gestantes para disminuir los riesgos de muerte en partos, a través de acciones de capacitación para la prevención de enfermedades dirigida a la población en situación de pobreza. (SEDESOL)

Curación

• Proporcionar herramientas técnicas a las y los servidores públicos del sector salud que les permitan incluir en sus actividades profesionales la perspectiva de género en cuestiones de salud mental de las mujeres. En especial sobre los temas: Género y consumo de drogas ilegales, Género y Farmacodependencia, Género y Alcoholismo, Género y Tabaquismo. (INMUJERES)

• Brindar a los derechohabientes atención con calidad y oportunidad en los servicios de urgencias. (ISSSTE)

• Hacer partícipe al paciente en su recuperación. (ISSSTE)

• Incorporar a las y los médicos generales del ISSSTE al Programa Nacional de Médicos Generales. (ISSSTE)

• Asegurar el acceso oportuno a la consulta especializada en hospitales generales, agilizando la valoración por los servicios de especialidad mediante los estudios necesarios, precisando diagnósticos y estableciendo el plan de tratamiento adecuado. (IMSS)

---

[104] El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece, en su artículo 12:
1. 1. Los Estados Parte en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.
2. Entre las medidas que deberán adoptar los Estados Parte en el Pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para:
a) La reducción de la mortinatalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños;
b) El mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente;
c) La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas;
d) La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad.

[105] Programa Nacional de Salud 2001-2006.

• Tener la mayor cobertura posible de familias beneficiarias del programa IMSS-Oportunidades, proporcionándoles los servicios de salud integrales de primero y segundo nivel en forma oportuna y con calidad, con el apoyo de la participación comunitaria para la realización de las diferentes actividades, tendientes a mejorar las condiciones de salud. (IMSS)

Difusión y Campañas

• Promover, normar y orientar las acciones tendientes a preservar el estado de salud de las niñas, niños y adolescentes sus familias y la comunidad con el propósito de impulsar una cultura de educación para la salud desde temprana edad mediante el autocuidado de la salud. (DIF)

II. Hacer eficiente el proceso de planeación integral para asegurar el abastecimiento oportuno de medicamentos

• Realizar acciones con agilidad y una mayor oportunidad de gestiones administrativas, a fin de conseguir el abasto en tiempo y forma. (ISSSTE)

• Evitar el rezago del equipo médico. (ISSSTE)

• Buscar el surtimiento de recetas al 100%, de forma inmediata. (IMSS)

• Detectar puntos débiles de control en el estado que guardan los inventarios de cada centro de trabajo y el consumo de cada uno de ellos. (ISSSTE)

• Dar atención oportuna a las solicitudes de reembolso presentadas por la población derechohabiente por la atención médica extra-institucional. (ISSSTE)

• Garantizar la continuidad de esfuerzos para lograr niveles eficientes de abasto basados en una identificación realista de las necesidades mediante la negociación del proyecto del Presupuesto de Egresos con la SHCP. (ISSSTE)

• Definir y evaluar las metas específicas de la asignación de recursos destinados al equipamiento de unidades médicas, a través de los acuerdos o compromisos de gestión los cuales van a garantizar el ejercicio del presupuesto. (ISSSTE)

• Establecer las bases y mecanismos para el envío y reenvío de pacientes a través de la normativa que permita el control administrativo y operativo del proceso. (ISSSTE)

III. Fortalecer la vigilancia, resolución e indemnización de las controversias surgidas por los servicios de atención médica

• Dar atención oportuna a las quejas de la CNDH, de la CONAMED y las directas. (ISSSTE)

• Promover la autonomía de la Comisión Nacional de Arbitraje Médico, por la vía legislativa, a fin de transformar su naturaleza jurídica de órgano desconcentrado a organismo público autónomo. (CONAMED)

Derecho a la Vivienda[106]

Justificación

El derecho a la vivienda implica el derecho de que goza toda persona a una vivienda adecuada, concepto que significa: "disponer de un lugar donde poderse aislar si así se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable."[107]. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha identificado siete aspectos de dicho derecho que deben tenerse en cuenta a efectos de evaluar la adecuación de la vivienda[108]: (i) la seguridad jurídica de la tenencia; (ii) disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura (que garantice los servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición, como el acceso permanente a recursos naturales y comunes, a agua potable, a energía para la cocina, la calefacción y el alumbrado, a instalaciones sanitarias y de aseo, de almacenamiento de alimentos, de eliminación de desechos, de drenaje y a servicios de emergencia); (iii) gastos soportables (que los gastos que entraña la vivienda no impidan ni comprometan el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas); (iv) habitabilidad (en el sentido de poder ofrecer el espacio adecuado a sus ocupantes y protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad, así como garantizar la seguridad física de los ocupantes); (v) asequibilidad (concediendo a los grupos en situación de desventaja un acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda); (vi) lugar (que permita el acceso a las opciones de empleo, los servicios de atención a la salud, centros de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales, y que no se construya cerca de fuentes de contaminación que amenacen el derecho a la salud de los habitantes); y (vii) adecuación cultural (que la manera en que se construye la vivienda, los materiales de construcción utilizados y las políticas en que se apoyan permitan adecuadamente la expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda).

---

[106] Artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

[107] Estrategia Mundial de Vivienda hasta el Año 2000, aprobada por la Asamblea General en su resolución 42/191 del 11 de diciembre de 1987, Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo tercer periodo de sesiones, Suplemento No. 8, adición (A/43/8/Add.1), párrafo 5.

[108] Observación General 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "El derecho a una vivienda adecuada (pár. 1 del Art. 11 del Pacto)" 13/12/91, Sexto periodo de sesiones, 1991, párrafo 7.

Como parte de los derechos económicos, sociales y culturales, el derecho a la vivienda tiene por correlativo las obligaciones de realización progresiva por parte del Estado consagradas en el párrafo primero del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales[109].

Uno de los aspectos fundamentales del derecho a la vivienda es el que, en la adopción de una estrategia nacional de vivienda se lleve a cabo un proceso de consulta con la participación de todos los actores sociales, que defina los objetivos para el desarrollo de condiciones de vivienda, determine los recursos disponibles para tal efecto, la forma más efectiva de utilizarlos.

Por otra parte, debe asegurarse la coordinación efectiva entre las entidades y dependencias competentes y las autoridades estatales y municipales, a efecto de que políticas conexas (en materias tales como economía, agricultura, medio ambiente, o energía, entre otras) se conformen al derecho a la vivienda.

A efectos de proteger el derecho de la población a la vivienda en contra de violaciones por parte de terceros, el Estado debe adoptar las medidas necesarias para garantizar la seguridad legal de la tenencia.

LOS AVECINDADOS EN LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES DESPROTEGIDOS EN LAS DISPOSICIONES JURIDICAS APLICABLES.

En los ejidos o comunidades agrarias, se ha hecho práctica común fraccionar y vender lotes para que particulares ajenos al ejido se asienten a cambio de un pago en dinero.

Las personas que se establecen en asentamientos humanos irregulares, en su mayoría, invierten el producto de su trabajo y edifican sus viviendas mediante la autoconstrucción a través de procesos que tardan varios años.

Debido a la legislación vigente, los derechos de estas familias se ven afectados, lo que se traduce en una causa de inseguridad jurídica para más de un millón de familias que están en estas circunstancias diseminadas en el territorio nacional.

Esta situación requiere de revisar la legislación aplicable a fin de asegurar el respeto y protección de los derechos humanos de las personas que se encuentran en este supuesto.

Líneas de acción

Diseñar y operar programas para el mejoramiento integral de la vivienda.

• Mejorar la calidad de vida de todas las familias, prioritariamente a las de menores ingresos, pueblos indígenas, madres solteras, personas adultas mayores y personas con discapacidad, tanto en el ámbito urbano como en el rural, que cuenten con la propiedad de un terreno o parcela, mediante el impulso de programas de mejoramiento de vivienda (pisos, techos, paredes, letrinas y servicios). (CONAFOVI)

• Promover el otorgamiento de créditos para el mejoramiento integral de viviendas, a través de programas instrumentados por los organismos públicos de la vivienda, incluyendo la autoconstrucción.

• Impulsar la progresividad de los programas de autoproducción y autoconstrucción de vivienda técnicamente asistida para aquellos sectores de la población más necesitados, incorporando su participación corresponsable en las acciones, con alternativas que permitan la adquisición de materiales de construcción a costos competitivos. (CONAFOVI)

• Apoyar el mejoramiento de la vivienda, mediante la concertación y difusión con productores y comerciantes de precios preferenciales de materiales de construcción. (CONAFOVI)

• Promover que los OREVIS (organismos estatales de la vivienda) instrumenten programas de mejoramiento de la vivienda, en el marco de un programa de cobertura nacional. (CONAFOVI)

• Desarrollar programas enfocados a apoyar técnicamente las diversas modalidades de producción social de vivienda, incluyendo la autoproducción, que se realizan para atender a los sectores de menores ingresos, pueblos indígenas, madres solteras, personas adultas mayores y personas con discapacidad. (CONAFOVI)

• Promover programas encaminados a fomentar la autogestión social formalmente organizada. (CONAFOVI)

Instrumentar un programa de protección jurídica para asegurar la tenencia de la propiedad de la vivienda.

• Instrumentar programas para consolidar el valor de los activos habitacionales como patrimonio básico familiar. (CONAFOVI)

• Desarrollar la infraestructura legal necesaria que otorgue seguridad a las familias en la tenencia jurídica de su vivienda. (CONAFOVI)

• Promover la titulación de las viviendas financiadas por los organismos públicos de la vivienda. (CONAFOVI)

• Abatir el rezago de la escrituración de vivienda de las y los trabajadores beneficiados por parte de los ONAVIS con crédito hipotecario, con el propósito de dar seguridad jurídica al derechohabiente en la tenencia de su vivienda. (CONAFOVI)

• Impulsar a través de la propiedad legal, la capitalización de la vivienda que facilite su compra-venta. (CONAFOVI)

• Propiciar que los propietarios de vivienda básica, social y económica cuenten con títulos de propiedad individuales. (CONAFOVI)

---

[109] "*adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos*"

Asequibilidad a la vivienda.

• Diseñar la política de subsidios directos, transparentes y con aportación inicial, para las familias de menores ingresos, así como sus mecanismos de distribución.

• Diversificar los programas de subsidio (como el Programa Tu Casa) para beneficiar con subsidios directos a las familias urbanas, semiurbanas y rurales con necesidades de vivienda nueva y de mejora y ampliación de sus viviendas. (CONAFOVI)

• Homologar los subsidios y los esquemas de otorgamiento del Gobierno Federal con el propósito de optimizar los recursos y ampliar su cobertura de atención social. Se debe buscar, además que estos esquemas cumplan con el requisito de corresponsabilidad entre los órdenes de gobierno y el beneficiario. (CONAFOVI)

• Evaluar y definir las condiciones para que las familias de menores ingresos puedan adquirir o autoconstruir una vivienda, incluyendo los requisitos y combinación de programas de subsidio con aportación inicial, de ahorro previo y créditos a tasas de mercado. (CONAFOVI)

• Otorgar a los adquirentes de vivienda que lo requieran, para la adquisición, autoproducción o autoconstrucción de su vivienda, con el fin de fortalecer su capacidad de compra, un subsidio transparente y con aportación inicial, el cual será acompañado de ahorro previo y diferenciado, de acuerdo con sus características socioeconómicas. (CONAFOVI)

• Impulsar programas de vivienda progresiva destinados a los sectores de la población más necesitados en zonas urbanas, semiurbanas y rurales. (CONAFOVI)

• Instrumentar un padrón único de beneficiarios y solicitantes de vivienda, con la finalidad de optimizar y regular el otorgamiento de apoyos. (CONAFOVI)

• Promover el apoyo a programas emergentes. (CONAFOVI)

Mejorar el sistema de información sobre vivienda.

• Instrumentar nuevos mecanismos de acceso a la información sobre vivienda a la sociedad, vía Internet, respecto de las distintas características y ofertas de créditos que se encuentran disponibles por parte de los distintos agentes otorgantes de crédito; lo cual servirá para apoyar la toma de decisiones de familias que pretendan adquirir o autoproducir la vivienda que mejor se adapte a sus necesidades e ingresos. (CONAFOVI)

• Facilitar, vía Internet, el acceso a información actualizada sobre estadísticas de vivienda. (CONAFOVI)

Derecho a la Alimentación

Justificación

El derecho a una alimentación adecuada está inseparablemente vinculado a la dignidad inherente de la persona humana y es indispensable para el disfrute de otros derechos humanos. Es también inseparable de la justicia social, pues requiere la adopción de políticas económicas, ambientales y sociales adecuadas, orientadas a la erradicación de la pobreza y al disfrute de todos los derechos humanos por todos.[110]

Para un mejor entendimiento de los alcances del derecho a una alimentación adecuada, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece características esenciales que determinan sus alcances en la práctica. Estas son la disponibilidad y la accesibilidad.

El Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México de la Oficina del Alto Comisionado de la Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, alude a la necesidad de una "Política de Estado" para el cumplimiento del derecho a la alimentación[111], para ello sugiere: "establecer una política alimentaria nacional que garantice la suficiencia, estabilidad, sostenibilidad y adecuada distribución de la oferta de alimentos y otorgue seguridad, orientación, diversidad y protección al consumo de éstos[112].

En este sentido, el Gobierno Mexicano ha diseñado una estrategia que agrupa la nueva política social de México y que pone a las personas en el centro de dicha política, ya que busca que todos las y los mexicanos tengan las capacidades y los espacios que necesitan para realizarse plenamente, tanto social como individualmente.

Esta estrategia se instrumenta a partir del "*Programa Contigo"* que coordina los esfuerzos de todas las Secretarías y dependencias del ámbito social. Es una forma de trabajar juntos: gobierno federal, estados, municipios, organizaciones de la sociedad civil, sector privado y comunidades. De esta manera se articulan todas las acciones, se transforman o refuerzan programas ya existentes, se eliminan los que no contribuyen a la estrategia y se crean nuevos en las áreas que no habían sido atendidas hasta el momento. Al evitar duplicidades y propiciar sinergias se maximiza el alcance de los programas sociales.

La estrategia *Contigo* tiene dos propósitos centrales que son complementarios:

Proveer beneficios sociales esenciales a todas las personas. Activar palancas que impulsen el desarrollo humano y sirvan como detonadores del crecimiento económico.

[110] Cfr. Naciones Unidas, 20o. periodo de sesiones 1999, Observación general No. 12)
[111] p. 110
[112] p. 112

Para conseguir estos dos objetivos, Contigo actúa en cuatro grandes frentes de trabajo:

1. Ampliación de capacidades.

2. Generación de oportunidades de ingreso.

3. Protección social para todos.

4. Formación de patrimonio.

A estos frentes corresponden líneas de acción específicas, cada una de ellas con sus respectivos programas, presupuestos y metas.

Vertientes	Ambitos de Acción
I. Ampliación de Capacidades	1. Educación 2. Servicios de salud nutricional 3. Capacitación
II. Generación de oportunidades de ingreso	4. Desarrollo local y acceso al crédito 5. Generación de empleo
III. Formación de patrimonio	6. Vivienda 7. Ahorro 8. Derechos de propiedad
IV. Provisión de protección social	9. Aseguramiento 10. Previsión Social 11. Protección contra riesgos colectivos

La articulación de los frentes de Contigo también propicia un círculo virtuoso. Familias con acceso a crédito, aseguramiento y protección social estarán en posibilidades de realizar inversiones de largo plazo, como es la educación de sus hijos. Individuos sanos y capacitados tendrán acceso a oportunidades de trabajo y por ende a una vida social plena. A su vez, ello les permitirá formar un patrimonio propio, y nuevamente tener la protección necesaria para realizar inversiones de largo plazo en las capacidades (como salud, nutrición y educación) de la siguiente generación.

Por el contrario, la desvinculación de los cuatro frentes de Contigo perpetúa el círculo vicioso de la pobreza. Cuando una familia no tiene acceso a mecanismos de protección y aseguramiento, es difícil que las necesidades apremiantes de todos los días le permitan invertir en proyectos de largo plazo como es el desarrollo de las capacidades de sus miembros. La falta de educación limita el acceso a buenas oportunidades de ingreso, a la posibilidad de formar un patrimonio familiar, y finalmente a poseer mecanismos de protección y aseguramiento. Este círculo vicioso transmite la pobreza de una generación a otra.

Líneas de Acción por Dependencia

• Difundir el contenido y alcance del Programa Contigo, a efecto de que los beneficios del mismo se extiendan a un mayor número de habitantes (SEDESOL)

• Mejorar los mecanismos de difusión y orientación en materia alimentaria, impulsando la aprobación de Normas Oficiales Mexicanas sobre el tema (SEDESOL)

• Promover y fortalecer la coordinación entre las diferentes instituciones que realizan programas alimentarios y nutricionales para optimizar los beneficios y que éstos lleguen a toda la población con mayores desventajas (SEDESOL)

• Prevenir y atender la desnutrición infantil y de adultos en situación de vulnerabilidad (SEDESOL)

• Fomentar los nuevos hábitos alimenticios promoviendo el consumo de sus productos del sector agroalimentario para lograr una alimentación balanceada que permita nuestro pleno desarrollo físico. (SAGARPA)

• Fortalecer la política de apoyos en el programa PROMOAGRO a fin de asegurar la sustentabilidad y competitividad del sector agropecuario. (SAGARPA)

Derecho a la Educación

Justificación

La educación es un derecho humano fundamental ampliamente reconocido por la comunidad internacional. La educación entendida como derecho, y en particular como derecho social, es uno de los grandes triunfos de la humanidad.

Sin embargo, el pleno acceso a la educación tiene serias limitantes en el mundo real, siendo la pobreza en amplios sectores de la población el motivo del aumento en la deserción escolar. La población femenina es la más afectada por este hecho. Esta tendencia tiene que ser revertida. Para ello resulta de especial importancia asegurar que la educación sea el motor para disminuir las desigualdades sociales en México y en el mundo. Los problemas que plantea el derecho a la educación en la actualidad no se pueden desligar de los procesos

económicos, políticos y sociales. La educación tiene el gran desafío de ayudar a crear un mundo con valores de paz, solidaridad y progreso, entre otros. Esta tarea no sólo corresponde a las instituciones de enseñanza, sino también a los medios de comunicación masivos, a la familia y a la comunidad, que son también vectores de la educación.

La educación es un elemento clave del desarrollo sostenible, de la paz y estabilidad en cada país y entre las naciones y, por consiguiente, medio indispensable para participar en los sistemas sociales y económicos del siglo XXI. Resulta necesario seguir atendiendo con urgencia las necesidades básicas de aprendizaje en el país. Se debe resaltar que, en México, el derecho a la educación está consagrado en el Artículo 3 de la Constitución, que dicta "Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado, Federación, Estados y Municipios impartirán educación preescolar, primaria y secundaria.

La educación primaria y la secundaria son obligatorias. La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentara en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia".

Por otro lado, en el plano internacional México ha sucrito una serie de tratados internacionales que dan vigor, forma y sustento al derecho a la educación. Siendo uno de ellos el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, artículo 13 numeral 1, donde se afirma: "*Los Estados Parte en el presente pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Convienen en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Convienen asimismo en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz*".

Otros tratados internacionales importantes en la materia suscritos o aceptados por México son la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en donde se enuncia que todo individuo tiene derecho a la educación, la Declaración adoptada por la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos en Jomtien (1990) que proclama que toda persona, –niño, joven o adulto–, debe beneficiarse de una educación básica que responda a las necesidades fundamentales de aprendizaje, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y la Convención sobre los Derechos del Niño, entre otros.

El Programa Nacional de Educación 2001-2006 establece como objetivo estratégico "...garantizar el derecho a la educación expresado como la igualdad de oportunidades para el acceso, la permanencia y el logro educativo de todos los niños y jóvenes del país en la educación básica".

A través del Programa Nacional de Educación, el Gobierno está adoptando las medidas adecuadas para suprimir los obstáculos que limitan el acceso a la educación, en especial de las niñas, niños y adolescentes que viven en zonas rurales, pertenecientes a grupos minoritarios, indígenas, migrantes, refugiados y desplazados internos, afectados por conflictos armados, con discapacidad, que viven con el virus de inmunodeficiencia humana y el síndrome de inmunodeficiencia adquirida (VIH/SIDA) y los adolescentes privados de libertad.

La Secretaría de Educación Pública emitió desde antes del inicio del ciclo escolar 2004-2005 medidas normativas para asegurar que en las escuelas que integran el Sistema Educativo Nacional se garantice plenamente a todos los niños y niñas en edad de educación básica su derecho a la educación.

Al mismo tiempo, las autoridades educativas, siguiendo el firme objetivo de desterrar todo acto de discriminación, han adoptado medidas para evitar que en las escuelas de preescolar, primaria y secundaria, tanto de sostenimiento público como particular, se niegue la inscripción o permanencia a estudiantes que viven con el VIH-Sida, mujeres embarazadas o alumnos y alumnas con discapacidad, entre otras medidas.

De esta manera la SEP, a través de la Dirección General de Acreditación, Incorporación y Revalidación (DGAIR), tomó las disposiciones pertinentes para garantizar que los alumnos que cursan educación básica reciban de manera adecuada los servicios educativos, y no permitir que se les discrimine por motivos de ninguna índole.

Líneas de Acción por Dependencia

• Fortalecer el modelo de educación para niñas, niños y adolescentes trabajadores a través de becas y paquetes básicos de seguridad social. (DIF)

• Ampliar la cobertura de los servicios educativos de todos los tipos y niveles, con especial énfasis en la equidad de género y atención a grupos vulnerables y regiones marginadas (SEP)

• Incrementar la oferta de educación primaria a la población infantil perteneciente a familias de jornaleros agrícolas migrantes, así como a niñas, niños y adolescentes trabajadores, para que tengan igualdad de acceso y permanencia, así como logros educativos semejantes a los niveles nacionales (SEDESOL)

• Aumentar el número de becas y apoyos compensatorios, sobre todo para estudiantes en situación de vulnerabilidad académica y de zonas marginadas: niños y niñas indígenas migrantes, niñas y niños con

discapacidad o necesidades educativas especiales, niñas y niños en situación de orfandad o abandono familiar y niñas y niños de hogares monoparentales (SEP)

• Impulsar la articulación de niveles, ciclos y regímenes especiales que asegure la continuidad pedagógica entre los sucesivos niveles, así como la articulación que posibilite el pasaje de modalidades, carreras y establecimientos de un mismo nivel, con el fin de elevar los niveles de retención, formación de competencias, acreditación y calidad (SEP)

• Fortalecer la vida asociativa de la escuela, en particular de los padres y las madres de familia, así como la sociedad civil, para que se informen y participen activamente en la educación de los niños y las niñas. (SEP)

• Cerrar las brechas existentes en las tasas de atención entre Entidades federativas, al alentar una mayor participación de la autoridad federal, estatal y municipal que contribuya al financiamiento de la educación, racionalizando y optimizando recursos. (SEP)

Prevención y Manejo de Riesgos

Justificación

A lo largo de su historia, el hombre ha tratado de protegerse de los efectos de los fenómenos naturales peligrosos, con acciones como evitar asentarse en sitios peligrosos. La presente Administración sabe que para mitigar los efectos de las fuerzas de la naturaleza, es necesario adoptar un enfoque global, que no solamente cubra los aspectos científicos y tecnológicos relativos al conocimiento de los fenómenos y al desarrollo de las medidas para reducir sus efectos, sino que prevea esquemas operativos para apoyar a la población con medidas organizativas de la población misma, para que esté preparada y responda de manera apropiada al embate de los fenómenos peligrosos.

Las políticas sobre prevención y manejo de riesgos diseñadas y ejecutadas por el gobierno tienen un fuerte vínculo con el tema de derechos humanos, ya que su intención principal es salvaguardar vidas y velar por la integridad personal de los habitantes, por medio de brindar atención antes, durante y después de los fenómenos naturales o humanos.

Esta atención es ciertamente una obligación del Estado de proteger la vida de sus habitantes, sin embargo es importante que esta labor sea entendida en el contexto de una interpretación amplia del derecho a la vida y que las actividades que se realicen en este marco contengan una perspectiva de derechos humanos.

La prevención de desastres ha tomado relevancia en la agenda nacional debido a que el territorio nacional se encuentra sujeto a gran variedad de fenómenos que pueden causar desastres, tales como, geológico, hidrometeorológico, químico, sanitario y socio-organizativo, entre otros. Debido a esta realidad, se reconoce que es indispensable establecer estrategias y programas de largo alcance enfocados a prevenir y reducir sus efectos y no sólo prestar atención a las emergencias y desastres. Sin duda se ha avanzado en este sentido en los últimos años; sin embargo, son aún insuficientes los logros en la materia y es indispensable invertir más esfuerzo y recursos para transitar lo más pronto posible de un esquema fundamentalmente reactivo a uno de carácter preventivo. Este cambio de estrategia será el factor esencial para garantizar no sólo una sociedad más preparada y segura, sino un país menos vulnerable frente a los fenómenos naturales y también los de origen antrópico que generan en ocasiones desastres de gran impacto.

La estrategia de la prevención establece tres pasos fundamentales. Primero, conocer los peligros y amenazas a que estamos expuestos; estudiar y conocer los fenómenos buscando saber dónde, cuándo y cómo nos afectan. Segundo, identificar y establecer a nivel nacional, estatal, municipal y comunitario, las características y los niveles actuales de riesgo, entendido el riesgo como el producto del peligro (agente perturbador) por la exposición (sistema afectable) y por la vulnerabilidad (propensión a ser afectado). Por último, y basado en los pasos anteriores, diseñar acciones y programas para mitigar y reducir estos riesgos antes de la ocurrencia de los fenómenos, a través del reforzamiento y adecuación de la infraestructura y preparando a la población para que sepa qué hacer antes, durante y después de una contingencia.

En muchos países se presentan continuamente fenómenos de origen natural y antrópico que afectan severamente a los asentamientos humanos. Tales efectos son el resultado, fundamentalmente, no sólo de la ocurrencia de los fenómenos sino de la alta vulnerabilidad que ofrecen dichos asentamientos como consecuencia de su desordenado crecimiento urbano y del tipo de tecnologías utilizadas en los mismos.

El riesgo puede reducirse si se entiende como el resultado de relacionar la amenaza, o probabilidad de ocurrencia de un evento, con la vulnerabilidad o susceptibilidad de los elementos expuestos. Medidas de protección, como la utilización de tecnologías adecuadas no vulnerables y medidas como la regulación de usos del suelo y la protección del medio ambiente son la base fundamental para reducir las consecuencias de las amenazas o peligros naturales y tecnológicos, y así salvaguardar la vida, integridad y seguridad de las personas.

Líneas de Acción por Dependencia

• Capacitar, de forma preventiva, para la autoprotección ante fenómenos naturales -*Red Nacional de Brigadistas Comunitarios. (*FONDEN, CENAPRED y Protección Civil)

• Celebrar, con el INMUJERES, convenios de colaboración para el desarrollo de programas de protección civil específicos para la atención de las mujeres en situación de emergencia por un fenómeno natural y la realización de estudios orientados a fortalecer la participación de las mujeres en los procesos de prevención, auxilio y recuperación. (Protección Civil)

• Fortalecer los sistemas de monitoreo y vigilancia de los fenómenos naturales perturbadores en forma coordinada con las dependencias y entidades responsables para alertar oportunamente a la población sobre condiciones de riesgo. (CENAPRED)

• Brindar apoyo de manera expedita para la reconstrucción de la infraestructura educativa dañada por un desastre natural, asegurarlo para la reconstrucción de los servicios públicos de salud y garantizar la entrega oportuna de recursos para la reconstrucción de vivienda de la población en extrema pobreza damnificada por los efectos de un desastre natural. (FONDEN)

• Proveer el albergue, alimentación y protección a la integridad física de la población en estado de emergencia. (FONDEN)

Fortalecer el Plan de Emergencia Radiológica Externa de la Central Núcleo eléctrica de Laguna Verde para mitigar los efectos de un posible accidente, con el fin de tener una industria nuclear segura que salvaguarde la integridad física de los operadores y habitantes de poblaciones aledañas a la Central. (SENER)

• Establecer políticas de prevención de riesgos en la operación productiva, para lo cual se deberá fortalecer los procesos de seguridad, calidad y salvaguardas en las instalaciones energéticas.

Política Cultural con Perspectiva de Derechos Humanos

Justificación

El Programa Nacional de Derechos Humanos identifica la diversidad cultural como herramienta indispensable para el desarrollo humano. La multiculturalidad y diversidad deben ser el eje para la elaboración de una política nacional sobre derechos culturales. El reconocimiento explícito de estos factores es una realidad de nuestro país, la cual, al mismo tiempo, se tiene que defender y propiciar. La política del Gobierno ha sido alentar la libertad cultural para que todos los individuos se expresen de acuerdo a sus creencias. Resulta un derecho esencial de todo habitante debatir y actuar sobre la importancia del derecho a participar en la vida cultural de nuestro país.

El desarrollo de un país versa también sobre el respeto y libertad cultural. El diálogo sobre derechos culturales y desarrollo humano ha servido para poner en primer plano a la cultura dentro del desarrollo de un país. Por ello, en el Informe de Desarrollo Humano 2004, publicado por Naciones Unidas, se hace especial énfasis en la importancia de la libertad cultural para logra un desarrollo humano integral. Es importante dejar de lado la noción que apunta a que los derechos culturales son menos importantes que el resto de los derechos humanos. De acuerdo al marco conceptual de este Programa, la política de Estado en materia de derechos humanos de México tiene como ejes fundamentales respetar la interdependencia, integralidad y universalidad de los mismos. Por esto, los derechos culturales son vitales para la integridad y el crecimiento, ya que forman parte de la dignidad personal porque generan sentimientos de pertenencia e identidad.

Cabe resaltarse que en comparación con otras categorías de derechos humanos -civiles, políticos, económicos y sociales- los derechos culturales son los menos desarrollados lo que respecta a su alcance, contenido jurídico y posibilidad de hacerlos respetar. En realidad, necesitan más elucidación, clasificación y fortalecimiento, a pesar de que existe una la lista de derechos culturales relativamente exhaustiva. Así pues, el problema se vincula más bien a la circunstancia de que estos derechos son descuidados o subestimados y tratados de manera distinta de otros derechos humanos.

Este descuido puede advertirse en el hecho que, si bien, de conformidad con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los derechos culturales suelen enumerarse junto con los derechos económicos y sociales, reciben mucha menos atención y con mucha frecuencia son completamente olvidados. Esto puede observarse no sólo en la doctrina sino en la práctica estatal.

Cada año, la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas examina la cuestión de la aplicación en todos los países de los derechos económicos, sociales y culturales que figuran en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El análisis de las declaraciones efectuadas durante el debate relativo a este tema demuestra nuevamente que, si bien los derechos culturales se mencionan junto a los derechos económicos y sociales, en realidad la atención se limita a estos últimos, en tanto que los derechos culturales no son objeto de debate.

