

Comité Coordinador de Seguimiento y Evaluación
Programa Nacional de Derechos Humanos

Primer Informe de Evaluación del
Programa Nacional de Derechos Humanos

México, a 23 de octubre de 2006

Índice General

Índice General **Presentación** **Agradecimientos**

I. Introducción

- I.i. Antecedentes**
- I.ii. Recomendaciones Generales**

II. Evaluación

II.i. Evaluación General sobre el Proceso de Elaboración del PNDH

- a. Marco Jurídico
- b. Participación de la Sociedad Civil
- c. Acciones del PNDH
- d. Recomendaciones del Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México
- e. Estructura del PNDH
- f. Estrategia de Difusión

II.ii. Objetivo General 1 - Política de Estado en Materia de Derechos Humanos

Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos

Elaboración de un Compendio de Ordenamientos Jurídicos en Materia de Derechos Humanos

Reformas Constitucionales y Legislativas en Materia de Seguridad y Justicia para Fortalecer la Protección de los Derechos Humanos

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

Prevención del Delito con Perspectiva de Derechos Humanos

Atención Integral de los Derechos Humanos de las Personas Víctimas del Delito

Reparación Integral del Daño

Prevención y Combate de la Tortura y otros Tratos Crueles, Inhumanos y Degradantes

Protección de los Derechos Humanos de las Personas Privadas de la Libertad durante la Ejecución de su Sentencia

Planeación con Perspectiva de Derechos Humanos

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

Presupuesto de Egresos de la Federación

Certificación de Servidores Públicos Federales en Materia de Derechos Humanos

Derecho a la Vida

Abolición de la Pena de Muerte

Derecho a la Libertad y Seguridad Personales

Verdad, Justicia y Reparación

Libertad de Pensamiento, Conciencia y Religión

Libertad de Pensamiento y Expresión

Derecho al Acceso a la Información

Derechos Políticos

Derecho a un Nivel de Vida Adecuado

Derechos Humanos Laborales

Derecho a Disfrutar del Nivel más Alto de Salud Física, Mental y Social

Salud Mental

Derecho a la Vivienda

Derecho a la Alimentación

Derecho a la Educación

Prevención y Manejo de Riesgos

Política Cultural con Perspectiva de Derechos Humanos

Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable

No discriminación

Derechos Humanos de las Mujeres

Derechos de los Pueblos Indígenas

Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes

Protección de la Población Migrante

Protección a los Refugiados

Protección a Desplazados Internos

Trata de Personas

Personas Adultas Mayores

Personas con Discapacidad

Personas que Viven con VIH/SIDA

Decreto de Áreas de Derechos Humanos

Coordinación General de Derechos Humanos

Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos

Convenio Marco de Colaboración con las Entidades Federativas

Colaboración con el Poder Judicial

Colaboración con la Comisión Nacional para los Derechos Humanos

II.iii. Objetivo General 2 – Cultura de Derechos Humanos

Difundir entre toda la Población, los Derechos Humanos y sus Mecanismos de Protección a través de Campañas y Medios Masivos

Sistema del Servicio Profesional de Carrera

Educación en Derechos Humanos

Declaración Universitaria de Derechos Humanos

II.iv. Objetivo General 3 – Obligaciones Internacionales del Estado Mexicano

Cumplimiento de las Obligaciones Internacionales de México en el Ámbito de la APF

Aplicación de los tratados internacionales en materia de derechos humanos

Cooperación con mecanismos y organismos internacionales en materia de derechos humanos

Cumplimiento de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

Presentación de informes ante organismos internacionales de derechos humanos

Promoción ante los Tres Órdenes de Gobierno y los Poderes de la Unión del Cumplimiento de las Obligaciones Internacionales del Estado Mexicano

Difundir ante los Poderes de la Unión y entidades federativas las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos

Impulsar desde el Ejecutivo la ratificación de tratados internacionales en materia de derechos humanos

Promover la armonización del marco jurídico federal y local en materia de derechos humanos

Impulsar el cumplimiento de las sentencias de la Corte Interamericana por las entidades federativas y los Poderes de la Unión

Inclusión de la Perspectiva de Derechos Humanos en la Política Exterior Mexicana

Impulsar que se eleve a rango constitucional la protección de los derechos humanos como un eje rector en la conducción de la política exterior

Ampliar la influencia de México en los foros multilaterales para incidir en la agenda internacional

Fomentar la cooperación con otros países u organismos internacionales

II.v. Objetivo General 4 – Participación de la Sociedad Civil

Fortalecer los Mecanismos de Participación de la Sociedad Civil en la Elaboración, Implementación, Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas

Derecho a la Participación

Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil

Defensores de Derechos Humanos
Fortalecer las Capacidades de Autogestión de la Sociedad Civil Organizada
Capacitación de Organizaciones de la Sociedad Civil
Directorio de Organizaciones de la Sociedad Civil

III. Comité Coordinador de Seguimiento y Evaluación

III.i. Antecedentes

III.ii. Funcionamiento

III.iii. Informe de Actividades

III.iv. Fortalezas y Debilidades

III.v. Recomendaciones

IV. El Imperativo de la Continuidad

IV.i. Previsiones de Continuidad Hechas por el Programa

IV.ii. Participación de la Sociedad Civil

IV.iii. Previsiones Jurídicas para la Adopción de Políticas Públicas en Materia de Derechos Humanos

Anexos del Informe:

1. Marco Jurídico del Comité (DOF, lineamientos y minuta de creación)

2. Índice Referenciado

Anexos digitales:

Anexo 1. Cuadro comparativo entre las recomendaciones generales propuestas por el Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México (OACNUDH – 2003) y las líneas estratégicas y líneas de acción del Programa Nacional de Derechos Humanos (CPGMDH – 2004).

Anexo 2. Metodología general y la Metodología para la elaboración del informe (incluye la convocatoria)

Anexo 3. Bibliografía

Presentación

En cumplimiento al mandato establecido en el Programa Nacional de Derechos Humanos (en adelante el Programa), el Comité Coordinador de Seguimiento y Evaluación (en adelante el Comité) presenta su *Primer Informe de Evaluación del Programa Nacional de Derechos Humanos*.

Este informe examina el Programa desde su elaboración hasta agosto de 2006¹, y tiene por objeto evaluar sus contenidos, identificando sus fortalezas y debilidades con miras a consolidar las bases de la política de Estado que en materia de derechos humanos se está construyendo.

En este sentido, conviene aclarar que este informe no evalúa la situación vigente de los derechos humanos en México ni tampoco las acciones específicas emprendidas en este periodo por las instancias gubernamentales.

El Comité ha realizado un análisis crítico y propositivo, buscando enriquecer las estrategias implementadas para el logro de los objetivos del Programa, los cuales consideran:

1. Establecer una política de Estado en materia de derechos humanos que asegure el respeto, protección, promoción y garantía de los mismos.
2. Crear una cultura de respeto, protección y promoción de los derechos humanos.
3. Promover el cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado mexicano en materia de derechos humanos.
4. Promover la participación corresponsable de la sociedad civil en la construcción de una política de Estado en materia de derechos humanos.

Además, este ejercicio incorpora recomendaciones hechas por instancias gubernamentales, organismos internacionales, organismos públicos de derechos humanos, así como por organizaciones nacionales e internacionales de la sociedad civil, contenidas en informes en materia de derechos humanos en México; con objeto de contar con un marco de referencia validado que permita, identificar logros, pendientes y retos sobre los que se generan propuestas de carácter general y específico.

Para la elaboración de este Informe, el Comité fue auxiliado por diversas dependencias públicas y organizaciones de la sociedad civil, convocadas con el objeto de lograr un documento cuyo proceso de integración fuera abierto y participativo.

¹ El borrador de este Primer Informe se concluyó el 30 de agosto de 2006.

Los miembros del Comité Coordinador de Seguimiento y Evaluación

Dependencias de la APF

Procuraduría General de la República
Secretaría de Desarrollo Social
Secretaría de Educación Pública
Secretaría de Gobernación
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
Secretaría de Relaciones Exteriores
Secretaría de Seguridad Pública

Organizaciones de la Sociedad Civil

Centro de Derechos Humanos "Fray Francisco de Vitoria"
Centro Nacional de Comunicación Social
Grupo Doce Avante
Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social
Sindicato Mexicano de Electricistas
Visión Mundial de México

Poder Judicial

Suprema Corte de Justicia de la Nación

Institución Académica

Universidad Iberoamericana - Ciudad de México

Poder Legislativo LIX Legislatura

Cámara de Diputados
Cámara de Senadores

Gobierno Estatal

Secretaría de Gobierno del Estado de Querétaro

Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Centro Nacional de Derechos Humanos

Federación de Organismos Públicos de Derechos Humanos

Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Nayarit

Observador Permanente

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

Agradecimientos

El Comité Coordinador de Seguimiento y Evaluación quiere agradecer expresamente a las siguientes instituciones por sus valiosas aportaciones:

Instituciones Públicas

Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva
Centro Nacional para la Prevención y Control del VIH/SIDA
Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación
Consejo Técnico Consultivo de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
Instituto Mexicano de la Juventud
Instituto Mexicano del Seguro Social
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
Secretaría de Comunicaciones y Transportes
Secretaría de Energía
Secretaría de Salud
Secretaría del Trabajo y Previsión Social
Secretaría de Turismo

Organizaciones de la Sociedad Civil

Academia Mexicana de Derechos Humanos
Alianza Cívica
Artículo 19
Asociación Mundial de Radios Comunitarias – México
Centro Mexicano de Derecho Ambiental
Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos
El Barzón Movimiento Jurídico Nacional
Foro Migraciones
Geneva for Human Rights
Liga Mexicana por la Defensa de los Derechos Humanos
Red por los Derechos de la Infancia en México
Servicios y Asesoría para la Paz
Sin Fronteras
Tribuna Israelita

Académia

Catédra UNESCO de Derechos Humanos de la UNAM con sede en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
ESIME CULHUACAN - Instituto Politécnico Nacional

Este documento se elaboró gracias a la labor de los grupos de trabajo creados para tal fin. En particular agradecemos al **grupo redactor** por su esfuerzo en la compilación y redacción de este informe.

Ramón Aceves
Karina Barrientos
Angélica Cisneros
Rita Cornejo
Alexandra Haas
Sandra Herrera
Jorge Hori
Carmen Pérez
Laura Elisa Pérez
Sonia Rio
Ulises Soriano
Marcela Talamás
Juan Antonio Vega

SIGLAS Y ABREVIATURAS

ACLAN Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte

ACNUR Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

ACT Acuerdo de Cooperación Técnica

AGOEAsamblea General de la Organización de los Estados Americanos

AGONU Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas

APF Administración Pública Federal

CCT Convención contra la Tortura

CDI Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas

CDN Convención sobre los Derechos del Niño

CEDCM Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer

CEFERESOS Centros Federales de Readaptación Social

CENAPRED Centro Nacional de Prevención de Desastres

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

CEPAL Comisión Económica para América Latina

CIDH Comisión Interamericana de Derechos Humanos

CIEDR Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial

CNDH Comisión Nacional de los Derechos Humanos

CNEDH Comité Nacional de Educación en Derechos Humanos

CoDH Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas

COMAR Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados

COMITÉ Comité Coordinador de Seguimiento y Evaluación

CONACULTA Consejo Nacional para la Cultura y las Artes

CONAFOVI Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda

CONAPO Consejo Nacional de Población

CONAPRED Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación

CONASIDA Consejo Nacional para la Prevención y Control del SIDA

CONAVI Comisión Nacional de Vivienda

CPEUM Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

CPGMDH Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos

CORTEIDH Corte Interamericana de Derechos Humanos

DESCA Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales

Comité Coordinador de Seguimiento y Evaluación del PNDH
Primer Informe de Evaluación del Programa Nacional de Derechos Humanos

DGDH Dirección General de Derechos Humanos

DIAGNÓSTICO Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México

DIF Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia

DIF-DF Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal

DH Derechos Humanos

DOF Diario Oficial de la Federación

ETS Enfermedades de Transmisión Sexual

FEDERACIÓN DE OPDH Federación de Organismos Públicos de Derechos Humanos

FEMOSPP Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado

IFAI Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

IMER Instituto Mexicano de la Radio

IMJ Instituto Mexicano de la Juventud

IMSS Instituto Mexicano del Seguro Social

INAP Instituto Nacional de Administración Pública

INAPAM Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores

INDESOL Instituto Nacional de Desarrollo Social

INEGI Instituto Nacional de Estadística Geográfica e Informática

INM Instituto Nacional de Migración

INMUJERES Instituto Nacional de las Mujeres

ISO Organización Internacional para la Estandarización

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

LE Línea Estratégica

LFT Ley Federal del Trabajo

LFTAIP Ley Federal de Transparencia y Acceso a la información Pública Gubernamental

LGEEPA Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente

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

OE Objetivo Específico

OEA Organización de Estados Americanos

OG Objetivo General

Comité Coordinador de Seguimiento y Evaluación del PNDH
Primer Informe de Evaluación del Programa Nacional de Derechos Humanos

OIM Organización Internacional para las Migraciones

OIT Organización Internacional del Trabajo

OMC Organización Mundial del Comercio

OMS Organización Mundial de la Salud

ONU Organización de las Naciones Unidas

OSC Organizaciones de la Sociedad Civil

PEDH Programa de Educación en Derechos Humanos

PEF Presupuesto de Egresos de la Federación

PIDCP Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

PIDESC Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

PGR Procuraduría General de la República

PND Plan Nacional de Desarrollo

PNDH Programa Nacional de Derechos Humanos

PNE Programa Nacional de Educación

PNPED Programa Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación

PNUD Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

PROFEPA Procuraduría Federal de Protección al Ambiente

RE Relator Especial

SAGARPA Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación

SCJN Suprema Corte de Justicia de la Nación

SCT Secretaría de Comunicaciones y Transportes

SE Secretaría de Economía

SECTUR Secretaría de Turismo

SEDENA Secretaría de la Defensa Nacional

SEDESOL Secretaría de Desarrollo Social

SEGOB Secretaría de Gobernación

SEMAR Secretaría de Marina

SEMARNAT Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

SENER Secretaría de Energía

SEP Secretaría de Educación Pública

SIDA Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida

SINIA Sistema Nacional de Información Ambiental

Comité Coordinador de Seguimiento y Evaluación del PNDH
Primer Informe de Evaluación del Programa Nacional de Derechos Humanos

SIOS Sistema de Información sobre Organizaciones de la Sociedad Civil

SRE Secretaría de Relaciones Exteriores

SSA Secretaría de Salud

SSP Secretaría de Seguridad Pública

STPS Secretaría del Trabajo y Previsión Social

TLCAN Tratado de Libre Comercio de América del Norte

UE Unión Europea

UNESCO Organización de las Naciones Unidas para la Ciencia, Educación y la Cultura

UNFPA Fondo de Población de las Naciones Unidas

UNICEF Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

UNIFEM Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer

UPDDH Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos (SEGOB)

VIH Virus de Inmunodeficiencia Humana

I. Introducción

I.i. Antecedentes

Este Informe se elabora en cumplimiento del mandato del Comité Coordinador de Seguimiento y Evaluación, que a la letra establece como una de las obligaciones del Comité: “Elaborar un informe público anual de actividades del Comité y de los avances del Programa”². En el apartado 7.3 del Programa que se refiere al Comité, se establece que éste es la “instancia encargada, por mandato del Pleno de la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos (CPGMDH), de dar seguimiento y hacer la evaluación del Programa Nacional”³. El Comité, cuyo proceso de creación y antecedentes particulares se relata en el apartado III de este informe, es el organismo encargado de analizar y hacer recomendaciones sobre la implementación del Programa Nacional de Derechos Humanos.