Para rectificar esta situación, se han adoptado directrices detalladas acerca del derecho de toda persona a participar en la vida cultural, disfrutar de los beneficios del progreso científico, beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales resultantes de toda producción científica, literaria o artística. En México se busca que dentro del contexto de la aplicación del derecho a la participación en la vida cultural, se suministren

información oportuna y relevante sobre la disponibilidad de fondos para el fomento del desarrollo cultural y la participación popular; la infraestructura institucional establecida para la aplicación de las políticas encaminadas a velar por la participación popular y la promoción cultural de la identidad cultural como factor de apreciación mutua entre personas y grupos.

Durante la Conferencia Mundial sobre las Políticas Culturales (México D.F., 1982), los delegados hicieron hincapié en la conciencia creciente de la identidad cultural, del pluralismo que de ella se desprende, del derecho a ser diferente y del respeto mutuo de una cultura por otra, incluidas las de las minorías. Se observó que la afirmación de la identidad cultural había pasado a ser una exigencia permanente, tanto para las personas como para los grupos y las naciones.

En la Declaración de México sobre las Políticas Culturales se indica, entre otras cosas, que la afirmación de la identidad cultural contribuye a la liberación de los pueblos. La identidad cultural es un tesoro que vitaliza las posibilidades de los seres humanos de realizarse, alentando a cada pueblo y a cada grupo a alimentarse del pasado, a recibir positivamente las contribuciones exteriores que sean compatibles con sus propias características, y a continuar de esa manera el proceso de su propia creación.

Los convenios internacionales en materia de derechos culturales (Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 27; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 15; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 27) facultan a los Estados a definir su política cultural y aplicarla a través de las acciones que consideren pertinentes. Sin embargo, ello debe aunarse a una activa participación de la sociedad civil que en diversos foros ha mostrado su interés en actividades que promuevan la diversidad cultural.

En este sentido el Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México, ha emitido recomendaciones que se encaminan a preservar, reconocer y promover las identidades culturales, impulsar el acceso y beneficio de los bienes y servicios culturales y al respeto de las diversas expresiones creativas y espontáneas del pueblo.

En este principio de siglo XXI, los derechos culturales formulados en la Declaración Universal de Derechos Humanos, desarrollados por los pactos internacionales y otros instrumentos relativos a los derechos humanos, están cobrando nueva importancia.

Líneas de Acción

• Fomentar la creación de espacios alternativos de expresión cultural juvenil y promover que los existentes sean considerados espacios culturales alternativos.

• Generar un apartado específico para el subsector de la industria cultural que permita evaluar las contribuciones de los bienes y servicios culturales.

• Impulsar, en el extranjero, las nuevas expresiones culturales de personas mexicanas.

• Promover, desde la academia y la producción cultural, lecturas críticas de manifestaciones de violencia y discriminación.

• Promover que la asistencia a foros internacionales en materia cultural sea plural y representativa de la sociedad.

• Promover un debate público sobre la realización de una Ley de Cultura.

• Reglamentar la participación de la comunidad mediante representantes de las distintas etnias, del sector privado, de las organizaciones civiles, de los sindicatos, de los medios artísticos, académicos y científicos, para la defensa, restauración, conservación y usufructo de la cultura en su sentido amplio y del patrimonio tangible e intangible.

• Fomentar la inversión nacional privada en el ámbito cultural, de manera que se estimule la creación de productos culturales mexicanos competitivos a nivel mundial.

• Establecer mecanismos de asesoría y participación en el interior de las instituciones culturales con personas expertas científicas, académicos y personas representantes de la sociedad civil.

• Impulsar la consolidación de esquemas de cooperación técnica y de coordinación entre autoridades federales y asociaciones religiosas en materia de protección y conservación de bienes culturales de origen religioso.

Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable

Justificación

La vida en el planeta se conforma de una compleja red de relaciones sociales, económicas, políticas y culturales, sustentada en primera instancia en el medio ambiente y los recursos naturales.

En reconocimiento de ello, y de la fragilidad del mundo natural frente al desarrollo industrial y tecnológico del siglo XX, se conceptualizó el ‘desarrollo sustentable’, definido como el desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras para satisfacer las propias.

Si bien la definición de desarrollo sustentable ha evolucionado, y hoy se reconoce al desarrollo sustentable como aquel que significa un mejoramiento de la calidad de vida en todas sus formas, la protección del medio ambiente se considera como un requisito indispensable para alcanzar el bienestar social.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos afirma, en el artículo 4, que "toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar". Esta garantía constitucional se reglamenta a través de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, que desarrolla el marco legal de dicho derecho.

El derecho a un medio ambiente sano está estrechamente relacionado con el derecho al nivel más alto de salud física, mental y social y, por supuesto, al derecho a un nivel de vida adecuado. Por otra parte, el derecho a un medio ambiente sano tiene una relación intrínseca con los derechos económicos, sociales y culturales, sobre todo en lo que se refiere a las comunidades y pueblos indígenas. Por ello, el artículo 2o. constitucional, en su fracción V, establece como uno de los derechos de los pueblos indígenas el de "conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución".

Por lo anterior, el desarrollo sustentable representa un mandato social y un compromiso de este Gobierno. En el mismo sentido, la construcción de un desarrollo sustentable es una tarea que, además de la acción gubernamental, requiere de la participación comprometida de todos los sectores de la sociedad.

La sustentabilidad fue integrada como criterio central en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (PND), como parte de los principios de actuación del Ejecutivo Federal. El PND se estructuró con objetivos rectores y estrategias ambientales que atienden las prioridades nacionales y enfrentan grandes retos en los procesos de transición demográfica, social, económica y política del México contemporáneo.

En el Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2001-2006 se asume plenamente la visión del México al que aspiramos, plasmada en el PND. Uno de los pilares fundamentales de la política ambiental es la transversalidad que requiere los compromisos de todos los sectores del Gobierno Federal para lograr el desarrollo sustentable.

La transversalidad en las políticas públicas implica considerar los efectos del desarrollo en el medio ambiente y reflejar esta variable en la toma de decisiones públicas.

Debemos entender que la relación entre el derecho al medio ambiente y los derechos humanos implica que las personas puedan vivir en un ambiente libre de contaminación, haciendo uso racional de los recursos naturales, aprovechándolos de manera sustentable en el marco de una convivencia social y política democrática, apoyados por un gobierno eficiente.

En ese sentido, la Convención de Río destaca, en el Principio 10, el derecho al acceso a la información, a la participación social y al acceso efectivo a la justicia, estableciendo que "En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes".

Para asegurar la participación, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente prevé una serie de espacios de participación pública y le asigna a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales la responsabilidad de promover la participación ciudadana para la protección ambiental.

Consejos Consultivos de Semarnat

La experiencia internacional demuestra que sin el involucramiento directo de la sociedad civil en la gestión y evaluación de las políticas del medio ambiente, éstas carecen de eficacia.

En el caso de México, los consejos de Semarnat, han mostrado ser un mecanismo de interlocución válido para la política de protección del medio ambiente y su amplia representatividad es un buen ejemplo de las posibilidades de cogestión entre el Estado y la sociedad civil en ámbitos fundamentales de la política pública.

Los Consejos Consultivos son órganos de consulta de la Semarnat, cuyo objeto es lograr la participación corresponsable de la sociedad civil en el diseño, aplicación, evaluación y seguimiento de las políticas públicas que fomenten la protección, restauración, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales, así como la generación de servicios ambientales y la promoción del desarrollo sustentable.

Asimismo, tienen la facultad de asesorar a la Secretaría en lo referente a las políticas, programas, estudios y acciones específicas en materia de protección al medio ambiente y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.

Por otro lado, pueden analizar y emitir recomendaciones en los asuntos y casos que someta a su consideración la Secretaría; recomendaciones para mejorar las leyes, reglamentos e instrumentos jurídicos del Sector.

Otras de sus facultades son opinar sobre los lineamientos que deban regir la participación de la Secretaría en las representaciones y delegaciones mexicanas y dar seguimiento a las acciones de la Secretaría en las materias de su competencia.

En lo que concierne el derecho al acceso a la información ambiental, la Ley Federal del Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental ha fortalecido el derecho estipulado en el Artículo 159 BIS 3 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, el cual establece el derecho de todo ciudadano a que las autoridades ambientales federales, locales y municipales pongan a su disposición la información ambiental que se les solicite.

Finalmente, en lo que se refiere al acceso a la justicia en esta materia, debe hacerse una revisión de los mecanismos legales que existen para determinar el grado en el que se respeta el derecho a un recurso legal efectivo[113]. En efecto, debido al carácter colectivo de los recursos naturales, la tutela de los intereses colectivos y difusos es un elemento indispensable para la prevención, mitigación, reparación, y, en última instancia, compensación del daño ambiental. La ausencia de acciones judiciales de tutela colectiva de los derechos y bienes ambientales se traduce en la discrecionalidad administrativa que impide el acceso directo de las comunidades a sus recursos naturales.

Si bien la problemática ambiental en México es delicada y aún no hemos logrado eliminar varias de las causas del deterioro ambiental generadas en las décadas pasadas, así como revertir daños ya ocasionados, se han dado avances importantes, mismos que no sólo han sido resultado del trabajo y desempeño del gobierno, sino del esfuerzo y de la conscientización de la sociedad en su conjunto en su afán de avanzar corresponsablemente hacia un desarrollo sustentable y mejores condiciones de vida para todos los que habitantes de nuestro país.

La problemática ambiental es multidimensional y multifactorial. Nuestro país representa un espacio de la tierra sumamente complejo pues convergen la megadiversidad, una "gran revolución demográfica"[114]y factores económicos, políticos y sociales diversos. Por ello, es indispensable que continúen los esfuerzos tanto de las instituciones del Estado como de la sociedad civil en su conjunto.

Líneas de Acción por Dependencia

Desarrollo Sustentable

• Profundizar la estrategia del desarrollo sustentable, el desarrollo rural y la conservación del medio ambiente (INMUJERES)

• Establecer políticas para proteger el medio ambiente al realizar actividades relacionadas con el sector energético, tales como incrementar la utilización de fuentes renovables de energía, su uso eficiente y ahorro, así como reducir la emisión de gases de efecto invernadero. (SENER)

• Formular, conducir y evaluar una política de Estado de protección ambiental y recursos naturales, que: (SEMARNAT)

o Detenga y revierta las tendencias del deterioro ecológico y siente las bases para un desarrollo sustentable en el país.

o Responda a la creciente expectativa nacional de proteger nuestros recursos naturales, e incidir en las causas que originan la contaminación, la pérdida de ecosistemas y de la biodiversidad.

o Integre a todos los sectores de la sociedad y de la función pública para la protección, aprovechamiento y desarrollo sustentable del medio ambiente y recursos naturales.

o Promover y fomentar la responsabilidad ambiental de los sectores productivos.

o Desarrollar y fomentar la investigación en materia ambiental. Promover y fomentar la cultura, la educación, la capacitación y la participación social en materia de medio ambiente y recursos naturales.

o Administre racionalmente los recursos asignados al sector.

• Promover el desarrollo social y humano para: (SEMARNAT)

o Alcanzar la protección y conservación de los ecosistemas, especies y genes más amenazados del país.

o Detener y revertir la contaminación del agua, aire y suelos.

---

[113] Convención Americana sobre Derechos Humanos, Artículo 25. Protección Judicial:
1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.
2. Los Estados partes se comprometen:
a. a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;
b. a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y
c. a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

[114] CONAPO, "Informe de Ejecución del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo 1994-2003", México, 2004.

o Detener y revertir los procesos de erosión y deforestación.

Buscar en todo momento un crecimiento con calidad para: (SEMARNAT)

o Asegurar la incorporación de la variable ambiental como política de Estado en las actividades de la vida nacional (gobierno, empresas, sociedad).

o Promover el uso sustentable de los recursos naturales (incluyendo la eficiencia en el uso del agua y la energía).

o Promover una gestión ambiental integral y descentralizada.

o Fomentar el desarrollo y la adopción de procesos productivos y tecnologías limpias.

o Incrementar y fortalecer la participación social y el acceso a la información en políticas y programas ambientales y de conservación.

o Desarrollar y fomentar la investigación aplicada para apoyar las actividades del Sector.

o Promover procesos de educación, capacitación y comunicación para la preservación del equilibrio ecológico, la protección del ambiente y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.

o Facilitar la conducción integral de la política ambiental y de recursos naturales para la consolidación del desarrollo sustentable.

o Administrar y preservar las aguas nacionales con la participación de la sociedad, para lograr el uso sustentable del agua.

• Promover y asegurar el orden y respeto de la Ley, las instituciones y autoridades para: (SEMARNAT)

o Garantizar el estricto cumplimiento y aplicación de la normatividad en materia ambiental.

o Asegurar la rendición de cuentas a la ciudadanía, con eficacia, eficiencia y transparencia.

Agua

• Obtener una nación que cuente con seguridad en el suministro del agua que requiere para su desarrollo, la utilice de manera eficiente, reconozca su valor estratégico y económico, proteja los cuerpos de agua y preserve el medio ambiente para las futuras generaciones. A través de: (SEMARNAT/COMISION NACIONAL DEL AGUA)

o Fomentar el uso eficiente del agua en la producción agrícola.

o Promover el tratamiento de las aguas residuales e impulsar el intercambio de agua tratada por agua de primer uso.

o Lograr el manejo integrado y sustentable del agua en cuencas y acuíferos.

o Reducir la contaminación del agua.

o Inducir a la sociedad en su conjunto a reconocer el valor económico del agua.

o Lograr el equilibrio de los acuíferos sobreexplotados.

o Promover el desarrollo técnico, administrativo y financiero del sector hidráulico.

o Consolidar la autoridad federal en materia de aguas nacionales.

o Promover la investigación y la transferencia tecnológica.

o Consolidar la participación de las y los usuarios y la sociedad organizada en el manejo del agua y promover la cultura de su buen uso.

Forestal

• Contribuir a elevar la calidad de vida de las y los mexicanos y al crecimiento de empleo y oportunidades de desarrollo por medio del manejo forestal sustentable, asunto de seguridad nacional. (SEMARNAT/CONAFOR)

• Facilitar a los dueños y poseedores de terrenos, ejidos y comunidades mayores beneficios provenientes de las actividades forestales y del pago de servicios ambientales. (SEMARNAT/CONAFOR)

• Incrementar la contribución del sector forestal al P.I.B. nacional y reducir el déficit de la balanza de pagos sectorial. (SEMARNAT/CONAFOR)

• Incrementar la productividad y competitividad en el mercado global de las plantaciones comerciales, la industria de transformación y las empresas pequeñas y medianas del ramo. (SEMARNAT/CONAFOR)

• Reducir la tasa de deforestación y de impactos ambientales desfavorables. (SEMARNAT/CONAFOR)

• Restaurar suelos degradados. (SEMARNAT/CONAFOR)

• Rescatar cuencas a través de programas de reforestación. (SEMARNAT/CONAFOR)

• Evitar y controlar los incendios forestales. (SEMARNAT/CONAFOR)

• Utilizar racionalmente los productos obtenidos de los ecosistemas forestales y convertir su reciclaje en práctica generalizada. (SEMARNAT/CONAFOR)

Areas Naturales Protegidas

• Conservar el patrimonio natural de México y los procesos ecológicos, a través de: (SEMARNAT/CONANP)

o El incremento en la protección, manejo y restauración de los ecosistemas en ANPs.

o El incremento en el uso sustentable de los ecosistemas y su biodiversidad en Regiones Prioritarias para la Conservación.

• Implementar los Programas de Desarrollo Rural Sustentable para reducir la pobreza de comunidades rurales e indígenas. (SEMARNAT/CONANP)

Procuraduría Federal de Protección al Ambiente

• Convertir a la PROFEPA en una institución fuerte y confiable, en donde la aplicación de la Ley Ambiental responda al ideal de justicia ambiental que la población demanda, desterrando a la vez impunidad, corrupción, indolencia y vacíos de autoridad, haciendo partícipes de esta lucha a todos los sectores de la sociedad. (SEMARNAT/PROFEPA)

• Procurar el pleno acceso de la sociedad a la impartición de una justicia ambiental pronta y expedita. (SEMARNAT/PROFEPA)

• Lograr la participación decidida, informada y responsable de los miembros de la sociedad y de sus organizaciones, en la vigilancia e inducción del cumplimiento de la ley ambiental. (SEMARNAT/PROFEPA)

• Fortalecer la presencia de la Procuraduría y ampliar su cobertura territorial, con criterio federalista llevando a cabo la inspección y vigilancia del cumplimiento de la normatividad ambiental aplicable a las actividades industriales y de servicios, y al aprovechamiento de los recursos naturales. (SEMARNAT/PROFEPA)

• Fomentar esquemas y mecanismos voluntarios para el cumplimiento de la normatividad ambiental en las actividades industriales y de servicios y en el aprovechamiento de los recursos naturales. (SEMARNAT/PROFEPA)

I.3.5. Línea Estratégica

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.

No discriminación

Justificación

Uno de los objetivos fundamentales de la política de Estado en materia de derechos humanos debe ser lograr que toda persona goce sin discriminación alguna de todos sus derechos fundamentales, libertades e igualdad real de oportunidades.

Una sociedad genuinamente democrática es aquella en la que, junto a la vigencia del Estado de derecho y la competencia electoral, los diferentes grupos sociales, en el marco del respeto de sus derechos y diferencias, se encuentran cohesionados en un proyecto nacional. Sin desarrollo humano y sin una cultura del trato equitativo entre todas las personas no puede existir la democracia.

Esto implica que el concepto de democracia, equidad y el pleno goce de derechos de todos los ciudadanos, debe ser pilar del desarrollo social y del desarrollo económico. Por ello, la lucha contra la discriminación por motivos de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual se ha convertido en un objetivo primordial para el Gobierno de México.

La prevención y la eliminación de todo acto de discriminación (entendiendo por discriminación toda distinción, exclusión o restricción que, basada en el origen étnico o nacional, sexo, edad, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra, tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas)[115] es una de las condiciones esenciales para garantizar el desarrollo pleno de toda la ciudadanía y crear las condiciones necesarias para que los grupos discriminados en un sentido o en otro, tengan acceso a oportunidades que los incluya de manera plena en el desarrollo económico y social.

Las acciones del gobierno, en respuesta a sus compromisos internacionales y nacionales, muestran que México no ha permanecido ajeno a la tendencia mundial de considerar todas las formas de discriminación como un tópico de preocupación global. Por esto, es importante reconocer, a manera de antecedente, que nuestro país ha actuado a favor de la inclusión y la equidad, y en contra de la discriminación, en la arena multilateral. Un ejemplo de ello es la participación comprometida del Gobierno en los trabajos de instrumentación y seguimiento del Programa de Acción de la Declaración de Durban acerca del Racismo, la Discriminación Racial y la Xenofobia.

[115] Artículo 4 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.

Por otro lado, el compromiso más firme de México en este sentido, se encuentra en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en donde se establece, en el artículo 1:

"Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas."

Al mismo tiempo, México ha contraído diversos compromisos internacionales, tales como la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, entre otros.

Con base en lo anterior, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación[116], en los artículos 8, 15, 20 designa al Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación como la institución encargada de coordinar las acciones de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Federal en materia de discriminación. Para ello, la ley prevé la elaboración y ejecución del Programa Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación.

Este Programa será un instrumento a través del cual el Ejecutivo Federal buscará articular y coordinar las acciones que en materia de prevención y eliminación de la discriminación realice la Administración Pública Federal entre 2004 y 2006. Al mismo tiempo será un elemento estratégico para promover la participación corresponsable de los sectores social, privado y de los demás órdenes de gobierno, Poderes de la Unión y Organos Autónomos en esta materia.

Líneas de Acción Generales

• Asegurar que no se realicen prácticas discriminatorias que tengan por objeto impedir o anular el reconocimiento o ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades.

• Promover medidas positivas y compensatorias a favor de las mujeres, personas con discapacidad, niños, niñas y adolescentes, personas adultas mayores y pueblos indígenas.

• Incluir las asignaciones presupuestales correspondientes para promover las medidas positivas y compensatorias a favor de la igualdad de oportunidades en cada institución y en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

• Establecer acciones concretas para asegurar que el acceso y trato a las personas en la prestación de los servicios y trámites de la Administración Pública Federal sean sin discriminación, particularmente en aquellos en los de mayor impacto a la sociedad.

Derechos Humanos de las Mujeres

La discriminación y la desigualdad por razón de sexo que sufren las mujeres en la vida social, económica, política y cultural del país, constituye una grave violación a sus derechos humanos.

Históricamente, las estructuras sociales basadas en la división de trabajo han generado una cultura de subordinación de las mujeres y han favorecido el desarrollo de estructuras diferenciadas e injustas, de trabajos, de recursos, tiempo, responsabilidades y quehaceres entre las mujeres y los hombres.

Aun cuando las leyes nacionales y los diferentes instrumentos internacionales ratificados por México reconocen su dignidad y derechos de manera igualitaria a los hombres, las mujeres continúan enfrentando restricciones al pleno ejercicio de sus derechos y libertades debido a la arraigada discriminación cultural así como al hecho de que los sistemas jurídicos y políticos han estado formados, en su mayoría, por hombres.

La situación de desigualdad en la que viven las mujeres es una problemática que afecta a todos los sectores de la sociedad mexicana. Por ello, constituye hoy un tema de la agenda pública nacional internacional, lo que supone un compromiso para el gobierno de México de garantizar un mínimo de libertades y el ejercicio de derechos para todas y todos los mexicanos.

En la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing en 1995, se reafirmó que el disfrute pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales por la mujer, niña, adolescente y adulta constituía una prioridad para los gobiernos y las Naciones Unidas y era esencial para el adelanto de la mujer. Se destacó que los gobiernos no sólo debían abstenerse de violar los derechos humanos de todas las mujeres, sino también trabajar activamente para promover y proteger esos derechos.

La Plataforma de Acción, aprobada por la Conferencia de Beijing, identificó la falta de respeto de los derechos humanos de la mujer como una de las 12 esferas de principal preocupación que requerían la adopción de medidas por parte de los gobiernos y la comunidad internacional. En la Plataforma se hizo un llamamiento en favor de la aplicación íntegra de todos los instrumentos de derechos humanos, especialmente la

[116] Promulgada el 11 de junio del 2003.

Convención de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

También se destacó la importancia de garantizar la igualdad y la no discriminación, con arreglo al derecho y en la práctica, y la capacitación jurídica básica.

A partir de la exposición de propuestas dirigidas a avanzar en el pleno respeto de los derechos humanos de las mujeres en el Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México, se identificaron ciertas cuestiones clave relativas a la temática de derechos humanos de las mujeres: coordinación institucional; estereotipos de género; discriminación en los derechos políticos, económicos, sociales y culturales; salud sexual y reproductiva y violencia sistémica de género.

Principales Tratados Internacionales en materia de derechos humanos de las mujeres ratificados por México (vinculantes):

• Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación (CEDAW)[117], y su Protocolo Facultativo[118].

Convención de Belem do Pará, para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.[119]

Instrumentos Internacionales signados por México (no vinculantes):

• Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos (Viena, 1993) que reconoce los derechos de las mujeres como derechos universales, y en la que se acuerda combatir y erradicar toda forma de discriminación que pese sobre ellas.

• Plataforma de Acción de Beijing, en la que se aclara que es un objetivo estratégico la realización de políticas de estado en favor de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, y dar impulso en todo el mundo a la creación de institutos de las mujeres encargados de formular planes de igualdad de oportunidades entre los géneros, de monitorear su cumplimiento y de institucionalizar la perspectiva de género en las políticas públicas.

Resulta fundamental tutelar debidamente estos derechos ya que con esto no sólo se busca lograr una igualdad jurídica sino, sobre todo, lograr que en la interpretación y aplicación de la ley, así como en la práctica cotidiana, estos derechos sean resguardados y respetados.

A pesar de claras acciones de gobierno a favor de hacer de plena vigencia los derechos de las mujeres, los retos aún son enormes. Algunos de éstos son: erradicar la violencia contra las mujeres, promover el conocimiento de sus derechos humanos y libertades fundamentales, lograr una aplicación de la ley justa y sin discriminación, entre otros.

La presente administración creó el Instituto Nacional de las Mujeres, el cual tiene como eje rector impulsar un marco jurídico nacional eficiente y acorde con los compromisos internacionales del país, así como realizar acciones que promuevan y garanticen el pleno disfrute de estas normas fundamentales. Por otra parte, su objetivo es lograr que todo nuestro régimen jurídico respete las diferencias entre los sexos, y que esto se traduzca en una igualdad de oportunidades de desarrollo para los hombres y las mujeres.

Mediante la creación del Instituto Nacional de las Mujeres se promueve la plena participación de las mujeres en el desarrollo económico y social de nuestro país, buscando las transformaciones que en su favor han sido enunciadas en instrumentos internacionales específicos en materia de mujeres, cuyas estrategias contemplan como objetivos generales: procurar el acceso equitativo a la educación; promover un sistema efectivo de atención de su salud; ampliar sus oportunidades laborales y educativas a fin de incidir en el enfrentamiento a la pobreza que les aqueja; estimular para ello su capacidad productiva y sustentable con el medio ambiente; procurar que en el interior de sus familias se fortalezca la búsqueda de la igualdad de derechos, oportunidades y responsabilidades entre sus miembros, independientemente de su sexo; defender sus derechos para procurar que pueda acceder a espacios de toma de decisiones; prevenir y erradicar la violencia que contra de ellas se ejerza y promover una cultura igualitaria que elimine todas las formas de discriminación desde lo público a lo privado.

Este mandato no puede ser llevado a cabo de manera unilateral por el Instituto Nacional de las Mujeres. Todas las dependencias de la Administración Pública Federal deben participar en el respeto, protección y promoción de los derechos humanos de las mujeres.

Líneas de Acción por Dependencia

Debe respetarse la integralidad y la interdependencia de los derechos de las mujeres. Al respecto el Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México expone en la recomendación 19 *"Adoptar las medidas necesarias para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera de sus derechos económicos, sociales y culturales";* con relación a ello, se han elaborado las siguientes líneas de acción:

• Ofrecer a las mujeres información sobre los diferentes programas y apoyos que el gobierno federal provee a los proyectos productivos encabezados por mujeres (INMUJERES).

[117] Vinculación de México: 23/Mz/1981 Ratificación. Entrada en Vigor: 3/Sp/1981 Publicado DOF: 12/My/1981.
[118] Vinculación de México: 15/Mz/2002 Rat. Méx. Entrada en Vigor: 15/Jn/2002 E.V.M. Publicado DOF: 3/My/2002 D.O.
[119] Vinculación de México: 12/Nv/1998 Rat. Méx. Entrada en Vigor: 12/Dc/1998 E.V.M. Publicado DOF: 19/En/1999 D.O.

• Contribuir a la eliminación de la discriminación y de otras formas de violencia laboral hacia las mujeres (INMUJERES).

• Difundir a través de medios impresos y masivos los derechos y obligaciones laborales de la mujer trabajadora y la dignificación del trabajo de la mujer. (STPS)

• Verificar que no se exija la prueba de embarazo a las mujeres que deseen acceder a un empleo. (STPS)

• Organizar reuniones, seminarios y talleres dirigidos a todos los mandos sobre equidad de género, género y políticas públicas, género y ciudadanía y género y salud, enfatizando las particularidades que imprimen las funciones de género en el proceso salud-enfermedad-atención a la salud durante todo el ciclo de vida; así como sobre los diferenciales por género en la calidad de la atención a la salud, con la finalidad de que incorporen medidas para reducir las inequidades en salud asociadas al género.

Con base en la recomendación 20 del Diagnóstico, que sugiere *"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 a la salud en todo su ciclo de vida",* se han elaborado las siguientes líneas de acción.

• Fortalecer las acciones del sector salud para garantizar el ejercicio responsable de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres mexicanas en todas las etapas de su ciclo de vida (INMUJERES).

• Tener un control prenatal realizado por personal calificado que informe sobre el estado de salud de la mujer embarazada y su producto, así como sobre los factores de riesgo. (SSA)

• Asegurar la atención de los partos por parte personal calificado y en los lugares apropiados (unidades de salud) y capacitar de manera continua al personal de salud y parteras (certificación) para disminuir la morbilidad y mortalidad materna y neonatal[120] (SSA)

• Dar seguimiento a las quejas presentadas ante los organismos públicos de protección de los derechos humanos y ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, para salvaguardar el derecho a decidir de manera libre, responsable e informada acerca del número y espaciamiento de los hijos y asegurar el consentimiento informado, especialmente en zonas rurales y población indígena. (CONAPO)

• Prevenir el embarazo no planeado en adolescentes en situación de riesgo y de vulnerabilidad social de comunidades urbanas marginadas a través de talleres de formación con temas de sexualidad, entorno social y desarrollo humanos y campañas de sensibilización concertadas con el sistema educativo nacional, estatal y municipal y otras instituciones (DIF).

• Fortalecer las acciones del sector salud para garantizar el ejercicio responsable de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres mexicanas en todas las etapas de su ciclo de vida. (INMUJERES)

• Proporcionar herramientas técnicas a las y los servidores públicos del sector salud que les permitan incluir en sus actividades profesionales la perspectiva de género en temas de salud mental de las mujeres (INMUJERES).

• Llevar a cabo campañas de información, educación y comunicación por medios masivos e impresos sobre temas de población y de salud sexual y derechos reproductivos (CONAPO).

• Ampliar el acceso a la información y los servicios de salud reproductiva y planificación familiar a través de un servicio de información telefónica y de campañas de comunicación en medios masivos (CONAPO).

• Proporcionar información y educación a mujeres indígenas sobre métodos de control de la natalidad, así como los mecanismos de denuncia en casos de esterilización forzada (SEDESOL).

• Informar a las mujeres, por todos los medios posibles, sobre los derechos de la embarazada. (SSA)

IGUALDAD Y EQUIDAD DE GENERO

El género es un concepto cultural que alude a la clasificación social en el masculino y femenino. Por lo tanto es una construcción de significados donde se agrupan todos los aspectos sociales, culturales y psicológicos de la feminidad y de la masculinidad.

La perspectiva de género involucra el entendimiento de lo masculino y de lo femenino. Es una conceptualización integral de ambos sexos.

De las concepciones culturales arriba mencionadas, se deriva la estructura organizacional y el desarrollo de la vida de la población, de tal forma que se definen formas de producción, de relaciones entre individuos, estilos de vida, diferenciadas para hombres y mujeres. El análisis de género no implica el tratamiento simétrico de mujeres y hombres. Es necesario reconocer claramente la subordinación de las mujeres en las relaciones de género que son reproducidas mediante dichos patrones, estereotipos y papeles de conducta inequitativos para los hombres y mujeres.

Los estudios sobre la situación de la mujer permitieron dar a conocer cómo la construcción social imperante estaba influyendo para mantener una brecha de inequidad entre mujeres y hombres, ya que a las primeras se les discrimina en el acceso a la educación, la propiedad, la salud, el empleo, el poder, y se les

[120] Uno de los Objetivos de Desarrollo de la ONU para el Milenio es mejorar la salud materna. Concretamente, se busca reducir la mortalidad materna en tres cuartas partes.

mantenía dentro de los márgenes de una socialización que las aleja de sus derechos y las mantiene en situación de desventaja.

Por otra parte, se desarrolló la perspectiva de género como herramienta para examinar el impacto diferenciado (tanto positivo como negativo) de los procesos sociales, así como las políticas, las acciones y los programas gubernamentales en hombres y mujeres. El desarrollo de políticas públicas no se encuentra, por lo tanto, excluido de dichos patrones.