El establecimiento de políticas públicas que hagan efectivos los derechos humanos es una de las medidas que los Estados deben adoptar como parte de sus obligaciones en la materia.⁴ El Programa tiene su origen en el compromiso contraído por México en ocasión de la Declaración y Programa de Acción de Viena sobre los Derechos Humanos de 1993. En ella se recomienda a los Estados que consideren la posibilidad de elaborar un plan de acción nacional en el que se determinen las medidas necesarias para que se mejore la promoción y protección de los derechos humanos⁵. Asimismo, con respecto a su contenido sustantivo, deriva de los múltiples tratados internacionales ratificados por México en la materia.

En el año 2000, el Presidente de la República suscribió con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) un Acuerdo de Cooperación Técnica (ACT) cuya segunda fase consistió en la elaboración de un Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México⁶ (en adelante el Diagnóstico), realizado por expertas y expertos mexicanos con la participación de la sociedad civil, y coordinado por la representación de dicho organismo internacional en México.

Una vez presentado el Diagnóstico, el 10 de diciembre de 2003, la CPGMDH elaboró el Programa Nacional de Derechos Humanos, presentado el 10 de

² Programa Nacional de Derechos Humanos, México, 2004, Pág. 324. La periodicidad fue modificada por el Pleno de la CPGMDH con fecha del 3 de marzo del 2006.

³ Programa Nacional de Derechos Humanos, México, 2004, Pág. 322.

⁴ Ver por ejemplo el artículo 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el 2.2. del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el 1.2 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”.

⁵ Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Viena, 14 a 25 de junio de 1993, Declaración y Programa de Acción de Viena, párrafo 71.

⁶ Disponible en: www.ohchr.org.mx.

diciembre de 2004 y publicado el 5 de agosto de 2005 en el Diario Oficial de la Federación⁷.

Si bien el Comité fue creado con el Programa Nacional de Derechos Humanos, éste fue instalado el 2 de diciembre de 2005. En virtud de lo anterior, no es sino hasta esta fecha, noviembre de 2006, que el Comité publica su Primer Informe.

I.ii. Recomendaciones Generales

Recomendación 1: Carácter Prioritario y Estratégico del PNDH

El Programa Nacional de Derechos Humanos debe ser prioritario y estratégico, sus líneas de acción deben ser orientadoras de los programas sectoriales, regionales, especiales e institucionales, en lo que se refiere a la incorporación de la perspectiva de derechos humanos y su impacto, tomando en cuenta las obligaciones generales de respetar, promover, proteger y garantizar los derechos humanos.

Se considera necesario que el Plan Nacional de Desarrollo integre un apartado específico sobre acciones en derechos humanos que además de considerarlas prioritarias, deberán reflejarse de manera transversal en los correspondientes programas sectoriales, regionales, especiales e institucionales, de las instituciones públicas federales y de los de las entidades federativas. El Comité recomienda crear sinergias para generar políticas públicas que atiendan los temas de manera integral y evitar duplicidades y contradicciones.

Recomendación 2: Política de Estado y Continuidad del Proceso

El proceso que llevó a la elaboración e implementación del Programa significa un avance importante en materia de derechos humanos en México. Se requiere establecer mecanismos que permitan que dicho proceso se consolide como una política de Estado en materia de derechos humanos. En particular el Comité recomienda a la CPGMDH presentar este informe a la LX Legislatura y al Presidente Electo para lograr acuerdos iniciales de continuidad.⁸

También, se requiere fortalecer el mecanismo de promoción, seguimiento y evaluación de derechos humanos a nivel nacional, a través de la CPGMDH, el Comité, la Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos (UPDDH) dentro de la Secretaría de Gobernación, la Dirección General de Derechos Humanos y Democracia de la Secretaría de Relaciones Exteriores, y la red de enlaces dentro de la APF, entre otras.⁹

⁷ Ver anexo 1 de este informe.

⁸ Una política de Estado en derechos humanos debe construirse con la colaboración de todos los poderes y órdenes de gobierno, incluyendo los organismos autónomos constitucionales y la sociedad civil.

⁹ Ver lista de dependencias que cuentan con una unidad específica de derechos humanos, Pág.53 del Informe de Ejecución del PNDH, 2005.

En este contexto es indispensable considerar, en primer término, que en los Presupuestos de Egresos de la Federación, a partir de 2007, se incluyan partidas específicas y transversales para derechos humanos.

Recomendación 3: Pendientes Nacionales en Materia de Derechos Humanos

El Programa se elaboró tomando en cuenta las recomendaciones contenidas en el *Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México* presentado por la OACNUDH a finales de 2003. Desde entonces se han logrado avances pero persisten situaciones de rezago en muchos de los temas sustantivos planteados desde aquella fecha.

Consecuentemente, el Comité sugiere que el Programa atienda las recomendaciones y observaciones nacionales e internacionales hechas a México, según se detalla en los diversos temas que se desarrollan en este Informe.

Adicionalmente, el Programa deberá abordar otros temas relevantes¹⁰ en materia de derechos humanos, que no contempla la versión actual.

Recomendación 4: Armonización Legislativa

La armonización de las normas internas con los tratados internacionales de derechos humanos es obligación del Estado mexicano en su conjunto. Esto incluye las reformas constitucionales, las reformas legislativas federales y estatales, así como la revisión y en su caso retiro de reservas y declaraciones interpretativas, necesarias para garantizar el estándar más alto de protección.

Es indispensable que, a nivel federal y a nivel estatal, se inicien y continúen los procesos de armonización y se generen los mecanismos apropiados para asegurar la participación de la sociedad civil en la armonización legislativa.

Recomendación 5: Colaboración y Coordinación

Los derechos humanos forman parte de las obligaciones y competencias de los poderes y órdenes de gobierno. Por ello y por el carácter transversal de los mismos, es indispensable la colaboración entre instituciones públicas en esta materia.

A efecto de construir una verdadera política de Estado en materia de derechos humanos, se deben asegurar mecanismos de colaboración entre poderes federales, de éstos con los estatales y con los municipales.

En el caso particular de las entidades federativas, el marco jurídico establecido por el Convenio Marco de Colaboración con las Entidades Federativas es apropiado para desarrollar acciones de coordinación y apoyo técnico, que permitan alcanzar

¹⁰ De manera enunciativa pero no limitativa se identifican: trata de personas, salud sexual y reproductiva, personas con preferencia sexual distinta a la heterosexual, salud mental, reparación del daño y seguridad social.

objetivos comunes en materia de derechos humanos. El Comité recomienda fortalecer y replicar los procesos federales, concretamente en lo que se refiere a la elaboración de diagnósticos y programas de derechos humanos, así como mecanismos de seguimiento que incluyan a todos los actores, en particular a la sociedad civil.

El Comité reconoce la importante labor que el Estado realiza en conjunto con organismos internacionales y recomienda continuar con dicha cooperación e insta a que se estrechen los lazos entre las instituciones públicas y los organismos internacionales.

Recomendación 6: Exigibilidad y Justiciabilidad

Promover la exigibilidad y justiciabilidad¹¹ de los derechos humanos, mediante el desarrollo de legislación y de capacidades institucionales para que toda persona o grupo, víctima de una violación a sus derechos —cometida tanto por representantes del Estado como por actores privados y sociales—, tenga acceso a los recursos legales y a instancias que le permitan hacer denuncias y ejercer el derecho a la reparación integral del daño.¹²

En particular se requiere legislar a fin de que se amplíen las atribuciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y los Organismos Públicos de Derechos Humanos para la atención de los derechos políticos, así como los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

Recomendación 7: Difusión de los Derechos Humanos y del PNDH

El Programa debe impulsar una cultura de los derechos humanos en nuestro país. Uno de los objetivos de la difusión deberá ser contribuir a la eliminación de estereotipos.

Asimismo se requiere contar con una estrategia de difusión que permita que las instituciones públicas de los tres poderes y órdenes de gobierno conozcan y apliquen el Programa.

El Comité recomienda crear mecanismos de difusión que aseguren la socialización del mismo en todo el territorio nacional. Para atender mejor las necesidades de nuestra Nación, el Programa deberá publicarse en braille y deberá traducirse a las lenguas indígenas.

¹¹ Ver por ejemplo la Declaración de Quito, suscrita el 24 de julio de 1998 por un conjunto de organizaciones no gubernamentales, así como los “Principios de Limburgo sobre la implementación del PIDESC”, aprobados por un grupo de expertos reunidos en Maastricht del 2 al 6 de junio de 1986 y aprobados posteriormente por Naciones Unidas (doc. E/C 4/1987/17).

¹² Ver por ejemplo lo establecido en la resolución número 2005/35 de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU del 19 de abril de 2005: “Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones”. Así como el Memorando sobre reparaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos del 15 de julio de 2005.

Finalmente, el Comité recomienda que se hagan del conocimiento público todos los documentos elaborados desde la creación del Programa, poniéndolos a disposición en diversos medios.

Recomendación 8: Información

La información es indispensable para definir metas y estrategias en la construcción de políticas públicas que contribuyan a fortalecer la vigencia de los derechos humanos en nuestro país.

Se requiere un sistema nacional de información sobre derechos humanos, avalado por un grupo técnico imparcial, que cuente con la participación de todos los actores. Para hacerlo operativo, las instituciones públicas deben generar la información requerida, a fin de contar con los elementos cualitativos y cuantitativos que permitan evaluar la vigencia de los derechos humanos.

El Comité recomienda desarrollar una encuesta nacional en materia de derechos humanos, de aplicación periódica, que refleje el conocimiento y percepción de los derechos humanos. El sistema y la encuesta deberán contar con la participación de las instancias con competencia y conocimientos técnicos suficientes, así como con el involucramiento de la sociedad civil.

Recomendación 9: Capacitación a Servidores Públicos

El Comité recomienda que se ponga un especial énfasis en la capacitación y sensibilización de las y los servidores públicos en derechos humanos, requisito indispensable para asegurar la vigencia de los mismos. Dicha capacitación deberá incluir temas generales y particulares, en atención a las competencias y obligaciones de las distintas instancias públicas.

Recomendación 10: Participación de la Sociedad Civil

El Comité recomienda llevar a cabo una revisión de los mecanismos de interlocución de la sociedad civil con los tres poderes del Estado para la definición de políticas públicas.¹³ Esta revisión debe incluir los temas, los participantes y las

¹³ Esto a partir del derecho a la participación reconocido, entre otros, en el:

-Artículo 26 de la Constitución Mexicana: "Los fines del proyecto nacional contenidos en esta constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo (...) La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo."

-Artículo 6 de la Carta Democrática Interamericana: "La participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia."

-Artículo 4 de la Ley de Planeación: "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."

modalidades para alcanzar acuerdos, establecer compromisos y darles seguimiento.¹⁴

Significa también resolver el asunto del reconocimiento de los interlocutores sociales y civiles, para lo cual es necesario avanzar en la legislación que norma la participación ciudadana en las decisiones de política pública.

Con la finalidad de mejorar las condiciones disponibles y generar instrumentos útiles para la participación de la sociedad civil, será necesario hacer una revisión de las formas en que ésta se ha desarrollado, no sólo en los espacios directamente relacionados con los derechos humanos, sino en aquellos otros en los que exista experiencia de participación social en actos y decisiones de gobierno. Ello, con la finalidad de conocer las mejores experiencias y consolidar avances, los cuales deberán ser punto y partida para este esfuerzo.

¹⁴ Ver OCDE. Nota de Política Pública sobre Gestión Pública: Implicar a los Ciudadanos en la Elaboración de Política: Información, Consultas y Participación Pública. Comité PUMA. Nota de políticas públicas número 10. París, julio de 2001.

II. Evaluación

II.i. Evaluación General sobre el Proceso de Elaboración del PNDH

a. Marco Jurídico

El apartado denominado Marco Jurídico del Programa recoge todas las disposiciones del orden jurídico mexicano que fundamentan la vigencia de los derechos humanos y las obligaciones del Estado en la materia.

Cabe resaltar que México ha contraído compromisos en materia de derechos humanos mediante la firma y ratificación de tratados internacionales. Dichos tratados, junto con las interpretaciones que de los mismos hacen los organismos internacionales, generan y orientan el cumplimiento de las obligaciones de respetar, proteger, promover y garantizar los derechos para todas las personas.

Estas obligaciones deben traducirse en la toma de medidas concretas para la realización de los derechos humanos. La Declaración y Plan de Acción de Viena de 1993, suscrita por México, determina que una de las medidas concretas que los países deben tomar es elaborar un plan de acción nacional en derechos humanos.

De acuerdo con lo anterior, los tratados internacionales en derechos humanos son el marco jurídico del Programa, pues son los que le dan sustancia a sus acciones, al tiempo que constituyen su fundamento jurídico, en virtud de que crean, efectivamente, obligaciones para el Estado mexicano.

En adición a los tratados, el Programa se fundamenta en los artículos 25 y 26 constitucionales, la Ley de Planeación y el Plan Nacional de Desarrollo. Como se analizará más adelante, éstos deben entenderse de manera amplia, y no restrictiva.

De acuerdo con el artículo 25 constitucional, *“corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución”*.

De acuerdo con el Manual para la Elaboración de Planes de Acción¹⁵, los planes de acción en derechos humanos deben constituir compromisos de todas las instituciones públicas, incluyendo los tres poderes y órdenes de gobierno, en virtud

¹⁵ Manual de la ONU sobre Planes Nacionales de Acción (1992). Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR), Professional Training Series N. 10, *Handbook on National Human Rights Plans of Action*, United Nations, 29 August 2002.

de que el Estado es una entidad en lo que se refiere a sus obligaciones internacionales.¹⁶

Con base en lo anterior, existe el sustento jurídico para generar las sinergias necesarias y así construir una verdadera política de Estado en materia de derechos humanos.

b. Participación de la Sociedad Civil

La elaboración del Programa contempló como eje rector la participación de la sociedad civil activa, permanente y efectiva, a través de un proceso incluyente, transparente y democrático¹⁷. Para ello, las autoridades responsables se comprometieron a proporcionar información sobre los aspectos sustanciales en la elaboración del Programa, además de recibir e incorporar comentarios de la sociedad civil nacional.

Para garantizar la participación de la sociedad civil se publicó una Convocatoria a través del Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol), incorporando a las Subcomisiones de la CPGMDH, al Comité de Enlace¹⁸ y a redes nacionales que trabajan el tema de derechos humanos; también consideró el desarrollo de foros regionales y el establecimiento de un sitio en Internet para recibir propuestas¹⁹.

Se considera conveniente realizar una evaluación de dichos mecanismos de participación a fin de determinar su eficacia y contar con elementos que permitan mejorarlos.

¹⁶ Ver, por ejemplo, el artículo 28 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, el artículo 50 del PIDCP, así como el artículo 29 de la Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados.

¹⁷ Programa Nacional de Derechos Humanos, México, 2004, Pág. 51.

¹⁸ La entonces Alta Comisionada para los Derechos Humanos, Mary Robinson, convocó a un grupo de organizaciones que trabajan en el tema a formar el Comité de Enlace con el Alto Comisionado para el ACT, ya que la firma de dicho Acuerdo fue un logro del trabajo de muchos años de las organizaciones civiles de derechos humanos.

Su participación ha consistido en mantener una interlocución permanente con ambas partes del Acuerdo, con el propósito primordial de que la opinión de las organizaciones civiles sobre lo que debe ser una política de Estado en materia de derechos humanos como la que requiere el país, tenga las siguientes características: a) ponga en primer plano la realidad de las víctimas; b) el carácter integral e interdependiente de los derechos humanos; c) las obligaciones asumidas por el Estado; d) así como las demandas que en la materia han formulado y expresado los sectores movilizados de la sociedad.

El Comité de Enlace quedó integrado a invitación de la señora Mary Robinson, por las siguientes organizaciones mexicanas involucradas en el proceso: Academia Mexicana de Derechos Humanos, Acción de los Cristianos en la Abolición de la Tortura (Acat), Centro de Derechos Humanos "Fray Francisco de Vitoria", Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro Juárez", Centro de Estudios Fronterizos y Promoción de los Derechos Humanos, Centro Nacional de Comunicación Social (CENCOS), Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, Espacio de Organizaciones de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Foro Migraciones, Franciscans International –Mexico, Liga Mexicana de los Derechos Humanos, Misión Civil por la Paz, Programa de Derechos Humanos de la Universidad Iberoamericana, Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio, Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos "Todos los derechos para todos", Servicios de Asesoría para la Paz (SERAPAZ).

¹⁹ Documento para la Metodología de Elaboración del Programa Nacional de Derechos Humanos, CPGMDH, 2004, disponible en www.derechoshumanos.gob.mx.

El proceso significó un importante aporte de las organizaciones participantes, en términos de sus conocimientos, compromisos y tiempos asignados; no obstante, diversas organizaciones renunciaron a su participación, argumentando que la metodología y los mecanismos fueron inadecuados.

En particular estas organizaciones y algunas otras, en el Informe Alternativo DESCA²⁰ presentado este año, sugieren para el Programa, entre otras ideas, lo siguiente:

- Revisar y reorientar políticas y programas existentes, a efecto de corregir impactos negativos y la forma de asumir las responsabilidades del Estado, en términos de garantizar, respetar, proteger y promover los derechos humanos.
- Incorporar al Programa las recomendaciones del Diagnóstico.
- Incorporar en el Programa, líneas estratégicas orientadas a dar cumplimiento a las recomendaciones emanadas de los organismos internacionales en materia de derechos humanos.
- Fortalecer acciones orientadas a que los funcionarios públicos y las dependencias gubernamentales, tanto del ámbito federal como de los correspondientes estatales y municipales, comprendan y asuman las obligaciones correspondientes al reconocimiento de la pertenencia de los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, al marco jurídico mexicano.

Con el objeto de retomar estos desafíos para fortalecer el Programa, las observaciones anteriores se reflejan en diversas recomendaciones a lo largo de este documento.

c. Acciones del PNDH

Las acciones del Programa deben reflejar obligaciones directamente relacionadas con sus objetivos y líneas estratégicas, además de establecer compromisos verificables y medibles para las instancias responsables; sin embargo, el listado actual de acciones contenido en el Programa presenta una situación muy desigual. A continuación se señalan las diferencias observadas entre las acciones del Programa:

- Algunas acciones son generales y estratégicas y otras, muy específicas. Esto se debe a que en ocasiones fueron extraídas de los planes sectoriales de las dependencias, mientras otras fueron diseñadas expresamente para el Programa.

²⁰ Informe de Organizaciones de la Sociedad Civil sobre la Situación de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales en México (1997-2006).

- Algunas cuentan con una dependencia responsable y otras no. Esto se explica porque muchas de las acciones involucraban a todas las dependencias. Sin embargo, al momento de reportar la implementación, muchas de éstas quedaron sin ejecución.

A la luz de las consideraciones anteriores, el Comité recomienda:

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

Por otra parte, el Comité observa que la falta de indicadores desde la etapa de elaboración del Programa ha generado incertidumbre y dificultades para ejecutar, medir y monitorear las acciones. Por ello el Programa debe contar con una estructura de medición que dé transparencia a los resultados que arroje y permita identificar los aciertos y desaciertos de sus estrategias. Es indispensable que las instituciones públicas generen la información necesaria para crear indicadores de impacto.

El Comité cuenta, en su mandato, con la tarea de elaborar estos indicadores de impacto. Esta tarea, pospuesta hasta que se termine de elaborar el presente informe, deberá ser apoyada por expertos y por una metodología adecuada al tema.

d. Recomendaciones del Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México

La Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos llevó a cabo durante el 2003 la elaboración de un *Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México*, el cual identificó las causas estructurales de las violaciones a los derechos humanos y definió recomendaciones y propuestas para superarlas.

El Diagnóstico recoge demandas que constituyen un clamor de la sociedad mexicana, y que en la mayoría de los casos también están reflejadas en las recomendaciones y diversos informes que en materia de derechos humanos han realizado sobre el país la Organización de las Naciones Unidas y la Organización de los Estados Americanos, por medio de sus distintos mecanismos de protección, así como la CNDH y diversas organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales.

El Diagnóstico está dividido en siete capítulos bajo los siguientes títulos: Aspectos Generales, Derechos Civiles, Derechos Políticos, Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Derechos de las Mujeres, Derechos de los Pueblos Indígenas y Derechos de los Grupos en Situación de Vulnerabilidad y Discriminación.

Además de las múltiples propuestas que presentan cada uno de los capítulos que integran el Diagnóstico, se presentan treinta y una recomendaciones que representan prioridades o acciones urgentes que se requieren por parte del gobierno, sin que esto signifique que el resto de las propuestas no sean relevantes. El Diagnóstico sirvió de base para la adopción del Programa Nacional de Derechos Humanos.

La OACNUDH durante el mes de julio de 2006, llevó a cabo una revisión comparativa entre las recomendaciones y propuestas contenidas en el Diagnóstico y las líneas de acción contenidas en el Programa. La finalidad de este ejercicio fue identificar aquellas temáticas que no fueron abordadas por el Programa y que debieran retomarse²¹.

e. Estructura del PNDH

El Programa Nacional de Derechos Humanos está estructurado de la siguiente forma:

- Mensajes y reconocimientos
- Estructura y objetivos del Programa
- Marco legal
- Introducción general
- ¿Dónde estamos?
- ¿A dónde queremos llegar?
- ¿Cómo vamos a lograrlo?

²¹ Ver anexo digital 1 de este informe.

- ¿Cómo vamos a medirlo?

En el apartado titulado “¿Cómo vamos a lograrlo?”, se establecen los objetivos generales, de los cuales derivan objetivos específicos, líneas estratégicas, líneas de acción y líneas de acción por dependencias. Los objetivos generales y específicos 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 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

La estructura del Programa implica algunos problemas:

- El objetivo general y los objetivos específicos no indican por sí mismo los temas o derechos que en ellos se tratan.
- Algunos temas y derechos son abordados en dos o más objetivos del Programa, pero la estructura del mismo no permite que el lector se de cuenta de ello, lo cual puede llevarlo a concluir que el tema o derecho se trató de forma incompleta.

- La existencia de líneas de acción generales y por dependencia complica la ejecución de las mismas.

Por ello, el Comité recomienda que el próximo Programa cuente con un índice referenciado y que todas sus líneas de acción especifiquen la institución gubernamental que debe estar a cargo de la ejecución de las líneas de acción.

f. Estrategia de Difusión

Se han realizado diversas actividades de difusión que se llevaron a cabo a partir de la presentación del Programa. No obstante no existen mecanismos para saber si realmente ha sido efectiva.

El Comité sugiere fortalecer la estrategia de difusión y su evaluación a fin de asegurar la socialización del Programa.

II.ii. Objetivo 1 del PNDH

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 1.1.
Línea Estratégica 1.1.1.
Páginas 75 - 99

Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos

Una de las principales obligaciones que México adquiere al ratificar tratados internacionales en materia de derechos humanos es la de armonizar legislativamente para lograr que los derechos reconocidos en dichos tratados puedan ser efectivos y garantizados²². En este sentido, la inclusión del principio *pro persona* así como el reconocimiento y protección de los derechos humanos²³ en el texto constitucional mexicano es indispensable para asegurar su ejercicio pleno.

Al ser la Constitución el ordenamiento de mayor jerarquía²⁴ dentro del sistema jurídico mexicano, la inclusión en ella de los derechos humanos reforzaría el

²² Por ejemplo:

-Artículo 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos: "Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno. Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades."

-Artículo 2.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: "Cada Estado Parte se compromete a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter."

²³ Si bien el primer capítulo de la Constitución, titulado "De las garantías Individuales" sustantivamente implica a algunos derechos humanos (aunque no en los términos de los tratados internacionales, que en ocasiones son más protectores), la Constitución mexicana alude únicamente dos veces al término "derechos humanos", una en el artículo 2 referente a los derechos de los pueblos indígenas y otra en el artículo 102-B relativo a los organismos públicos de derechos humanos.

²⁴ "Jerarquía normativa: Prelación que existe entre normas jurídicas que forman parte de un orden jurídico. Comúnmente la jerarquía se establece dentro de la ley fundamental de un Estado y toma como referencia el grado de complejidad y órganos encargados del proceso de creación de las normas. Los cuerpos normativos de menor jerarquía deben ser congruentes con lo que se establece en los de rango superior. Están previstos procesos específicos para determinar casos de contradicción entre normas de distinta jerarquía (ilegalidad o inconstitucionalidad). Según el artículo 133 constitucional y la interpretación que de él ha hecho la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sistema jurídico mexicano, la jerarquía normativa, es: Constitución federal, tratados internacionales, leyes federales, constituciones estatales y leyes estatales. Las garantías individuales se encuentran en el más alto rango de la jerarquía normativa del sistema jurídico mexicano, por ello cualquier acto administrativo, legislativo o judicial debe estar de acuerdo a las mismas, en caso contrario será susceptible de ser declarado inconstitucional." AAVV. Glosario de términos básicos de derechos

hecho de que ninguna autoridad administrativa, legislativa o judicial puede emitir actos (leyes, reglamentos, políticas públicas, sentencias, etc.) que vulneren los derechos humanos de las personas.

Si bien este reconocimiento no implica un cese inmediato en las prácticas violatorias, sí es considerado un paso necesario para la lucha en contra de las violaciones que se siguen cometiendo. En este sentido, la reforma constitucional no debe limitarse al reconocimiento explícito de los mismos sino que debe abarcar aspectos fundamentales que permitan su protección efectiva²⁵.

El Programa menciona más de 15 iniciativas presentadas en materia de reforma constitucional, resaltando la del Poder Ejecutivo Federal de mayo de 2004. Esta iniciativa, al igual que otras presentadas en el Congreso de la Unión por varios partidos políticos, se encuentra en análisis de las Comisiones de Derechos Humanos, Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos del Senado de la República.

La LIX Legislatura elaboró un predictamen con puntos comunes entre iniciativas presentadas por diversos actores políticos. La aprobación de dicha reforma sería un paso importante en alcanzar las metas fijadas en esta materia.

A pesar de que la reforma completa aún no ha sido discutida por las Cámaras, se han aprobado en el Congreso reformas constitucionales importantes, como la reforma a los artículos 14 y 22 de la Constitución que tiene como fin la abolición de la pena de muerte en México. La reforma del artículo 21 constitucional con el que se aprueba la competencia de la Corte Penal Internacional ha sido un avance al igual que la reforma en materia de justicia para adolescentes en conflicto con la Ley.

Asimismo, se efectuaron reformas a diversos artículos del Código de Justicia Militar, mediante las cuales se suprimió la pena de muerte en dicho ordenamiento.

Fortalezas y Debilidades del PNDH

El Programa resalta puntos comunes entre las múltiples iniciativas de reforma constitucional en materia de derechos humanos. El trabajo con respecto a los artículos sobre los que existen coincidencias puede ayudar a encontrar consensos que permitan la aprobación en el Congreso de la Unión.

Sin embargo, el Programa no incluye las acciones necesarias para implementar los cambios legales que propone, así como impulsar acciones que permitan a los

humanos. México, Universidad Iberoamericana, Ciudad de México y Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2005. páginas 78 y 79.

²⁵ Por ejemplo, incluir la posibilidad de presentar amparos por violaciones a los derechos humanos reconocidos en tratados internacionales, consolidar la jerarquía supra-legal a los tratados internacionales en materia de derechos humanos, reconocer el principio de interpretación *pro persona*, etc.

otros Poderes de la Unión actuar de forma congruente con la propuesta. La falta de espacios de articulación entre los diversos poderes puede ser un obstáculo para lograr los cambios necesarios.

Recomendaciones

*Identificar los puntos en común entre las diversas propuestas, así como los avances conseguidos por las comisiones dictaminadoras, a fin de impulsar una reforma constitucional en materia de derechos humanos.

*Incluir cuestiones como la presunción de inocencia, la interpretación más favorable para la persona, la validez de la declaración únicamente ante autoridad judicial en el texto constitucional, a efecto de facilitar la garantía de los derechos humanos en el país.

*Generar mecanismos de interlocución con el Poder Legislativo a fin de lograr la aprobación de las reformas constitucionales en materia de derechos humanos.

Objetivo 1.1. Línea Estratégica 1.1.1. Páginas 99 - 100

Elaboración de un Compendio de Ordenamientos Jurídicos en Materia de Derechos Humanos

La naturaleza transversal de los derechos humanos exige que se generen diversas disposiciones legales correspondientes a la materia. Por ello, la recomendación 2 del Diagnóstico 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.”

Fortalezas y Debilidades del PNDH

En cumplimiento de lo establecido en el Objetivo 1 del Programa, se elaboró la compilación *“Los Derechos Humanos en el Orden Jurídico Nacional”*. Esta herramienta es un primer paso para, por una parte, divulgar el contenido de las leyes relevantes en derechos humanos y sus medios de defensa y por otra parte,

identificar lagunas legislativas, las cuales tendrán que ser cubiertas para asegurar el pleno respeto de los derechos humanos.

Precisamente en el cumplimiento del doble propósito recae la debilidad del Programa, pues a pesar de la sistematización realizada, no se han identificado las lagunas legislativas sobre las cuales se debería trabajar para lograr la eficaz protección de los derechos humanos.