El fin último de la perspectiva de género es alcanzar la equidad de género entendida como la "distribución justa de recursos, beneficios y oportunidades entre hombres y mujeres". En otras palabras, la perspectiva de género, analiza con ojos críticos las relaciones sociales entre los sexos, en las que las mujeres quedan frecuentemente en una posición de desventaja social, política, económica y cultural frente a los hombres.

Desde el inicio de esta administración, el Ejecutivo Federal ha postulado nuevos paradigmas del desarrollo humano con equidad. El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 se compromete a promover, como segundo eje de la política de desarrollo social y humano, la equidad en los programas y la igualdad en las oportunidades. Este objetivo se planea lograr mediante la *transversalidad* de la perspectiva de género, entendiendo por éste, el proceso de evaluación de las implicaciones para hombres y mujeres, de cualquier acción planificada, incluyendo la legislación, políticas o programas, en cualquier área y en todos los niveles. Es una estrategia para hacer de las preocupaciones y experiencias de mujeres y hombres una dimensión integral en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas o programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales a fin de que las mujeres y los hombres se beneficien por igual y no se perpetúe la inequidad. La meta final es lograr la igualdad de género.

El Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México, menciona en su recomendación número 17 *"(la necesidad de (…) 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 (…)"*

Con estas premisas se estableció también la necesidad de contar con un programa especial para hacer posible la igualdad de oportunidades y para eliminar la discriminación por sexo en el país. La propuesta central del Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no discriminación contra las Mujeres (Proequidad), responde a esta necesidad.

El Proequidad, rige las acciones que emprende el Gobierno Federal en todo el país mediante el Inmujeres, para hacer vigente el ejercicio pleno de todos los derechos humanos de las mujeres, en términos de igualdad con los hombres. Es una plataforma de acción que propicia, a su vez, los procesos socioeconómicos y culturales indispensables para avanzar en el proceso de transformación que se pretende.

La incorporación de estas políticas en el quehacer institucional de la Administración Pública implica reformar y transformar parte del aparato público e impulsar cambios de fondo en las culturas institucionales predominantes dentro de las organizaciones públicas.

Para superar la invisibilidad de la diferencia sexual del análisis y del discurso de las políticas públicas, a través del Proequidad se propone hacer evidente la política de género en los programas de desarrollo humano y hacerla ingresar, incluso a través de propuestas de reformas legislativas, al quehacer del Estado.

El compromiso del Ejecutivo Federal de utilizar la perspectiva de género como herramienta de la planeación del trabajo de su administración con el objetivo de corregir disparidades y alcanzar la equidad entre hombres y mujeres, implica:

• Utilizar criterios programáticos transversales que reconozcan las diferencias y desigualdades políticas, sociales, económicas y culturales;

• Cambiar estructuras en la organización de la administración pública para corregir esas diferencias y desigualdades;

• Sensibilizar a las y los servidores públicos para definir agendas de trabajo, diseñar estrategias y programas desde la perspectiva de género, así como para su análisis, seguimiento y evaluación.

Pero, sobre todo, implica construir bases sólidas para generar mecanismos de concertación y coordinación en todas las dependencias de la administración pública federal. A través de estos mecanismos se fortalecerá y consolidará la institucionalización del enfoque de género.

El compromiso de institucionalizar la perspectiva de género en el quehacer público se concretiza, entre otras acciones, a través de generar estadísticas desagregadas por sexo, entre otras variables significativas:

• Etiquetar presupuestos públicos;

• Establecer programas en contra de todas las formas de discriminación hacia las mujeres;

• Crear capacidades técnicas en los tres órdenes de gobierno, y

• Fortalecer espacios que permitan la construcción de consensos básicos en materia de equidad.

Hasta ahora, el panorama del proceso de incorporación de la perspectiva de género en políticas públicas, presenta todavía una situación de contrastes que muestra avances, pero que pone en evidencia, cada vez más, las dificultades para lograr el cambio y el carácter estructural y cultural de muchas de las resistencias.

Líneas de Acción

• Evaluar y dar seguimiento a los procesos de incorporación de la perspectiva de género en el ámbito laboral (INMUJERES)

• Impartir talleres de género a sindicatos de trabajadores (STPS)

• Brindar educación sexual para hombres y mujeres, con las perspectivas de género y reproductividad (SEP).

VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES

La violencia familiar, que es una de las formas de violencia contra las mujeres, niñas, niños y adolescentes, no es un fenómeno social nuevo. Sin embargo, hace apenas algunos años se ha manifestado como tema de preocupación psicosocial y legal. Es además un fenómeno de alcances inimaginables y se muestra multifactorial tanto en su surgimiento y desarrollo como en sus consecuencias. Por esta razón es necesario abordar esta problemática con una visión integral.

Este tema es uno de los problemas de mayor incidencia en la actualidad y que involucra en grandes proporciones a la mujer y sus derechos fundamentales tales como: derecho a la vida, a la seguridad, a la libertad, a la dignidad y a la integridad física y psíquica de la víctima y todo ello supone, por lo tanto, un obstáculo para el desarrollo de una sociedad democrática.

La expresión más evidente de la violencia está en las guerras, los asesinatos, los secuestros y las agresiones físicas. Sin embargo, existen actos violentos subjetivos como palabras o actitudes surgidos de la educación y de la información manifiesta y latente del sistema de valores universal, nacional y personal. La violencia es un proceso cultural que hoy evidencia una problemática no resuelta y reciclable de la cultura; está en la estructura de los valores que promueve, entre los que está el sexismo (la asimetría en la conformación y construcción de los papeles sociales y estereotipos de hombres y mujeres).

La violencia intrafamiliar (uno de los tipos de violencia contra la mujer) es un fenómeno que afecta a un gran número de personas que viven en México. Se estima, de acuerdo con la *Encuesta sobre violencia intrafamiliar 1999* (ENVIF) del INEGI, que uno de cada tres hogares han vivido episodios de violencia continuos (34% aproximadamente). La violencia en sus múltiples manifestaciones se da en todas las clases sociales y tiene diferentes formas de expresión en todas las culturas, en todos los países. Por ello, en 1990 el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, en su resolución 1990/15, afirmó que: "El reconocimiento de que el fenómeno de la violencia contra la mujer en la familia y en la sociedad se ha generalizado y trasciende las diferencias de ingresos, clases sociales y culturas (..)".

En el caso de los niños, niñas y adolescentes, el maltrato se hace posible como una forma aprobada de control y educación en las sociedades que se han edificado a partir de un modelo rígido de estructura jerárquica, donde los adultos emplean el castigo corporal como método disciplinario y correctivo, atentando de manera directa contra los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes. De este modo, la violencia es un fenómeno social que ha gozado de aceptación en nuestra cultura y a pesar de que en los últimos tiempos estas conductas han sido condenadas, en nuestra sociedad todavía miles de mujeres y niños sufren de manera permanente actos de maltrato físico, psicológico y sexual en su propio hogar.

La intolerancia implica violencia. Mantener un poder que somete al otro por ser diferente, pobre, mujer, niña, niño o adolescente, con discapacidad, de origen indígena, o de cualquier credo o religión habla de ser intolerante y por lo tanto implica violencia.

Violencia es cualquier acto que resulte o pueda resultar en daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para el ser humano, incluyendo las amenazas de dichos actos, coerción y/o privaciones arbitrarias de la libertad, que ocurren ya sea en la vida pública o privada. La Norma Oficial Mexicana NOM-190-SSA de 1999 define la violencia familiar como "el acto u omisión único o repetitivo, cometido por un miembro de la familia, en relación de poder –en función del sexo, la edad o la condición física–, en contra de otro u otros integrantes de la misma, sin importar el espacio físico donde ocurra el maltrato físico, psicológico, sexual o abandono".

Por otra parte, la *Ley de asistencia y prevención de la violencia familiar para el Distrito Federal* describe que el maltrato puede ser de los siguientes tipos:

a) Maltrato físico: es todo acto de agresión intencional repetitivo en el que se utilice alguna parte del cuerpo, algún objeto, arma o sustancia para sujetar, inmovilizar o causar daño a la integridad física del otro, encaminado hacia su sometimiento y control. Se habla de violencia física cuando una mujer se encuentra en una situación de peligro físico y/o está controlada por amenazas de uso de fuerza física.

b) Maltrato psico-emocional: es el patrón de conducta consistente en actos u omisiones reiteradas y cuyas formas de expresión pueden ser prohibiciones, coacciones, condicionamientos, intimidaciones, amenazas, actitudes evaluatorias y de abandono. Otros ejemplos son: insultos, agresiones gestuales y, en el caso de los niños y las niñas, castigos desproporcionados y prolongados.

c) Maltrato sexual: es el patrón de conducta consistente en actos u omisiones y cuyas formas de expresión pueden ser negar las necesidades sexoafectivas, inducir a la realización de prácticas sexuales no deseadas o que generen dolor.

d) Abandono: acto de desamparo injustificado hacia uno o varios miembros de la familia con los que se tienen obligaciones que derivan de las disposiciones legales y que ponen en peligro la salud.

Por otra parte, las personas víctimas más frecuentes en todos los tipos de maltrato son los hijos y las hijas (44.9%), y la cónyuge (38.9%), y los miembros de la familia que participan en forma más agresiva en las manifestaciones de violencia en el hogar son el jefe o la jefa de familia (49.5%) y su cónyuge (44.1%), según el INMUJERES. Además se ha podido discriminar, en los miles de casos estudiados de violencia conyugal, que alrededor de 1% de las esposas maltrata al marido; en 23% de los matrimonios se da la agresión mutua, en igualdad de condiciones y sin que produzcan situaciones de sometimiento de una de las partes a la otra. Los datos anteriores son sólo una pequeña muestra de lo importante que es actuar para prevenir y disminuir los actos de violencia contra las mujeres, niñas, niños y adolescentes en nuestro país.

El Gobierno Federal está consciente que cuando se habla de violencia contra las mujeres se está hablando de violaciones graves a sus derechos humanos.

El Gobierno está consciente que la única manera de combatir con eficiencia la violencia en todo el país es atendiendo todas sus formas, pues es un problema social que afecta los espacios vitales de hombres y mujeres y que se origina de un aprendizaje en el hogar, en la escuela, a través de los medios de comunicación, y en la calle. En la medida en que hombres y mujeres aprendan, desde la más temprana edad y a través del ejemplo en la familia, que existen formas no violentas de resolver conflictos, podrán rechazar la violencia en la escuela, en el trabajo y en su vida.

Asimismo, cabe señalarse que la recomendación 18 del Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México, sugiere *"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)".*

A través del *Programa Nacional por una Vida sin Violencia* se recogen los frutos de varios años de trabajo conjunto de la sociedad civil, los grupos de mujeres y el gobierno de México para combatir y erradicar la violencia en la familia, así como las observaciones que se realizaron durante los foros de consulta para la elaboración del Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres y los compromisos de los sectores de la Administración Pública Federal en materia de prevención y atención a la violencia familiar. A todas las acciones concretas que realiza el Instituto especializado se agregan los esfuerzos por uniformar el marco jurídico nacional con el internacional (principalmente la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, la Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, entre otros relevantes instrumentos internacionales).

Por otra parte, la Secretaría de Salud, en el Programa Nacional de Salud, incorpora una línea de acción dedicada a promover la perspectiva de género en el sector salud. La misma se ha desarrollado a través del Programa de Acción Mujer y Salud, que contiene acciones de combate a la violencia familiar, sexual y contra las mujeres.

Relacionada con las acciones de Política Gubernamental en la Atención a la Ciudadanía, y en particular con la señalada como "Promover la prevención, atención, tratamiento y erradicación de la violencia familiar y maltrato infantil", la Secretaría de Salud propone la siguiente acción de mediano plazo:

Establecer un Modelo Integrado de Prevención y Atención a la Violencia familiar, sexual y contra las mujeres a través de la concertación de acciones en coordinación con los servicios estatales de Salud en las 32 Entidades federativas que incluya el trabajo en redes intersectoriales que incorporen además de las instituciones del sector salud, a otros de vital importancia para abordar este problema, como son el sector educativo, desarrollo social y el de procuración de justicia, así como con organizaciones de la sociedad civil. Se pretende que hacia fines del 2006, este Modelo esté operando, con distintos niveles de desarrollo en las instancias estatales de salud de las 32 Entidades federativas.

Uno de los problemas de violencia de género que preocupa de manera especial al gobierno de México es el de los homicidios de mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua. Debido al comprensible interés que se ha despertado en la comunidad nacional e internacional, y debido a su trascendencia en el país, a continuación se expone un recuadro sobre este tema.

Avances relacionados con el caso de los asesinatos y desapariciones de mujeres, adolescentes y niñas en Ciudad Juárez.

La recomendación número 10 del Diagnóstico Sobre la Situación de los Derechos Humanos en México indica lo siguiente:

"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".

Al respecto, las acciones realizadas por el Gobierno del Estado de Chihuahua para diseñar y aplicar un programa integral que responda a la diversidad de causas que generaron los homicidios, se suman las labores de la Comisión de Coordinación y Enlace para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua[121].

La Comisión es competente para promover un análisis de las causas generadoras de la violencia contra las mujeres de Ciudad Juárez, así como las acciones de enlace entre las dependencias y Entidades federativas que puedan incluir a los diversos órdenes de gobierno del Estado de Chihuahua.

Los principales objetivos de la Comisión son:

1) Promover la observancia de los principios de derecho internacional de los derechos humanos, así como el cumplimiento de las obligaciones del Estado mexicano derivadas de los convenios, acuerdos y tratados internacionales de los que forma parte, específicamente en los hechos vinculados con su decreto de creación;

2) Realizar un análisis de todos los fenómenos que dieron lugar a la violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez;

3) Promover el acceso afectivo de las víctimas a una justicia integral;

4) Coordinar y generar acciones y políticas públicas que comprendan la prevención, el apoyo y la dignificación a las víctimas del delito y a otros agraviados, procurando la reconciliación social en Ciudad Juárez;

5) Coadyuvar en la promoción de la defensa de los derechos humanos en Ciudad Juárez.

La Comisión está integrada por las autoridades federales cuyas funciones pueden incidir en la mejora de la situación de las mujeres en Ciudad Juárez (Secretaría de Salud, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Secretaría de Economía, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Seguridad Pública, Secretaría de Relaciones Exteriores, Instituto Nacional de las Mujeres, Instituto Nacional de Migración y Procuraduría General de la República). Asimismo, participan en sus trabajos organizaciones de la sociedad civil, y como observadores, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y una representante del UNIFEM.

Su función es elaborar y ejecutar, con la participación de las diversas instancias públicas y privadas, el Programa de Acciones para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua (Programa de los 40 Puntos). Asimismo, es responsable de promover acciones y políticas públicas que comprendan, entre otras, la prevención del delito, más el apoyo y la dignificación de las víctimas del delito, y que procuren la reconciliación social en Ciudad Juárez, Chihuahua.

Líneas de Acción sobre los homicidios y desapariciones de mujeres en Ciudad 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. (Comisión Juárez)

• 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. (PGR)

• 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. (Comisión Juárez)

• 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.

• Impulsar el Proyecto de Parque “La Acequia del Pueblo”. (Comisión Juárez)

• Atención al Problema de las Adicciones: construcción de un nuevo modelo hospitalario. (Comisión Juárez)

• Desarrollar una estrategia de articulación para la atención de los familiares de víctimas de los homicidios y de mujeres víctimas de la violencia de género. (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. (Comisión Juárez)

• Asegurar el respeto de los derechos humanos de las personas inculpadas por homicidios de mujeres en Ciudad Juárez y Chihuahua. (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). (Comisión Juárez)

[121]La Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. Dicha Comisión fue creada mediante Decreto Presidencial el 18 de febrero de 2004.

FISCALIA ESPECIAL PARA LA ATENCION DE DELITOS RELACIONADOS CON HOMICIDIOS DE MUJERES EN EL MUNICIPIO DE JUAREZ CHIHUAHUA

La Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Relacionados con Homicidios de Mujeres en el Municipio de Juárez, Chihuahua fue creada por el Acuerdo número A/003/04 del Procurador General de la República, el 30 de enero de 2004.

Entre sus atribuciones se encuentran las siguientes:

I. Investigación y persecución de los delitos relacionados con homicidios de mujeres en el Municipio de Juárez, Chihuahua.

II. El Titular de la Fiscalía Especial tendrá carácter de agente del Ministerio Público de la Federación, y será competente para dirigir, coordinar y supervisar las investigaciones, así como para realizarlas directamente.

III. Supervisión de la representación del Ministerio Público de la Federación, que conforma la Agencia Mixta del Ministerio Público prevista en el Convenio de Colaboración para la instrumentación de acciones conjuntas en las investigaciones para esclarecer los homicidios de mujeres cometidos con determinadas características y/o patrones conductuales similares en Ciudad Juárez, Chihuahua.

IV. Coordinación con la comisionada para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres en el Municipio de Juárez, Chihuahua, a efecto de facilitar el recíproco cumplimiento de sus atribuciones; y participará en los mecanismos de coordinación públicos, privados y sociales que se implementen respecto a los homicidios de mujeres en el citado Municipio.

V. Coordinación con las unidades administrativas correspondientes para brindar a las víctimas u ofendidas en los asuntos de su competencia, las garantías que en su favor otorga el aparatado B del artículo 20 de la CPEUM. Es importante mencionar que dicha Fiscalía Especial contempla cuatro programas de trabajo a saber: I) Sistematización de la información sobre homicidios de mujeres y delitos relacionados; II) Atención a delitos relacionados con homicidios materia de esta fiscalía; III) Atención a denuncias de mujeres desaparecidas; IV) Atención a víctimas. El 3 de junio y 25 de octubre de 2004, la Fiscalía Especial ha emitido dos informes de actividades. A continuación se presentan los principales resultados obtenidos con motivo de las investigaciones llevadas a cabo por parte de la Fiscalía Especial:

Casos de homicidios reportados por la Procuraduría de Chihuahua ---------- 315

Víctimas ---------- 340

Víctimas no identificadas ---------- 27 en 23 casos

Mujeres desaparecidas ---------- 33

Mujeres localizadas por la Fiscalía Especial ---------- 9

Casos analizados por la Fiscalía Especial ---------- 155

De los 155 casos analizados por la Fiscalía Especial, 76 son causas penales, y 79 averiguaciones.

De las 76 causas penales, se obtuvo:

- 64 sentencias condenatorias (84%)
- 78 condenados (5 mujeres y 73 varones)
- 2 sentencias absolutorias
- 4 causas en instrucción
- 3 con negativa a la orden de aprehensión
- 2 con auto de libertad
- 1 orden de aprehensión pendiente de ejecutar

La procuraduría de Chihuahua reporta que del total de las mujeres asesinadas (340) se han resuelto 221 homicidios, es decir, 65%

- 57 víctimas en 44 casos de homicidio de los 155 analizados, pertenecen a las características y/o patrones conductuales similares identificados móviles sexuales. Es decir, el 28.3% del total de casos analizados (155)
- 181 servidores públicos fueron hallados con probables responsabilidades administrativas y/o penales de las 79 averiguaciones previas analizadas.
- Se localizaron nueve mujeres reportadas como desaparecidas.
- El 25 de febrero de 2004 se instaló el banco de datos de genética forense y se han recabado 98 muestras biológicas.
- La SIEDO integra 9 averiguaciones previas, que se refieren a 24 víctimas de homicidio.
- Se encuentra operando la base de datos del registro nacional de víctimas del delito.

Se creó un fideicomiso para apoyo de las víctimas de homicidios con un monto de 25 millones de pesos

Derechos de los Pueblos Indígenas

Justificación

México alberga la concentración más numerosa y diversa de indígenas en el continente americano. Se estima que en la actualidad hay 12.7 millones de indígenas, de los cuales 6 millones hablan alguna de las 62 lenguas originarias diferentes al español que existen y que tienen grados variables de inteligibilidad entre ellas, además de variantes dialectales.

Los mexicanos indígenas viven en regiones cuya superficie abarca la quinta parte de la superficie total del país. La tercera parte del total de los municipios del país son indígenas. Las principales presas hidroeléctricas del país[122] se construyeron en regiones indígenas.

La riqueza biológica de las zonas indígenas ha hecho que México ocupe el tercer lugar en importancia en el panorama ambiental por su gran diversidad biológica. Las principales áreas naturales protegidas se encuentran en municipios indígenas.

La aportación de los pueblos indígenas a la nación es múltiple y tiene varias dimensiones; es fundamento de la diversidad cultural, política y social de los mexicanos; sus regiones son estratégicas y de referencia obligada para el desarrollo económico nacional. Los pueblos indígenas deben tener un futuro digno en tanto partícipes de la riqueza que genera el uso de sus recursos.

La justicia es una demanda que ha sido planteada con insistencia por los pueblos indígenas y se centra en dos aspectos: En primer término se reclama el acceso, en condiciones de igualdad, a la jurisdicción del Estado; que se imparta justicia eficaz y con respeto a sus garantías individuales y a su diferencia cultural. En segundo, el establecimiento de nuevos derechos fincados en el reconocimiento de sus especificidades culturales y étnicas.

El Senado de la República ratificó en 1990, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales, y el Ejecutivo Federal publicó el Decreto en el **Diario Oficial de la Federación** ese mismo año, que entró en vigor en 1991.

La reforma a los artículos 1o., 2o., 18 y 115 de la Constitución, publicada en el **Diario Oficial de la Federación** el 14 de agosto de 2001 profundiza el reconocimiento de la composición pluricultural de la nación mexicana, sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, especialmente en el artículo 2o., y reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia a la autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural; a aplicar sus normas en la regulación y solución de sus conflictos internos, entre otros[123]. Como parte del cumplimiento del mandato constitucional, el Gobierno mexicano se ha comprometido a realizar acciones para atender los rezagos históricos de los pueblos indígenas que les han dejado como legado la pobreza, la marginación y la discriminación.

En la procuración y administración de justicia se manifiesta con mayor amplitud la vulnerabilidad de los pueblos indígenas, pese a los esfuerzos que se han realizado para atenuar las violaciones a sus derechos humanos, las entidades públicas carecen de los recursos suficientes para vigilar la estricta aplicación de la ley.

Otros aspectos considerados son: la escasez de recursos destinados a regiones indígenas, cuestión que responde a una coyuntura económica que limita las asignaciones en todos los rubros y, las preocupaciones por planes de desarrollo cuya puesta en marcha está aún en proceso y en los que se realizarán procesos de consulta.

En México se reconoce que la consolidación de la democracia debe tener como eje fundamental el reconocimiento y el respeto irrestricto de los derechos humanos, lo que contribuye de manera importante al desarrollo integral de todas las instituciones sociales y a un verdadero bienestar de cada persona. El conjunto global de los derechos humanos debe tener plena y efectiva proyección y aplicación en el ámbito de los pueblos indígenas.

El Gobierno Federal adoptó el compromiso prioritario de establecer una política de participación de los indígenas, fundada en el reconocimiento de la diversidad cultural, el diálogo entre culturas y el respeto de las diferencias, a través de una nueva relación entre el Estado, los pueblos indígenas y la sociedad nacional. La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), surgió de este compromiso, para fortalecer la acción transversal de la Federación encaminada a garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades.

---

[122] Belisario Domínguez o La Angostura, Nezahualcóyotl o Malpaso, Manuel Moreno Torres o Chicoasén, Aguamilpa, Presidente Miguel Alemán o Temascal y Presidente Miguel de la Madrid o Cerro de Oro.

[123] Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006.

La misión de la CDI de promover, orientar, coordinar, apoyar, fomentar, dar seguimiento y evaluar los programas, proyectos, estrategias y acciones públicas dirigidas al cumplimiento de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de las comunidades, pueblos e individuos indígenas contribuye al fortalecimiento de una cultura de respeto a los derechos humanos de los pueblos indígenas.

La CDI rige sus acciones a través de los siguientes principios:

• Observar el carácter multiétnico y pluricultural de la Nación.

• Promover la no discriminación o exclusión social y la construcción de una sociedad incluyente, plural, tolerante y respetuosa de la diferencia y el diálogo intercultural.

• Impulsar la integralidad y transversalidad de las políticas, programas y acciones de la Administración Pública Federal para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas.

• Incluir el enfoque de género en las políticas, programas y acciones de la Administración Pública Federal para la promoción de la participación, respeto, equidad y oportunidades plenas para las mujeres indígenas.

Derechos humanos de los pueblos indígenas

1. Derecho al reconocimiento como pueblo indígena

Son pueblos indígenas aquellos que descienden de poblaciones que habitaban el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

2. Derecho a la autoadscripción

La autoadscripción es un criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

3. Derecho a la libre determinación y autonomía

Este derecho se ejercerá en un marco constitucional que asegure la unidad nacional. Los pueblos indígenas pueden decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural[124]. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados.

4. Derecho a aplicar sus propios sistemas normativos

Podrán aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de conflictos internos, sujetándose a los principios generales de la Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres.

5. Derecho a la preservación de la identidad cultural

Pueden preservar y enriquecer sus lenguas, conocimiento y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.

6. Derecho a la tierra

Los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a conservar y mejorar el hábitat, preservar la integridad de sus tierras, acceder al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, con respeto a las formas y modalidades de la propiedad y tenencia de la tierra.

7. Derecho de consulta y participación

Las comunidades indígenas podrán elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos. Los pueblos indígenas deben ser consultados mediante sus propios procedimientos y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.

8. Derecho a acceder plenamente a la jurisdicción del Estado

Dentro de los juicios y procedimientos legales se deben tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales y tienen derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que conozcan su lengua y cultura.

9. Derecho al desarrollo

La Federación, los estados y los municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar el desarrollo integral de los pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos. En los aspectos de desarrollo regional, educación,

[124] CPEUM Artículo 2o., párrafo quinto y apartado A fracción I. Convenio 169 de la OIT, artículo 2o.

salud, vivienda, participación de las mujeres, redes de comunicación, actividades productivas y de desarrollo sustentable.

Líneas de acción

• Orientar a las dependencias de la Administración Pública Federal para que identifiquen a los beneficiarios de pueblos y comunidades indígenas en sus programas, proyectos, estrategias y acciones públicas.

• Colaborar con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para la atención integral a los pueblos y comunidades indígenas.

• Apoyar a las dependencias de la Administración Pública Federal en la realización de consultas a los pueblos y comunidades indígenas cada vez que el Ejecutivo Federal promueva reformas jurídicas y actos administrativos, programas de desarrollo o proyectos que impacten significativamente sus condiciones de vida y su entorno.

• Proponer y promover las medidas que se requieran para dar cumplimiento a lo señalado en el Apartado B del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

• Dar seguimiento y evaluar programas, proyectos, estrategias y acciones de la Administración Pública Federal para verificar su impacto en regiones indígenas.

• Fomentar el respeto a la diversidad cultural y lingüística de los pueblos indígenas.

• Promover la protección de las tierras de los pueblos indígenas; la reglamentación del segundo párrafo de la fracción VII del artículo 27 Constitucional; y exhortar al Poder Judicial Federal e instancias competentes, para que, en los asuntos y juicios en los que se involucren tierras de los pueblos indígenas, se consideren los usos y costumbres de cada núcleo agrario indígena, conforme lo marca la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

• Promover ante los Gobiernos de los Estados, previa consulta con los pueblos indígenas, las reformas a sus constituciones locales con el fin de que se dé reconocimiento a los derechos humanos fundamentales de los pueblos indígenas.

• Promover las adecuaciones legales procedentes para que los derechos establecidos en el Convenio 169 se reflejen en la legislación nacional; dar seguimiento a su aplicación respectiva ante las instancias competentes; y difundir su contenido.

• Promover ante el poder legislativo, federal y estatales, la promulgación de leyes de amnistía, previa revisión y análisis de los asuntos incriminados por razones políticas o sociales que así lo ameriten, con la participación de las instancias competentes.

• Promover ante los Gobiernos Estatales, el reconocimiento y respeto de sus propias formas de gobierno interno, sus sistemas normativos y otras formas de solución de conflictos propios de los pueblos indígenas.

• Promover la reforma al marco jurídico, para proteger los conocimientos y prácticas tradicionales para el mejor manejo y conservación de los recursos naturales y promover que las comunidades participen en el control, conservación y regeneración de los recursos naturales que se encuentren en las Areas Naturales Protegidas (ANP), tomando en cuenta los ordenamientos ecológicos y las propuestas de las comunidades, en el marco de las leyes de la materia.

• Promover la revisión del Sistema de Procuración y Administración de Justicia con la participación de las instituciones involucradas e integrantes de los pueblos indígenas, para que se tome en cuenta el derecho a la diferencia cultural.

• Promover que los Tribunales, Agencias del Ministerio Público, defensorías públicas y organismos auxiliares del sistema de justicia, cuenten con personal capacitado que tenga conocimiento de la lengua y cultura de los pueblos indígenas para la atención de éstos.

• Promover ante las autoridades administrativas y jurisdiccionales en la materia, la revisión del sistema de justicia agraria para que sean tomados en cuenta los derechos colectivos de los pueblos y comunidades indígenas, en el marco del respeto a sus sistemas normativos internos.

• Vigilar en el ámbito de su competencia, que todo delito que atente contra la integridad y libertad sexual en perjuicio de toda mujer indígena sea investigado en términos de lo establecido en la Constitución y en los códigos penales y de procedimientos penales.

• Impulsar el desarrollo Sur – sureste de México a través de un nuevo esquema de desarrollo regional, en donde se contemplen nuevas políticas públicas de desarrollo humano con especial atención hacia los pueblos indígenas de esta región, estableciendo los mecanismos de información, consulta y participación que garanticen el respeto de los derechos, intereses y necesidades de estos pueblos.

• Colaborar para establecer las condiciones para que los pueblos y comunidades indígenas extiendan la red de comunicaciones que permita la integración de éstas, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación y establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen.

• Consolidar una política pública para atender el desplazamiento interno y proponer las reformas legislativas federales y estatales para crear un marco jurídico efectivo para proteger a la población desplazada.

Derechos de las niñas, niños y adolescentes

La Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que "los derechos en ella contemplados son propios de todo ser humano y, por ello, el pleno goce y ejercicio de los mismos está garantizado también para los niños (artículos 3 y 1.2 de la Convención Americana)[125].

La Convención sobre los Derechos del Niño de 1989, a la luz de la doctrina de la protección integral, considera los niños, niñas y adolescentes como sujetos plenos de derechos. Esta Convención estipula, en el marco de la protección integral, como nuevo paradigma, el interés superior del niño; en este sentido, se han realizado reformas a las leyes existentes y creado nuevas leyes dirigidas especialmente a la protección integral de niños, niñas y adolescentes en algunas Entidades federativas. Así, por ejemplo, contamos con la Ley Federal de Protección a Niños, Niñas y Adolescentes.

El desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes contempla, entre otros, el derecho a una vida digna, que incluye diversos derechos como: vivienda, alimentación, salud, educación, recreación, seguridad, participación, protección contra la discriminación, violencia, no explotación laboral y sexual hasta la protección civil, familiar, laboral y penal a la que deben tener acceso en caso de verse vulnerados sus derechos.