Recomendaciones

- * Actualizar periódicamente la compilación “Los Derechos Humanos en el Orden Jurídico Nacional”²⁶.
- * Facilitar el acceso de las personas a la compilación; en particular distribuirla entre los servidores públicos como parte de sus instrumentos de trabajo.
- * Identificar las lagunas legislativas y las necesidades de armonización en materia de derechos humanos en el marco jurídico nacional.
- * Elaborar normas modelo conforme los estándares más favorables.

Objetivo 1.1. Línea Estratégica 1.1.2. Páginas 100 - 106
--

Reformas Constitucionales y Legislativas en Materia de Seguridad y Justicia para Fortalecer la Protección de los Derechos Humanos

El Estado mexicano forma parte de instrumentos internacionales en la materia, como son: el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los Principios Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura, el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, la Convención sobre los Derechos del Niño, las Reglas de Beijing, las Directrices de Riad, la Convención contra la Tortura, el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura, el Protocolo de Estambul, la Convención Belén do Pará.

²⁶ Disponible en www.ordenjuridico.gob.mx.

Con la finalidad de mejorar la seguridad pública y la justicia penal en México, el Ejecutivo Federal presentó, en marzo de 2004, ante el Congreso de la Unión, la iniciativa de reformas legislativas.²⁷

Esta iniciativa busca principalmente combatir la delincuencia y contar con un sistema de justicia penal confiable, rápido, eficaz y transparente, para lo cual propone:

- Crear una Fiscalía Federal con autonomía constitucional, que dirija la investigación de los delitos.
- Constituir una Policía Federal que realice las tareas de prevención e investigación, cuya actuación esté bajo la responsabilidad de una Secretaría del Interior que sustituiría a la Secretaría de Seguridad Pública.
- Establecer un sistema de justicia penal que garantice la presunción de inocencia, juicios rápidos y equilibrados, orales, transparentes y públicos.

La iniciativa tiene su fundamento en la demanda de seguridad que hace la ciudadanía y también de las recomendaciones que en la materia han hecho la CNDH²⁸ y el Diagnóstico. Así, por ejemplo, en este último encontramos:

- Para regular la abogacía “Establecer, mediante las normas jurídicas necesarias, criterios uniformes de calificación profesional, así como un código deontológico único para el ejercicio de la profesión, y crear, para los efectos de supervisar criterios y principios, una institución pública autónoma, que cuente con un órgano de disciplina facultado para imponer sanciones a los abogados que incurran en conductas contrarias a la ética profesional. En el Consejo de esta institución deberían participar representantes de las asociaciones profesionales.”
- La forma para fortalecer la figura y la función de la defensoría pública “sería propiciar un sistema de concertaciones entre el Ejecutivo Federal y los gobiernos de las entidades federativas, con el objeto de hacer homogéneo el servicio de defensoría pública en todo el país, e igualarlo, desde el punto de vista financiero y organizativo, al ministerio público, de modo que el representante social y de la víctima se encuentre ante el juez en las mismas condiciones que el representante de la persona procesada.”
- “Eleva a rango constitucional el principio de presunción de inocencia, de tal modo que este principio permee toda la actividad administrativa, legislativa y jurisdiccional del Estado.”
- “Garantizar la presencia de un juez en todas las audiencias y diligencias que se sigan durante el proceso. Lo anterior implica que los jueces no podrán delegar en los secretarios la tarea de tomar declaraciones.”²⁹

²⁷ Disponible en www.seguridadyjusticia.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=311.

²⁸ Informe Especial de la CNDH sobre el ejercicio efectivo del derecho a la seguridad pública en nuestro país, 2006. Disponible en www.cndh.org.mx/lacndh/informes/informes.htm

²⁹ Diagnóstico, Págs. 12 – 14.

La CNDH considera que “el desafío actual es que las instituciones involucradas en la seguridad pública obtengan un desempeño eficiente tanto en la prevención delictiva como en la procuración e impartición de justicia, así como en la ejecución de sanciones, que permita por una parte inhibir la comisión de delitos y por otra sancionar a los responsables y, consecuentemente, facilitar la reparación del daño a las víctimas.”³⁰

Al respecto, también prevé que “la reforma de las leyes será útil sólo si se acompaña de campañas de prevención del delito, de profesionalización y formación del personal que labora en las diversas instancias de procuración de justicia y de las diversas instituciones encargadas de la seguridad pública. La reforma legal en materia penal demanda la aplicación de un criterio racional que parta de la selección escrupulosa de las mejores formulas para enfrentar el problema de la justicia penal, con un enfoque integral que abarque los cuatro niveles de la seguridad pública, la prevención del delito, la procuración de justicia, la impartición de justicia y la ejecución de las sanciones”³¹.

La perspectiva en derechos humanos se refleja en un sistema de justicia penal que cuente con mecanismos que permitan el equilibrio procesal entre las partes, garantice la atención integral a las víctimas del delito, así como la reparación del daño.

Fortalezas y Debilidades del PNDH

El Programa, por lo que hace al tema de Seguridad y Justicia Penal, prevé “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.”³²

En concreto se ha logrado la reforma al artículo 18 constitucional, publicada en el Diario Oficial el 12 de diciembre de 2005, la cual prevé que sólo los adolescentes de 14 a 18 años que cometan una conducta tipificada como delito pueden ser sujetos a tratamiento en internación en instituciones especializadas en la administración de justicia para adolescentes. El objetivo principal es, a través de la colaboración fundamental del binomio Sociedad-Gobierno, establecer principios comunes para la elaboración de las leyes estatales en materia de justicia juvenil, en las que se incluyan mecanismos que aseguren la viabilidad, permanencia, eficacia y mejora del tratamiento y prevención de la delincuencia juvenil en el país.

³⁰ Informe de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en materia de Seguridad Pública, 2006, capítulo de conclusiones, respecto a la reforma legal, www.cndh.org.mx.

³¹ *ibid*

³² Programa Nacional de Derechos Humanos, México, 2004, Pág. 105.

Entre las fortalezas del Programa, se debe considerar la acción “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.”³³

Otra fortaleza del Programa es que, en su preocupación por que en este país se cuente con un sistema de justicia penal respetuoso de los derechos humanos, considera necesaria la participación de organizaciones de la sociedad civil. Éstas han hecho propuestas sobre temas específicos, entre las que destaca el proyecto de “Elaboración de Políticas Públicas en Materia de Justicia”, el cual tiene como principios rectores, los siguientes:

- “Una política criminal integral, que privilegie el 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.”³⁴

Estos cinco puntos son congruentes con las propuestas realizadas en la iniciativa de reforma al sistema de seguridad pública y justicia penal:

- Cambiar el actual sistema semi-inquisitivo escrito al sistema acusatorio, adversarial y oral, que atendiendo a la misma reforma pretende fortalecer los principios del debido proceso tanto para la víctima como para el imputado, traducándose en más transparencia, equidad entre las partes, inmediatez y publicidad.
- Introducir expresamente la presunción de inocencia en la Constitución.
- Elevar la calidad de la defensa eliminando la posibilidad de que un imputado pueda ser representado por una persona que no sea licenciado en Derecho y renovar sus certificados periódicamente. Esto llevaría a terminar con la figura de persona de confianza.
- Garantizar que todas las declaraciones del imputado sean ante el juez y en presencia de su defensor.
- Crear alternativas al juicio penal para la solución de conflictos.
- Crear la figura de un juez que controle el proceso entre las partes previo al juicio, garantizando el debido proceso y el equilibrio entre las partes.

³³ Programa Nacional de Derechos Humanos, México, 2004, Pág. 106.

³⁴ *Ibidem*

Sin embargo, para contar con un sistema de justicia penal protector de los derechos humanos, además de proponer reformas legislativas en la materia, también se deben establecer mecanismos y crear herramientas que permitan una concreción eficaz de las mismas. Es necesario tomar en cuenta que las instituciones de prevención, investigación y procuración de justicia deberán de ser reestructuradas, que no se cuenta con una infraestructura para una concreción eficaz y que hay que crear mecanismos que fortalezcan al Poder Judicial en el desempeño de sus funciones.

Es importante destacar que el Programa habla de seguridad, particularmente de seguridad pública, omitiendo incorporar la evolución de conceptos como el de Seguridad Humana, entendida como una ampliación del concepto de Seguridad Nacional, que deben atenderse sobre la base del derecho humanitario y de los derechos humanos, procurando que además de estar a salvo de actos violentos – como la guerra, el genocidio o el terrorismo-, la persona lo esté también del hambre, la enfermedad y de las catástrofes ambientales, etc. ya que actualmente este concepto se interpreta con un carácter amplio y multidimensional que pone en el centro a la persona humana y considera como uno de los compromisos fundamentales el cumplimiento de los derechos humanos.³⁵

Recomendaciones

Recomendación General

Incorporar en el Programa mecanismos para asegurar la concreción eficaz de las recomendaciones realizadas por los expertos en la materia y por los Organismos Públicos de Derechos Humanos, el Diagnóstico; y las iniciativas de reforma al sistema de seguridad pública y justicia penal.

Recomendaciones Específicas

Una vez aprobadas las reformas legislativas necesarias, se requiere:

* Establecer los requisitos para el perfil del ministerio público, en los cuales se contemple una perspectiva de derechos humanos a través de la capacitación continua y obligatoria en ámbitos especializados.

³⁵ Entre los cambios que a nivel mundial están generándose aún, se encuentra el de la revisión de distintos conceptos; uno de ellos es el relacionado con el tema “Seguridad”. Sobre el cual, se han suscitado múltiples acciones en los que se han aportado ideas para nutrir el concepto, destacando eventos como la Conferencia Especial sobre Seguridad Hemisférica, en el contexto de la OEA (octubre de 2003), más recientemente, el Seminario Internacional sobre Seguridad Humana (febrero de 2006), ambas realizadas en la ciudad de México.

- * Diseñar una metodología para capacitar y actualizar continuamente en materia de derechos humanos a los servidores públicos encargados de la seguridad pública y procuración de justicia. Ello a través del Servicio Civil de Carrera contemplando el respeto a los derechos humanos a través de cursos en línea, homologación de salarios, dotación de recursos materiales, así como todo tipo de tecnología de punta para la efectiva prevención e investigación de los delitos.
- * Articular los sistemas de seguridad pública, procuración de justicia y ejecución de sanciones penales, de manera que el trabajo que se realiza en estos sistemas, sea transversal, a efecto de lograr una política criminal integral.
- * Reorganizar los cuerpos policiales de las Secretarías de Seguridad Pública, a través del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con el propósito de cohesionar mejor las funciones que en la actualidad cubren diversas organizaciones policiales.
- * Formar un nuevo Sistema Nacional de Prevención del Delito, en el cual se prevea una serie de estrategias transversales:
 - a. Implementar políticas públicas de prevención del delito, que respondan a los factores sociales y los problemas psicológicos que predisponen a las personas a cometer delitos y/o victimización (prevención primaria).
 - b. Incluir medidas para la resiliencia³⁶ destinadas a las personas que se hallan en riesgo de convertirse en delincuentes y/o víctimas (prevención secundaria).
 - c. Prevenir la reincidencia entre antiguos delincuentes mediante la integración social y/o tratamiento, así como servicios de apoyo a víctimas (prevención terciaria).
 - d. Promover la participación interinstitucional para establecer una estrategia integral de prevención social del delito, con respeto al orden jurídico mexicano y al internacional.
- * Crear un Sistema de Justicia Penal que cuente con los siguientes elementos:
 - a. Establecer líneas de acción tendientes a fortalecer el desempeño del Poder Judicial en la materia.

³⁶ Resiliencia: Es la capacidad del ser humano de adaptabilidad y resistencia positiva en situaciones adversas a la convivencia y armonía social, prevalecientes en un espacio y tiempo determinado por la descomposición social, económica, política y cultural; en donde el individuo desarrolla aptitudes, habilidades, destrezas, actitudes positivas hacia la vida y que a través de la voluntad individual, logra un desarrollo positivo en su persona y en su entorno, buscando en todo momento el cambio gradual positivo de su realidad por todos los medios coherentes a su integridad humanista. Manual Jornadas Juveniles, Secretaría de Seguridad Pública, México, 2006, Pág. 18.

- b. Fortalecer la defensoría pública.
- c. Promover las reformas ante el Congreso de la Unión para que sean aprobadas con perspectiva en derechos humanos.
- d. Establecer un programa modelo con perspectiva de derechos humanos para el tratamiento en internación y externación para las niñas, niños y adolescentes en conflicto con la ley.
- e. Regular que los profesionales privados que ejercen la abogacía en materia penal cuenten con las capacidades necesarias.
- f. Instrumentar mecanismos para evitar la impunidad y la duplicidad de funciones, gastos y estructuras de gobierno en el Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal.
- g. Impulsar las reformas necesarias tanto a nivel federal como local para instaurar la figura del juez de ejecución de sanciones penales.

* Incluir en el Programa acciones relacionadas con el concepto amplio y multidimensional de seguridad.

* Asegurar que se generen acciones para que todas las dependencias encargadas de la Seguridad Nacional, incorporen la perspectiva de los derechos humanos en miras a asegurar su plena vigencia, conforme al artículo 4 de la Ley de Seguridad Nacional³⁷.

Objetivo Específico 1.2. Línea Estratégica 1.2.1. Páginas 109 - 111

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

Contar con una adecuada protección jurisdiccional de los derechos humanos es fundamental para garantizar su respeto y vigencia. En el Programa, se contempla la necesidad de llevar a cabo reformas legislativas para mejorar el sistema de justicia a fin de que garantice los derechos humanos. Se busca garantizar el derecho a un sistema de justicia pronto, completo, imparcial y gratuito.

La reforma judicial debe darse de forma integral y coherente. Es decir, se debe considerar el conjunto del sistema y no una parte. Esto requiere un gran esfuerzo conjunto de quienes imparten la justicia y de aquellos que de alguna manera están relacionados con ella.

³⁷ Artículo 4. La Seguridad Nacional se rige por los principios de legalidad, responsabilidad, respeto a los derechos fundamentales de protección a la persona humana y garantías individuales y sociales, confidencialidad, lealtad, transparencia, eficiencia, coordinación y cooperación.

Una de las líneas de acción plasmadas en el Programa es la de fomentar la colaboración del Poder Judicial en lo que se refiere a la protección judicial, debido proceso y el acceso a la justicia, toda vez que no puede existir una reforma judicial sin la participación de los poderes encargados de procurarla e impartirla.

El Programa hizo referencia a la Consulta Nacional sobre una Reforma Integral y Coherente del Sistema de Impartición de Justicia en el Estado mexicano convocada por la Suprema Corte de Justicia en el año 2003. Con base en los resultados de dicha Consulta se elaboró la Declaración de Jurica³⁸.

Fortalezas y Debilidades del PNDH

El Programa reconoce la importancia que tiene el sistema de impartición de justicia en garantizar la vigencia de los derechos humanos así como la necesidad de reformas constitucionales y legales al juicio de amparo. Resalta de igual forma la colaboración necesaria para alcanzar estos objetivos y el respeto a la autonomía del Poder Judicial.

A dos años de la publicación de la Consulta Nacional elaborada por el Poder Judicial se pueden esbozar acciones más concretas.

Recomendaciones

Recomendación General

Colaborar con el Poder Judicial de la Federación en la materialización de las propuestas resultado de la Consulta Nacional sobre una Reforma Integral y Coherente del Sistema de Impartición de Justicia en México.

Recomendaciones Específicas

- * Instrumentar y presentar iniciativas para corregir las deficiencias del sistema de impartición de justicia que se han señalado tanto en la Consulta como en el Diagnóstico.
- * Coordinar esfuerzos que permitan la implementación de los instrumentos elaborados por el Poder Judicial para el efecto, tales como el Plan Maestro de la Reforma Judicial.

³⁸ Suscrita por los integrantes del Sistema Nacional de Impartidores de Justicia, compuesto por los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Poder Judicial de la Federación, los poderes judiciales de las entidades federativas, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el Tribunal Superior Agrario, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, los tribunales electorales y de lo contencioso administrativo, las juntas locales de conciliación y arbitraje y los tribunales federal y locales de conciliación y arbitraje, el 2 de diciembre de 2005 en el Estado de Querétaro, disponible en www.scjn.gob.mx.

- * Colaborar y promover la transparencia y el acceso a la información pública en el Poder Judicial, así como los temas de ética judicial, capacitación y carrera judicial, siempre en respeto a la autonomía e independencia del Poder Judicial de la Federación.
- * Fortalecer la independencia e imparcialidad del Poder Judicial, como elemento indispensable de un Estado respetuoso de los derechos humanos.³⁹
- * Difundir en un formato accesible a las audiencias no especializadas las iniciativas de reforma al sistema de justicia, a fin de que la sociedad pueda aportar los elementos que considere pertinentes.
- * Implementar un mecanismo donde se discuta el proyecto Elaboración de Políticas Públicas en Materia de Justicia presentado por la sociedad civil como insumo al Programa⁴⁰.

Objetivo Específico 1.2. Línea Estratégica 1.2.2. Páginas 112 - 115

Prevención del Delito con Perspectiva de Derechos Humanos

La complejidad del fenómeno delictivo trasciende las fronteras de las Naciones y se manifiesta en tipos delictivos cuya solución reclama la participación internacional. Es el caso del terrorismo, el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas, el narcotráfico, los delitos ambientales, entre otros, que transgreden a todo el orbe. La delincuencia no se puede contrarrestar únicamente con represión y medidas punitivas o de intimidación.

Las acciones principales deben ser enfocadas a la prevención de las causas que las originan. La prevención es más eficiente y menos costosa que la punición. La delincuencia se ha ubicado como uno de los problemas de mayor relevancia del país por lo que la ciudadanía demanda acciones concretas y efectivas para frenarla.

Por ello, la elaboración de un modelo de prevención del delito debe establecer condiciones que en su conjunto aseguren el funcionamiento adecuado de las instituciones públicas para garantizar ciertos principios, entre los cuales podemos

³⁹ Este principio está reflejado en: Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C., *Proyecto para la Elaboración de Propuestas de Política Pública en Materia de Justicia*, Proyecto de Coinversión, Instituto Nacional de Desarrollo Social, agosto – octubre 2004.

⁴⁰ Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C., *Proyecto para la Elaboración de Propuestas de Política Pública en Materia de Justicia*, Proyecto de Coinversión, Instituto Nacional de Desarrollo Social, agosto – octubre 2004.

destacar el ejercicio de los derechos y libertades democráticas, así como el respeto a las personas y a sus bienes y pertenencias.

La seguridad pública se debe enmarcar dentro del derecho de los individuos a la libertad y seguridad personal, el respeto y protección de los derechos humanos y la cultura de la legalidad.

En materia de prevención del delito y combate a la delincuencia organizada, así como para el ejercicio de las tareas que realizan las y los funcionarios públicos encargados de hacer cumplir la ley, resultan importantes las recomendaciones, directrices y demás instrumentos internacionales⁴¹.

Fortalezas y Debilidades del PNDH

El Programa busca asegurar la protección de los derechos humanos mediante la eficaz prevención del delito, la procuración y la administración de justicia. Reconociendo que la seguridad personal es un derecho humano, se requiere una política integral de prevención del delito que preste atención a las variables de rezago social y tome en cuenta las mejores prácticas nacionales e internacionales sobre prevención.

Asimismo, reconoce que la actividad delictiva es una problemática multifactorial y en consecuencia, el tratamiento que se le otorgue a la prevención del delito debe corresponder a una política punitiva e intentar incidir en las causas del problema.

El Programa debe establecer líneas de acción precisas, que incluyan a más dependencias para que trabajen en conjunto, a través de mecanismos de coordinación eficaces.

Recomendaciones

Recomendación General

Generar una política de Estado con perspectiva de derechos humanos para el combate a la inseguridad y para la prevención del delito.

Recomendaciones Específicas

⁴¹ Entre otros se pueden citar: el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Declaración de Viena, la Convención contra la Tortura y su Protocolo Facultativo, el Protocolo de Estambul, los Principios Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura, el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, la Convención sobre los Derechos del Niño, las Reglas de Beijing, las Directrices de RIAD y los documentos emitidos en el 10° y 11° Congreso de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente.

- * Definir estrategias para restaurar el tejido social transgredido por la inseguridad y la violencia.
- * Fortalecer los programas académicos y sociales enfocados a la pronta reincorporación de las personas en conflicto con la ley, con el fin de evitar las reincidencias.
- * Dictar medidas que restrinjan el contacto con las víctimas, en los casos de personas preliberadas que hayan sido aprehendidas por agresiones contra su familia
- * Combatir la impunidad y corrupción entre los responsables de todo el sistema del Justicia Penal (Corporaciones Policiales, Procuradurías, Poder Judicial e Instituciones Penitenciarias), considerando tanto los fenómenos delictivos particulares de cada comunidad como las actividades ilícitas internacionalizadas, con estricto apego a los derechos humanos.
- * Fomentar una cultura de prevención del delito con respeto y protección de los derechos humanos.
- * Crear Consejos de Participación Ciudadana para integrar recursos, instituciones públicas y privadas, comités vecinales, organizaciones y asociaciones civiles y empresariales que contribuyan a una política pública en materia de prevención de delitos y conductas violentas, que inhiba los factores de riesgo e incremente los factores de protección.
- * Exhortar a los medios de comunicación para que participen en la prevención del delito, al ser actores relevantes en la socialización de la información, en la proyección de valores y conductas, así como en la formación del tejido social.
- * Promover la corresponsabilidad ciudadana.
- * Garantizar que todas las instancias del Gobierno Federal y Estatal tengan una intervención preventiva con una estrategia transversal, así como un enfoque multiteórico, multidisciplinario y victimológico.
- * Restablecer gradualmente la confianza entre la sociedad civil y gobierno a través de reglas claras de participación en acciones y toma de decisiones y señalar los límites explícitamente establecidos para ambas partes.
- * Proponer nuevas formas de relación ciudadana con el gobierno, fomentando la participación propositiva, democrática y complementaria, implementando una coordinación de esfuerzos gubernamentales y ciudadanos con una política integral.

* Establecer la participación de múltiples actores de control –formal e informal- del delito: autoridades policiales, ministeriales, judiciales y de prevención y readaptación social; dependencias del Gobierno Federal capaces de incidir en la prevención terciaria; grupos comunitarios y organizaciones de la sociedad civil; y especialistas en la prevención del delito.

Objetivo Específico 1.2.
Línea Estratégica 1.2.2.
Páginas 115 - 118

Atención Integral de los Derechos Humanos de las Personas Víctimas del Delito

Un elemento indispensable para fortalecer el sistema de justicia es el reconocimiento de los derechos de las víctimas. De acuerdo con las reformas al artículo 20 constitucional apartado B, las personas víctimas del delito deben recibir atención médica, psicológica y jurídica así como la reparación integral del daño causado.

Fortalezas y Debilidades del PNDH

A través de lo establecido en el Programa las Casas de Atención a Víctimas instaladas por la PGR en el Distrito Federal, Chihuahua, Guerrero, Nuevo León, Michoacán y Jalisco han atendido a personas víctimas de delito a través de asesoría, jurídica, psicológica y médica.

El Programa establece la creación de un Centro Nacional de Atención a Víctimas. Esta línea de acción fue modificada por las Casas de Atención a Víctimas, con el fin de descentralizar la atención a víctimas.

Recomendaciones

Recomendación General

Trabajar en la superación de las secuelas dejadas por la violencia y la inseguridad en las víctimas.

Recomendaciones Específicas

* Impulsar la creación de Casas de Atención a Víctimas en todas las entidades federativas y de nuevas casas a nivel federal.

* Coordinar los servicios de atención a víctimas en las entidades federativas y a nivel federal.

- * Generar los medios legales y presupuestales para el cumplimiento de la reparación integral del daño.
- * Asegurar la participación de las víctimas en el proceso y en la determinación de la reparación integral del daño.

Objetivo Especifico 1.2. Línea Estratégica 1.2.2.
--

Reparación Integral del Daño

El Estado debe asegurar las reparaciones por violaciones a los derechos humanos (declaradas por organismos nacionales y/o internacionales), así como las derivadas de la comisión de un delito (reparación en materia penal).⁴²

El objeto y fin de la reparación, consiste:

“(...) en restablecer la situación de la víctima al momento anterior al hecho ilícito, borrando o anulando las consecuencias de dicho acto u omisión ilícitos. Esta restitución a las condiciones anteriores implica dejar sin efecto las consecuencias inmediatas del hecho, en todo aquello que sea posible y en indemnizar –a título de compensatorio– los perjuicios causados, ya sean éstos de carácter patrimonial como extrapatrimonial.”⁴³

Reparación del daño por violaciones a los derechos humanos

El fundamento de la reparación del daño deriva de la obligación general del Estado de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos de las personas, que incluye el deber de prevenir, investigar, sancionar y reparar.⁴⁴

Según los Principios y Directrices Básicos sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones de las Normas Internacionales de Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario a Interponer Recursos y Obtener Reparaciones⁴⁵, la

⁴² Ello no obstante la obligación del Estado de reparar en otras materias (que se vinculan con la de derechos humanos), como por ejemplo la administrativa.

⁴³ NASH Rojas, Claudio. Las reparaciones ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Chile, Universidad de Chile, Facultad de Derecho y Centro de Derechos Humanos, 2004, Pág. 25.

⁴⁴ Dulitzky, Ariel. “Alcance de las Obligaciones Internacionales de los Derechos Humanos”. En: Guevara Bermúdez, José Antonio, Martín, Claudia, Rodríguez-Pinzón, Diego (compiladores). Derecho Internacional de los Derechos Humanos. México, Universidad Iberoamericana, Ciudad de México, Academia de Derechos Humanos y Derecho Humanitario de American University, Washington College of Law, Fontamara, 2004, Pág. 85.

⁴⁵ Principios y Directrices Básicos sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones de las Normas Internacionales de Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario a Interponer Recursos y Obtener Reparaciones, Resolución 60/147 de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 16 de diciembre de 2005).

reparación debe ser adecuada, efectiva, rápida y proporcional a la gravedad de las violaciones y al daño sufrido.

El derecho a la reparación derivará de una resolución en donde un órgano competente (nacional o internacional) determine la existencia de una violación a los derechos humanos:

- A nivel nacional, puede ser por una recomendación, un acuerdo de solución amistosa, una recomendación general o un informe especial de un Organismo Público de Derechos Humanos.
- A nivel internacional, si se trata del Sistema Interamericano, puede ser por una solución amistosa o de un informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos; así como de una sentencia o de una solución amistosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Si se trata del Sistema Universal, puede ser por un informe de casos individuales de los Comités de Naciones Unidas⁴⁶ que tienen competencia para recibir peticiones individuales, así como de una sentencia de la Corte Internacional de Justicia.

La reparación incluye las siguientes modalidades: restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción, medidas de no repetición y proyecto de vida.⁴⁷

Reparación del daño por la comisión de delitos

El artículo 20 constitucional establece como garantía de las víctimas del delito la reparación del daño. Este derecho derivará de la sentencia en donde un juez penal determine la comisión de un delito.

Según el Código Penal Federal la reparación comprende la restitución, la indemnización del daño material y moral y el resarcimiento.⁴⁸

Fortalezas y Debilidades del PNDH

El Programa no aborda el tema de reparación integral del daño.

Recomendaciones

⁴⁶ Comité de Derechos Humanos, Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Comité contra la Tortura, Comité para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. Ver: www.ohchr.org/spanish/bodies/index.htm

⁴⁷ Ver NASH Rojas, Claudio. Las reparaciones ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Chile, Universidad de Chile, Facultad de Derecho y Centro de Derechos Humanos, 2004.

⁴⁸ Código Penal Federal. Artículo 30. La reparación del daño comprende:

I. La restitución de la cosa obtenida por el delito y si no fuere posible, el pago del precio de la misma;
II. La indemnización del daño material y moral causado, incluyendo el pago de los tratamientos curativos que, como consecuencia del delito, sean necesarios para la recuperación de la salud de la víctima. En los casos de delitos contra la libertad y el normal desarrollo psicosexual y de violencia familiar, además se comprenderá el pago de los tratamientos psicoterapéuticos que sean necesarios para la víctima, y
III. El resarcimiento de los perjuicios ocasionados.

Recomendación General

Incluir en el Programa acciones de armonización y política pública para el tema de reparación integral del daño por la comisión de delitos y por la violación a los derechos humanos, tomando en cuenta la perspectiva de las víctimas.

Recomendaciones Específicas

*Hacer una revisión de la legislación nacional (federal y estatal) en materia de reparación integral del daño y contrastarla con los estándares internacionales en la materia a fin de identificar las necesidades de armonización.

*Identificar los problemas presupuestales, administrativos y judiciales que obstaculizan la ejecución de la reparación integral del daño a fin de buscar las medidas adecuadas para revertirlos.

*Establecer los mecanismos necesarios para facilitar la ejecución de reparaciones integrales del daño por violaciones a los derechos humanos determinadas por organismos internacionales.

Objetivo Especifico 1.2.
Línea Estratégica 1.2.2.
Páginas 118 - 124

Prevención y Combate de la Tortura y otros Tratos Crueles, Inhumanos y Degradantes

El problema de la tortura sigue siendo vigente en México, a pesar de las acciones emprendidas por los tres órdenes de gobierno. Esto ha sido evidenciado en diversas recomendaciones de organismos internacionales⁴⁹, así como en una serie de informes y estudios que señalan que aún se practican el maltrato y la tortura en México.⁵⁰

De acuerdo con los instrumentos internacionales⁵¹ y leyes nacionales,⁵² el Estado mexicano tiene la obligación de prevenir y sancionar la tortura. Para este fin, se

⁴⁹ Ver Diagnóstico, por ejemplo Págs. 11-12, 30-34, etc.

⁵⁰ La CNDH, la PGR, la SSP, los Organismos Públicos de Derechos Humanos, las organizaciones de la sociedad civil y estudios académicos; a partir de diferentes metodologías, han establecido cifras que varían entre sí en cuanto a la práctica de la tortura en México.