En este sentido, el Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México, ha emitido recomendaciones. Entre otras, está la necesidad de generar y actualizar registros de cifras reales sobre la situación de miles de niñas, niños y adolescentes en situación de vulnerabilidad, como: migrantes, refugiados, desplazados internos, deserción escolar, orfandad, desnutrición, adicciones, mortandad, niños en situación de calle, discapacidad, indígenas y embarazos no deseados en niñas y adolescentes, y que las cifras sean desagregadas (sexo, edad, origen, escolaridad y religión, entre otros); así como la implementación de programas que prevengan y combatan la violencia en todas sus formas y la explotación sexual y laboral.[126]

En todo caso, como una regla general que emana del artículo 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño "En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño".

En junio de 2004, la Subcomisión de Derechos de la Niñez de la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos organizó el "Primer Foro Nacional: Situación Actual y Perspectivas de los Derechos de la Infancia y Adolescencia en México" que emitió diversas propuestas para fomentar el desarrollo integral de niños, niñas y adolescentes. Dichas propuestas se compilaron de manera general en el presente Programa.

Líneas de Acción Generales

• Garantizar la visión integral, humana y sensible para el desarrollo y protección de las niñas, niños y adolescentes en las políticas públicas creando espacios educativos, culturales y recreativos suficientes e idóneos.

• Promover el respeto a la personalidad jurídica de las niñas, niños y adolescentes entre los impartidores de justicia, servidores públicos, docentes y al seno de la familia, para la protección y respeto de sus derechos y dejar atrás los enfoques asistencialistas.

• Establecer mecanismos de colaboración entre el Gobierno y la sociedad civil para trabajar los diferentes aspectos que afectan a la infancia y adolescencia.

• Fomentar la aplicación de reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (Reglas de Beijing), directrices de las Naciones Unidas para la prevención juvenil (Directrices de Riad) y las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de su Libertad[127].

• Impulsar la homologación de la edad penal de todas las Entidades federativas a los 18 años.

• Diseñar un sistema de atención a víctimas de explotación sexual infantil que atienda tanto los aspectos legales como las secuelas psíquicas derivadas de la misma, así como implementar campañas informativas para prevenir dicha explotación.

• Establecer los mecanismos necesarios para proteger a las niñas, niños y adolescentes migrantes mexicanos y extranjeros, a través de la observancia de la ley, y la ejecución de un Programa Nacional de Prevención y la creación de lugares idóneos dentro de las estaciones migratorias.

---

[125] Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-17/2002 de 28 de agosto de 2002, 'Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño'.

[126] OACNUDH. Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México. México, D.F. Julio, 2004, pp 167.

[127] Se utiliza el término menores en lugar de niñas, niños y adolescentes por ser títulos de documentos internacionales en su traducción al español.

• Implementar programas y ejercicios que promuevan la participación infantil y juvenil, fortaleciendo los mecanismos de evaluación y seguimiento de los ya existentes que aseguren la participación real de las niñas, niños y adolescentes.

• Promover la colaboración de los medios de comunicación para mejorar los mecanismos de evaluación de los contenidos dirigidos al público infantil y adolescente, transmitidos en los diferentes medios.

Líneas de Acción por Dependencia

• Difundir las funciones del Consejo para la Infancia y la Adolescencia y el contenido de su programa. (DIF)

• Impulsar la creación de los Comités Estatales de Seguimiento y Vigilancia de la Aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño en los Estados que aún no se han instalado, a fin de establecer el Sistema Nacional de Seguimiento y Vigilancia de la Aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño. (DIF)

• Promover que todos los albergues temporales, así como los procesos de adopción, sean atendidos por los sistemas del DIF en cada Entidad Federativa, sustituyendo la coordinación por parte de las instituciones de procuración de justicia. (DIF)

• Promover la aplicación efectiva de los sistemas de atención a las niñas, niños y adolescentes que se encuentran en situación de abandono, total o parcial, de conformidad con lo establecido en la Ley de Asistencia Social[128]. (DIF)

• Promover la creación de un registro nacional en lo que se refiere a violencia en contra de niñas, niños y adolescentes y otro en lo que se refiere a niñas, niños y adolescentes robados, sustraídos y extraviados. (DIF)

• Monitorear los abusos contra niñas, niños y adolescentes en situación de calle y dar seguimiento a fin de combatir esta problemática. (DIF)

• Favorecer el desarrollo nutricional de las niñas y los niños mediante una dieta que contenga los requerimientos alimenticios de acuerdo a su edad, etapa de crecimiento y desarrollo. (DIF)

• Promover que todos los albergues temporales, así como los procesos de adopción sean atendidos por los Sistemas DIF de cada Entidad Federativa y no por instituciones de Procuración de Justicia. (DIF)

• Fortalecer la participación de los sistemas estatales y municipales del DIF en el Programa de Atención a la Salud del Niño y en la Semana de la Salud. (DIF)

• Capacitar al personal de salud que atienda o asista a recién nacidos sobre los cuidados de los mismos, incluyendo la reanimación neonatal avanzada, para evitar la morbilidad y mortalidad neonatal[129]. (SSA)

• Realizar el tamiz neonatal para detectar enfermedades congénitas y darle seguimiento, en todos los lugares y sobre todo en las regiones más alejadas, buscando técnicas innovadoras para aumentar la cobertura e incrementando el número de enfermedades a detectar con el tamiz neonatal. (SSA)

• Crear el Comité Tripartita de Seguimiento al Convenio 182 de la OIT, con el fin de sumar y coordinar esfuerzos contra la explotación laboral infantil y sus peores formas. (STPS)

• Promover programas de prevención de adicciones, VIH, y de salud en general incluyendo los riesgos psicosociales. (DIF)

• Organizar foros de resultados en el seguimiento del Convenio 182 de la OIT, con el objetivo de informar sobre las acciones realizadas por México en la prevención y eliminación de las peores formas de trabajo infantil y la atención a niños, niñas y adolescentes insertos en ellas, así como sensibilizar y sumar esfuerzos. (STPS)

• Realizar talleres de capacitación para sindicatos y empleadores sobre la prevención y eliminación de la explotación laboral infantil y las peores formas, con el objetivo de brindar a las organizaciones de empleadores y de trabajadores herramientas para prevenir y combatir la explotación laboral infantil y sus peores formas; en virtud de que estos actores por su papel, pueden contribuir mucho a combatir esta problemática. (STPS)

• Difundir material de sensibilización (carteles, impresos, videos, artículos) a distintos actores clave en la prevención y combate de la explotación laboral infantil (instituciones de gobierno, organizaciones de empleadores, de trabajadores, de la sociedad civil, legisladores, medios de comunicación y padres de familia), con el fin de sensibilizarlos. (STPS)

• Organizar concursos infantiles sobre el tema de la explotación laboral infantil y/o sus peores formas, con el fin de conocer la opinión de los niños, niñas y adolescentes respecto a la problemática que les atañe y, a través de ello, sensibilizar a la sociedad y sumar esfuerzos para su combate. (STPS)

• Difundir los derechos y obligaciones laborales de los adolescentes trabajadores en edad permisible, dirigidos tanto a los mayores de 14 y menores de 18 años como a los adultos (empleadores, trabajadores,

[128] Decreto de la Ley de Asistencia Social publicada en el **Diario Oficial de la Federación** el jueves 2 de septiembre de 2004

[129] Uno de los Objetivos de Desarrollo de la ONU para el Milenio es reducir la mortalidad infantil. Concretamente, se busca reducir en dos terceras partes la tasa de mortalidad de los niños menores de 5 años.

entre otros), con el objeto de que dichos derechos sean conocidos y respetados y los adolescentes trabajen en condiciones laborales dignas. (STPS)

• Proponer que en el marco de la negociación de los actuales Arreglos Locales de Repatriación se establezca que las niñas, niños y adolescentes no deben permanecer detenidos más de 24 horas y que su reclusión sea en un centro adecuado para preservar su integridad (SRE)

• Proponer que el Gobierno mexicano proponga al Gobierno estadounidense que en los casos de tráfico de niñas, niños y adolescentes, las personas ciudadanas o residentes legales estadounidenses que participen en la comisión de este delito, sean detenidos e investigados y se presenten cargos en su contra. (A través de un Acuerdo Bilateral de Vinculación Jurídica)

Protección a la población migrante

Los procesos migratorios han existido a lo largo de la historia de la humanidad, y sus causas han sido diversas. Según datos de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), en el año 2050 habrá unos 230 millones de migrantes en el mundo. "La OIM afirma que existe una creciente diversificación de los flujos migratorios intra y extra-regionales, una feminización de los mismos, un incremento de la migración por canales irregulares y una agudización de la problemática de la trata de personas."[130]

Actualmente, la migración internacional responde principalmente a factores económicos. Por un lado, la demanda de mano de obra por parte de los Estados más desarrollados, y por el otro, la carencia en los países menos desarrollados de oportunidades para toda su población. Lo anterior, ha contribuido a que los flujos de migración Sur-Norte aumenten.

México es país de origen, tránsito y destino de diversos flujos migratorios. Respecto a los migrantes mexicanos que salen del país, principalmente hacia Estados Unidos, el Consejo Nacional de Población (CONAPO) estima que el flujo migratorio hacia ese país "[...] asciende a 390,000 mexicanos por año, proceso que ha dado lugar a la formación de una comunidad de origen mexicano [...] que ascendía en 2003 a 26.7 millones, de los cuales 9.9 millones corresponden a la población nacida en México y cerca de 16.8 millones a la nacida en Estados Unidos de ascendencia mexicana."[131]

La diversidad de las comunidades de origen desde las cuales se realiza la migración internacional se ha incrementado en la medida en que el nuevo modelo económico, aplicado en el país desde principios de la década de los ochenta, no ha tenido los efectos positivos prometidos en términos de desarrollo económico, empleo y bienestar. Estados como Oaxaca, Guerrero, Puebla, Tlaxcala y Morelos participan ya de la dinámica migratoria de una manera intensa. Incluso, estados que antes eran considerados únicamente de tránsito hacia Estados Unidos -como Veracruz y Chiapas- están incrementando su participación como estados de origen de migrantes que viven y trabajan en ese país. Además, la participación de los mexicanos en la economía estadounidense ha aumentado tanto en zonas rurales como urbanas.

La frontera sur de México es la frontera Norte de América Central. En la zona del Soconusco, Chiapas, se da un importante intercambio comercial y ocurre una intensa movilidad de nacionales de Guatemala, Honduras y El Salvador. Aunque en su mayoría son centroamericanos, los migrantes provienen de diversas partes del mundo, incluyendo países de Sudamérica, Africa, Asia y Europa. En este marco, México funge como país de tránsito para miles de migrantes cuyo propósito es ingresar a territorio estadounidense. Aunado a estos flujos migratorios, México es país de destino de muchos migrantes (hombres, mujeres, niños y niñas) que buscan empleo, sobre todo en la zona de la frontera sur del país.

De acuerdo con el Censo 2000, residen en México 493,000 extranjeros, lo que corresponde al 0.5% de la población total. De esta cifra, 69% son nacionales de Estados Unidos, 9% de América Central y 5.9% de Sudamérica[132]. En el periodo de enero a octubre de 2004, el Instituto Nacional de Migración registró 8,229 eventos de rechazo, 183,535 de aseguramiento y 185,868 de devoluciones[133]. Estas cifras dan una idea aproximada de los flujos migratorios en México. Cabe destacar que se registran eventos y no personas, por lo que un mismo individuo puede haber sido rechazado, asegurado o devuelto en más de una ocasión.

Al haber ratificado la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares (Convención de 1990), México considera que "toda persona que vaya a realizar, realice o haya realizado una actividad remunerada en un Estado del que no sea nacional[134]" es un trabajador migratorio, y debe garantizar el respeto de sus derechos y los de sus familiares. Es decir, México debe ser el garante de los derechos de los trabajadores migratorios que salen del país, de los que llegan a trabajar al territorio nacional y de los que lo atraviesan para llegar a Estados Unidos o Canadá.

La presente administración tiene la voluntad política de cumplir con los estándares internacionales en materia de derechos humanos, sin embargo, a pesar del trabajo realizado queda mucho por hacer.

---

[130] Informe sobre los derechos humanos de los migrantes presentado por la Relatoría Especial de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, Documento A/57/292, 9 de agosto de 2002.
[131] Informe de ejecución 2003-2004 del Programa Nacional de Población 2001-2006, P.77.
[132] Migración Internacional, Inmigración a México, www.conapo.gob.mx/00new/mig-int/02.htm
[133] Estadísticas Migratorias, www.inm.gob.mx
[134] Artículo 2 de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares (Convención de 1990).

Líneas de Acción

Reformas legislativas

• Armonización de la legislación sustantiva con los instrumentos y estándares internacionales de protección de los derechos humanos de los migrantes.

• Concluir el proyecto de reforma a la Ley General de Población y su Reglamento, con objeto de reducir los márgenes de discrecionalidad y precisar los tiempos para la ejecución de los procedimientos para el aseguramiento, la verificación y la repatriación de extranjeros.

• Incrementar las penas a los traficantes de personas.

• Fortalecer los mecanismos de aplicación del debido proceso a los migrantes.

Coordinación

• Promover acciones de coordinación entre autoridades federales, y de éstas con las locales, que intervienen en el aseguramiento de migrantes indocumentados.

• Fortalecer la coordinación con los Organos de Procuración de Justicia del Estado Mexicano para el intercambio de información y seguimiento de las actividades de ingreso de extranjeros al territorio nacional, así como de los datos que permitan la localización y combate de los traficantes de personas.

• Reforzar las acciones del grupo de trabajo, entre las autoridades migratorias estadounidenses y las representaciones consulares mexicanas, a cargo de la formulación e implementación de los mecanismos de prevención, investigación, cooperación e intercambio de información sobre las agresiones en contra de migrantes mexicanos indocumentados.

• 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.

• 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.

• Fortalecer las acciones que en materia de protección a connacionales llevan a cabo las oficinas consulares mexicanas en los Estados Unidos y estrechar la comunicación con las autoridades estadounidenses.

• Continuar con los trabajos de coordinación con las Organizaciones de la Sociedad Civil.

Información, Capacitación y Difusión

• Desarrollar una base de datos concordante entre el INM, la SRE, la CNDH y organizaciones civiles, sobre violaciones a los derechos humanos de los migrantes, a partir de las denuncias presentados ante estas instancias y de sus informes.

• Fortalecer la capacitación y difundir la información que asegure a los migrantes el acceso a la protección de sus derechos humanos, especialmente a su integridad física y patrimonial, y asegurar que reciban información sobre el acceso a la justicia y el procedimiento migratorio.

• Desarrollar una currícula de formación de los funcionarios migratorios que promueva una cultura institucional de respeto y promoción de los derechos humanos.

• Fomentar una cultura de respeto hacia las personas que migran.

• Garantizar el acceso a la justicia y el debido proceso a los migrantes en territorio nacional y en el extranjero.

• Mejorar las medidas de control y evaluación de las diferentes instancias encargadas de la seguridad pública en materia migratoria.

• Diseñar y realizar campañas masivas de comunicación orientadas a la creación de una opinión pública mejor informada y más favorable al fenómeno migratorio. Las campañas serán diseñadas de manera diferenciada en las fronteras sur y norte de México y tendrán un alcance transfronterizo.

• Diseñar y realizar un programa interinstitucional de difusión y educación sobre el Marco Internacional de Protección a los derechos de los trabajadores migratorios y sus familiares dirigido a las autoridades federales, estatales y municipales en zonas fronterizas y de alto tránsito o asentamiento migratorio.

Mejoramiento de Infraestructura y Procesos Administrativos

• Desarrollar un programa permanente de dignificación de estaciones migratorias del INM.

• Realizar los estudios jurídicos y demográficos que permitan la elaboración e instrumentación de un programa para la reunificación familiar de migrantes que residan de manera temporal o permanente en México de conformidad con la Convención Internacional sobre la Protección de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias.

• Diseñar y aplicar mecanismos permanentes de vigilancia y evaluación del respeto a los derechos humanos de los migrantes

Protección de los refugiados

En la Declaración y el Programa de Acción de Viena aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos el 25 de junio de 1993, se acordó: "…en vista de la complejidad de la crisis mundial de refugiados, es necesario que, con arreglo a la Carta de las Naciones Unidas, a los instrumentos internacionales pertinentes y a la solidaridad internacional, y a fin de repartir la carga, la comunidad internacional adopte un planteamiento global en coordinación y cooperación con los países interesados y las organizaciones competentes, teniendo presente el mandato del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Dicho planteamiento debe comprender la formulación de estrategias para abordar las causas profundas y los efectos de los movimientos de refugiados y otras personas desplazadas, la mejora de la preparación para situaciones de emergencia y de los mecanismos de respuesta, la concesión de una protección y asistencia eficaces, teniendo presente las necesidades especiales de las mujeres y los niños, así como el logro de soluciones duraderas, preferentemente mediante la repatriación voluntaria en condiciones de seguridad y dignidad, incluidas soluciones como las adoptadas por las conferencias internacionales sobre refugiados. La Conferencia subraya la responsabilidad de los Estados, particularmente en lo que se refiere a los países de origen."

En este sentido, el Gobierno Mexicano sustenta sus acciones actuales y su visión del futuro nacional en enfoques humanistas. El servicio público, el buen gobierno democrático sólo tiene su razón de ser en el ámbito de protección y garantía individual, de la mujer y del hombre, de las niñas y los niños. El derecho del refugio emerge del firme compromiso del Estado Mexicano, por ofrecer protección en territorio nacional, en tanto sea necesario, a ciudadanos de otros países cuyos derechos humanos han sido violentados.

La Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) es la institución del Estado mexicano encargada de llevar a la práctica los principios internacionales del asilo y del refugio, enmarcándolos en los derechos humanos.

En el año 2001 el presente Gobierno, tomó la decisión de llevar a cabo profundas reformas organizativas y funcionales en la Comisión.

Durante el año 2002 y 2004, se avanzó en la integración definitiva del refugio masivo guatemalteco en Campeche, Chiapas y Quintana Roo y se han consolidado las acciones para atender las solicitudes individuales de refugio. Se ha tomado como fundamento la gestión oportuna, el servicio con calidad y la búsqueda de las mejores prácticas en las soluciones duraderas al problema del refugio.

Las metas alcanzadas en la gestión del Gobierno Federal han permitido establecer las bases de una nueva política mexicana de refugio, colocada en el armazón humanitario de las políticas del Estado mexicano.

En la misión y visión institucional convergen dos vertientes: por un lado asumir la tradición de asilo y refugio reconociéndola como aporte republicano de la historia reciente; y por el otro dotar a dicha tradición con el marco normativo adecuado, congruente con la realidad actual y con los preceptos del derecho del refugio que México sustenta en el ámbito internacional.

En el año 2000, México se adhirió a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967. El Gobierno Federal y para la tradición mexicana de asilo y refugio: la determinación individual de la condición de refugiado. Esta es una de las expresiones más elevadas de gestión pública, a fin de reconocer un derecho fundamental, el derecho del ser humano a buscar y obtener refugio, a ser protegido por un estado distinto al suyo.

La norma relativa a la determinación de la condición de refugiado y la regularización migratoria de su estancia se encuentra en la Ley General de Población (LGP) y su Reglamento (RLGP). Sin embargo, en la práctica se ha desarrollado un procedimiento más apegado a los principios y normas internacionales que es necesario continuar desarrollando y normar mediante legislación y reglamentación adecuada de manera a reducir la brecha entre la práctica y la ley.

México a reiterado su reconocimiento como marco del derecho internacional de los refugiados en América Latina a la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948, la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969, la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984; el documento de "Principios y Criterios Para la Protección y Asistencia a los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos en América Latina" (CIREFCA-1989), el protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos en materia de derechos económicos, sociales y culturales de 1988, "Protocolo de San Salvador" y la Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas de 1994; así como a la doctrina y jurisprudencia sobre la materia desarrollada, respectivamente, por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Se ha reafirmado el derecho fundamental de la persona a buscar y recibir asilo consagrado en el artículo XXVII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948 y el artículo 22 (7) de la

Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969; así como la validez y vigencia de los principios y normas contenidos en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967; la complementariedad del derecho internacional de los refugiados, del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, y por ende la importancia de la utilización del principio *prohomine* de las normas y principios de estas tres ramas del derecho internacional para fortalecer la protección de los solicitantes de asilo, refugiados y otras personas que tienen derecho a la protección internacional.

Líneas de acción

Reformas Legislativas

• Impulsar el proyecto de ley sobre asilados, refugiados y apátridas

Armonización de la legislación sustantiva con los estándares e instrumentos del derecho internacional de los refugiados, derecho internacional humanitario y derecho internacional y regional de los derechos humanos, así como las Conclusiones de Protección del ACNUR y buscando garantizar el ejercicio y la justiciabilididad de los derechos de las personas que solicitan asilo y refugiados, en particular los derechos civiles, económicos, sociales y culturales.

• Fortalecimiento de los mecanismos de acceso al debido proceso a los solicitantes de asilo y personas refugiadas.

Coordinación

• Diseñar un plan para situaciones de emergencia por flujo masivo de refugiados como estrategia preventiva (Ejecutan COMAR, SEGOB, Cenapred, ACNUR y organizaciones de la sociedad civil)

• Establecer mecanismos de coordinación con las diferentes dependencias del gobierno federal y gobiernos estatales y locales para garantizar la realización de los derechos y la atención de las necesidades especiales de los solicitantes de asilo y refugiados tomando en cuenta perspectivas de género, edad, etnia y a las personas con discapacidad. (Ejecutan COMAR, SEGOB, SS, DIF, INAPLEN, INJUVE, INMUJERES, Consejo Nacional contra la discriminación)

• Coordinar acciones con las dependencias federales, estatales y locales adecuadas para garantizar el acceso de las niñas, niños y adolescentes solicitantes de asilo y refugiados a la educación, a la salud, al registro civil y otros programas (Ejecutan COMAR, SEGOB y SEP)

• Elaborar un programa operativo de las políticas, los servicios y las prácticas de atención pública para proteger a las mujeres refugiadas.

• Coordinar las gestiones para apoyar y facilitar la reunificación familiar. (COMAR, INAMI, SRE, ACNUR)

• Coordinar las gestiones para la regularización migratoria de los refugiados en el territorio nacional. (COMAR INM)

• Coordinar acciones para acortar los periodos del aseguramiento de los solicitantes de la condición de refugiado. (COMAR, INM)

• Diseñar los mecanismos de consulta y coordinación necesarios para dar contenido, desde la realidad de la situación del asilo y los refugiados en México, a las líneas de acción desarrolladas en el Plan de Acción de México “Para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina” aprobado el 16 de noviembre de 2004.

Información, Capacitación y Difusión

• Elaboración del proyecto para televisión “Las puertas de México: país de asilo y refugio”.

• Campaña en radio para sensibilizar sobre refugio.

• Instrumentar la capacitación de los servidores gubernamentales.

• Instrumentar la capacitación continua en la COMAR y a servidores que intervienen en el proceso de elegibilidad.

• Establecer un programa de capacitación sobre derecho de los refugiados para jueces y magistrados con énfasis en la perspectiva de género, en la protección de niñas y niños no acompañados y de personas adultas mayores o con discapacidad.

• Participación en el Programa Latinoamericano de formación en protección Internacional de los Refugiados, dirigido a funcionarios de los 3 poderes del Estado y a la sociedad civil.

• Diseñar y realizar un programa interinstitucional de difusión y educación sobre el Marco Internacional de Protección a los derechos de los refugiados dirigido a las autoridades federales, estatales y municipales en zonas fronterizas y de alto tránsito o asentamiento migratorio.

Mejoramiento de Infraestructura y Procesos Administrativos

• Participación en el Programa de Fortalecimiento de las Comisiones Nacionales de Refugiados previsto en el Plan de Acción de México “Para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina”

• Fortalecer la infraestructura de la COMAR que protege el derecho de asilo y de refugio.

• Establecer procedimientos ágiles y eficaces para atender las solicitudes de refugio, garantizando la confidencialidad de la información.

• Garantizar dentro de los procedimientos de elegibilidad los principios de no devolución y no discriminación a los solicitantes de refugio.

Establecer lineamientos de gestión y coordinación interinstitucional para encontrar una solución a la situación de los solicitantes de asilo o refugio que hubiesen sido rechazados o se hubiesen desistido del procedimiento cuidando siempre las garantías contenidas en los instrumentos y estándares internacionales en la materia.

Protección a desplazados internos

Justificación

De acuerdo a la Organización de las Naciones Unidas, se considera *"desplazados"* a todas aquellas personas o grupos de personas que –sin cruzar fronteras internacionales– se ven forzadas a huir de su lugar de residencia habitual particularmente como resultado de o para evitar los efectos de situaciones de violencia generalizada o de violaciones de los derechos humanos[135].

El Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México cita una fuente que habla de entre 3 mil y 21 mil desplazados en nuestro país, aunque menciona que otras estimaciones ascienden hasta 60 mil.[136] En el caso particular de Chiapas, el Diagnóstico señala que a raíz del conflicto quedaron desplazadas más de 12 mil personas,[137] aunque otras fuentes calculan que existen entre 10 y 21 mil personas en esta condición, las cuales se autoadscriben como parte de los pueblos tzeltal, tzotzil, cho'l, tojolobal y mame.[138]

Este es un fenómeno multicausal; como lo señala el Diagnóstico, una de sus causas recurrentes es la violencia generada por conflictos religiosos en comunidades rurales con la que se atenta contra las libertades de culto, expresión religiosa y de asociación, así como los conflictos agrarios, las disputas por el control de recursos naturales, los conflictos economicopolíticos, las catástrofes naturales, entre otros.

Es de gran importancia resaltar que una característica común entre la población desplazada en nuestro país, es la presencia mayoritaria de mujeres, niños, niñas y adolescentes, quienes al enfrentar este fenómeno ven en muchas ocasiones lesionadas su dignidad humana de grupos sociales intrínsecamente en situación de vulnerabilidad.

El Estado mexicano tiene el deber legal y la obligación moral irrenunciables para dar solución a la problemática de derechos humanos derivada del fenómeno del desplazamiento interno, sobre todo de su seguridad y su integridad física y psicológica.

Líneas de acción

• Promover el establecimiento de criterios uniformes entre el gobierno federal, las Entidades federativas y la sociedad civil en general para elaborar un diagnóstico nacional sobre los desplazados internos en el país. (SEGOB)

• Diseñar y ejecutar una política y atención gubernamental sobre el desplazamiento interno (CPGMDH)

• Impulsar el debate sobre el marco legal que debe regir el desplazamiento interno con el fin de crear un ordenamiento jurídico que brinde la protección adecuada a esta población y de promover políticas públicas de asistencia, atención y retorno seguro de los desplazados internos. (SEGOB)

• Diseñar un programa interinstitucional de atención a la población desplazada (SEGOB)

I.3.6. Línea Estratégica

Fortalecer la perspectiva de derechos humanos en las políticas públicas de la Administración Pública Federal relativas a las personas en situación de vulnerabilidad.

Justificación

De acuerdo con el Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México, "se han definido como grupos en situación de discriminación a todos aquellos que sufran de cualquier distinción, exclusión o restricción que, basada en el origen étnico o nacional, sexo, edad, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra, tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas; también se entenderá como discriminación la xenofobia y el antisemitismo en cualquiera de sus manifestaciones"[139].

---

[135] Deng, F., (1998), *Guiding Principles on Internal Displacement,* UN Doc. E/CN.4/1998/53/Add.2

[136] OACNUDH (2004), *Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México,* México: Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas, pp. 170.

[137] OACNUDH (2004), pp. 156.

[138] Faro, P. (2004), "Los desplazados internos por el conflicto armado en Chiapas y sus consecuencias sociales y jurídicas" en Zebadúa, E., comp., *Desplazados Internos en México.*

[139] Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México, p.189.

Personas Adultas Mayores

Las personas adultas mayores de 60 años de edad o más, son uno de los sectores más vulnerables de la sociedad. En virtud de lo anterior, el Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México, elaborado por el OACNUDH, formuló diversas recomendaciones en materia de reformas legales, culturales e institucionales encaminadas a proteger y promover los derechos humanos de este sector de la población.

Según las cifras señaladas en dicho diagnóstico, la población de personas adultas mayores en México alcanza el 7.6 %, con tendencia a aumentar. Asimismo, se señala que alrededor de un 75% de dicha población se encuentra en una situación de vulnerabilidad económica, por lo que requieren apoyos estatales para su manutención.

En respuesta a las crecientes necesidades de la población de personas adultas mayores, el Ejecutivo Federal publicó la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, creando el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores.

Los principios rectores de esta ley son:

Autonomía y realización: Las acciones que se realicen en beneficio de esta población estarán orientadas a fortalecer su independencia, su capacidad de decisión y su desarrollo personal y comunitario.

Participación: Las personas adultas mayores serán consultadas y tomadas en cuenta en los ámbitos de su interés, buscando su inserción en todos los órdenes de la vida pública.

Equidad: Requieren un trato justo y proporcional en las condiciones de acceso y disfrute de los satisfactores necesarios de esta población.

Corresponsabilidad: Implica la concurrencia y responsabilidad compartida de los sectores público y social. Se destaca la importancia de la participación de las comunidades y las familias para la consecución de los objetivos de la Ley.

Atención preferente: Obliga a las instituciones públicas así como a los sectores sociales y privados a implementar programas acordes a las diferentes etapas, características y circunstancias de las personas adultas mayores.

La ley establece, entre otros, algunos de los derechos. A continuación, se enuncian de forma no limitativa como objeto de protección de la Ley: el derecho a la integridad y dignidad; a la no discriminación; a la certeza jurídica; a la salud y alimentación; al trabajo; a la educación y a la asistencia social.

La sociedad civil emitió propuestas para atender el tema de personas adultas mayores en materia de derechos humanos, mediante el Foro “Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Personas Adultas Mayores en México”, que se llevó a cabo en el marco de la elaboración del Programa Nacional de Derechos Humanos. Ahí se destacó la atención médica especializada a este sector poblacional, así como diversos señalamientos en materia de salud pública.

Por ello, el Gobierno Federal buscará instrumentar planes y programas que protejan los derechos humanos de las personas adultas mayores y analizar el grado de protección que la ley otorga a este grupo para, en su caso, promover las reformas necesarias en esta materia.

Líneas de Acción

• Abrir a debate la necesidad de llevar a cabo una reforma integral al marco jurídico federal, estatal y municipal con un enfoque de derechos humanos, para garantizar el goce de los derechos de las personas adultas mayores.

• Promover la realización de programas de difusión para la salud, prevención y rehabilitación.

• Promover la participación activa de las personas adultas mayores en los debates locales y nacionales de política social y de desarrollo.

• Propiciar la generación de redes sociales: programas de apoyo para la integración y capacitación de la familia, comunidad y grupos voluntarios, entre otros.

• Impulsar la investigación biopsicosocial sobre el proceso de envejecimiento.

• Promover la accesibilidad física a la infraestructura urbana, al transporte y a la comunicación y establecer mecanismos de vigilancia sobre el cumplimiento de la normatividad referida.

• Promover, entre las personas adultas mayores, la capacitación para empleo y autoempleo.

• Elaborar campañas de difusión que se orienten a eliminar la discriminación en razón de la edad.

Líneas de Acción por Dependencia

• Propiciar las condiciones para que la población de personas adultas mayores cuente con suficientes oportunidades de trabajo y/o adecuadas condiciones laborales, a través de apoyo mediante la realización de Ferias de Empleo regionales, municipales y estatales, a través del INAPAM. (SEDESOL)

• Consolidar la bolsa de trabajo especial para la población clasificada en esta categoría y coadyuvar a una mejor instrumentación de la Ley de las Personas Adultas Mayores. (SEDESOL)

• Mejorar la atención en seguridad social de las personas adultas mayores, haciendo más eficiente y transparente la asignación de recursos presupuestales. (SEDESOL)

• Asegurar la coordinación del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores INAPAM y el Programa de Atención a las Personas Adultas Mayores, a fin de ampliar el universo de atención a este tipo de población en zonas urbanas y rurales. (SEDESOL)

• Brindar un mejor servicio a través de 4 centros de Atención Integral, proporcionando servicios médicos especializados, independientemente de que esta población sea derechohabiente del IMSS o ISSSTE. (SEDESOL)

• Instalar 8 Redes de Vinculación Especializada para la integración laboral de Personas con Discapacidad y Personas Adultas Mayores. (STPS)

• Elaborar tres catálogos de servicios institucionales para personas con discapacidad y personas adultas mayores. Autoempleo, Capacitación e Integración Laboral. (STPS)

• Sensibilizar a la sociedad y el sector empresarial a través de materiales impresos y videos (100,000 ejemplares) (STPS)

• Promover programas en los diversos medios de comunicación de la importancia y trascendencia que tiene la transformación demográfica en México, el tema del envejecimiento. (INAPAM)

• Llevar a cabo las acciones correspondientes con el fin de realizar la planeación a corto plazo de los programas prioritarios y estratégicos que beneficien a las personas adultas mayores. (INAPAM)

• Realizar acciones para abatir los índices de pobreza y marginación de las personas adultas mayores de sesenta años o más de edad en México. (INAPAM)

• Realizar acciones para erradicar la discriminación de las personas adultas mayores, por edad, raza, sexo, credo religioso, doctrina política, condición social o cualquier otra que pueda implicar discriminación. (INAPAM)

• Promover programas para hacer realidad la equidad y género en todas las actividades que se involucren a las personas adultas mayores en México. (INAPAM)

• Realizar acciones para crear programas en las diversas universidades de México, la impartición de materias de Geriatría y Gerontología, para enfrentar el reto del crecimiento demográfico de las personas adultas mayores. (INAPAM)

• Realizar acciones para llevar a cabo estudios de enfermedades crónico-degenerativas con el objeto de buscar mejores alternativas para la salud de las personas adultas mayores. (INAPAM)

• Realizar el estudio y análisis a la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, para adicionar o reformar artículos que establezcan sanciones para todas aquellas personas que no cumplan con las disposiciones en la materia para las personas adultas mayores en cuanto a su trato, alimentos, atención médica, medicinas y todas aquellas necesidades que requieran para alcanzar un mejor nivel de vida y abatir la pobreza y la marginación en México de este sector de la población, así como incorporar un capítulo de No Discriminación y otro capítulo en materia de personas adultas mayores indígenas. (INAPAM)

Realizar acciones para instrumentar programas que otorguen viabilidad a las personas adultas mayores para obtener empleo, con el objeto de que este sector de la población se mantenga activo y productivo y así solventar sus más indispensables necesidades y las de su núcleo familiar. (INAPAM)

• Buscar mejores alternativas en cuanto al trato preferencial en bancos, tiendas o centros comerciales para que reciban en el menor tiempo posible los servicios con respeto y dignidad que se merecen las personas adultas mayores. (INAPAM)

• Promover y difundir programas en los diversos medios de comunicación la transmisión de valores entre las generaciones de niños y personas adultas mayores para propiciar el intercambio generacional para que las futuras generaciones tomen conciencia de la importancia y trascendencia que tiene llegar a ser persona adulta mayor o Gente Grande. (INAPAM)

• Fomentar los programas de certeza jurídica de testamentos, actas de nacimiento, así como la regularización de la propiedad privada de las personas adultas mayores. (INAPAM)

• Promover acciones para fortalecer el programa “Tercera Llamada” con el propósito de que las personas adultas mayores obtengan apoyo económico para emprender un pequeño negocio y sea éste una fuente de ingresos para resolver sus necesidades más indispensables. (INAPAM)

• Realizar acciones en los diversos Centros de Readaptación Social en México en los que se encuentren personas adultas mayores que hayan cometido delitos no graves, con el fin de que obtengan su libertad y se incorporen a la sociedad. (INAPAM)

• Realizar las acciones para incluir un capítulo en los libros de texto que distribuye la Secretaría de Educación Pública en las escuelas primarias, para inculcar en los niños la cultura y respeto a las personas adultas mayores. (INAPAM)

Personas con discapacidad

El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 plantea, en los ejes de la política de desarrollo social y humano, precisar la necesidad de definir una política que permita reducir las desigualdades que afectan a la población, a través de criterios en la distribución de los recursos públicos, que estarán orientados a estimular la superación del nivel de vida de los grupos y personas más vulnerables (los indígenas, los niños, las personas adultas mayores y las personas con discapacidad).

En este sentido, se determinó como objetivo rector en esta materia, la necesidad de incrementar la equidad y la igualdad de oportunidades, utilizando para tal efecto, criterios que reconozcan las diferencias y desigualdades sociales para diseñar estrategias de política social dirigidas a ampliar y ofrecer igualdad de oportunidades a todos los hombres y mujeres de la población mexicana.

Como estrategia para cumplir con el objetivo rector antes mencionado, se determinó promover y fortalecer el desarrollo de las personas con discapacidad para facilitar su integración plena en todos los ámbitos de la vida nacional, impulsando y promoviendo la ampliación de la cobertura y una mejoría en las políticas públicas encaminadas a fomentar la integración social de las personas con discapacidad.

Con este propósito, la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos creó, en Septiembre de 2003, un Comité Técnico Jurídico, instancia que tiene por encargo desahogar los temas de agenda legislativa de cada una de las subcomisiones que integran dicha Comisión. En este sentido, el Comité Técnico Jurídico, a petición de algunos de los integrantes de la Subcomisión de Grupos Vulnerables, inició sus trabajos con el tema de Discapacidad, del cual actualmente no existen más que iniciativas de ley al respecto.

El resultado del trabajo de dicho Comité se puede ver reflejado en los siguientes principios que, desde una perspectiva de derechos humanos, deben considerarse en la regulación del tema de discapacidad:

Principios Fundamentales de Promoción y Defensa de los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad:

Con la finalidad de crear una cultura de promoción y defensa de los derechos humanos de las personas con discapacidad, será necesario que la legislación y regulación en nuestro país tome en consideración los siguientes aspectos:

Principios fundamentales para el desarrollo de políticas públicas:

1. Expedición de una ley que permita la homologación de criterios en materia normativa y de política pública, que garantice la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad en los tres órdenes de gobierno.
2. Proponer una reforma integral al marco jurídico federal, estatal y municipal con un enfoque de derechos humanos que garantice el pleno goce de los derechos de las personas con discapacidad.
3. Establecer mecanismos de vigilancia para asegurar el cumplimiento de la normatividad referida.
4. Crear un organismo autónomo o designación de un punto focal que coordine a las dependencias responsables en materia de discapacidad, para asegurar la aplicación de las disposiciones de esta Ley. Se subraya la importancia de superar el enfoque médico asistencialista que se le ha dado tradicionalmente al tema de la discapacidad a fin de avanzar en un enfoque integral de derechos humanos.
5. Atender de manera integral el tema de la inclusión laboral y capacitación.
6. Alentar a los empleadores que contraten a personas con discapacidad mediante programas de acción afirmativa e incentivos.
7. Asegurar la accesibilidad física a la infraestructura urbana, al transporte y a la comunicación para que sean universales, es decir, dirigidos a todos, de origen.
8. Establecer mayores facilidades para que el transporte accesible concesionado con el objeto de que cuenten con estímulos y subsidios fiscales.
9. Asegurar que la educación para las personas con discapacidad atienda tanto el rubro de la inclusión como el rubro de la educación especial, destinando los recursos materiales y humanos necesarios.
10. Promover actitudes positivas hacia las personas con discapacidad (crear una cultura de respeto e inclusión) sensibilizando tanto a las y los servidores públicos como a la sociedad en general para que, mediante actitudes y acciones, incluyan a las personas con discapacidad.

Promover el pleno ejercicio de los derechos humanos y la no discriminación de personas con discapacidad.

1. Crear un programa dirigido a que las personas con discapacidad cuenten con las condiciones adecuadas para ejercer su derecho a la educación, contemplando la eliminación de barreras físicas y culturales; la elaboración de material didáctico adecuado para las diferentes discapacidades; la revisión y adecuación de contenidos curriculares; la elaboración de propuestas reglamentarias, procedimentales y administrativas relacionadas con la inclusión educativa de este sector poblacional entre otras.

2. Garantizar la capacitación y actualización del personal docente a fin de que cuente con las herramientas necesarias para atender y dar enseñanza de calidad a las personas con discapacidad.

3. Integrar en los libros de texto material que permita cambiar la percepción hacia las personas con discapacidad en la sociedad, como un primer paso hacia una nueva cultura de igualdad y respeto.

4. Fomentar la recopilación de información sobre discapacidad desde una perspectiva socioeconómica, respetando la decisión libre, voluntaria y la confidencialidad.

5. Adoptar medidas para evitar que las personas con discapacidad sean víctimas de violencia, abusos físicos o mentales, descuido o trato negligente, malos tratos y explotación, incluidos la explotación y el abuso sexual.

6. Prohibir que las personas con discapacidad sean sometidas a experimentos médicos o científicos sin su consentimiento libre e informado (o el de sus tutores), a intervenciones médicas forzosas o a la internación obligatoria, salvo en aquellos casos en que el internamiento sea obligatorio como parte del tratamiento.

7. Eliminar la discriminación en aspectos relativos a las relaciones familiares, personales y el matrimonio; y adoptar medidas que garanticen el pleno ejercicio de este derecho. Se adoptarán las reservas pertinentes para los casos de discapacidad mental.

8. Garantizar que las personas con discapacidad puedan ejercer su libertad de expresión y de opinión mediante el sistema Braille, el lenguaje de señas y otros modos de comunicación que elijan.

9. Garantizar que las personas con discapacidad puedan pedir, recibir y dar información en condiciones de igualdad.

10. Garantizar que las personas con discapacidad puedan ejercer su derecho a participar plenamente en la vida cultural, deportiva y recreativa de la sociedad.

11. Adoptar medidas adecuadas para que las personas con discapacidad tengan oportunidad de desarrollar y utilizar su potencial creativo, artístico e intelectual.

12. Garantizar que las personas con discapacidad puedan ejercer el derecho a la seguridad social, bajo las mismas condiciones y prerrogativas, como las de los demás derechohabientes.

13. Contar con programas de asistencia social que incentiven el propio desarrollo de las personas con discapacidad.

14. Garantizar para las personas con discapacidad el acceso a programas de vivienda pública y a un nivel de vida adecuado incluyendo entre otros servicios, la atención médica, alimentación y vestido.

15. Ampliar la cobertura de prevención de discapacidades, rehabilitación y atención médica a quienes la presentan, a través de las diferentes instituciones hospitalarias del sector salud en el país.

16. Realizar acciones orientadas a la modificación de la infraestructura de guarderías, tanto en la parte de hacer que sean accesibles sus inmuebles, como contar con equipamiento apropiado y personal capacitado, para que proporcionen una atención adecuada, a niñas, niños y adolescentes con discapacidad.

Líneas de acción generales

• Fortalecer los programas institucionales mediante una coordinación intersecretarial que cuente con un sistema de evaluación y seguimiento, con la participación de las organizaciones de personas con discapacidad, y otros actores interesados, incluidos los representantes del sector privado.

• Proponer modificaciones al marco jurídico, así como fomentar la difusión y garantizar la aplicación del marco jurídico existente.

• Estimular la participación de las organizaciones de la sociedad civil mediante la aplicación de proyectos ciudadanos autosustentables para mejorar la calidad de vida de las personas con discapacidad.

• Elaborar el registro nacional de la población con discapacidad de conformidad con lo establecido en la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil.

• Prevenir y eliminar cualquier acto de discriminación y los obstáculos estructurales que excluyan a las personas con discapacidad de las diversas esferas de la vida cotidiana.

• Fomentar una cultura de tolerancia y de promoción de la no discriminación, dirigida a los sectores público, privado y social.

Líneas de acción por dependencia

• Garantizar una atención educativa de calidad para los niños, las niñas y los adolescentes con alguna discapacidad, mediante el fortalecimiento del proceso de integración educativa en el aula y de los servicios de educación especial. (SEP)

• Apoyar en el conocimiento y coordinación de políticas y acciones, que tiendan a la ejecución de planes y programas existentes, en materia de derechos de las personas con discapacidad, en las diversas dependencias de la Administración Pública Federal. (ORPIS)

• Crear programas permanentes de capacitación y fomento a la integración laboral, sin olvidarse de la sensibilización y estímulos fiscales a las empresas. (STPS)

• Apoyar en el conocimiento y coordinación de políticas y acciones, que tiendan a la ejecución de planes y programas existentes, en materia de derechos de las personas con discapacidad, en las diversas dependencias de la Administración Pública Federal. (ORPIS)

Personas que viven con VIH/SIDA

Tal y como lo señala el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA, el grado de realización de los derechos humanos, sobre todo en lo que concierne a los derechos a la salud, la vivienda, la educación, la información, es un factor crítico para mitigar el impacto de las epidemias de VIH y SIDA en la población.[140]

Lo anterior se explica al considerar que frecuentemente las ideas que prejuzgan y estigmatizan conducen a las personas a hacer (o no hacer) algo que niegue o entorpezca la prestación de servicios o derechos a otra persona. Así, se produce discriminación cuando a una persona se le trata de manera diferente basada en la pertenencia (o en la simple creencia de que pertenece) a un grupo particular.

El estigma y la discriminación crean y refuerzan la desigualdad social y las relaciones del poder y control. En el caso de las personas que viven con VIH/SIDA (PVV's en lo sucesivo) sus derechos y los de sus familias tienden a ser violados simplemente porque se sabe o se cree que son PVV's.[141]

En este contexto, ONUSIDA ha manifestado que la epidemia ha despertado lo mejor y lo peor de las personas. Activa lo mejor cuando las personas se agrupan solidariamente para ofrecer apoyo a las PVV's. Desencadenan lo peor cuando éstas sufren el estigma y el ostracismo de sus seres queridos, familia y su comunidad, y se les discrimina individual e institucionalmente.[142] No debemos pasar por alto, que las PVV's tienden sufrir doble discriminación, por su condición social, su sexo, o su preferencia sexual.

Tanto para apuntalar lo primero como para cambiar lo segundo, es de resaltar el papel de los dos principales actores que, de acuerdo al Diagnóstico, se han involucrado activamente en su prevención y control: las organizaciones civiles y el gobierno federal.

Asimismo, esta visión subraya la importancia de adoptar un enfoque de derechos humanos en la prevención y atención de la epidemia, no sólo a través de un compromiso teórico hacia los derechos humanos sino mediante su operatividad práctica. Desde el ámbito estatal, garantizando el derecho a la salud y consolidando los mecanismos que obliguen al Estado a no discriminar directa o indirectamente en su legislación y políticas públicas y adoptando las medidas que impidan a terceras partes discriminar.

En este sentido, el estado mexicano para velar por la protección del derecho a la salud y responder a esta epidemia, ha fortalecido sus capacidades institucionales a través de diversos mecanismos y programas, entre los que destacan CONASIDA y CENSIDA; y en lo referente al combate a la discriminación, el CONAPRED.

Asimismo, todos los instrumentos internacionales de derechos humanos y nuestro orden jurídico nacional prohíben la discriminación basada en la raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional social, posición económica, o cualquier otra condición.

Sin embargo, tal y como se reconoce en el Diagnóstico, los grupos sociales con más riego y vulnerabilidad al VIH/SIDA han sido sometidos en nuestro país a discriminación traducida en acceso desigual a los servicios de salud, empleo y educación. Entre éstos menciona a los hombres que tienen sexo con otros hombres, trabajadores y trabajadoras del sexo y a las y los usuarios de drogas intravenosas.

Por ello, el PNDH contiene entre sus ejes transversales la perspectiva de género y la no discriminación, incluyendo la orientación sexual. Asimismo, promueve la acción concertada entre los diversos actores que participan en la respuesta a combatir el VIH/SIDA.

El documento básico internacional que apoya todas las propuestas y recomendaciones hechas a México en la materia, es la Declaración de Compromisos en la Lucha contra el VIH/SIDA, conocida como UNGASS[143], firmada por el Gobierno Mexicano en junio del 2001.

Líneas de Acción

• Garantizar que todas las PVV's tengan la protección de un sistema de seguridad social.

• Garantizar que todas las PVV's puedan acceder, junto con sus familias, a servicios médicos completos, los medicamentos para el tratamiento, estudios de laboratorio y hospitalización a través del Seguro Popular.

• Promover, en el ámbito educativo, que las autoridades se abstengan de expulsar, de separar de sus estudios o impedir la inscripción a los alumnos que viven con VIH/SIDA.

• Establecer los mecanismos para garantizar a las PVV's el derecho a la educación.

---

[140] UNAIDS, (2003), *First Meeting of the UNAIDS Global Reference Group on HIV/AIDS and Human Rights, Public Report – January 23rd and 24th, 2003.* UNAIDS: Ginebra, Suiza

[141] ___ (2002), *Situación general del estigma y la discriminación relacionados con el VIH/SIDA.* Versión electrónica consultada en http://www.cinu.org.mx/temas/vih_sida/onusidacampana2002/FSstigma_sp.doc el día 10 de noviembre de 2004.

[142] Idem.

[143] United Nations General Assembly Special Session, Periodo Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA.

• Asegurar que se guarde la confidencialidad respecto de la condición de salud de las niñas, niños y adolescente que viven con VIH/SIDA.

• Brinden los apoyos necesarios para que las PVV's puedan continuar con sus estudios y participar en las actividades escolares en condiciones de igualdad.

• 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.

• Instalar un grupo de coordinación entre CONASIDA y la Secretaría del Trabajo, para proponer las modificaciones pertinentes a la Ley Federal del Trabajo para prohibir que se solicite el examen de VIH como requisito para ingresar a un trabajo, así como respetar la confidencialidad de los resultados y evitar actos de discriminación laboral asociados con el VIH/SIDA.

• Establecer políticas públicas específicas para los centros de readaptación social, incluyendo la accesibilidad a condones dentro de las cárceles, y en los que el componente educativo sobre VIH/SIDA y derechos humanos sea obligatorio para el personal de los mismos y dar seguimiento para evaluar su efectividad.

• Capacitar a los profesionales de los servicios de salud de manera permanente sobre principios éticos, derechos humanos y derechos humanitarios relativos al VIH/SIDA, con la que éstos se manejen adecuadamente en el trato a los pacientes y prevenir algún tipo de discriminación.

• Garantizar la facilitación de la información pública relativa al VIH/SIDA a las personas interesadas, conforme a la normatividad aplicable. La información no sólo debe abarcar la relativa a su epidemiología, sino también la relativa a los otros ámbitos relacionados: derechos humanos, partidas presupuestarias, programas educativos, entre otras.

• Realizar reformas a la Ley General de Salud, para garantizar la atención integral (Incluyendo la no discriminación al acceso a los servicios integrales de salud).

OBJETIVO ESPECIFICO 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.

Recuadro de Estructura

1.4.1. Línea Estratégica

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

1.4.2. Línea Estratégica

Fomentar la colaboración con los Poderes de la Unión y las Entidades federativas para el respeto, promoción, protección y garantía de los derechos humanos.

1.4.3. Línea Estratégica

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.

1.4.1. Línea Estratégica

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.

Justificación

El fortalecimiento y creación de mecanismos eficientes de coordinación en materia de derechos humanos dentro de la Administración Pública Federal es necesario con el fin de promover y asegurar una perspectiva de derechos humanos en el accionar gubernamental y, a su vez, maximizar los recursos disponibles para tal fin.

En atención al carácter transversal que tiene la materia de derechos humanos y a que todas las dependencias y entidades son responsables de respetar y promover los derechos humanos en el ámbito de su competencia, los mecanismos de coordinación adquieren especial importancia en la construcción de una política de gobierno en materia de derechos humanos.

Los esfuerzos de coordinación deben tener, como último fin, el cumplimiento de los compromisos nacionales e internacionales en materia de derechos humanos, así como facilitar el intercambio de información entre dependencias que ayude a mejorar la detección de problemas relacionados con derechos humanos.

En este sentido, el principio de integralidad de los derechos humanos no sólo se refleja en el reconocimiento sustantivo de éstos, sino en el enfoque a través del cual se diseñan las acciones del Gobierno Federal y la forma en la que se coordinan las dependencias y entidades para ejecutarlas.

Líneas de Acción

• Establecer o designar, en todas las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal un área encargada de atender los asuntos de derechos humanos, dentro del ámbito de competencia de cada Secretaría. Esto con el fin de asegurar una mejor coordinación entre las dependencias y como forma de atender con más eficacia las obligaciones derivadas de los compromisos internacionales y las recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Coordinación General de Derechos Humanos

La política de respeto, promoción y defensa de los derechos humanos del Gobierno Federal constituye una labor encaminada a construir un Estado donde el respeto a los derechos fundamentales de la persona constituya una prioridad. La Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos (UPDDH) de la Secretaría de Gobernación ha desarrollado hasta ahora, esta política. Esta unidad fue creada el 31 de julio de 2002, mediante la publicación en el **Diario Oficial de la Federación** del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.

De conformidad con el artículo 21 del citado reglamento, las atribuciones de la Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos son, entre otras, las de:

• Promover, coordinar, orientar y dar seguimiento a los trabajos y tareas de promoción y defensa de los derechos humanos que lleven a cabo las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

• Actuar como instancia de apoyo en la promoción de los derechos humanos con los organismos locales competentes;

• Fungir como vínculo entre la Secretaría de Gobernación y las organizaciones civiles dedicadas a la promoción y defensa de los derechos humanos, así como atender y, en su caso, remitir a las instancias competentes, de conformidad con las disposiciones legales aplicables, las peticiones que éstas le formulen;

• En el ámbito de competencia de la Secretaría de Gobernación, atender las recomendaciones dictadas por organismos internacionales en materia de derechos humanos cuya competencia, procedimientos y resoluciones sean reconocidos por el Estado Mexicano;

Como parte de sus tareas ordinarias, la UPPDH funge como Secretaría Técnica de la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos.

Líneas de Acción

• Fortalecer los trabajos que ha llevado a cabo la Unidad de Promoción y Defensa de los Derechos Humanos mediante la creación de una Coordinación General de Derechos Humanos con mayor capacidad de coordinación al interior de la Administración Pública Federal y de articulación con las demás instituciones competentes en el tema. Dicha Coordinación fungiría como Secretaría Técnica de la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos. (SEGOB).

• Ampliar las facultades de la Coordinación General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación para emitir opiniones consultivas sobre iniciativas de ley o acuerdos administrativos, generales o particulares en materia de derechos humanos en calidad de órgano de consulta facultativo. (SEGOB).

• Facultar a la Coordinación General de Derechos Humanos para dirigir la ejecución del Programa Nacional de Derechos Humanos.

Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos

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 12 de junio de 2001, se reinstaló la Comisión, y se creó un mecanismo de diálogo entre la Comisión Intersecretarial y las organizaciones de la sociedad civil de derechos humanos mediante el cual dichas organizaciones pudieran contribuir de manera efectiva al diseño y ejecución de la política exterior de México en materia de derechos humanos.

No obstante los resultados obtenidos a lo largo del trabajo desarrollado en esta Comisión, se percibieron las limitaciones para conformar una verdadera política gubernamental en derechos humanos. La importancia del desarrollo de una política interna en la materia, así como la exigencia de las organizaciones de la sociedad civil por contar con un marco jurídico adecuado, fueron factores determinantes para llevar a cabo las modificaciones necesarias, a fin de contar con una instancia que tuviera las facultades suficientes para desarrollar dicha política gubernamental.

Por instrucciones del Presidente de la República, se estudió la manera de reformar y mejorar los trabajos llevados a cabo por la Comisión, así como lograr la participación de más dependencias y fomentar la participación de la sociedad civil. En virtud de lo anterior se tomó la determinación de modificar el marco jurídico de la Comisión, recayendo la Presidencia de la misma en la Secretaría de Gobernación y la Vicepresidencia a cargo de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

La Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos (la Comisión) se creó por acuerdo presidencial publicado en el **Diario Oficial de la Federación** el 11 de Marzo de 2003, sustituyendo a la Comisión Intersecretarial antes referida.

El objetivo principal de esta Comisión es coordinar las acciones que lleven a cabo, a nivel nacional e internacional, las distintas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en materia de política de derechos humanos, con el fin de fortalecer la promoción y defensa de estos derechos.

Los miembros actuales de la Comisión son la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Relaciones Exteriores, las secretarías de la Defensa Nacional, de Marina, de Seguridad Pública, de Educación Pública, de Desarrollo Social, de Salud, de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Como Invitados Permanentes, es decir con voz pero sin voto, se cuenta con la participación de la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Instituto Nacional de las Mujeres, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, y por acuerdo del Pleno de la Comisión de fecha 12 de Septiembre de 2003, se invitó a participar bajo ese carácter a la Secretaría de Economía, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, DIF.

Para su trabajo, la Comisión se divide actualmente en diez Subcomisiones:

1) Educación en Derechos Humanos,

2) Derechos de los Grupos Vulnerables,

3) Derechos de la Niñez,

4) Derechos Económicos, Sociales y Culturales,

5) Derechos Civiles y Políticos,

6) Armonización Legislativa,

7) Subcomisión de Coordinación y Enlace para Prevenir y Erradicar la Violencia contra Mujeres en Ciudad Juárez,

8) Subcomisión de Derechos Humanos de los Migrantes,

9) Subcomisión de Derechos Indígenas y

10) Subcomisión de Seguimiento al Proceso de Elaboración del Programa Nacional de Derechos Humanos.

A su vez, dichas subcomisiones se dividen en comités técnicos y grupos de trabajo, según las necesidades de cada subcomisión.

Adicionalmente se crearon Grupos de Trabajo y Comités *ad hoc* que dependen directamente del Pleno de la Comisión, tales como el 1) Grupo de Trabajo de Reforma del Estado, instancia que sirvió para elaborar la iniciativa de reforma constitucional en materia de derechos humanos del Ejecutivo Federal, 2) el Comité Técnico Jurídico, que sirve de apoyo a todas las subcomisiones para desahogar los temas legislativos de cada una de ellas y 3) el Grupo de Trabajo de Salud, encargado de hacer una evaluación de la situación de la situación de los derechos humanos en el sector salud, partiendo de la base de las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Por otra parte, existe una instancia formada por los coordinadores de cada subcomisión, en la cual se reúnen periódicamente con el Secretario Técnico a fin de coordinar y dar seguimiento a los trabajos realizados en las distintas subcomisiones.

Finalmente, según las necesidades de la propia Comisión, se llevan a cabo reuniones generales de subcomisiones, en donde se discuten temas de interés comunes para dichas instancias.

Líneas de Acción

• 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.

• Revisar el Acuerdo de Creación de la Comisión a efecto de garantizar la vigencia de sus resoluciones mediante procedimientos efectivos de toma de decisiones

• Crear los mecanismos necesarios a fin de fortalecer el seguimiento de los acuerdos tomados por la Comisión en sus distintos niveles e instancias.

• 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.

• 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.

1.4.2. Línea Estratégica

Fomentar la colaboración con los Poderes de la Unión y las Entidades federativas para el respeto, promoción, protección y garantía de los derechos humanos.

Justificación

El Estado mexicano, en ejercicio de su soberanía, asume sus compromisos internacionales y por tanto las obligaciones atañen a los tres Poderes de la Unión y a los tres órdenes de gobierno.

Por ello, y en aras de lograr sentar las bases de una política de Estado en materia de derechos humanos, resulta indispensable la participación de los Poderes de la Unión y las Entidades federativas, tanto en el fomento del respeto y la protección de dichos derechos, como en la formación de una cultura de respeto a los mismos.

El Ejecutivo Federal promoverá Convenios de Colaboración con el Poder Judicial y con las Entidades federativas de la República, que servirán de marco para la realización de acciones concretas que permitan alcanzar la meta señalada.

Asimismo es importante desatacar el trabajo que el Poder Legislativo lleva a cabo en el tema de los derechos humanos. Uno de los puntos que en este Programa se toman en cuenta son las múltiples iniciativas presentadas en materia de derechos humanos, muchas de ellas por los legisladores, las que constituyen una vía fundamental para llevar a cabo las reformas estructurales que se requieren. Otro de los aspectos a señalar es la tarea que realiza este Poder, a través de la Cámara de Senadores, en la ratificación de tratados internacionales en materia de derechos humanos. En el periodo 2000-2004 se han ratificado 13 tratados internacionales de derechos humanos.

Es por ello que el trabajo de articulación en la construcción de una política de Estado en la materia requiere de la intervención del Poder Legislativo, particularmente a través de las comisiones respectivas de cada Cámara, y por ende de favorecer los mecanismos de colaboración entre poderes.

CONVENIO MARCO DE COLABORACION CON LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

El Convenio Marco de Colaboración lo celebrarían por una parte, la Secretaría de Gobernación, y por la otra, los Poderes Ejecutivos Locales, y pretende sentar el fundamento jurídico de posteriores Convenios bilaterales en materia de derechos humanos, que se irán suscribiendo posteriormente con cada Entidad Federativa.

Lo anterior atiende al hecho de que las problemáticas en materia de derechos humanos son muy distintas en las diferentes Entidades, por lo que cada una requiere consideraciones específicas. La propuesta de Convenio contiene una “Declaración Conjunta” que resalta el interés de las partes por sentar las bases para consolidar una política de Estado en materia de Derechos Humanos, que responda a las necesidades y preocupaciones del Estado Mexicano, atendiendo a los principios internacionales de Universalidad e inalienabilidad, indivisibilidad, interdependencia e interrelación, Responsabilidad e imperio de la ley.

Asimismo, las Partes, en el ámbito de sus respectivas competencias, reiteran su compromiso irrestricto con la promoción y defensa de los derechos humanos y con la vigencia de las garantías individuales, como valores supremos de la actividad política. Promoción, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, la actualización y mejoramiento del marco jurídico en materia de promoción y defensa de los derechos humanos de conformidad con los compromisos asumidos por el Estado mexicano y teniendo en cuenta los estándares internacionales de derechos humanos.

Dentro del Objeto del convenio se contempla la creación de áreas específicas de derechos humanos, a efecto de fortalecer los mecanismos de coordinación en el interior de los Ejecutivos Locales en esta materia, mismas que servirán para asegurar la inclusión de una perspectiva de Derechos Humanos en las políticas públicas locales.

Así mismo se prevé el fortalecimiento y favorecimiento de la participación de la sociedad civil organizada con el objeto de contar su participación para asegurar procesos transparentes y democráticos en la elaboración de políticas públicas de derechos humanos.

El Convenio, contempla también el fomento a mecanismos de coordinación y cooperación entre el Gobierno Federal y las Entidades federativas para promover la elaboración de Programas Estatales de Derechos Humanos.