⁵¹ México ratificó el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos el 23 de marzo de 1981; la Convención Americana sobre Derechos Humanos el 24 de marzo 1981; la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes el 24 de marzo de 1986; el Protocolo Opcional para la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes el 30 de marzo de 2005; la

han emprendido una serie de acciones,⁵³ entre las cuales se encuentran las impulsadas a través del Programa.

Dentro de estas acciones se encuentra la relativa a la contextualización e implementación del Protocolo de Estambul, cuya importancia radica en que por primera vez en México se cuenta con los criterios científicos y periciales que demandan las Naciones Unidas para la investigación, en el ámbito de la procuración de justicia federal, de posibles casos de tortura y/o maltrato⁵⁴.

Fortalezas y Debilidades del PNDH

El Programa establece una línea de acción para el impulso del Protocolo Facultativo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (Protocolo), que entró en vigor para México el 22 de junio de 2006.

Según su artículo primero, el Protocolo tiene como objetivo “establecer un sistema de visitas periódicas a cargo de órganos internacionales y nacionales independientes a los lugares en que se encuentren personas privadas de su libertad, con el fin de prevenir la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.”

Para atender el problema de armonización legislativa en materia de tortura el Programa establece varias líneas de acción. Una de ellas está encaminada a crear un grupo de trabajo integrado por servidores públicos, con participación permanente de sociedad civil, para elaborar proyectos de reforma legislativa en la materia y otra se orienta a la homologación de criterios uniformes en el tipo penal de tortura. Esta línea de acción, además de no haber sido ejecutada, no contempla la participación del Poder Legislativo Federal ni a la de las entidades federativas.

Como puede verse en el siguiente cuadro sobre la legislación en materia de tortura, no todas las entidades federativas cuentan con una ley en materia de tortura, además en estas leyes así como en los códigos penales que contemplan el delito de tortura existe la necesidad de armonizar los elementos del tipo a los estándares internacionales.

Convención Interamericana para Prevenir u Sancionar la tortura, el 22 de junio de 1987 y el Estatuto de Roma el 28 de octubre de 2005.

⁵² En el ámbito federal existe la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura. También legislaturas locales han aprobado normas con el propósito de prevenir y sancionar la tortura.

⁵³ Ejemplo de ello es la constante capacitación del Dictamen Médico/Psicológico Especializado para casos de posible tortura y/o maltrato y el acuerdo A/057/03 del Procurador General de la República publicado en el DOF el 18 de agosto del 2003, el cual establece las directrices que deben seguir los servidores públicos de la Institución para la aplicación del dictamen, así como la política de iniciar averiguaciones previas en todos los casos en los que se solicita la aplicación del dictamen.

⁵⁴ Para efecto de este informe maltrato y trato cruel, inhumano y/o degradante son sinónimos, se utiliza el término “maltrato” ya que es el que maneja el Protocolo de Estambul.

Comité Coordinador de Seguimiento y Evaluación del PNDH
Primer Informe de Evaluación del Programa Nacional de Derechos Humanos

LEGISLACIÓN EN MATERIA DE TORTURA	
Aguascalientes	Ley para Prevenir y Sancionar la Tortura en el Estado de Aguascalientes
Baja California	Código Penal para el Estado de Baja California Título Segundo. Delitos Cometidos por Servidores Públicos Capítulo XIII. Prevención y Sanción de la Tortura
Baja California Sur	Código Penal para el Estado de Baja California sur Título Segundo. Delitos Contra la Administración Pública Cometidos por sus Servidores Capítulo V. Tortura
Campeche	Ley para Prevenir y Sancionar la Tortura en el Estado de Campeche
Coahuila	Ley para Prevenir y Sancionar la Tortura en el Estado de Coahuila de Zaragoza
Colima	Ley para Prevenir y Sancionar la Tortura
Chiapas	Ley Estatal para Prevenir y Sancionar la Tortura
Chihuahua	Código Penal del Estado de Chihuahua Título Segundo. Delitos Contra la Función Pública Capítulo XI. Abuso de Autoridad y Tortura
Distrito Federal	Nuevo Código Penal para el Distrito Federal Título Vigésimo. Delitos en Contra del Adecuado Desarrollo de la Justicia Cometidos por Servidores Públicos Capítulo III. Tortura
Durango	Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Durango Título Primero. Delitos Contra el Estado Subtítulo Cuarto. Delitos en Contra del Adecuado Desarrollo de la Justicia Cometidos por Servidores Públicos Capítulo III. Tortura
Estado de México	Ley para Prevenir y Sancionar la Tortura en el Estado de México
Guanajuato	Código Penal para el Estado de Guanajuato Título Tercero. De los Delitos Contra la Procuración y Administración de Justicia Capítulo I. Tortura
Guerrero	Ley que Crea la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos y Establece el Procedimiento en Materia de Desaparición Involuntaria de Personas Título Sexto. De los Delitos
Hidalgo	Código Penal para el Estado de Hidalgo Título Décimo Octavo. Delitos Cometidos en la Administración de Justicia Capítulo I. Delitos Cometidos por los Servidores Públicos y Tortura
Jalisco	Ley Estatal para Prevenir y Sancionar la Tortura
Michoacán	Ley para Prevenir y Sancionar la Tortura
Morelos	Ley para Prevenir y Sancionar la Tortura en el Estado de Morelos
Nayarit	Código Penal para el Estado de Nayarit Título Octavo. Delitos Cometidos por Servidores Públicos Capítulo III. Abuso de Autoridad, Intimidación y Tortura
Nuevo León	Código Penal para el Estado de Nuevo León Título Décimo Quinto. Delitos Contra la Vida y la Integridad de las Personas Capítulo VI Bis. De la Tortura
Oaxaca	Ley Estatal para Prevenir y Sancionar la Tortura
Puebla	Código de Defensa Social del Estado Libre y Soberano de Puebla Capítulo Vigésimo Primero. De la Tortura
Querétaro	Código Penal para el Estado de Querétaro Título Cuarto. Delitos Contra la Administración de Justicia Capítulo X. De la Tortura
Quintana Roo	Ley para Prevenir y Sancionar la Tortura en el Estado de Quintana Roo
San Luis Potosí	Código Penal del Estado de San Luis Potosí Título Décimo Quinto. Delitos Cometidos por Servidores Públicos Contra la Administración Pública

	Capítulo VII. Tortura
Sinaloa	Código Penal para el Estado de Sinaloa Título Cuarto. Delitos Contra la Procuración y Administración de Justicia Capítulo II. Tortura
Sonora	Código Penal para el Estado de Sonora Título Séptimo. Delitos Cometidos por Servidores Públicos Capítulo II. Abuso de Autoridad, Incumplimiento de Deber Legal y Tortura
Tabasco	Código Penal para el Estado de Tabasco Título Tercero. Delitos Contra las Garantías Rectoras del Procedimiento Penal Capítulo VII. Tortura
Tamaulipas	Código Penal para el Estado de Tamaulipas Título Octavo. Delitos Cometidos por Servidores Públicos Capítulo IV. De la Tortura
Tlaxcala	Ley para Prevenir y Sancionar la Tortura para el Estado de Tlaxcala
Veracruz	Ley Número 21 para Prevenir y Sancionar la Tortura en el Estado de Veracruz-Llave
Yucatán	Ley para Prevenir y Sancionar la Tortura del Estado de Yucatán
Zacatecas	Código Penal para el Estado de Zacatecas Título Vigésimo Segundo. Delitos Contra las Garantías Rectoras del Juicio Penal Capítulo VI. Tortura

El Programa también contempla el registro nacional de quejas por posibles hechos de tortura en los diferentes fueros. En este sentido la línea de acción fue modificada por la creación de un Directorio de Centros de Detención, ya que se consideró poco viable por sus dificultades jurídico-administrativas. Es por ello, que se sometió al Pleno⁵⁵ de la CPGMDH, el 2 de marzo del año en curso, a fin de que se dictara un punto de acuerdo para discutir y en su caso, implementar una acción derivada del trabajo conjunto entre la sociedad civil organizada y las dependencias gubernamentales.

El desarrollo de esta acción requiere de coordinación entre aquellas dependencias que tienen centros de detención, hospitales psiquiátricos y bajo su custodia a personas privadas de su libertad, mismas que se enumeran a continuación de manera enunciativa y no limitativa, como la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Seguridad Pública Federal, la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Marina, el Instituto Nacional de Migración, Secretaría de Salud, entre otras.

Respecto al Protocolo de Estambul, el Programa establece diversas líneas de acción. Sin embargo, no menciona un mecanismo específico que facilite su implementación a nivel federal y estatal. Actualmente uno de los mayores problemas con referencia al Dictamen Médico/Psicológico Especializado para Casos de Posible Tortura y/o Maltrato, establecido en el Protocolo de Estambul, es su implementación por parte de las entidades federativas.

Los Estados que ya cuentan con dictamen y acuerdo son: Nuevo León, Guanajuato, Chihuahua, Michoacán, Tabasco y Chiapas, quedando pendientes

⁵⁵ Ver la minuta de esta sesión del pleno de la CPGMDH en www.derechoshumanos.gob.mx.

Coahuila, Durango, Sinaloa y Morelos. Sin embargo, existen Estados que han mostrado interés en adherirse a la contextualización del Protocolo de Estambul como son Querétaro y Estado de México.

La Secretaría de la Defensa Nacional emitió una directiva a los médicos militares, a efecto de que los exámenes médicos que se practiquen a las personas privadas de su libertad, se lleven a cabo conforme a los lineamientos previstos en el Protocolo de Estambul.

El Programa también establece una línea de acción encaminada a impulsar una declaración conjunta del Gobierno Federal y las entidades federativas en materia de prevención y combate a la tortura, misma que fue firmada el 10 de diciembre de 2004.

A pesar de que las acciones contempladas en el Programa (muchas de ellas ejecutadas) retoman las recomendaciones que se han hecho a México en materia de tortura, aún quedan un buen número que deben ser consideradas.

Algunas de ellas se encuentran en el Diagnóstico, el Informe de Seguimiento sobre la Situación de la Tortura, presentado por el Relator contra la Tortura de Naciones Unidas, Manfred Novak⁵⁶, la Recomendación General 10, sobre la práctica de la tortura, emitida el 17 de noviembre de 2005 por la CNDH⁵⁷, etc.

Estas recomendaciones se enfocan principalmente a la armonización legislativa (elementos del tipo penal de tortura, responsabilidad de servidores públicos, garantías procesales, establecimiento del tipo en el Código Penal Militar, etc.), al desahogo y valoración de los medios de prueba, a tomar en cuenta la situación de vulnerabilidad en la que pueden estar ciertos grupos o personas, como por ejemplo, señala el Diagnóstico, los presos indígenas en diversos reclusorios⁵⁸ y migrantes.⁵⁹

Existe en el Congreso de la Unión un Proyecto de Reformas y Adiciones al Código de Justicia Militar en el que se incluye la tipificación del delito de tortura.

Es importante destacar que los diversos instrumentos internacionales relativos a la prevención y erradicación de la tortura tanto de las Naciones Unidas como el Interamericano, señalan también bajo sus prevenciones la protección a la persona del maltrato, tratos o penas crueles inhumanas o degradantes. En efecto, en

⁵⁶ Para ver el informe y las recomendaciones completas, consultar:

<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G06/119/12/PDF/G0611912.pdf?OpenElement>

⁵⁷ Esta recomendación fue dirigida a los Procuradores General de la República, de Justicia Militar y de Justicia de las entidades federativas, así como Secretarios, Subsecretarios y Directores Generales de Seguridad Pública, del Gobierno del Distrito Federal y de las entidades federativas. Para más información, consultar <http://www.cndh.org.mx/lacndh/lacndh.htm>

⁵⁸ Diagnóstico, Pág. 156

⁵⁹ *Ibid*, Pág. 174

ambas jurisdicciones señalan al maltrato como una práctica que debe proscribirse y sancionarse.

Sin embargo, en las legislaciones a nivel federal, local y castrense, no están tipificados los delitos que sancionan los tratos crueles, inhumanos o degradantes, aunque sí hay traducción penal a estas conductas a través de otros tipos penales tales como el abuso de autoridad que nivel federal el Código Penal Federal regula en su artículo 215, fracción II, cuando un servidor público ejerciendo sus funciones o con motivo de ellas hiciere violencia a una persona sin causa legítima o la vejare o insultare; o el delio de intimidación previsto en el artículo 219 del citado Código, mismo que en su fracción I refiere cuando el servidor público utiliza la violencia física o moral para evitar que una persona o un tercero denuncie la comisión del probables hechos delictuosos.

Recomendaciones

Recomendación General

Impulsar desde el Programa la ejecución de las líneas de acción pendientes y retomar las recomendaciones internacionales que no hayan sido atendidas.

Recomendaciones Específicas

- * Establecer mecanismos viables para la prevención, investigación, sanción y reparación integral en casos de tortura.
- * Hacer un especial énfasis en la armonización legislativa.
- * Capacitar y sensibilizar a servidores públicos.
- * Monitorear a los servidores públicos que hayan sido acusados de tortura.
- * Establecer mecanismos de reparación del daño para víctimas de tortura.
- * Coordinar acciones entre los Poderes Ejecutivo, Legislativo, Judicial y sociedad civil, para entre otros, definir una estrategia integral de prevención y eliminación de la tortura que involucre a las autoridades del ámbito federal, estatal y municipal.
- * Estudiar detalladamente la ratificación del Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 relativos a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional.
- * Convocar a los académicos, protectores de derechos humanos y especialistas en derecho penal para que se analice la incorporación del tipo penal del maltrato

para con ello cumplir a cabalidad con las obligaciones internacionales que en materia de derechos humanos tiene nuestro país.

Objetivo Especifico 1.2.
Línea Estratégica 1.2.2.
Páginas 124 - 126

Protección de los Derechos Humanos de las Personas Privadas de la Libertad durante la Ejecución de su Sentencia

El Gobierno Federal y estatal es responsable de respetar y garantizar los derechos humanos de las y los internos en los centros penitenciarios del país.

Los informes de los Organismos Públicos de Derechos Humanos señalan problemas en el sistema penitenciario: la tortura, el hacinamiento, la corrupción, los castigos, la falta de fuentes de trabajo, la falta de capacitación y estudio, las precarias condiciones de vida (mala alimentación, inadecuados lugares de alojamiento, falta de servicios mínimos, como agua y atención médica), la discriminación, la violencia, etc.

Al mes de agosto de 2005 de acuerdo con datos del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Seguridad Pública Federal existía una sobrepoblación penitenciaria de más de 48,328 internos en los Centros de Readaptación Social Estatales y Municipales. El siguiente cuadro⁶⁰ es ilustrativo:

AÑO⁶¹	ÍNDICE DE SOBREPoblACIÓN PENITENCIARIA, 1998 - 2005⁶²
1998	124
2001	136
2002	131
2003	131
2004	130
2005	131

Fuente:

- Para 1998: SG. Dirección General de Prevención y Readaptación Social.
- Para 2001-2004: SSP. Órgano Administrativo Desconcentrado. Prevención y Readaptación Social.