Para el adecuado cumplimiento del objeto del Convenio, se conformaría un Comité de Seguimiento y Evaluación del mismo, a efecto de que se definan conjuntamente los principios rectores de la política de Estado en materia de derechos humanos. Dicho Comité estaría integrado por los enlaces que al efecto designen los Titulares de los Ejecutivos locales, así como por el Secretario Técnico de la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos.

Líneas de Acción

• Promover ante los gobiernos de las 32 Entidades federativas, la suscripción del Convenio Marco de Colaboración en Materia de Derechos Humanos.

• Con base en este Convenio Marco de Colaboración, y a través de convenios bilaterales con las Entidades federativas, promover la adopción de las leyes necesarias que se ajusten a los estándares más favorables para la protección de la persona.

• Impulsar el cumplimiento de las acciones previstas en el Convenio de Colaboración, a través de la creación de un comité de seguimiento.

CONVENIO DE COLABORACION CON LA SCJN

El Poder Judicial de la Federación, a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha colaborado ampliamente en el objetivo de la promoción de los derechos humanos.

En este sentido, existe un proyecto de Convenio de Colaboración en materia de derechos humanos entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Secretaría de Gobernación, cuyo objeto es coordinar esfuerzos con el propósito de sentar las bases de una política de Estado en materia de derechos humanos para promover entre los miembros del Poder Judicial de la Federación y en la sociedad en general, la difusión de la cultura de los derechos humanos, en el ámbito de sus respectivas competencias; así como contribuir al fortalecimiento de las acciones de intercambio de experiencias derivadas de las prácticas que en materia de derechos humanos se hayan desarrollado en la esfera de sus atribuciones.

Este Convenio pretende contemplar la realización de Foros, Conferencias, Talleres de Capacitación y Campañas de Difusión que permitan materializar la formación de una verdadera cultura de derechos humanos en el país.

Líneas de acción

• Promover con la Suprema Corte de Justicia de la Nación la suscripción del Convenio de colaboración.

• Desarrollar junto con la Suprema Corte de Justicia de la Nación estrategias que permitan difundir las acciones que ambas partes han implementado o llegaren a implementar en materia de derechos humanos, las cuales podrían realizarse bajo el formato de foros de reflexión, discusión, talleres, seminarios, diplomados, cursos y, en general, cualquier otro medio que permita el libre intercambio de opiniones y expresión de ideas.

• Crear de manera conjunta un mecanismo que dé seguimiento periódico a los avances y resultados que se obtengan a partir de la firma del Convenio.

1.4.3. Línea Estratégica

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.

Justificación

Desde su creación, a principios de la década pasada, uno de los pilares en la consolidación de las transformaciones que nuestro país ha experimentado a favor de la vigencia de los derechos humanos ha sido, sin duda, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).

En efecto, la CNDH junto con los organismos de protección de los derechos humanos de las Entidades federativas, conforman un vigoroso sistema no jurisdiccional de defensa de los derechos humanos, que constituye una auténtica defensoría de la sociedad y sus mejores intereses.

Tal como lo ha sostenido el Gobierno de la República, sus recomendaciones cumplen una importante función educativa y preventiva, y se han convertido tanto en motor del cambio a favor de una cultura de respeto a los derechos humanos, como en testimonio de su gestación y desarrollo.[144]

En este orden de ideas, es claro que los organismos de protección de los derechos humanos son una de las herramientas más importantes de la sociedad. Por ello, cualquier esfuerzo que se realice por fortalecerlos incide necesariamente también en el grado de respeto, promoción, protección y garantía de los derechos humanos.

Líneas de Acción

• Crear grupos de trabajo al interior de la Comisión de Política Gubernamental en materia de Derechos Humanos para la mejor atención de las recomendaciones que dicte la CNDH, en los que se analicen sus causas y se diseñen acciones que permitan favorecer acciones de prevención. (CPGMDH).

• Favorecer una mayor participación de todos los organismos de protección de los derechos humanos en la CPGMDH, a fin de fortalecer los trabajos de diagnóstico y de diseño de políticas públicas. (CPGMDH).

---

[144] Gobierno de la República (2002), *Avances y retos del Gobierno Federal en materia de derechos Humanos*. México DF: Secretaría de Gobernación.

• Generar convenios de colaboración con la CNDH y con los organismos públicos de protección de los derechos humanos en los Estados, a fin de impulsar la capacitación de las y los servidores públicos de la Administración Pública Federal, en esta materia, con énfasis en el tema que corresponda a la función de cada dependencia.

• Propiciar campañas de difusión internas, dirigidas a servidores públicos, con el objeto de informar sobre los avances de cumplimiento de recomendaciones, cambios de normatividad en materia de derechos humanos, entre otros.

• Apoyar las tareas de promoción, capacitación, información y enlace de los organismos de protección de los derechos humanos a través de convenios de colaboración dentro de su ámbito competencial.

OBJETIVO GENERAL. 2. CREAR UNA CULTURA DE RESPETO, PROTECCION Y PROMOCION DE LOS DERECHOS HUMANOS.

OBJETIVO ESPECIFICO. 2.1. Difundir, entre la población, el contenido y alcance de los derechos humanos así como sus mecanismos de protección nacionales e internacionales.

Recuadro de Estructura

2.1.1. Línea Estratégica

Difundir, entre toda la población, los derechos humanos y sus mecanismos de protección a través de campañas y medios masivos.

2.1.2. Línea Estratégica

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.

2.1.1. Línea Estratégica

Difundir, entre toda la población, los derechos humanos y sus mecanismos de protección a través de campañas y medios masivos.

Justificación

El Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México recomienda:

"*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") (Recomendación 8).*

"*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". (Recomendación 9).*

Resulta indispensable, en la formación de una cultura de respeto y promoción de los derechos humanos, hacer uso de los medios masivos y llevar a cabo campañas de difusión que alcancen a los diferentes sectores de la sociedad. Dichas campañas deberán fortalecer el conocimiento de los derechos humanos y su alcance, así como el trabajo de los defensores de derechos humanos.

Es importante tener claro que el alcance de los derechos humanos no se logra, solamente, a través de campañas sino por medio de un marco jurídico apropiado y de procedimientos adecuados para la justiciabilidad de los derechos y sobre todo la aplicación y el respeto de los mismos.

La población en general no puede permanecer al margen del conocimiento de los derechos humanos; es necesario que los distintos actores sociales asuman un compromiso por su respeto y vigencia en nuestra sociedad. Es papel del Gobierno Federal promover el conocimiento y alcance que éstos tienen entre la población. Por ello, el Gobierno debe de buscar todos los medios disponibles para cumplir con esta tarea en beneficio de la sociedad.

Se debe enfatizar la promoción de la perspectiva de género, la no discriminación, distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, origen nacional o étnico, capacidades distintas, estatus migratorio, religión, condición social, económica o preferencia sexual.

Sin embargo, no basta con difundir el contenido de los derechos humanos, es imperativo dar a conocer a todos los sectores de la población los mecanismos con los que cuentan para hacer valer dichos derechos, su modo de operación y la ubicación de los mismos.

Líneas de Acción

• Promover acciones de coordinación a través de convenios y otros instrumentos con instituciones educativas (incluyendo universidades en todo el país), organismos de la sociedad civil e instituciones públicas y privadas con el fin de adoptar medidas y acciones para prevenir y eliminar la discriminación.

• 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.

• Trabajar junto con los Organismos Públicos de Derechos Humanos en campañas que promuevan una cultura de respeto a los derechos humanos.

• Difundir y promover los mecanismos de atención a quejas y denuncias por violaciones a sus derechos humanos.

• Favorecer la educación en derechos humanos a través de diversas expresiones artísticas y culturales y mediante el uso de las nuevas tecnologías y la educación a distancia para las OSC y la sociedad civil en 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.

• 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.

• Desarrollar metodologías y materiales educativos y de difusión en derechos humanos, con el fin de difundir entre la población indígena sus derechos.

• 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.

• Fomentar y estimular aquellas actividades que permitan dar a conocer, mediante el uso de la publicidad, una cultura de respeto a los derechos humanos.

• Promover, con las instituciones de gobierno que tienen acceso a los medios de comunicación, el apoyo con tiempos para espacios de promoción de la educación en derechos humanos, a partir de la experiencia de las OSC.

• 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 humanos.

• 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.

Líneas de Acción por Dependencia.

• Promover la coordinación entre dependencias del Gobierno Federal a fin de diseñar campañas masivas que aborden temas de derechos humanos (SEGOB)

• Realizar y fomentar campañas de sensibilización, así como elaboración y promoción de programas y materiales sobre no discriminación e igualdad. (CONAPRED)

• Difundir y promover los mecanismos de quejas y denuncias con los que cuenta CONAPRED para hacer valer el derecho a no ser discriminado. (CONAPRED)

• Realizar campañas de difusión masiva de los derechos de los niños, específicamente de los marginados (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. (SEDESOL)

• Llevar a cabo campañas de difusión de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, dirigidos específicamente a los hijos de jornaleros agrícolas. (SEDESOL)

• 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. (SAGARPA)

• Difundir a través de los 7,00 centros comunitarios digitales el contenido y alcance de los derechos humanos.

2.1.2. Línea Estratégica

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.

Justificación

El Programa Nacional de Derechos Humanos busca introducir una nueva perspectiva de derechos humanos al accionar gubernamental. Desde el punto de vista de la promoción y el respeto de los derechos humanos, el Gobierno Federal, dentro de sus atribuciones y responsabilidades, realiza un gran número de acciones. Sin embargo, en muchas ocasiones, las propias dependencias y entidades no visualizan la forma en la que sus acciones inciden en el ejercicio y goce de los derechos humanos.

Con el fin de seguir trabajando a favor de la plena vigencia de los derechos humanos en nuestro país, un paso indispensable en la formación de una cultura, es familiarizar a las y los servidores públicos con conceptos de derechos humanos y cómo dentro de sus funciones éstos deben de ser respetados y promovidos. De esta manera, el servidor público de una manera paulatina y con visión integral, irá incorporando dentro de su trabajo cotidiano el respeto de los derechos humanos.

De no trabajar en esta dirección, el respeto, protección y promoción de los derechos humanos se verá mermado debido al desconocimiento de los mismos por parte de los servidores públicos. En razón de lo anterior, resulta fundamental capacitar a los integrantes de todos los niveles (en especial los que tienen trato directo con la ciudadanía) de la Administración Pública Federal en la correcta aplicación, promoción, protección y garantía de los derechos humanos.

Asimismo, es necesario sensibilizar a los servidores públicos sobre el hecho de que su labor puede llegar a obstaculizar y violentar el ejercicio y goce de los derechos humanos, por lo que debe de quedar claro cuáles son los derechos humanos que están más directamente relacionados con sus funciones, y cuáles, por ley son sus obligaciones.

Líneas de acción

• Fortalecer y apoyar programas y proyectos interinstitucionales de educación en derechos humanos dirigidos a funcionarios públicos en instancias federales, estatales y municipales.

• Diseñar programas secuenciales desde los niveles básicos hasta los especializados, en el marco del servicio civil de carrera, sobre derechos humanos.

• Buscar que en los programas de formación y capacitación de cuerpos de seguridad pública y áreas de justicia estén incluidas materias obligatorias en derechos humanos, asegurando una perspectiva nacional e internacional.

• Desarrollar programas de formación y capacitación de cuerpos de seguridad pública, teniendo como parámetros los mecanismos internacionales en derechos humanos y previendo evaluaciones permanentes.

• Promover el desarrollo de metodologías de evaluación, indicadores de evaluación y seguimiento de los programas de formación en derechos humanos de funcionarios públicos con especialistas en el tema.

• Asegurar que en los exámenes de admisión al servicio público de carrera se introduzcan temas relacionados con derechos humanos.

• Promover dentro del Poder Judicial cursos periódicos de capacitación de jueces y magistrados, con el fin de garantizar su constante actualización y en temas relacionados con el Derechos internacional de los Derechos Humanos.

• Promover proyectos interinstitucionales de educación en derechos humanos dirigidos a servidores públicos en instancias federales, estatales y municipales.

• Diseñar mecanismos de revisión con expertos que reúnan especialistas en el tema de derechos humanos, tanto del ámbito gubernamental como de las OSC para formular, dar seguimiento, evaluar y actualizar los diversos programas de educación en derechos humanos dirigidos a servidores públicos.

• Apoyar la producción de publicaciones y material didáctico teórico-práctico en derechos humanos para servidores públicos.

• Promover actividades de educación en derechos humanos para servidores públicos en temas relacionados con el respeto y tratamiento adecuado a grupos sociales o poblaciones en riesgo o de alta vulnerabilidad (como mujeres, indígenas, personas con preferencias sexuales distintas a la heterosexual, migrantes, sexo-servidoras, niñas, niños, personas con discapacidad) en situación de conflicto con la ley y/o niños en/de la calle entre otros.

• Promover un acuerdo de colaboración con el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) y con instituciones de educación superior en el país, con el fin de ofrecer cursos de capacitación en derechos humanos para servidores públicos.

• Promover los mecanismos de rendición de cuentas en las partidas presupuestarias relativas a la formación y capacitación en derechos humanos.

Líneas de acción por dependencia

• Difundir entre el personal de la PGR una cultura institucional en derechos humanos, mediante el establecimiento de un programa de cursos y conferencias para promover una cultura de respeto a los derechos humanos. (PGR).

• Fortalecer mediante cursos de capacitación una cultura de respeto, promoción y protección de los derechos humanos (en especial lo referente al derecho a la salud) en los servidores públicos del IMSS (IMSS).

• Promover en el interior de la Secretaría de Energía así como en las entidades Paraestatales a su cargo, el respeto a los Derechos Humanos (SENER).

• Brindar capacitación al personal involucrado en el diseño y elaboración de las políticas y programas de la Secretaría de Economía, solicitando al Secretariado Técnico de la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos el apoyo necesario para brindar dicha capacitación (SE).

• Incorporar a los códigos de ética institucional y de conducta el principio de no discriminación (SCT).

• Promover en el interior de la Secretaría de Energía, así como en las entidades Paraestatales a su cargo, el respeto a los Derechos Humanos (SENER).

• Promover la incorporación de la perspectiva derechos humanos de las mujeres en la *currícula* de formación policial. (INMUJERES)

• Capacitar permanentemente al personal sobre la cultura y el respeto de los derechos humanos a través de conferencias, seminarios, diplomados y cursos intensivos (SAGARPA).

• Fomentar una perspectiva de igualdad y equidad en el trato de oportunidades en los servicios públicos (SAGARPA).

• Formar a los servidores públicos para que conozcan sus responsabilidades relacionadas con el respeto, promoción y cumplimiento de los derechos humanos (SAGARPA).

Sistema del Servicio Profesional de Carrera

Se ha elaborado un proyecto que tiene como objetivo incorporar al Sistema del Servicio Profesional de Carrera, la capacitación de los servidores públicos en materia de derechos humanos. Este tema está tratado en profundidad dentro de la línea estratégica 1.3.2

El mencionado Sistema, contempla el desarrollo de procesos de capacitación y certificación de capacidades, entre las que se prevé la incorporación de los derechos humanos como una capacidad técnica específica sobre la cual los servidores públicos podrán ser capacitados, evaluados y certificados. En función de lo anterior, se pretende que diversas instituciones académicas formulen cursos y seminarios en la materia, que puedan incorporarse al universo de proveedores de capacitación con los que contará el Servicio Profesional de Carrera para la Administración Pública Federal. (SFP/SEGOB)

OBJETIVO ESPECIFICO. 2.2 Promover el respeto, ejercicio y aplicación de los derechos humanos mediante la educación.

Recuadro de Estructura

2.2.1. Línea Estratégica

Incluir la educación en derechos humanos como parte fundamental y prioritaria de la educación básica

2.2.2 Línea Estratégica

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.

2.2.1. Línea Estratégica

Incluir la educación en derechos humanos como parte fundamental y prioritaria de la educación básica

Justificación

La educación en derechos humanos es una prioridad y un compromiso del gobierno de México. La *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en su Art. 3o. II. c. señala que la educación debe robustecer el aprecio para la dignidad de la persona.

El Plan Nacional de Educación 2001-2006 establece que “sociedad y gobierno debemos comprometernos en la construcción de una educación básica de calidad que desarrolle las facultades de las personas –sensibles, intelectuales y afectivas- y que amplíe las posibilidades de realización y mejoramiento de los seres humanos, en sus dimensiones personal y social, y los faculte para el ejercicio responsable de sus libertades y derechos, en armonía con los demás”.

En cuanto a los compromisos internacionales de nuestro país, México es parte del *Protocolo de San Salvador*, el cual, en su artículo 13 inciso 2 señala el derecho a la educación en derechos humanos, el cual está definido en el *II Informe Interamericano de Educación en Derechos Humanos,* y por el Art. 13.1 *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* establece que la educación debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Sin embargo, cuando nos referimos al derecho a la educación, el cual queda plasmado en numerosos instrumentos formales de derechos humanos, incluyendo la Convención sobre Derechos Sociales, Económicos y Culturales, la Convención sobre los Derechos del Niño (CRC) y la Convención sobre la Eliminación de Toda Forma de Discriminación Contra las Mujeres (CEDAW), es preciso acentuar la atención

al hecho que indica que la mayoría (prácticamente dos tercios) de los niños que se ven privados de su derecho a una educación, son de sexo femenino.

El *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, en su recomendación 27, sugiere varios caminos para fortalecer la calidad y la equidad de la educación, entre los que destacan incorporar los principios de multiculturalidad y diversidad, y la mayor participación de la comunidad educativa (alumnos, maestros, autoridades, padres de familia, sociedad civil) en el diseño, gestión y fiscalización de los servicios educativos.

En el Acuerdo Presidencial publicado en el Diario Oficial el 4 de noviembre de 2002, se instruye a la SEP para que incluya contenidos de derechos humanos en los tipos y niveles educativos que atiende. Es decir, la SEP ha diseñado una propuesta de *Programa de Educación en Derechos Humanos* que articula acciones y políticas de la educación en derechos humanos y brinda el marco teórico-metodológico en la educación básica, media superior y normal. Esto responde a los intereses que ha manifestado la sociedad en este tema.

El Gobierno Federal está convencido que las políticas educativas deben contribuir a fomentar el entendimiento, la solidaridad y la tolerancia entre los individuos y entre los grupos étnicos, sociales, culturales y religiosos y entre las naciones soberanas. La educación debe fomentar conocimientos, valores, actitudes y aptitudes favorables al respeto de los derechos humanos, al compromiso activo con respecto a su defensa y a la construcción de una cultura de paz y democracia. Asimismo, es importante crear puentes de colaboración entre la educación formal y no formal en aras de abarcar un mayor universo de personas. Se debe tener en cuenta que la educación no formal se conforma de canales válidos de educación que deben ser utilizados por los distintos actores educativos.

Los padres y madres de familia y la sociedad en su conjunto tienen la responsabilidad de colaborar con todos los actores del sistema educativo y con las OSC a fin de realizar plenamente los objetivos de una educación para la paz, los derechos humanos y la democracia, y contribuir así al desarrollo sostenible y a una cultura de paz.

Líneas de acción

• Incluir y fortalecer los contenidos de derechos humanos desde preescolar hasta media superior, y promoverá que las instituciones de educación superior dotadas de autonomía también lo hagan (SEP).

• Emprender acciones de educación en derechos humanos dirigidas al personal, a los padres de familia y a las comunidades donde están insertas las instituciones educativas (SEP).

• Promover la integración de la educación en derechos humanos en la normatividad nacional, como parte fundamental de la educación básica, garantizando que la educación en derechos humanos abarque todos sus ámbitos como área curricular específica, como línea transversal y como orientación metodológica.

• Promover y garantizar la participación del alumnado, padres y madres de familia y de los miembros de la comunidad educativa, en hacer de la escuela un espacio de aprendizaje para el ejercicio de la democracia y el respeto a los derechos humanos.

• Incluir temas relativos a los derechos humanos en vinculación con los contextos sociales-nacionales, estatales o locales, en los procesos de formación continua de educadores, teniendo como referencia fundamental las prácticas educativas presentes en la cotidianidad escolar.

• Buscar la colaboración entre ámbitos de gobierno, sociedad civil y organismos públicos de derechos humanos para diseñar metodologías apropiadas en las prácticas educativas y materiales didácticos en materia de educación en derechos humanos en la educación básica.

• Adoptar medidas para fortalecer la incorporación, acceso y permanencia de los niños, niñas y adolescentes indígenas en la educación básica.

• Realizar con urgencia medidas para garantizar el acceso e inclusión de los estudiantes con necesidades educativas especiales.

• Desarrollar proyectos integrales de educación en derechos humanos.

• Fortalecer y dar seguimiento a la educación ambiental desde la educación preescolar, así como programas de formación sistemáticos y secuenciales en la materia para docentes en servicio.

• Promover la producción y manifestación cultural de los jóvenes y establecer, en los sistemas de enseñanza cultural de los jóvenes formaciones específicas en educación en derechos humanos.

• Establecer políticas y programas obligatorios para la formación de docentes en derechos humanos y democracia, tanto en las normales de maestros como en la formación de docentes en servicio, de manera sistemática y secuencial.

• Apoyar la elaboración e implementación de programas para asegurar la educación básica en los sistemas penitenciarios para adolescentes y adultos.

• Elaborar un diagnóstico en la Dirección de Educación Indígena de la SEP, así como de normales rurales para conocer sus acciones en materia de educación en derechos humanos y definir mecanismos de seguimiento y de formación de educadores indígenas en la materia.

2.2.2 Línea Estratégica

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*.*

Justificación

Las nuevas corrientes mundiales, de las cuales México es parte, que promueven el establecimiento de una sociedad más justa y equitativa buscan el logro del desarrollo, la paz y la democracia como objetivos para el nuevo siglo, teniendo como uno de los objetivos centrales la promoción y educación en derechos humanos.

En el *Programa Nacional de Educación 2001-2006* se dice que "en virtud del rango de edad de la población que atiende, la educación media superior refuerza el proceso de formación de la personalidad de los jóvenes constituyéndose en un espacio educativo valioso para la adopción de valores y el desarrollo de actitudes para la vida en sociedad".

En consideración a los postulados de la Declaración Universal de Derechos Humanos, la educación en esta materia, es una labor que merece especial atención por constituirse en medio para el fortalecimiento y promoción del respeto a los Derechos Humanos y las libertades fundamentales. Asimismo, (...) "la educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana..."

La formación académica superior es -en el marco planteado- un eje troncal en la enseñanza de los derechos humanos y por ello el Programa ha fijado, como una de sus poblaciones objetivo, a las universidades: se ha planteado el reto de iniciar procesos de promoción en busca de la incorporación de este tema en la *curricula* universitaria como materia obligatoria u opcional en todas las carreras. Los esfuerzos deben de ir en dos grandes líneas: un acercamiento a las universidades públicas, otro a las universidades privadas. No deben escatimarse esfuerzos para trabajar con ambas, con el fin de abarcar el mayor número de estudiantes.

Este objetivo no se alcanza de manera automática y sabemos que depende de muchos actores. Los retos no son menores, pero estamos convencidos de la necesidad de continuar en este rumbo.

En nuestro trabajo por incorporar de manera clara los derechos humanos en la educación superior y media superior, respetando su integralidad. La educación tendrá que respetar los principios básicos de universalidad e interdependencia, en el entendido de que los derechos humanos y los principios que los rigen son parte inalienable del desarrollo humano.

No sobre decir, que para alcanzar los resultados esperados, resulta indispensable contar con el firme apoyo y respaldo de Rectores, Decanos, Directores y Docentes de universidades públicas y privadas, así como de las autoridades educativas.

En la educación media superior y superior se preparan los profesionistas de nuestro país. Es imprescindible que todos conozcan los ideales más altos de la humanidad expresados en los diversos instrumentos nacionales e internacionales de derechos humanos.

La investigación produce conocimientos nuevos, que deben ser divulgados entre toda la población por diversos medios. Es necesario impulsar la investigación y la extensión de conocimientos en el ámbito de los derechos humanos, y propiciar el intercambio nacional e internacional de experiencias de educación en derechos humanos.

Líneas de acción

• Promover y brindar recursos para el desarrollo de la educación superior, la enseñanza, investigación y promoción de la educación en derechos humanos.

• Promover dentro de las instituciones de educación media superior y superior, el desarrollo de investigaciones sobre derechos humanos*.*

• Impulsar en las instituciones de educación media superior y superior, una perspectiva de derechos humanos en todas las carreras.

• Promover y diseñar planes de estudio con académicos, investigadores, ONG nacionales e internacionales, expertos en *curricula,* organismos públicos de derechos humanos, expertos de diversas disciplinas y con enfoques metodológicos distintos.

• Promover la introducción de la educación de los derechos humanos como tema de enseñanza y línea de investigación y promoción en todas las carreras de educación, pedagogía, escuelas normales y de educación superior, así como desarrollar aproximaciones disciplinarias y cursos especializados por disciplina del conocimiento en su vinculación con los derechos humanos.

• Favorecer la promoción de una cultura de los derechos humanos en todos los ámbitos de la comunidad universitaria.

• Fomentar la realización periódica de foros, encuentros y congresos nacionales en materia de derechos humanos que incluya tanto a maestros como a estudiantes, investigadores, promotores y defensores de derechos humanos de todo el país.

• Propiciar la realización de estudios comparativos entre universidades nacionales e internacionales enfocados a la enseñanza de derechos humanos en la educación superior.

• Promover metodologías de la enseñanza de derechos humanos, incluyendo en las modalidades presenciales y a distancia, y favorecer el uso de las nuevas tecnologías.

• Generar material didáctico de apoyo.

• Promover defensorías de derechos de los universitarios en todas las instituciones de educación superior.

• Favorecer las vinculaciones entre instituciones de educación superior y OSC, así como un trabajo en común en la defensa, la investigación y la acción.

• Impulsar el desarrollo de promotores y formación de educadores en derechos humanos con metodologías y materiales didácticos de difusión masiva en todos los campos y en particular para las personas con alto grado de vulnerabilidad y los pueblos indígenas.

• 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.

OBJETIVO GENERAL 3. PROMOVER EL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES INTERNACIONALES DEL ESTADO MEXICANO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.

OBJETIVO ESPECIFICO 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.

3.1.1 Línea Estratégica

Facilitar la aplicación de los tratados internacionales en materia de derechos humanos, impulsando medidas legislativas, de difusión y de capacitación.

3.1.2 Línea Estratégica

Cooperar con los mecanismos y organismos internacionales de protección de los derechos humanos.

3.1.3 Línea Estratégica

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.

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.

3.1.1 Línea Estratégica

Facilitar la aplicación de los tratados internacionales en materia de derechos humanos, impulsando medidas legislativas, de difusión y de capacitación.

Justificación

El Estado mexicano, convencido de la importancia de los derechos humanos y en busca de su fortalecimiento, ha firmado y ratificado un gran número de tratados internacionales. Además, promueve y participa en negociaciones, buscando que nuestro país forme parte de nuevos instrumentos que permitan proteger algunos derechos específicos o elevar los estándares de protección ya existentes.

En virtud de los tratados internacionales en materia de derechos humanos que México ha suscrito, el Estado mexicano se encuentra obligado a llevar a cabo las acciones necesarias para que los mismos tengan plena aplicación en el interior de nuestro país.

El Ejecutivo Federal, como encargado de la conducción de la política exterior, ha llevado a cabo diversos esfuerzos para la consecución de este fin; sin embargo, esta responsabilidad trasciende al Estado mexicano en su conjunto, es decir, al Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como a los tres órdenes de Gobierno.

En este orden de ideas, se han identificado los siguientes cuatro elementos indispensables a efecto de facilitar la aplicación de los tratados internacionales de derechos humanos en México.

1. Promover el reconocimiento constitucional del concepto de derechos humanos, tal y como lo establece la Recomendación General 1 del Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México:

"Reformar la Constitución para incorporar el concepto de derechos humanos como eje fundamental de la misma (…)"

2. Trabajar en la armonización de la legislación interna con los instrumentos internacionales de los que México es parte. Para ello, de acuerdo con el Diagnóstico, es preciso:

"Establecer un programa detallado para que el Ejecutivo Federal promueva las reformas necesarias a la legislación interna a fin de armonizarla con los compromisos internacionales que México ha adquirido en materia de derechos humanos" (Diagnóstico, p.3)

3. Llevar a cabo una revisión de las reservas y declaraciones interpretativas que el Gobierno de México ha interpuesto en los diferentes tratados internacionales. A este respecto, el Diagnóstico específica que se deberá:

"establecer un programa de retiro de las reservas y declaraciones interpretativas".

4. Fomentar el conocimiento del contenido y alcance de los tratados internacionales en materia de derechos humanos entre la población y las autoridades a fin de que, a través de su difusión, se logre una mayor exigibilidad y respeto de los mismos.

A este respecto, el Diagnóstico señala que: "*se debe capacitar a los diferentes servidores públicos en la aplicación del derecho internacional de los derechos humanos en los procesos judiciales, en la función legislativa y en el ejercicio cotidiano del poder público por parte del poder ejecutivo" (Diagnóstico, p.3)*

Las medidas antes descritas permitirán dotar al Gobierno mexicano de las herramientas y recursos necesarios para adaptarse a los retos, exigencias y transformaciones que enfrentan los países en la lucha por una verdadera vigencia de los derechos humanos.

Líneas de acción

• Impulsar el reconocimiento del concepto de derechos humanos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos[145]. (SEGOB SRE)

• Promover la armonización de la legislación interna con los instrumentos internacionales de los que México es parte. (CPGMDH)

Entre los principales temas que deberán ser abordados, se encuentran los siguientes:

a. Incorporar al derecho mexicano las sentencias emitidas por tribunales internacionales de derechos humanos.

b. Fomentar la incorporación de la figura de desaparición forzada de personas, tanto en la legislación federal como en las locales.

c. Tomar medidas a favor del combate a la impunidad (imprescriptibilidad, modificación constitucional para la ratificación del Estatuto de la Corte Penal Internacional)

d. Tomar medidas a favor del combate a la tortura (Firma y ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura).

e. Cooperar con tribunales internacionales en materia de derechos humanos cuya competencia haya sido reconocida por el Estado mexicano.

• Implementar un programa de revisión de las reservas y declaraciones interpretativas interpuestas por el Gobierno de México a los diversos tratados internacionales en materia de derechos humanos, con lo cual se buscará eliminar paulatinamente cualquier limitante a estos instrumentos. (SER/CPGMDH).

• Ajustar, conforme al régimen interno vigente, las declaraciones interpretativas y reservas hechas por el Gobierno de México a instrumentos internacionales de carácter vinculativo en materia de libertad religiosa. (SEGOB)

• 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.

• Capacitar a las y los servidores públicos en la aplicación de dichos tratados.

• 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.

3.1.2. Línea Estratégica

Cooperar con los mecanismos y organismos internacionales de protección de los derechos humanos.

Justificación

La política de apertura y cooperación con los organismos universales y regionales de promoción, protección y defensa de los derechos humanos, ha permitido apuntalar los cambios que en el ámbito interno se han producido en materia de derechos humanos.