Se han realizado estudios sobre la condición y situación de las mujeres en las prisiones de México. Sin embargo es necesario realizar más para poder enfrentar

⁶⁰ Elaborado por el Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática, disponible en www.inegi.gob.mx.

⁶¹ Cifras al mes de julio de cada año.

⁶² Los datos se refieren a la población penitenciaria por cada 100 espacios disponibles. Excluyen los centros federales de readaptación social, es decir los centros de máxima seguridad, el Centro Federal de Readaptación Psico-Social Morelos y las Islas Marías.

las dificultades propias de esta problemática, con un enfoque de género. En particular, el Diagnóstico señala que “el sistema penitenciario se rige por un modelo masculino, desde el diseño arquitectónico de las prisiones, hasta los reglamentos y manuales que explican su funcionamiento todo esto bajo el argumento de que las mujeres representan un porcentaje significativamente menor de la población penitenciaria”⁶³.

Uno de los temas preocupantes en este contexto es el destino de las y los hijos de madres en reclusión. Se debe crear un sistema mediante el cual se evalúe la conveniencia de que la niña o el niño permanezca con la madre al interior del centro penitenciario, y que, en ese caso, se creen las condiciones para que sean atendidos de manera adecuada⁶⁴.

En cuanto a las y los adolescentes en conflicto con la ley, la reforma de 2005 al artículo 18 de la Constitución es positiva, ya que retoma propuestas de modelos exitosos que se están aplicando a nivel internacional. Entre otras, destacan las medidas alternativas a la detención, que el Estado garantice que existan centros de tratamiento para las y los adolescentes en conflicto con la ley y que no sean reclusos en ningún centro penitenciario destinado para adultos.

Sin embargo, aún falta instrumentar el contenido de la reforma, a través del proyecto para la Nueva Ley Reglamentaria del 18 Constitucional. Este contempla un catálogo más amplio de medidas en externación como la obligación de asistir a terapia psicológica y centros de apoyo especializado, la realización de procesos de justicia restaurativa, la abstención de ingerir bebidas alcohólicas y sustancias psicotrópicas, la prohibición de conducir vehículos automotores, prestar servicios a la comunidad, la prohibición de acudir a determinados lugares o de convivir con personas específicas, actividades laborales y educativas supervisadas, entre otras.

De acuerdo con la recomendación 09 de la CNDH, “Con el fin de contar con datos estadísticos sobre los internos con enfermedad mental, se solicitó al Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Seguridad Pública, la información correspondiente, de la cual se desprende que al mes de agosto de 2004, en todo el país había un total de 2,753 internos con enfermedad mental, de los cuales 2,467 eran hombres y 286 eran mujeres; 2,244 cometieron infracciones a las leyes penales del fuero común y 509 a la del fuero federal”.⁶⁵

⁶³ Diagnóstico, Pag.21.

⁶⁴ Comité de los Derechos del Niño, *Examen de los informes presentados por los Estados parte: México, Observaciones Finales*, 2006.

⁶⁵ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Observación General 09, Sobre la situación de los Derechos Humanos de los internos que padecen trastornos mentales y se encuentran en centros de reclusión de la República Mexicana*, 19 de octubre de 2004, México. Disponible en www.cndh.org.mx

De acuerdo con la Recomendación General antes citada, en la mayoría de los centros de reclusión no existen zonas específicas para albergar a los pacientes psiquiátricos, tanto hombres como mujeres, por lo que son ubicados en diversas áreas destinadas a la población general de reclusos, tales como las de servicio médico, las de término constitucional, las de segregación o centro de observación y clasificación. Dichos internos conviven con el resto de la población penitenciaria, con la que comparten las áreas comunes, lo cual provoca que sean objeto de múltiples abusos y maltratos.

Cabe mencionar que el Gobierno Federal cuenta con un Centro Federal de Rehabilitación Psicosocial, en Ciudad Ayala, Morelos, que proporciona tratamiento psiquiátrico de tercer nivel a los internos con padecimientos mentales, ya sea del fuero federal o común, de todo el país; sin embargo, dicho establecimiento no tiene capacidad para atender la demanda existente en la República mexicana.

Fortalezas y Debilidades del PNDH

El Programa plantea diversas líneas de acción tendientes a garantizar la protección de los derechos humanos de las personas privadas de su libertad, en tratamiento de reintegración juvenil, o en tratamiento de rehabilitación psicosocial de todo el país, tanto en el ámbito federal como en el local.

Si bien las acciones del Programa son apropiadas para atender algunas de las problemáticas relacionadas con este tema, no atiende todo el espectro de necesidades que genera la población penitenciaria.

Además el Programa no contempla lo relativo a las penas alternativas a la prisión ni tampoco lo relacionado con la discriminación y problemas de acceso a derechos (principalmente al trabajo) de quienes estuvieron privados de su libertad.

Recomendaciones

Recomendación General

Garantizar los derechos humanos de las personas privadas de su libertad, sin discriminación e independientemente del delito cometido.

Recomendaciones Específicas

* Promover mecanismos que permitan a los centros de readaptación social de todo el país realizar la mejora continua de sus instalaciones, para una efectiva clasificación de la población interna, una atención médica adecuada, así como la separación de sentenciados y procesados y de hombres y mujeres.

- * Establecer directrices que permitan el intercambio de información entre las autoridades locales para que las personas reclusas compurguen sus penas en un centro penitenciario cercano a su domicilio, en particular la población indígena.
- * Promover la implementación del ISO 9000⁶⁶ en los procedimientos para otorgar la libertad anticipada y la regulación de las causales de traslado penitenciario y de ingreso (familiares, abogados, autoridades judiciales o ministeriales, etc.).
- * Promover que las instituciones penitenciarias en los ámbitos federal, estatal y municipal cumplan con sus funciones bajo los criterios de profesionalismo, honradez, inmediatez y honestidad.
- * Destinar los recursos necesarios para que los lugares de reclusión cuenten con suficientes áreas iluminadas, equipadas, aseadas y ventiladas para dormitorios, visita familiar e íntima, sanitarios, alimentación y atención médica.
- * Garantizar que las y los servidores públicos encargados de prevenir, perseguir, investigar y procurar justicia cuenten con todas las herramientas y recursos necesarios para ejercer sus funciones con perspectiva de derechos humanos.
- * Generar políticas de atención específicas para las mujeres, las personas con enfermedades mentales, las niñas y niños cuyas madres se encuentren en reclusión.
- * Agilizar los estudios y procesos para facilitar las preliberaciones, así como evitar penas que excedan la sanción establecida para el bien jurídico tutelado.

Objetivo Específico 1.3. Línea Estratégica 1.3.1. Páginas 128 - 130

Planeación con Perspectiva de Derechos Humanos

Una de las exigencias más sentidas de la sociedad civil en los últimos años es que el Estado logre resolver la asincronía entre la política exterior en derechos humanos y la política interna. Si bien la creación de mecanismos para la construcción de políticas de Estado facilitaría este proceso, en las condiciones actuales aún se puede avanzar sustancialmente. Sin duda, uno de los primeros pasos es reconocer y conocer el derecho internacional de los derechos humanos, que, como se ha mencionado, es parte del orden jurídico interno de nuestro país.

⁶⁶ Las normas ISO Serie 9000 brindan el marco para documentar en forma efectiva los distintos elementos de un sistema de calidad y mantener la eficiencia del mismo dentro de la organización. Ver www.sre.gob.mx.

El marco jurídico del Programa está compuesto por el artículo 26 constitucional y por la Ley de Planeación, así como por lo previsto en el Plan Nacional de Desarrollo, y en tratados internacionales ratificados por México que son parte del orden jurídico interno y que generan obligaciones para el Estado mexicano en su conjunto.

El artículo y Ley mencionados, prevén la disposición de un Sistema Nacional de Planeación Democrática, a través del cual existe la posibilidad de hacer programas “de Estado” que comprometan a todos los poderes y órdenes de gobierno. Sin embargo, aunque se pueden elaborar con perspectiva de largo plazo, están previstos para una duración que no exceda al período constitucional que corresponde al Presidente de la República, seis años, dejándolo a las consideraciones de quien lo suceda.

Fortalezas y Debilidades del PNDH

A pesar de la limitación estructural que puede significar el marco jurídico, el Programa aprovechó las posibilidades que ofrece la Ley de Planeación para promover la participación de la sociedad civil y celebrar convenios de colaboración con las entidades federativas (Convenio Marco de Colaboración con las Entidades Federativas de Derechos Humanos, publicado en el DOF el 9 de diciembre de 2005). Asimismo, el Programa contempla la celebración de un acuerdo con la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

A través de su marco teórico, el Programa refleja el principio de universalidad e interdependencia de los derechos humanos. Aunado a esto, contiene acciones estratégicas encaminadas a introducir la perspectiva de derechos humanos en la APF y cuenta con la participación de prácticamente todas las dependencias federales.

Las dificultades que presenta el marco jurídico se deben más a una lectura restrictiva de la Ley que al verdadero espíritu de los artículos 25 y 26 constitucionales, en detrimento de temas como la colaboración con el Poder Legislativo y las responsabilidades de los municipios.

Una de las debilidades del Programa es cuenta con pocas acciones nuevas para dar respuesta a los problemas de derechos humanos, ya que muchas de las acciones son retomadas de otros programas.

Tampoco fue posible introducir la perspectiva de derechos humanos en el resto de los programas y procesos de la APF.

Recomendaciones

<u>Recomendaciones Generales</u>

- * Aprovechar plenamente las posibilidades que otorga el Sistema Nacional de Planeación Democrática.
- * Incluir en el Plan Nacional de Desarrollo un capítulo específico sobre derechos humanos como una de las prioridades nacionales.
- * Introducir la perspectiva de derechos humanos en todos los programas sectoriales, especiales, regionales e institucionales de la APF, tomando en cuenta las obligaciones internacionales de México, así como los criterios interpretativos de organismos internacionales aplicables.
- * Revisar el Programa Nacional de Derechos Humanos a la luz del presente Informe.
- * Hacer las adecuaciones necesarias para la actualización del Programa.

Recomendaciones Específicas

Administración Pública Federal

- * Atender las problemáticas estructurales referentes a la protección de los derechos humanos identificadas en el Diagnóstico.
- * Involucrar a todas las dependencias y entidades de la APF, incluyendo entidades paraestatales, en los términos de la Ley de Planeación.
- * Reforzar la aplicación de los instrumentos de derecho internacional en la planeación estratégica de las dependencias de la APF.

Entidades Federativas

- * Solicitar a las entidades federativas propuestas para incluirlas en el Programa (conforme al artículo 33 de la Ley de Planeación).
- * Fortalecer la ejecución de las acciones del Programa en las entidades federativas a través de convenios bilaterales en el marco del Convenio de Colaboración con las Entidades Federativas
- * Promover la elaboración de diagnósticos y programas en las entidades federativas.

Poder Judicial de la Federación

- * Ejecutar acciones de derechos humanos que fortalezcan mecanismos de cooperación, respetando la independencia e imparcialidad del Poder Judicial.

Poder Legislativo

- * Fortalecer mecanismos de cooperación con las Cámaras para realizar acciones de derechos humanos.

Municipios

* Desarrollar mecanismos de colaboración con los municipios para introducir la perspectiva de derechos humanos en las acciones de competencia municipal.

Organismos Públicos de Derechos Humanos

* Desarrollar mecanismos de colaboración con los Organismos Públicos de Derechos Humanos, tanto la CNDH como los organismos de competencia local, respetando la autonomía y características propias de cada institución y de acuerdo con la conveniencia de cada caso en particular.

Sociedad Civil

* Institucionalizar mecanismos de colaboración con la sociedad civil, en particular con las organizaciones sociales cuya actividad está relacionada con la promoción y defensa de los derechos humanos para el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de la política pública en derechos humanos.

Objetivo Específico 1.3. Línea Estratégica 1.3.2. Páginas 133 - 137

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

La visión del Programa señala “los derechos humanos se conviertan en eje rector de la política nacional”⁶⁷. Para ello se requiere introducir la perspectiva de derechos humanos en todas las acciones del Estado. Para lograrlo, se deben revisar las políticas, procesos y procedimientos, asegurando que reflejen las condiciones mínimas indispensables para el goce de los derechos humanos y, adicionalmente, que se enmarquen en los principios de universalidad y progresividad.

Una de las condiciones indispensables para lograr lo anterior, es crear una cultura de derechos humanos en la función pública para que, en cada una de las fases de la política pública (diseño, implementación y evaluación), todas las y los servidores públicos involucrados conozcan, entiendan y apliquen los principios antes

⁶⁷ Visión del Programa Nacional de Derechos Humanos, México, 2004, Pág. 70:

“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”.

mencionados, de conformidad con las obligaciones internacionales del Estado mexicano en la materia.

Uno de los mecanismos para lograrlo es el Manual para Introducir la Perspectiva de Derechos Humanos en la Elaboración de Políticas Públicas que tiene por objetivo:

“... proporcionar a todas las personas que diseñan políticas públicas y/o programas de la APF 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”⁶⁸.

Este instrumento enumera de manera sucinta los aspectos de igualdad y equidad de género, igualdad de oportunidades y no discriminación, y plantea ciertas preguntas que ayudan a las y los servidores públicos a mejorar las políticas a la luz de los derechos humanos.

Fortalezas y Debilidades del PNDH

El Manual no abarca todos los temas de derechos humanos. El orden en el que trata los temas resulta inadecuado, pues primero menciona los temas de equidad de género, no discriminación e igualdad de oportunidades y al final menciona los tratados internacionales de derechos humanos, sin situarlos como el marco de las obligaciones del Estado.

Asimismo, el Manual omite definir las obligaciones de respetar, proteger, promover y garantizar los derechos humanos, consagradas en los tratados internacionales. Tampoco menciona el principio *pro persona* ni el de progresividad y no regresión.

Por otra parte, la forma en que se presentó su contenido puede generar confusión para las personas que no están familiarizadas con el tema. Este Manual no es suficiente para asegurar que se introducirá la perspectiva de derechos humanos en las políticas públicas, requiere, como mínimo, estar acompañado de una capacitación para ser utilizado.

Recomendaciones

Recomendaciones Generales

Revisar el Manual y hacer una nueva versión, tomando en cuenta las siguientes sugerencias:

* Reestructurar el documento para ir de lo general a lo particular.

⁶⁸ Programa Nacional de Derechos Humanos, México, 2004, Pág. 133.

- * Expresar de manera clara y con ejemplos, las obligaciones que el Estado tiene en materia de respetar, proteger, promover y garantizar los derechos humanos.
- * Ampliar el contenido del Manual a efecto de incorporar contenidos teóricos y precisar algunos de los conceptos incorporados.
- * Elaborar un anexo que contenga todos los instrumentos internacionales ratificados por México en materia de derechos humanos, así como las directrices, observaciones generales y criterios interpretativos relevantes en la materia.
- * Elaborar anexos del Manual adecuados a cada una de las dependencias de la APF.