[145] En este sentido, el Ejecutivo Federal promoverá la incorporación del concepto de derechos humanos en el texto de la Constitución. Como ya se especificó en el objetivo 1, el Ejecutivo Federal presentó una iniciativa al respecto y existen otras iniciativas que se están discutiendo en el seno del Congreso de la Unión.

La presencia internacional y la cooperación del Gobierno de México en este proceso ha logrado una mayor transparencia en el monitoreo del respeto a los derechos humanos, consolidando así la imagen de México como país comprometido y activo en la defensa y promoción de los mismos, bajo los estándares establecidos a nivel internacional.

El Diagnóstico, a este respecto, recomienda *"Continuar con la política de apertura que ha seguido la administración actual en la política exterior en materia de derechos humanos. En este sentido, promover la visita de relatores y grupos de trabajo especializados en temas de derechos humanos"*[146]

En marzo de 2001, el Gobierno de México extendió en el seno de la Comisión de Derechos Humanos, una invitación abierta a los mecanismos internacionales de protección y defensa de los derechos humanos para que visitaran nuestro país.

Esta apertura ha permitido que en los últimos 4 años hayan visitado nuestro país 14 expertos internacionales tanto de la ONU como de la OEA, lo que ha traído como resultado más de 400 recomendaciones, las cuales constituyen un insumo primordial para el diseño de políticas públicas. Estas recomendaciones han sido incorporadas como uno de los elementos a considerar en el Manual para Introducir la Perspectiva de Derechos Humanos en la Elaboración de Políticas Públicas.

VISITAS REALIZADAS A MEXICO
ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS

1. Expertos Internacionales de la Oficina de la ONU contra la Droga y el Delito. Visita a Ciudad Juárez, Chihuahua (26 de septiembre al 3 de octubre de 2003)
2. Sr. Rodolfo Stavenhagen, Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas (2 de julio al 13 de julio de 2003)
3. Sr. Louis Joinet, Presidente del Grupo de Trabajo sobre Detención Arbitraria de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU y la Experta del Paraguay, Sra. Soledad Villagra (27 de octubre al 10 de noviembre de 2002).
4. Sr. Francis M. Deng, Representante del Secretario de las Naciones Unidas para los Desplazados Internos (18 al 28 de agosto de 2002).
5. Sra. Mary Robinson, para la firma del acuerdo sede, para el establecimiento de la oficina de representación de las Naciones Unidas en México (30 de junio al 2 de julio de 2002).
6. Sra. Gabriela Rodríguez Pizarro, Relatora Especial para los Derechos Humanos de los Migrantes (7 al 18 de marzo de 2002).
7. Sr. Miloon Kothari, Relator Especial sobre el Derecho a una Vivienda Adecuada de la ONU (4 al 15 de marzo de 2002).
8. Sr. Alejandro González Poblete (Chile) y Ole Vedel Rasmussen (Dinamarca), del Comité contra la Tortura de la ONU (23 de agosto al 12 de septiembre de 2001).
9. Sr. Dato Param Cumaraswamy, Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre la Independencia de Jueces y Magistrados de la ONU (13 al 23 de mayo de 2001).
10. Sra. Mary Robinson, Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, para la firma de la primera fase del acuerdo de cooperación técnica (2 de diciembre de 2000).

ORGANIZACION DE ESTADOS AMERICANOS

11. Sr. Eduardo Bertoni, Relator Libertad de Expresión (CIDH) (18 al 26 de agosto de 2003).
12. Sr. Juan Méndez, Relator Especial para Trabajadores Migratorios de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (25 al 31 de julio de 2002).
13. Sra. Martha Altolaguirre, Relatora Especial de Asuntos de la Mujer (9 al 12 de febrero de 2002).
14. Sr. Claudio Grossman, Presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, para seguimiento de casos (2 al 5 de julio de 2001).

En el caso concreto de la OEA, nuestro país ha invitado en diversas ocasiones a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, a efecto de discutir la política de atención a presuntas violaciones de derechos humanos así como a celebrar periodos extraordinarios de sesiones. Tal fue el caso de la última visita que realizó a nuestro país este organismo en julio de 2004.

Líneas de Acción

• Facilitar todas las condiciones que resulten necesarias para recibir a los representantes de los mecanismos de protección antes mencionados. (SRE)

[146] Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México, p3.

• Promover y procurar que las recomendaciones que formulen los organismos internacionales con motivo de sus visitas a México, sean difundidas y atendidas cabalmente por las autoridades responsables. (SRE, SEGOB)

• Difundir la recopilación hecha por la SRE de las recomendaciones emitidas a raíz de las visitas realizadas, a fin de consolidarlas como documento de consulta por parte de las dependencias de la Administración Pública Federal para el diseño de sus políticas públicas.[147] (SRE, SEGOB)

3.1.3. Línea Estratégica

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.

Justificación

En el marco de la apertura demostrada por el Gobierno de México a la observación y escrutinio internacional en materia de derechos humanos, el Ejecutivo Federal ha desarrollado una política constructiva e integral en materia de atención a casos de violaciones a derechos humanos y ha sido sumamente activo en cuanto a la presentación de opiniones consultivas o desarrollo de las mismas ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con lo cual se pretende contribuir a elevar o clarificar los estándares de protección internacional de los derechos humanos.

En relación con la atención de casos individuales de violaciones a derechos humanos, es necesario distinguir a los mecanismos internacionales de los regionales.

Por lo que se refiere a los mecanismos temáticos del ámbito universal (ONU), el Gobierno de México ha facilitado la visita al territorio nacional por parte de relatoras y relatores, grupos de trabajo y comités y ha dado respuesta a sus solicitudes de información

En el ámbito del Sistema Interamericano, se ha desarrollado una estrecha colaboración con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, a través de la apertura de mecanismos de diálogo entre las personas víctimas, sus representantes y las autoridades responsables.

Lo anterior, con el objetivo de crear las condiciones necesarias para alcanzar soluciones amistosas que permitan la satisfacción de las personas víctimas o, en su caso, determinar los mecanismos de atención a las recomendaciones.

Por lo que se refiere al cumplimiento de sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se debe señalar que el Gobierno de México aceptó la competencia contenciosa de este tribunal en 1998 y por lo tanto las resoluciones que éste emita son vinculantes.

Líneas de Acción

• Satisfacer de forma ágil las solicitudes de información de los relatores y relatoras así como de los grupos de trabajo que tienen como mandato analizar los casos de presuntas violaciones a derechos humanos. (SRE)

• 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.

• Promover la adopción de acuerdos de solución amistosa para los casos de violaciones a derechos humanos, en donde se privilegie la atención integral de las personas víctimas, la reparación del daño, las garantías de no repetición y la investigación de los hechos.

• Impulsar los mecanismos de colaboración entre las autoridades competentes para la atención de las solicitudes de medidas cautelares o provisionales de protección.

• Coordinar las acciones y los esfuerzos que sean necesarios para el seguimiento de los casos que se presenten en contra del Gobierno de México ante tribunales internacionales e instrumentar las medidas que se requieran para el cumplimiento de los fallos que se desprendan de estos procesos.

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.

Justificación

El Gobierno de México en concordancia con su política de apertura al escrutinio internacional y cumpliendo con las obligaciones contraídas en virtud de los Pactos y de otros instrumentos internacionales de derechos humanos de los que es parte, ha intensificado esfuerzos para elaborar los informes periódicos sobre el estado que guardan ciertos temas específicos de derechos humanos en el país.

[147] Esta recopilación se incluye en las "Matrices de Recomendaciones en Materia de Derechos Humanos" como anexo del presente programa.

Conforme a los instrumentos internacionales de derechos humanos antes señalados, el Estado mexicano tiene la obligación de presentar informes periódicos a los siguientes Comités y grupos de trabajo:

TRATADO	MECANISMO
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	Comité de Derechos Humanos (Artículo 40)
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	Consejo Económico y Social (Artículo 16)
Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer	Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Artículo 18)
Convención sobre los Derechos del Niño	Comité de los Derechos del Niño (Artículo 44)
Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles Inhumanos o Degradantes	Comité contra la Tortura (Artículo 19)
Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial	Comité para la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial
Convención Internacional para la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares	Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (Artículo 73)

Líneas de Acción

• Establecer mecanismos que permitan asegurar la participación de todas las dependencias y autoridades vinculadas con el tema de que se trate, a efecto de que proporcionen los insumos necesarios, para la elaboración de los informes periódicos.

• 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.

• Difundir los informes y los comentarios finales que sobre ellos emitan los mecanismos internacionales.

OBJETIVO ESPECIFICO 3.2 Promover ante los tres órdenes de gobierno y los Poderes de la Unión las obligaciones internacionales del Estado Mexicano.

3.2.1. Línea Estratégica.

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.

3.2.2. Línea Estratégica.

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.

3.2.3. Línea Estratégica

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.

3.2.4. Línea Estratégica. 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.

3.2.1. Línea Estratégica.

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.

Justificación

Una de las obligaciones de los Estados en el derecho internacional de los derechos humanos es la de adoptar las medidas legislativas, administrativas, judiciales o de cualquier otro carácter, necesarias para garantizar la aplicación de los instrumentos internacionales.

Esta labor debe entenderse como una obligación para el Estado mexicano en su conjunto. A este respecto, algunos de los instrumentos internacionales de mayor importancia en la materia establecen una cláusula federal que prevé, como en el caso de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que "tratándose de un Estado Federal, el gobierno nacional cumplirá todas las disposiciones de la Convención relacionadas con las materias sobre las que ejerce jurisdicción legislativa y judicial. …(y) Con respecto a las disposiciones relativas a las materias que corresponden a la jurisdicción de las entidades componentes de la Federación, el gobierno nacional debe tomar de inmediato las medidas pertinentes, conforme a su

constitución y sus leyes, a fin de que las autoridades competentes de dichas entidades puedan adoptar las disposiciones del caso para el cumplimiento de esta Convención".[148]

De ello se desprende la importancia de que los Poderes de la Unión y órdenes de gobierno, conozcan claramente el contenido y alcance de las obligaciones internacionales contraídas por México en la materia y contribuyan a su cumplimiento en el ámbito de sus facultades y atribuciones.

Líneas de Acción

• Promover la publicación de compilaciones de los tratados internacionales de derechos humanos de los que México es parte. (SRE, SEGOB)

• Promover la organización de talleres, cursos y seminarios sobre los de derechos humanos internacionalmente reconocidos, en los que participen el Poder Judicial, el Poder Legislativo y los gobiernos de las entidades federativas. (SRE, SEGOB)

3.2.2. Línea Estratégica.

Impulsar, desde el ámbito de las facultades del Poder Ejecutivo, la ratificación de los tratados que en materia de derechos humanos se encuentren pendientes ante el Senado de la República.

Justificación

Los organismos de derechos humanos que han hecho pronunciamientos sobre la situación en México, han señalado la conveniencia de que el país sea parte del mayor número posible de tratados en los que se prevea la protección de la persona.

La presente administración ha impulsado la ratificación de un gran número de instrumentos de protección a los derechos humanos, de tal suerte que en los últimos cuatro años México ha ratificado trece instrumentos internacionales en la materia.

A este respecto el Diagnóstico señala que: *"Las ratificaciones pendientes, e incluso la ausencia de la firma en algunas convenciones, representan obstáculos para el pleno goce y ejercicio de los derechos fundamentales".*[149]

Líneas de Acción

• Impulsar la aprobación de la reforma constitucional que permita la aceptación del Estatuto de Roma. (SRE, SEGOB)

• Impulsar la ratificación del Protocolo Adicional de la Convención contra la Tortura de la ONU. (SRE, SEGOB)

• Someter a aprobación del Senado los Protocolos Facultativos tanto del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos como de la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la Abolición de la Pena de Muerte. (SRE, SEGOB)

3.2.3. Línea Estratégica

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.

Justificación

Recordando que el cumplimiento de las obligaciones internacionales de México en materia de derechos humanos corresponde a todos los Poderes de la Unión y órdenes de Gobierno, el Ejecutivo Federal, en el ámbito de su competencia, difundirá la importancia de que se tomen las medidas legislativas necesarias para armonizar la legislación federal y local con las disposiciones previstas en los tratados internacionales de los que México es parte.

Líneas de Acción

• Realizar estudios sobre la legislación existente a nivel federal y en las Entidades federativas sobre temas de derechos humanos y derecho comparado. (SER, SEGOB)

• Promover la armonización legislativa en temas de derechos humanos en los que ya se haya determinado la existencia de lagunas legales a nivel federal o local, tales como desaparición forzada de personas, reconocimiento de sentencias de tribunales internacionales y reparación del daño. (CPGMDH, SEGOB, SRE)

• Colaborar, desde el ámbito de competencia del Ejecutivo Federal, con las entidades federativas y el Congreso de la Unión, a efecto de promover la realización de talleres, cursos y seminarios, sobre los temas de derechos humanos que deban ser materia de armonización. (SEGOB, SRE)

• 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.

---

[148] Artículo 28 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

[149] Ver cuadro "Acciones pendientes de México en el sistema internacional de protección a los derechos humanos", Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México, p.1 y 2.

• Difundir los temas de la agenda de armonización de la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos en las entidades federativas. (CPGMDH)

3.2.4. Línea Estratégica.

Impulsar el cumplimiento a 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 las entidades federativas y los Poderes de la Unión.

Justificación

El cumplimiento de las sentencias no es sólo una obligación del Ejecutivo, sino de todos los órganos del Estado. A partir de la Cláusula Federal, presente en casi todos los tratados internacionales de derechos humanos, un Estado no puede argumentar el incumplimiento de una disposición de un tratado por el incumplimiento de alguno de los otros Poderes u órdenes de gobierno.

A efecto de facilitar el cumplimiento de estas obligaciones, debe existir la legislación adecuada, que permita a los distintos órganos del Ejecutivo Federal y a las entidades federativas de la República cumplir directamente con las obligaciones que derivan de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de otros tribunales de la misma naturaleza.

El seguimiento a estos procedimientos es una de las herramientas más efectivas para garantizar que en el orden jurídico interno sean respetados y aplicados los estándares internacionales en materia de derechos humanos.

Por otra parte, es importante promover la atención de las recomendaciones de los órganos de vigilancia de derechos humanos entre las entidades federativas y los Poderes de la Unión, con el objeto de garantizar el respeto y protección de los derechos humanos en todo el territorio nacional.

Por último, cabe señalar que la difusión de criterios, observaciones generales y opiniones consultivas de los organismos internacionales en materia de derechos humanos, entre las autoridades locales y los Poderes de la Unión, contribuye a elevar los estándares de protección de los derechos humanos en el interior del país.

Líneas de Acción

• Impulsar proyectos de reformas legislativas a nivel federal y local que faciliten el cumplimiento de las sentencias y la atención a las recomendaciones de organismos de vigilancia de derechos humanos. (CPGMDH, SRE, SEGOB)

• Propiciar la interlocución y colaboración entre las autoridades, a efecto de buscar alternativas viables para atender las recomendaciones de organismos internacionales cuando se determinen violaciones a derechos humanos.

• Propiciar la celebración de convenios de colaboración para la capacitación de autoridades locales, tanto judiciales como administrativas.

• Difundir los criterios, observaciones generales y opiniones consultivas de los organismos internacionales entre las Entidades federativas y los Poderes de la Unión.

• Fortalecer la regulación administrativa relativa al cumplimiento de las indemnizaciones decretadas por los organismos competentes.

OBJETIVO ESPECIFICO 3.3. Fomentar la inclusión de la perspectiva de derechos humanos en la política exterior mexicana.

3.3.1. Línea Estratégica

Consolidar la protección de los derechos humanos como un principio rector de la política exterior del Estado mexicano.

3.3.2. Línea Estratégica

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.

3.3.3. Línea Estratégica

Fomentar la cooperación con otros países u organismos internacionales en materia de derechos humanos.

3.3.1. Línea Estratégica

Consolidar la protección de los derechos humanos como un principio rector de la política exterior del Estado mexicano.

Justificación

En congruencia con la política que el Gobierno de México ha desarrollado durante los últimos años introduciendo en el ámbito interno los estándares más altos de protección a los derechos humanos se busca, en el ámbito internacional, consolidar la protección de los derechos humanos como un eje rector de nuestra política exterior.

Durante la presente administración, la actuación del Gobierno de México se ha realizado dentro de un marco de estricto respeto por los derechos humanos. Uno de los ejemplos más tangibles de este esfuerzo ocurrió en diciembre de 2001, cuando el Senado de la República ratificó trece instrumentos que el Presidente Vicente Fox puso a su consideración.[150]

Otro ejemplo lo constituye la activa participación que la diplomacia mexicana ha mantenido en diversos foros de derechos humanos tales como la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

Si consideramos que uno de los planteamientos más importantes del presente Programa es el establecimiento de las bases de una política de Estado en materia de derechos humanos, no podemos obviar la importancia de mantener congruencia y correlación entre las acciones que se desarrollen en el interior del país y las que se promuevan en el extranjero.

Por ello, este tema debe ser considerado un elemento indispensable para sentar bases sólidas en la construcción de la nueva política de Estado en materia de derechos humanos.

Líneas 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.

3.3.2. Línea Estratégica

Ampliar la influencia de México en los foros multilaterales en derechos humanos para incidir en la agenda internacional y elevar los estándares de protección y respeto de los derechos humanos.

Justificación

El Gobierno de México considera que un pilar fundamental para asegurar la continuidad en el respeto, protección y promoción de los derechos humanos es la vinculación de nuestro país con los estándares internacionales en la materia, mediante la suscripción o adhesión a los principales instrumentos jurídicos internacionales. En consecuencia, ha determinado realizar todos los esfuerzos necesarios para concretar esta misión.

En este mismo sentido y en el marco de su política de fortalecimiento de los mecanismos internacionales de derechos humanos, México ha participado activamente en los diversos esfuerzos para elevar los estándares internacionales en la materia a través de la implementación de normas y estándares de protección en áreas que no se encuentran suficientemente reguladas, tal como la protección a los derechos de las personas con discapacidad, entre otras. Asimismo, la participación en los foros debe ser activa en todos los temas a fin de que los estándares de protección de estos sean más altos.

Líneas de acción

• Fortalecer los trabajos de la elaboración de una convención internacional amplia e integral para proteger y promover los derechos y la dignidad de las personas con discapacidad, con objeto de reflejar el acuerdo alcanzado en la Conferencia de Durban de 2001. (SRE)

• Promover que este instrumento aborde todos los derechos humanos internacionalmente reconocidos, asegurando la igualdad de oportunidades y la no discriminación para las personas con discapacidad. (SRE)

• Participar activamente en las negociaciones de nuevos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos. (SRE)

• Participar activamente en los foros multilaterales de derechos humanos. (SRE).

3.3.3. Línea Estratégica

Fomentar la cooperación con otros países u organismos internacionales en materia de derechos humanos.

Justificación

El Gobierno de México debe promover la cooperación con otros países y fomentar el intercambio de experiencias con otros países y de la comunidad internacional en apoyo de las actividades que se llevan a cabo en el plano nacional, para asegurar la vigencia y observancia de los derechos humanos.

Líneas de acción

• Mantener una estrecha relación con las oficinas internacionales que se han instalado en nuestro país a través de acuerdos de cooperación, como son la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y con la Comisión Europea. (SRE, SEGOB)

• Fomentar que todas las agencias y órganos del Sistema de las Naciones Unidas incorporen el tema de los derechos humanos y se constituya como tema de carácter transversal.

• Fomentar la promoción y protección de los derechos humanos mediante el intercambio de experiencias con otros Estados tanto a nivel bilateral como multilateral. (SRE)

[150] Entre los que se encuentran: la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas; la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad; y el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Participación de Niños en Conflictos Armados. Además de éstos, deseo destacar que fueron ratificados el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Se depositaron a la vez las declaraciones de aceptación de la competencia del Comité contra la Tortura y del Comité contra la Discriminación Racial.

OBJETIVO GENERAL 4. PROMOVER LA PARTICIPACION CORRESPONSABLE DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA CONSTRUCCION DE UNA POLITICA DE ESTADO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.

OBJETIVO ESPECIFICO. 4.1. Fortalecer los mecanismos de participación de la sociedad civil en la elaboración, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas.

4.1.1. Línea Estratégica

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.

4.1.2 Línea Estratégica

Ampliar los mecanismos de interlocución entre la sociedad civil y el gobierno Federal con el fin de fortalecer la política de Estado en materia de derechos humanos.

4.1.3 Línea Estratégica

Trabajar con las dependencias encargadas de vigilar el cumplimiento y ejecución de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil y con las propias organizaciones, con el fin de asegurar bajo ese marco jurídico una constante cooperación y entendimiento en acciones que favorezcan la protección, promoción y respeto de los derechos humanos.

4.1.4 Línea Estratégica

Promover la participación de la Sociedad Civil en el diseño, evaluación y seguimiento de indicadores en derechos humanos.

4.1.5 Línea Estratégica

Coadyuvar y fortalecer la relación con las personas y organizaciones de la sociedad civil dedicadas a la promoción y defensa de los derechos humanos.

4.1.1. Línea Estratégica

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.

Justificación

Una democracia estable reside en el reconocimiento práctico de los derechos de todos los miembros de la sociedad. Esto no se logra sólo con el buen funcionamiento de las instituciones del Estado. El reto de la gobernabilidad democrática es lograr la articulación entre actores políticos, servidores públicos y la extensa variedad de agentes sociales para resolver los problemas fundamentales que enfrentan los ciudadanos.

De acuerdo con el Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México, la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos *"puede contribuir al reconocimiento de las y los defensores de los derechos humanos y constituye un espacio idóneo para escuchar y considerar las propuestas de las organizaciones de la sociedad civil"*[151].

Ello debe fundamentarse en la Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos.[152]

No puede haber una política de Estado en derechos humanos, que no se construya desde el diálogo participativo con la sociedad civil. Esta convicción parte de la relación que se da entre democracia, participación social y derechos humanos.

La democracia, en sus diferentes etapas, reclama de una manera creciente la participación social. Se apoya en ella como una de sus más nítidas manifestaciones y trabaja para que la misma goce de todas las garantías de efectividad y transparencia.

Para México, el diálogo con la sociedad civil se inserta hoy en el delicado proceso de consolidación democrática, y constituye desde el ánimo de Gobierno un factor de estabilidad y de gobernabilidad, al mismo tiempo que de desarrollo y legitimidad.

Hoy, su participación es el centro del escenario, se realiza no sólo como obligación de los Estados y como respeto a un derecho básico de todo ser humano, sino como una exigencia ética del actuar gubernamental y como requisito de eficacia en la implementación de las estrategias de desarrollo.

Por tal motivo, la creación de la actual Comisión es muestra del compromiso gubernamental por garantizar la participación de la sociedad civil en la construcción de políticas públicas en materia de derechos humanos. De hecho, es la única instancia en su tipo, en la cual se fomenta la participación de las organizaciones y mantiene una invitación abierta a la colaboración de las mismas.

---

[151] Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México, p. 5.
[152] Resolución aprobada por la Asamblea General 53/144, ONU.

Actualmente y a casi dos años de trabajo durante esta nueva etapa, la Comisión ha ido creciendo no sólo en número de instancias creadas en el interior de la misma, sino en el fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil, y en la creación de una cultura de promoción y respeto de los derechos humanos en el interior de la Administración Pública Federal.

Por este motivo, resulta necesario definir la realidad más profunda de la participación social. Se ha la corresponsabilidad, cogestión, coparticipación, dejando atrás los tiempos donde la participación se reducía a una mera consulta *a posteriori*, formal y plebiscitaria. Entender los nuevos tiempos lleva a asumir el entrelazamiento de la gestión gubernamental y la acción social, principal actividad desarrollada día a día en las instancias que conforman el mecanismo de la Comisión.

Por lo anterior, en la revisión del Acuerdo de Creación de la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos, es necesario mantener un proceso transparente y democrático con la propia sociedad civil.

Hoy en día, la participación social está en el centro del escenario, no sólo como obligación moral de los Estados y como derecho básico de todo ser humano integrado en una colectividad, sino como una necesidad de legitimación política y como requisito de eficacia en la implementación de estrategias de desarrollo.

La construcción de políticas públicas con orientación en derechos humanos tiene su fundamento en la legitimidad universal que la doctrina de los derechos humanos ha alcanzado.

Las políticas públicas y las instituciones que las administran deben estar imbuidas de normas y valores propios de los derechos humanos, que al estar sustentados en valores de alcance universal y reforzados por obligaciones jurídicas, dan un marco normativo adecuado para la formulación de dichas políticas.

La participación de la sociedad civil tiene que ver con los derechos de asociación, reunión, expresión y acceso a la información. El marco normativo de los derechos humanos supone la inclusión en las estrategias públicas de principios como la responsabilidad, la igualdad, la no discriminación, el otorgamiento de poder a los desposeídos y la realización gradual y progresiva.

Líneas de Acción

• Propiciar la presencia de un mayor número de organizaciones de la sociedad civil en la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos. (SEGOB/ SEDESOL)

• Crear un sistema de enlaces a nivel nacional de la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos con los Organismos Públicos de Derechos Humanos y con los organismos de la sociedad civil en cada Entidad Federativa. (SEGOB)

• Definir los mecanismos de toma de decisiones y de seguimiento a las mismas en lo que se refiere a la participación de la sociedad civil. (SEGOB)

• Diseñar un mecanismo eficaz para la difusión de la página web de la Comisión. (SEGOB)

• Generar un mecanismo de recepción de comentarios, opiniones y sugerencias sobre temas de derechos humanos de competencia de la Comisión, a través de la página web. (SEGOB)

• 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. (SEGOB, SRE)

• Propiciar la presencia de un mayor número de organizaciones de la sociedad civil en la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos. (SEGOB/ SEDESOL)

• Crear un sistema de enlaces a nivel nacional de la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos con los Organismos Públicos de Derechos Humanos y con los organismos de la sociedad civil en todas las entidades federativas. (SEGOB)

• Definir los mecanismos de toma de decisiones y de seguimiento a las mismas en lo que se refiere a la participación de la sociedad civil. (SEGOB)

• 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. (SEGOB, SRE)

4.1.2 Línea Estratégica

Ampliar los mecanismos de interlocución entre la sociedad civil y el gobierno Federal con el fin de fortalecer la política de Estado en materia de derechos humanos.

Justificación

Un gobierno democrático tiene el deber y la responsabilidad de acercarse a la población para escuchar y así determinar sus políticas en materia de derechos humanos. La participación social es uno de los ejes rectores de la política gubernamental en esta materia. Efectivamente, en la conciencia del Gobierno y en la de las organizaciones de la sociedad civil existe la convicción compartida de que no puede haber una política de Estado en derechos humanos que no se construya sobre el diálogo participativo con la sociedad civil.

Esta convicción parte de la relación que se da entre democracia, participación social y derechos humanos. La democracia, en sus diferentes etapas, reclama de manera creciente la participación social, se apoya en

ella como en una de sus más diáfanas manifestaciones y trabaja para que la misma goce de todas las garantías de efectividad y transparencia. Para México, el diálogo con la sociedad civil se inserta hoy en el delicado proceso de consolidación democrática, y constituye, desde el ánimo del gobierno, un factor de estabilidad y de gobernabilidad, al mismo tiempo que de desarrollo y legitimidad.

Hoy, su participación en el centro del escenario, se realiza no sólo como obligación de los Estados y como respeto a un derecho básico de todo ser humano, sino como exigencia ética del actuar gubernamental y como requisito de eficacia en la implementación de las estrategias de desarrollo.

Sin embargo, la participación social como derecho innato de todo ser humano para participar en las cuestiones públicas, tiene diferentes tonos e intensidades en el conjunto de la estructura democrática. La participación social importa de especial manera cuando de lo que se trata es de definir las acciones para proteger los derechos de los ciudadanos. Las razones saltan a la vista, pero si cupiera mencionar alguna sería, la de que la participación es precisamente un primer derecho.

El diálogo con la sociedad civil, por tanto, es para el Gobierno Federal un reto de nuestro sistema democrático y una herramienta de construcción de la política de derechos humanos.

Conforme a esta trilogía: derechos humanos, sociedad civil y democracia, avanzará el diálogo entre actores sociales, a fin de encontrar fórmulas que permitan traducir los principios del diálogo, a los que todos nos adherimos, en mecanismos efectivos y satisfactorios.

El diálogo entre gobierno y sociedad, entre autoridad y pueblo, no es algo que surja por generación espontánea; al contrario, es una tierra para conquistar, una meta por alcanzar y un valor que proteger. En este sentido, el análisis, la reflexión, el mismo diálogo sobre el diálogo, se convierte en un medio necesario, y en este contexto hemos de entender que se trata de un objetivo en el que debemos siempre avanzar y cuidar que lo ganado no se pierda. La interlocución entre sociedad civil y gobierno debe trascender a personas y circunstancias. Nuestra tarea es institucionalizar, dar forma y estructura definitiva a este afán.

Esta tarea implicará abordar el tema en su doble dimensión: partiendo de los principios de la interlocución para llegar al diseño de los mecanismos; entre ambos debe haber la correcta correlación, y en los mecanismos deben quedar expresados los principios.

Al tratar de definir la realidad más profunda de la participación social, se han buscado términos como el de corresponsabilidad, cogestión, coparticipación, dejando atrás los tiempos donde la participación se reducía a una mera consulta, a una participación *a posteriori, formal y plebiscitaria.* Entender los nuevos tiempos nos lleva a asumir el entrelazamiento de la gestión gubernamental con la acción social.

Una correcta interpretación de la coparticipación sociedad civil-gobierno, no lleva a confundir responsabilidades, ni a soslayar las tareas que a cada parte corresponden. La responsabilidad es bilateral y compartida; sólo bajo esta base fundamental de reciprocidad se puede cimentar una sana relación entre organizaciones y dependencias.

En nuestro país, este movimiento ha sido igualmente patente. Hoy, en México la sociedad civil es un actor protagonista de la vida nacional.

Estamos en el preciso momento de dar un paso importante en la consolidación de la política de participación social particularmente en materia de derechos humanos. Esta tarea debe ser también de corresponsabilidad. En ella el gobierno debe asumir la suya de conducir sus políticas favoreciendo y asegurando una permanente participación de la sociedad civil, y las organizaciones deben asumir la suya propia, de contribuir constructivamente el diseño e implementación de las acciones gubernamentales.

La mayor participación de las organizaciones no implica para el Gobierno Federal una renuncia a su responsabilidad legal y moral de ser el eje del desarrollo nacional. Por ello, el Gobierno Federal no concibe a la sociedad civil como sustituto al cumplimiento de sus responsabilidades y obligaciones, sino como socio solidario.

Líneas de Acción

• Fomentar la participación plural de los organismos de la sociedad civil de toda la República con el Gobierno (SEGOB, SEDESOL)

• Utilizar aquellos espacios formales de interlocución que algunas dependencias tienen desarrollados con el fin de insertar la perspectiva de derechos humanos y fomentar lazos de cooperación con las subcomisiones de la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos. (SEMARNAT, INAMI)

• Asegurar el intercambio de información con instancias internacionales con el fin de colaborar con las mismas. (SEGOB, SRE)

4.1.3 Línea Estratégica

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.

Justificación

El Gobierno Federal ve a las organizaciones de la sociedad civil como unas aliadas para impulsar los cambios que el país necesita. Se busca fortalecer a una sociedad civil con la que el Gobierno ha mantenido

una relación cercana y constructiva, claramente respetuosa de su autonomía, sus identidades y por supuesto, sus invaluables contribuciones. La sociedad civil ha contado en esta administración con espacios inéditos para hacerse escuchar, para participar e influir en la esfera de lo público.

Esta Ley establece las bases de un nuevo pacto entre el gobierno y la sociedad civil, un nuevo pacto donde se formaliza al fin, y amplia la incorporación del nuevo poder ciudadano a las políticas de Estado. Esta Ley se sustenta en la transparencia, al establecer con claridad un marco de derechos y obligaciones al que deberían sujetarse tanto las organizaciones civiles, como el propio gobierno. Esta Ley obliga a la rendición de cuentas y de lo que hacen conjuntamente sociedad civil y gobierno y trae una nueva e importante institucionalidad al integrar la Comisión de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil.

A continuación se expone un recuadro informativo con las principales características de la citada Ley.

LEY FEDERAL DE FOMENTO A LAS ACTIVIDADES REALIZADAS POR LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

La Ley, como su nombre lo indica, tiene como objetivos impulsar o fomentar todas las actividades que desempeñen las Organizaciones de la Sociedad Civil; asimismo, establece los derechos y obligaciones a los cuales las OSC están sujetas, todo ello con la finalidad de favorecer la coordinación entre las dependencias y entidades del Gobierno Federal y las OSC beneficiarias, en lo relativo a todas las actividades en las que se permita su participación.

Una OSC nacional o extranjera podrá gozar de los apoyos y estímulos a los que la ley se refiere, siempre y cuando, estando legalmente constituida, realice alguna o algunas actividades a las que se refiere el artículo 5 de la ley, y no tenga fines de lucro ni de proselitismo partidista, político-electoral o religioso.

En cuanto a las OSC internacionales, se permite su participación siempre que cumplan con lo anterior; además de que sus órganos de administración o representación estén integrados en su mayoría por personas mexicanas, se inscriban en el registro y señalen un domicilio en el territorio nacional.

Las actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil que son objeto de fomento están reglamentadas en el artículo 5 de la mencionada Ley, y entre ellas se pueden destacar las siguientes: a) Apoyo para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas; b) Promoción de la equidad de género; c) Aportación de servicios para la atención a grupos sociales con capacidades diferentes; d) Apoyo en la defensa y promoción de los derechos humanos; entre otras.

Las OSC tienen una serie de derechos como son: recibir apoyos, estímulos, incentivos fiscales y coadyuvar con las autoridades competentes en las actividades a las que se refiere el artículo 5. De la misma manera están sujetas a una serie de obligaciones como son: llevar una contabilidad; proporcionar información sobre ésta, sus programas y actividades, y presentar un informe anual, entre otras.

Es derecho y obligación de las OSC inscribirse en un Registro para poder ser sujetos a los beneficios de la mencionada Ley de Federal de Fomento de las OSC.

El Poder Ejecutivo constituirá una Comisión de Fomento de las Actividades de las OSC, la cual estará integrada por un representante de al menos la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Relaciones Exteriores. Esta comisión, junto con las dependencias, publicarán un informe anual de las acciones de fomento y estímulos otorgados a favor de organizaciones de la sociedad civil que se acojan a la mencionada Ley.

Cuando alguna OSC constituya una infracción a la Ley Federal de Fomento a las actividades de las OSC, estará sujeta a una serie de infracciones y sanciones como son el apercibimiento, multa, suspensión y cancelación definitiva de su inscripción en el Registro.

Líneas de Acción por dependencia

• Realizar actividades de capacitación en conjunción, con las autoridades responsables de esta Ley, para asegurar el conocimiento de dicho instrumento jurídico en el Distrito Federal y en las entidades federativas. (SEDESOL)

• Fortalecer los mecanismos de la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos en el marco de la Ley (SEDESOL, SEGOB)

• Hacer intercambios internacionales o establecer programas de cooperación con organismos internacionales o con países que hayan tenido experiencia en este campo para enriquecer los trabajos que se realicen en este sentido. (SRE, SEGOB, SEDESOL)

• Apoyar proyectos de difusión de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad con el fin de promover la participación de las mismas en el diseño, implementación, instrumentación y evaluación de las políticas públicas. (SEDESOL)

4.1.4 Línea Estratégica

Promover la participación de la Sociedad Civil en el diseño, evaluación y seguimiento de indicadores en derechos humanos.

Justificación

La elaboración de indicadores en derechos humanos es todavía un campo del conocimiento con poco grado de desarrollo, consolidación y aceptación. Suele ser polémico definir las prioridades respecto de qué medir y más aún, cómo medirlo, especialmente cuando se refiere procesos sociales como son el respeto, protección y promoción de los derechos humanos.

Dentro del Programa Nacional de Derechos Humanos, se cuenta con una metodología para elaborar indicadores y con indicadores generales que orientarán las primeras evoluciones del funcionamiento y viabilidad del mismo.

El desarrollo de éstos se encuentra dentro del capítulo titulado '¿Cómo vamos a medirlo?'.

La participación de OSC en la elaboración de la metodología y de los indicadores fue un eje fundamental para su buen funcionamiento. El objetivo del Programa es asegurar la participación social oportuna, activa y democrática durante el seguimiento y evaluación del Programa a través de los indicadores.

La sociedad civil, como garante de la continuidad en una política de Estado en materia de derechos humanos, debe ser pro-activa en la definición tanto de las prioridades como de los instrumentos más idóneos de la medición; más aún, cuando su propia participación es por definición uno de los indicadores básicos de cualquier política con orientación en derechos humanos.

En el marco del Programa, los indicadores son herramientas esenciales para evaluar la validez de las acciones dentro del Programa. Asimismo, se contemplan como mecanismo de evaluación, el cual requerirá, indispensablemente, de una renovación continua. La sociedad civil, junto con las autoridades correspondientes, deberá participar en el Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa. Este mecanismo, dentro de su agenda de trabajo, incluirá la evaluación y eficacia de los indicadores. Será a través de este mecanismo como se irán desarrollando indicadores más específicos dentro del Programa.

Por último, es importante resaltar que la participación social dentro de este proceso de evaluación es importante debido al papel relevante que desempeña para asegurar cierta continuidad dentro de los trabajos del Programa.

Líneas de Acción

• Determinar, junto con las organizaciones de la sociedad civil, el mecanismo para evaluar los indicadores del Programa Nacional de Derechos Humanos.

• Realizar actividades de capacitación en relación con el diseño y ejecución de indicadores.

• Promover que en las entidades federativas se elaboren indicadores en materia de derechos humanos y que para esta elaboración se consulte a las organizaciones civiles locales

4.1.5 Línea Estratégica

Coadyuvar y fortalecer la relación con las personas y organizaciones de la sociedad civil dedicadas a la promoción y defensa de los derechos humanos.

Justificación

En un régimen democrático como el mexicano, los hechos de hostigamiento hacia defensores y defensoras de derechos humanos no deben ser tolerados.

El Gobierno reafirma su compromiso y reconocimiento a las organizaciones civiles y sociales cuya labor ha contribuido a que el respeto a los derechos humanos sea una condición y requisito esencial del Estado democrático de derecho.

Asimismo, es preciso reconocer la importancia del papel que tiene la vigilancia independiente que ejerce la sociedad civil sobre los actos de gobierno, ya que es una contribución importante para garantizar que el gobierno cumpla cabalmente con sus compromisos en materia de protección y promoción de los derechos humanos.

De lo anterior claramente se desprende que el Gobierno federal debe tener como prioridad la creación de una política de protección y defensa de los derechos humanos, colocando a esta materia en primer lugar de importancia respecto de las actuaciones de las autoridades.

Por lo que respecta a la política del Gobierno de México con relación a las personas que se dedican a la promoción y defensa de los derechos humanos, el trabajo debe encaminarse a favorecer y facilitar su labor, por lo que se debe avocar a establecer las líneas de comunicación adecuada para la atención de sus legítimas demandas.

A pesar de existir cierta confusión sobre la definición de "defensores de derechos humanos", cabe señalar que la Asamblea General de las Naciones Unidas definió en su *Declaración Número 53/144, sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones, de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidas,* artículo 1 " Toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional (…). Por otra parte, el Secretario General de la ONU ha expresado que "los defensores de los derechos humanos son el núcleo del movimiento de los derechos humanos en todo el mundo (…) los defensores de los derechos humanos constituyen la base sobre la que se

apoyan las organizaciones y los mecanismos regionales e internacionales de derechos humanos, incluidos los de las Naciones Unidas para promover y proteger los derechos humanos".

Por lo anterior, y en aras de buscar el fortalecimiento del Estado de Derecho, resulta imperativo adoptar acciones firmes para asegurar el trabajo con dignidad y seguridad (es decir, asegurando sus libertades fundamentales, sin amenazas, hostigamientos e inseguridad) de aquellas personas que de manera colectiva o individual trabajan a favor de un estado en donde los derechos humanos sean respetados.

Para ello, una manera relevante de proteger a los defensores de los derechos humanos es luchar contra la impunidad respecto de las amenazas, los ataques y los actos de intimidación de los cuales pueden llegar a ser víctimas. Asimismo, es necesario, desde el Gobierno Federal, apoyar las actividades de los defensores y defensoras de derechos humanos relacionadas tanto con derechos cívicos y políticos, como con derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

Para ello, es preciso adoptar medidas integrales que no sólo apunten al trabajo con las dependencias gubernamentales sino con los tres órdenes de gobierno, sociedad civil, con el sistema judicial, y claro está, con la mejora de las condiciones básicas para garantizar una democracia eficaz y una vida digna para toda la ciudadanía.

Líneas de acción

• Fomentar, en el marco del Programa, el establecimiento de mecanismos de diálogo en el marco de la CPGMDH con los defensores de derechos humanos. (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. (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. (SEGOB)

• Realizar una revisión y actualización del marco jurídico actual, a efecto de que en la instrumentación de las medidas de protección existan obligaciones y atribuciones explícitas para las autoridades involucradas en esta materia. (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. (SEGOB)

• Impulsar la creación del premio nacional a la defensoría de los derechos humanos, a efecto de promover la profesionalización de dicha labor. (SEGOB)

OBJETIVO ESPECIFICO. 4.2. Fortalecer las capacidades de autogestión de la sociedad civil organizada.

4.2.1 Línea Estratégica.

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.

4.2.2 Línea Estratégica.

Fomentar la capacitación de las organizaciones de la sociedad civil en materia de derechos humanos.

4.2.1 Línea Estratégica.

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.

Justificación

Es necesario tener el conocimiento preciso sobre el universo de organizaciones de la sociedad civil e identificar sus áreas de trabajo, con el fin de determinar, de manera puntual, qué derechos humanos están siendo atendidos, cuáles sólo son atendidos coyunturalmente y cuáles no lo están siendo. Este diagnóstico facilitará y orientará sobre las necesidades más apremiantes a las cuales se les tiene que dar respuesta por parte de Gobierno Federal o local, de acuerdo a sus respectivas competencias, así como por las organizaciones de la sociedad civil.

El diagnóstico será la plataforma para comenzar a ordenar el accionar de las distintas organizaciones en todo el territorio nacional y diagnóstico deberá crearse bajo un mecanismo que permita la constante renovación y actualización del mismo. De este ejercicio saldrá una clara radiografía sobre la atención por parte de la sociedad civil a ciertos derechos humanos. La elaboración de este diagnóstico deberá realizarse dentro de seno de la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos.

Líneas de Acción

• Elaborar diagnósticos que determinen las áreas de trabajo de las organizaciones de la sociedad civil con el fin de determinar sus fortalezas y áreas de oportunidades.

• Dar a conocer los resultados dentro de la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos.

• Crear un mecanismo para actualizar de manera constante el diagnóstico.

4.2.2 Línea Estratégica.

Fomentar la capacitación de las organizaciones de la sociedad civil en materia de derechos humanos.

Justificación

El Gobierno, como garante de la protección y promoción de los derechos humanos, tiene la responsabilidad de fomentar la preparación profesional de las organizaciones de la sociedad civil en esta materia. Lo anterior, en virtud de que robustecer las capacidades de participación responsable de la sociedad civil en la protección y promoción de los derechos humanos implica necesariamente apuntalar el desarrollo y fortalecer nuestra democracia.

Por ello, el Estado deberá contribuir a la profesionalización de las organizaciones de la sociedad civil y servidores públicos de los tres órdenes de gobierno vinculados a la protección y promoción de los derechos humanos mediante estrategias y programas de fortalecimiento institucional, capacitación y el empleo de nuevas tecnologías.

Este proceso de fortalecimiento social sin duda será uno de los pilares para la consolidación de una cultura de respeto a los derechos humanos en nuestro país.

Las distintas OSC y el Gobierno Federal, de manera conjunta, deberán determinar cuáles son las necesidades en materia de capacitación que el Estado, en su calidad de promotor de la participación ciudadana corresponsable, puede contribuir a satisfacer. Para optimizar esta participación se requiere potenciar las capacidades técnicas existentes en la sociedad en materia de gestión y evaluación de políticas públicas.

Esto responde, al mismo tiempo, al objetivo de la asociación estratégica para la gestión y seguimiento del Programa, así como para fomentar las tradiciones de cogestión de políticas públicas entre el Gobierno y la sociedad civil en México.

Líneas de Acción por Dependencia

• Apoyar proyectos de capacitación, información y difusión en materia de derechos humanos elaborados por organizaciones de la sociedad civil. (SEDESOL)

• Realizar una consulta sobre las necesidades materia de capacitación sobre derechos humanos. (SEDESOL, SEGOB)

• Facilitar espacios de capacitación permanentes en materia de derechos humanos para las organizaciones civiles. (SEDESOL, SEGOB)

• 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.

7. ¿COMO VAMOS A MEDIRLO?

7.1 Introducción

El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 establece la obligación de crear un sistema de seguimiento y control para la evaluación de los programas a cargo de la Administración Pública Federal.

Para tal efecto, se ha diseñado un mecanismo de evaluación y seguimiento el cual asegurará que el Programa Nacional de Derechos Humanos sea evaluado constantemente tanto por la sociedad civil como por las dependencias responsables e involucradas del Ejecutivo Federal.

El mecanismo de evaluación está conformado por un sistema de indicadores. El Programa contempla dos tipos de indicadores:

El primer grupo se refiere a los indicadores que están incluidos dentro del texto del Programa los cuales tienen como fin evaluar los objetivos específicos. A través de este grupo de indicadores se pretende sentar el precedente en la utilización y familiarización de los indicadores en materia de derechos humanos; es decir, es un firme primer paso hacia la incorporación plena de mecanismos de evaluación en materia de derechos humanos.

Asimismo, y en relación con los indicadores dentro del Programa, se pretende que el **Comité Coordinador de Seguimiento y Evaluación del PNDH** (cuyo funcionamiento se explica en un apartado posterior), sea la instancia encargada de analizar la eficacia de dichos indicadores, y de sugerir su modificación y perfeccionamiento; esto en aras de contar con un conjunto de indicadores dentro del Programa acorde con las necesidades, realidades y retos del país.

En el Comité Coordinador se contará con la participación de las dependencias, organismos públicos de derechos humanos, OCS y observadores de organismos internacionales de derechos humanos, e invitará a participar a los otros Poderes de la Unión y a las entidades federativas.

Por otro lado, el segundo grupo de indicadores serán elaborados bajo el marco de ejecución del Programa Nacional. Este grupo de indicadores hace referencia a la recomendación 31 del Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México, que señala la necesidad de *"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 grupo será responsable, asimismo, de elaborar el Indice Nacional de Cumplimiento de los Derechos Humanos en México, a niveles federal y estatal".

Será responsabilidad del Comité Coordinador de Seguimiento y Evaluación del PNDH y de su Secretaría Técnica hacer el diseño y funcionamiento de este órgano de expertos y verificar la viabilidad del proyecto en la realidad actual. Deberá ser a través de un mecanismo abierto, transparente y paulatino, como se conforme este mecanismo de evaluación.

Por otra parte, es necesario resaltar que la responsabilidad sobre la implementación efectiva y la obtención de resultados positivos dentro de las acciones del Programa corresponderán a cada una de las dependencias en el marco de sus facultades y atribuciones. También será responsabilidad de cada dependencia realizar las evaluaciones pertinentes de sus acciones y compromisos en materia de derechos humanos.

7.2 Indicadores

Los indicadores son herramientas de gran utilidad para reforzar el conocimiento de los fenómenos sociales complejos, ya que permiten simplificar, cuantificar y comunicar situaciones y tendencias en distintas áreas de la sociedad.

Los indicadores aportan información objetiva, desagregada y verificable sobre sectores y variables críticas en distintos contextos sociales e institucionales. Facilitan la descripción de los rasgos más importantes del objeto de estudio, permiten detectar tendencias, enriquecer el análisis y mejorar la toma de decisiones.

En el plano internacional aún está vigente el debate sobre la metodología más apropiada para la elaboración de indicadores en derechos humanos. Sin embargo, la presente Administración se ha inclinado por comenzar un trabajo constante en materia de indicadores. Una muestra de este objetivo es la incorporación en este Programa de la metodología que se seguirá con el fin de elaborar indicadores específicos los cuales serán diseñados por los distintos actores involucrados.

El caso particular de la evaluación de políticas públicas con perspectiva de derechos humanos en democracias en vías de desarrollo, requiere la construcción de indicadores que generen la información oportuna y necesaria con el fin realizar una evaluación pertinente. Como toda política pública, sus parámetros de medición tendrán diversas fuentes. Sin embargo, el reto es lograr que unas de esas fuentes sean los parámetros nacionales e internacionales de derechos humanos. Sólo asegurando esta perspectiva se podrá lograr una evaluación integral de las políticas públicas o programas gubernamentales.

Una adecuada combinación de los contenidos de la teoría de las políticas públicas y de la teoría de los indicadores desarrollados en las ciencias sociales, conforme a las metodologías elaboradas por organizaciones internacionales para medir resultados en distintos aspectos de la vigencia de los derechos humanos, nos deberá permitir crear metodologías para monitorear la toma de decisiones, su adecuación tanto a los objetivos generales y específicos como a las líneas estratégicas y su concreción en acciones y proyectos que garanticen la aplicación efectiva del PNDH.

Cabe mencionar que la elaboración de indicadores en derechos humanos no puede lograrse de manera inmediata. Será a través de un proceso de consulta y análisis que los indicadores se irán diseñando dentro del marco del PNDH. Será en este ámbito donde las dependencias del Ejecutivo Federal junto con la sociedad civil, bajo el asesoramiento profesional de agentes especializados en el tema, elaborarán indicadores que ayuden a un mejor análisis en el cumplimiento de los derechos humanos.

7.2.1 Metodología para la elaboración de indicadores generales del PNDH

A continuación se expone la metodología que fue trabajada y analizada durante la elaboración del PNDH. Se consideró necesario incluir la metodología en virtud de que evidencia la voluntad de medir el progreso en el cumplimiento de los derechos humanos. Cabe desatacar que la presente metodología deberá ser modificada conforme se avance en la discusión sobre los indicadores más apropiados.

En este momento en que la relación entre los ciudadanos y el gobierno está cambiando en México y en el mundo, la medición es, particularmente, un elemento fundamental para el seguimiento y evaluación de los Programas gubernamentales.

En la era de la información y del conocimiento, los ciudadanos son cada vez más participativos y demandan del gobierno transparencia y rendición de cuentas para asegurarse que los recursos públicos están siendo aplicados de manera eficiente y que los programas están arrojando los resultados que de ellos se esperan.

Para atender estas demandas, el Programa Nacional de Derechos Humanos plantea medir las estrategias diseñadas, de manera tal que permitan valorar los factores que expliquen los aciertos o desviaciones y en todo caso, readecuar, complementar o actualizar las estrategias requeridas en el futuro.

Por ello, el PNDH se ha desarrollado de manera flexible, con el objeto de adaptarlo y corregirlo, o bien de reforzar su desempeño cuando esto sea necesario.

Los indicadores se están convirtiendo rápidamente en una nueva generación de instrumentos informativos para medir la gestión pública. Un indicador cuantitativo se puede definir como un número que establece una relación entre dos o más datos significativos de dominios semejantes o diversos y que proporciona información sobre el estado en que se encuentra un sistema.

Los indicadores sirven fundamentalmente para tomar decisiones, en ese sentido, deben expresar las variables que los responsables del Programa y los organismos participantes en él acuerden.

En la administración pública, el seguimiento y evaluación de la acción gubernamental es un aspecto fundamental dentro del cual la planeación es resulta de primer orden. Por su parte, los indicadores de gestión siempre se desarrollan en el marco de un sistema de planeación y están asociados a una visión o a un objetivo.

Medir la gestión gubernamental requiere del desarrollo de un sistema de indicadores que de manera sintética y jerárquica dé cuenta de los avances del Programa. Esto significa que en el nivel estratégico del mismo se debe contar con un conjunto de indicadores asociados a los objetivos globales, en una proporción recomendable de tres indicadores por objetivo. Posteriormente, para los siguientes niveles de planeación deben existir otros conjuntos de indicadores en la misma proporción.

En la estructura del Programa Nacional de Derechos Humanos, en el primer nivel de planeación, sus objetivos estratégicos están asociados a *indicadores de impacto;* los cuales se refieren a los efectos en el mediano y largo plazo que pueden tener un conjunto de programas y acciones gubernamentales en la sociedad en su conjunto. Los indicadores de impacto del programa son desarrollados por el área que lo coordina y consensuados con los participantes.

En un segundo nivel de planeación al interior del PNDH (nivel táctico), los objetivos específicos corresponden a *indicadores de resultados*, los cuales hacen referencia a la interacción entre los resultados de la gestión institucional y el entorno social. Estos indicadores permiten analizar los efectos a nivel social que genera el programa. En la definición de estos indicadores participan los mismos actores que en el nivel previo.

El tercer nivel de planeación del PNDH corresponde a los Programas de Trabajo Anual de las instituciones participantes, los indicadores asociados a los objetivos de este nivel de operación generalmente son de producto o de proceso.

Los *indicadores de producto* se refieren a los bienes y servicios que generan las actividades del programa institucional. Es decir, expresan los efectos directos e inmediatos del proceso productivo. Los *indicadores de proceso*, por su parte, están relacionados con la ejecución de actividades, tareas, los recursos y el presupuesto. Este tipo de indicadores describe la intensidad o la productividad de los recursos utilizados así como el esfuerzo administrativo aplicado a los insumos y el funcionamiento de la organización.

Los indicadores asociados a los objetivos operativos son elaborados por las instituciones encargadas de ejecutar las estrategias definidas en el Programa.

Para la elaboración de un indicador, se debe partir del análisis del objetivo al que corresponderá así como de su ubicación en la jerarquización de objetivos del Programa. Posteriormente se define la dimensión del objetivo que se desea medir; por ejemplo, la cobertura, calidad, eficiencia o alineación de recursos, entre otras dimensiones.

El análisis del objetivo se realiza, naturalmente, bajo el marco teórico a partir del cual se aborda el tema de los derechos humanos. El conocimiento cada vez más profundo de este marco por todos los participantes en el programa, permitirá desarrollar progresivamente indicadores que expresen con mayor validez, precisión y claridad los aspectos a medir.

La construcción del sistema de indicadores se realiza de manera colectiva entre quienes serán responsables de las acciones medibles, los responsables de medirlas y aquellos que aportarán la información necesaria para la medición. El consenso entre estos actores es esencial para que los indicadores midan efectivamente lo que tienen que medir.

La metodología que se utilizará para la elaboración de los indicadores se fundamenta en la construcción de un árbol de componentes y factores críticos de éxito.

Los componentes críticos de éxito identifican los resultados clave que se deben alcanzar para decir que el objetivo se cumplió con éxito. Por su parte, los factores críticos de éxito muestran las acciones clave que se tienen que realizar para el logro exitoso del objetivo.

Expresar adecuadamente el resultado clave para el logro de un objetivo puede constituir la base del proceso para la definición de indicadores. Este resultado clave sintetiza una relación entre diversas variables que explican una categoría de análisis en el marco teórico de soporte. Su expresión precisa y afortunada da lugar directamente al nombre del indicador.

A partir de la identificación de los componentes críticos de éxito se puede inferir el tipo de algoritmo que describa de la manera más precisa la relación entre las variables participantes, es decir el algoritmo del indicador.

Una vez que se tiene una propuesta de indicadores se revisan las fuentes para conocer la disponibilidad y calidad de la información. Es común que los indicadores perfectos no existan, ya sea porque no se disponga de la información para su construcción, o bien razones de otra índole. En ese caso, se construirán indicadores sencillos con la información disponible que pueda decir algo con sentido sobre el estado del programa.

De lo anterior se deriva que un sistema de indicadores debe diseñarse bajo un amplio horizonte imaginativo, pero se construye de manera gradual desarrollando la capacidad estadística de las instituciones, la cual permite derivar datos de los procesos cotidianos de trabajo e irlos convirtiendo en insumos adecuados para la construcción de los indicadores ideales.

El sistema de indicadores debe atender articuladamente dos subsistemas. El primero (interno) se mueve en el tránsito de insumos a productos y toca más a los niveles operacionales. El segundo, de carácter estratégico, se preocupa por la generación de efectos en el entorno.

Para generar de manera continua la información que alimentará a los indicadores, las instituciones deben desarrollar sistemas de información, basados fundamentalmente en registros administrativos. Estos sistemas de información son el cimiento de los sistemas de indicadores más sólidos.

En síntesis, el sistema de indicadores que permitirá dar seguimiento y evaluar periódicamente al Programa Nacional de Derechos Humanos se integra a partir de los indicadores más sencillos, que se refieren a la operación y productos de la gestión de las entidades participantes, y gradualmente se fortalece con indicadores más complejos, los cuales miden los productos e impactos del Programa. Para el diseño y construcción del sistema de indicadores relevantes, claros y objetivos para el Programa, se utilizará una metodología de probada utilidad y técnicas sólidas que admitan la participación de los actores involucrados, proveyendo transparencia en la construcción de los mismos, y que permitan que los indicadores reflejen fielmente el aspecto de la realidad que se quiere medir, controlar o evaluar.

7.3 Mecanismos de seguimiento y evaluación

El propósito del Programa Nacional es generar un proceso estratégico y de largo plazo para el fortalecimiento de una política de Estado de los derechos humanos asumida plenamente por la sociedad civil y los distintos órganos del Estado mexicano.

El Programa representa un importante avance en materia de promoción y respeto de los derechos humanos en el país, el cual tendrá que enriquecerse de manera permanente reafirmando la voluntad política de las distintas instancias de gobierno y el trabajo responsable de las organizaciones civiles y sociales participantes, así como a través de la evaluación y seguimiento de los logros y retos que el mismo Programa presente. Uno de los principales retos es la construcción y fortalecimiento de capacidades tanto en las y los servidores como en las organizaciones sociales y civiles que no cuentan con las capacidades necesarias para participar de manera plena. Este reto deberá ser tratado desde en sus diferentes planos ya que la sociedad civil tiene la responsabilidad de ser representativa de sectores sociales y situaciones geográficas, y para lograr esto se tiene que fortalecer las capacidades de diversas organizaciones en el país.

A continuación se plantea la creación del Comité Coordinador de Seguimiento y Evaluación del Programa Nacional de Derechos Humanos, instancia encargada, por mandato del Pleno de la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos, de dar seguimiento y hacer la evaluación del Programa Nacional. El papel de dicho Comité Coordinador es de suma importancia para el éxito y continuidad del Programa Nacional de Derechos Humanos. Dentro de su agenda tendrá responsabilidades centrales como el desarrollo de importantes temas, como son los indicadores, sus reglas claras de operación y lograr la participación de organizaciones civiles de toda la República, así como alentar la participación de las Entidades federativas y los Poderes de la Unión.

La composición de este Comité debe de ser plural y representativa. Es necesario que se convierta en un espacio de diálogo entre gobierno y sociedad civil. Su accionar debe fundarse en reglas claras y de manera transparente atendiendo a la naturaleza jurídica de la Comisión de Política Gubernamental en materia de Derechos Humanos. Es necesario mencionar que el diseño de este Comité fue fruto de un diálogo constructivo entre autoridades y organizaciones civiles especializadas en derechos humanos.

I. NOMBRE DEL MECANISMO:

Comité Coordinador de Seguimiento y Evaluación del Programa Nacional de Derechos Humanos.

II. OBJETIVO GENERAL:

Coordinar el seguimiento, evaluación y difusión del Programa Nacional de Derechos Humanos.

III. MANDATO DEL COMITE

Monitoreo y Evaluación: revisión amplia y constante del cumplimiento a través de los criterios e indicadores que se definan para tal efecto. Para llevar a cabo esta tarea, se solicitará a la Secretaría Técnica de la Comisión informes periódicos de las dependencias públicas sobre los avances en la implementación del programa.

• Proponer al Pleno de la CPGMDH ajustes al Programa, considerando los resultados de la evaluación que arrojen los informes de las subcomisiones, dependencias públicas y organismos nacionales e internacionales y organizaciones de la sociedad civil.

• Asesoría y capacitación a las dependencias para traducir en su mandato los contenidos del Programa y en la elaboración de los programas anuales que les corresponden.

• Promover la participación y coordinación de las entidades federativas y gobiernos locales mediante convenios.

• Dar seguimiento a la participación y coordinación de los poderes legislativo y judicial.

• Promover la participación social mediante procesos de información, comunicación, construcción de capacidades etc., y diversos mecanismos de consulta y diálogo con las organizaciones de la sociedad civil.

• Difundir el Programa Nacional de Derechos Humanos.

• Elaborar un informe público semestral de actividades del Comité y de los avances del Programa.

• Crear instrumentos que permitan la evaluación del Programa.

• Definir su agenda y lineamientos de trabajo, así como crear las instancias para desahogar su agenda.

IV. INTEGRACION DEL COMITE

Integrado por veinte miembros, con representación paritaria (50%-50%) entre instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil. Las personas que asistan deberán tener Representación institucional y calificada.

• Representación de las Secretarías de Estado (7) con mayor incidencia y vínculo respecto al PNDH.

• Organizaciones de la Sociedad Civil: (6) se propone que las organizaciones definan su representatividad en este proceso considerando la presencia de las regiones; de los temas fundamentales; del conocimiento y capacidad necesaria para responder a las tareas que se requieren para el cumplimiento del mandato del Comité. Particularmente se recomendó que integrara una representación del Comité de Enlace para garantizar el aporte de su experiencia y la continuidad en la visión del proceso. Las organizaciones definirán el procedimiento adecuado para resolver esta cuestión.

• Un especialista o institución académica (1).

• Representación de los organismos públicos para la defensa de los derechos humanos: CNDH (1) y Federación de OPDH (1).

• Representación de gobiernos locales (1)

• Invitación como miembros a representantes del Poder Judicial (1) y Poder Legislativo (2) (ambas cámaras) (de preferencia los presidentes de las comisiones de DH).

• Invitación como observador al Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

VI. TOMA DE DECISIONES EN EL COMITE

Conforme al marco jurídico de la Comisión de política gubernamental en materia de derechos humanos, se privilegiará el consenso como método para la toma de decisiones y la votación se utilizará de forma extraordinaria.

VII. CONDICIONES PARA SU VIABILIDAD

Asignación de los recursos necesarios para el cumplimiento de sus tareas.