Recomendaciones Específicas

- * Asegurar que el Manual se acompañe de una capacitación para utilizarlo.
- * Crear un sistema de evaluación de la utilización del Manual.
- * Revisar periódicamente el Manual para hacer las adecuaciones que permitan su mayor utilidad, de acuerdo con la evaluación que se haga.

Objetivo Específico 1.3.
Línea Estratégica 1.3.1.
Páginas 137 - 138

Presupuesto de Egresos de la Federación

El Presupuesto de Egresos de la Federación cumple el propósito fundamental de hacer las previsiones necesarias para disponer de recursos económicos, sin los cuales no sería posible la realización de las acciones gubernamentales previstas en el Plan Nacional de Desarrollo, así como en los distintos programas sectoriales, regionales y especiales, sin dejar de lado lo relativo a las actividades que corresponden a los Poderes Legislativo y Judicial, así como para las entidades federativas.

El compromiso de cumplir eficazmente con el proceso de incorporación de la perspectiva de derechos humanos, requiere disponer de recursos materiales y humanos, en términos de tiempo y forma.

Por ello, resulta de la mayor importancia emprender acciones que contribuyan a un reflejo fiel de las necesidades de gasto que suponen las acciones previstas en el Programa, apegándose a los procedimientos establecidos de conformidad con lo previsto en la Ley de Presupuesto y Responsabilidades Hacendaria, tomando

en consideración que el artículo 126 constitucional establece textualmente lo siguiente: *“No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior.”*

Fortalezas y Debilidades del PNDH

El Programa establece que los derechos humanos son eje central de todas las acciones de gobierno. Asimismo, señala que la progresividad y la no regresión son principios a los que está comprometido el Estado mexicano en su conjunto, por las obligaciones internacionales que ha contraído.

En ese contexto, incluye un apartado titulado “Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF)”, en el que textualmente señala que “los derechos humanos tienen que introducirse de manera transversal en todo el gasto público”.

El Programa contempla como acción central para el tema de presupuesto con perspectiva de derechos humanos, la de crear una subfunción en el Catálogo de Política y Control Presupuestario. Sin embargo, dicha categorización de los recursos destinados a derechos humanos tiene las siguientes dificultades:

- La subfunción refleja el gasto destinado a la Secretaría de Gobernación para la UPDDH y no incluye acciones de otras dependencias.
- Aunque las demás dependencias incluyeran acciones en dicha subfunción, esto de ninguna manera refleja el gasto relacionado con el ejercicio de los derechos humanos ni asegura la visión transversal que se requiere para que el PEF realmente tenga una perspectiva adecuada.
- Finalmente, dicha acción no cubre con integralidad toda la problemática de elaborar presupuestos públicos con perspectiva de derechos humanos, ni contempla a los presupuestos de las entidades federativas y de los municipios.

Recomendaciones

Recomendaciones Generales

* Hacer congruentes los compromisos de derechos humanos con las previsiones presupuestales, en todos los órdenes de gobierno, incorporando previsiones en un rubro específico para derechos humanos en los contenidos de la política económica⁶⁹, en el Plan Nacional de Desarrollo y en todos los programas derivados de éste, así como señalar explícitamente los requerimientos que cada

⁶⁹ Para predisponer el espacio requerido, de conformidad con el Artículo 16, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; tomando en consideración la previsiones establecidas en el artículo 69 del Reglamento de esta Ley.

entidad tiene para el cumplimiento de sus respectivos planes y programas en materia de derechos humanos⁷⁰, desde los anteproyectos de cada ejercicio fiscal.

* Realizar modificaciones a los procedimientos de elaboración de los respectivos anteproyectos y proyectos de ejercicios presupuestales, a través de los cuales, tanto el Congreso de la Unión como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, al procesar hasta aprobar los respectivos Presupuestos de Egresos de la Federación, contemplen los rubros y previsiones que se requieran para la adecuada incorporación de la perspectiva de derechos humanos, conforme a los compromisos que México tiene en la materia.

* Establecer compromisos, entre otros, con la LX Legislatura y el Presidente Electo, a efecto de introducir previsiones presupuestales para el ejercicio 2007 en beneficio de la incorporación de la perspectiva de derechos humanos. Se deberá prever incluso que la realización de actividades que en cumplimiento de las obligaciones del artículo 26 constitucional y de la Ley de Planeación contribuya adecuadamente a la continuidad y desarrollo del Programa, en la próxima administración⁷¹.

Recomendaciones Específicas

* Contemplar en los presupuestos públicos un apartado para la reparación del daño por violaciones a los derechos humanos.

* Realizar un análisis de los procesos para la elaboración y aprobación de presupuestos para incluir en ellos la perspectiva de derechos humanos.

* Asegurar la transparencia y el acceso a la información relativos al gasto público.

* Crear un grupo de trabajo ad hoc para analizar la inclusión del tema de derechos humanos en el presupuesto de 2007, con la participación del Congreso de la Unión, el Presidente Electo y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, desde el marco de la CPGMDH.

* Elaborar directrices para la inclusión de la perspectiva de derechos humanos en los presupuestos.

Objetivo Específico 1.3.
Línea Estratégica 1.3.1.
Páginas 138 - 142

Certificación de Servidores Públicos Federales

⁷⁰ Ibid., Artículo 24, atendiendo en lo conducente, a lo previsto en el Título Tercero del respectivo Reglamento.

⁷¹ Ibid., Artículo 43, atendiendo a lo dispuesto en los artículos 18 y 19 del respectivo Reglamento.

en Materia de Derechos Humanos

La Ley del Servicio Profesional de Carrera⁷² establece, en su artículo 2, que “*el Sistema de Servicio Profesional de Carrera es un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad*”.

En ese sentido, la capacitación de servidores públicos en derechos humanos tiene como objetivo general el de crear una cultura de derechos humanos. De manera más precisa se busca, por una parte, construir políticas públicas con perspectiva de derechos humanos; y de manera complementaria, dar un trato digno y respetuoso de los derechos humanos a las personas que se acercan a cualquier oficina de gobierno; finalmente, también se busca identificar las áreas de oportunidad para mejorar los procesos operativos y apegarlos a los principios de derechos humanos.

Fortalezas y Debilidades del PNDH

El Programa contempla como una de sus acciones estratégicas en la construcción de políticas públicas con perspectiva de derechos humanos, el desarrollo de una capacidad técnica transversal en el marco del Servicio Profesional de Carrera. Dicha capacidad se creó con el fin de que todos los servidores públicos adscritos a este servicio puedan certificarse en derechos humanos.

Sin embargo, la propia Ley tiene limitaciones de alcance, ya que no incluye a todas las dependencias públicas. Asimismo, se limita al Ejecutivo Federal. Aún queda pendiente generar capacitaciones en derechos humanos a los servidores públicos de los poderes y órdenes de gobierno, pues las obligaciones de México en derechos humanos incluyen al Estado en su conjunto⁷³.

A continuación, se incluye un cuadro en el que se reflejan las dependencias federales que cuentan con Servicio Profesional de Carrera.

Dependencias que se contemplan en el marco de la Ley del Servicio Profesional de Carrera	Dependencias que cuentan con su propio servicio profesional de carrera
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	Procuraduría General de la República
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	Secretaría de la Defensa Nacional
Secretaría de Desarrollo Social	Secretaría de Marina Armada de México
Secretaría de Economía	Secretaría de Relaciones Exteriores
Secretaría de Educación Pública	Secretaría de Seguridad Pública
Secretaría de Energía	

⁷² Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril de 2004.

⁷³ Esto sin perjuicio de tomar en cuenta los esfuerzos hechos en este sentido por todos los poderes y órdenes de gobierno.

Secretaría de Función Pública	
Secretaría de Gobernación	
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	
Secretaría de la Reforma Agraria	
Secretaría de Salud	
Secretaría de Trabajo y Previsión Social	
Secretaría de Turismo	

Esta capacitación general debe ser un primer paso. Dado que es un curso que toman personas de diferentes dependencias, el enfoque no atiende a explicar las implicaciones específicas de la perspectiva de derechos humanos en relación con las competencias de cada secretaría.

Finalmente, la formación y certificación deben estar acompañadas de incentivos de otra índole, tales como premios, recompensas y estímulos. Lo anterior a efecto de vencer la resistencia que las dependencias públicas han identificado por parte de algunos servidores públicos de capacitarse en esta materia, pues consideran sus funciones desvinculadas con el tema⁷⁴.

Recomendaciones

Recomendación General

Establecer la capacitación obligatoria en derechos humanos para todos los servidores públicos en todos los poderes y órdenes de gobierno.

Recomendaciones Específicas

- * Revisar periódicamente los contenidos y reactivos de las capacitaciones en derechos humanos para adecuarlas al desarrollo que tengan a nivel nacional e internacional.
- * Incluir actividades de sensibilización en las capacitaciones de derechos humanos.
- * Complementar las capacitaciones en derechos humanos generales con actividades educativas enfocadas a las competencias de las distintas instituciones.

⁷⁴ De acuerdo con el Informe de Ejecución del PNDH 2005, elaborado por la Secretaría de Gobernación, “la percepción de las tareas institucionales de los servidores públicos de la Secretaría de Economía antes de la presentación del Programa Nacional de Derechos Humanos era casi nula, ya que existía desconocimiento del tema y la dependencia no cuenta con los instrumentos adecuados para incorporar la perspectiva de derechos humanos en las tareas de la misma”.

- * Incluir el tema de derechos humanos en los exámenes de ingreso a los puestos públicos.
- * Incluir dentro del Código de Conducta de las dependencias y entidades una mención expresa a las obligaciones del Estado mexicano en derechos humanos.
- * Desarrollar indicadores de impacto de las acciones de capacitación y sensibilización en derechos humanos para servidores públicos.

Objetivo Específico 1.3. Línea Estratégica 1.3.3. Páginas 144 - 145

Derecho a la Vida

El Programa parte del reconocimiento de lo consignado en el artículo 4.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos según la cual “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”. Adicionalmente, asume una concepción no restrictiva del derecho a la vida, según se establece en la Observación General núm. 6, emitida por el Comité de Derechos Humanos de la ONU:

“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.”

El Programa prevé así acciones tanto en materia de derechos civiles y políticos como en los económicos, sociales, culturales y ambientales, vinculándolas a la forma y eficacia en que se desarrollan el conjunto de líneas de acción establecidas.

Fortalezas y Debilidades del PNDH

El Programa reconoce que este derecho es indispensable para el disfrute de los demás derechos humanos. La fortaleza del Programa radica en tener una visión integral de la realidad, integridad y dignidad del ser humano que requiere del respeto y garantía de la vida, así como de la vigencia de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales.

Conforme a la Observación General núm. 6 del Comité de Derechos Humanos de la ONU, el Programa debería prever acciones para: evitar actos de violencia, prevenir y castigar actos criminales que causen pérdida de vidas humanas, evitar y sancionar desapariciones forzadas y las ejecuciones arbitrarias, disminuir la mortalidad infantil e incrementar la esperanza de vida.

El Programa contempla acciones principalmente relacionadas con prevención del delito con perspectiva de derechos humanos, atención integral de los derechos humanos de las personas víctimas del delito, prevención y combate de la tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes, protección de los derechos humanos de personas privadas de su libertad durante la ejecución de su sentencia, derecho a un nivel de vida adecuado, derechos humanos laborales, derecho a disfrutar del nivel más alto de salud física, mental y social; derecho a la alimentación, derecho a la educación, medio ambiente y desarrollo sustentable, violencia contra las mujeres, derechos de las niñas, niños y adolescentes y personas con discapacidad. Los contenidos se revisan en los apartados correspondientes en el presente Informe.

En efecto, destacan las acciones que han resultado en reformas concretas como el avance en la abolición de la pena de muerte y la ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

El Programa es omiso en cuanto a acciones relacionadas con actos de violencia con destinatarios distintos a las mujeres en Ciudad Juárez.

Recomendaciones

Recomendación General

Analizar en un diálogo abierto y participativo los términos en los que debe incluirse el derecho a la vida en la Constitución.

Recomendaciones Específicas

* Incorporar previsiones que contribuyan a prevenir y manejar situaciones de violencia por acciones de delincuencia organizada.

* Fortalecer acciones que contribuyan a que las fuerzas públicas de seguridad actúen con estricto apego a la garantía, respeto y protección del derecho a la vida, teniendo presente que las acciones de protesta generados por grupos de la sociedad civil obedecen a acciones autoritarias de actores estatales, rezagos sociales y dogmatismos.

Las recomendaciones para garantizar el derecho a la vida en su esfera amplia se retoman en los apartados relativos a derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales.

Objetivo Específico 1.3. Línea Estratégica 1.3.3. Páginas 145 - 146

Abolición de la Pena de Muerte

A partir de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de diciembre de 2005 a los artículos 14 y 22, se suprimió la pena de muerte en México. Esto trajo como consecuencia una serie de reformas a ordenamientos secundarios, incluyendo la derogación de la pena de muerte en el Código de Justicia Militar, en concordancia con las obligaciones internacionales de México.

En el ámbito de la política exterior, el mantenimiento del trabajo de asistencia jurídica consular ha sido un mecanismo destacado para la protección directa contra la aplicación de la pena de muerte e indirectamente como un factor que contribuye a su abolición en el mundo.

México solicitó el 9 de diciembre de 1997 a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, una Opinión Consultiva sobre las obligaciones que establece el derecho internacional en relación con el derecho a la asistencia consular en los casos de extranjeros detenidos por autoridades de un Estado receptor.

La consulta se relacionaba con las garantías judiciales mínimas y el debido proceso legal en el marco de la pena de muerte, impuesta judicialmente a extranjeros, a quienes el Estado receptor no había informado de su derecho a comunicarse y a solicitar la asistencia de las autoridades consulares del Estado de su nacionalidad.

En respuesta a la solicitud de México, el 1º de octubre de 1999, la Corte emitió la Opinión Consultiva OC-16/99, que concluye que el artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares reconoce al detenido extranjero derechos individuales, entre ellos el derecho a la información sobre la asistencia consular, a los cuales corresponden deberes correlativos a cargo del Estado receptor. Asimismo, la Corte concluyó que este artículo concierne a la protección de los derechos del nacional de otro Estado y está integrado a la normativa internacional de los derechos humanos.

Los elementos utilizados en la OC-16, sirvieron como una de las bases para los argumentos de México en el Caso Avena y otros nacionales mexicanos⁷⁵, sobre el que se logró una sentencia favorable de la Corte Internacional de Justicia en defensa de los mexicanos sentenciados a pena de muerte en los Estados Unidos de América (EUA) y de su derecho a la asistencia consular.

El Gobierno de México, a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores, mantiene el Programa de Asistencia Jurídica para Casos de Pena Capital, a través del cual se ha intervenido en 175 casos de mexicanos sentenciados a pena de muerte en EUA, o en riesgo de serlo en ese país, hasta el fin del 2005, logrando evitar que 88 mexicanos recibieran esa sentencia, recibiendo sentencias privativas de libertad.

A pesar del fallo favorable de la Corte Internacional de Justicia, existe el riesgo de ejecución de la pena de muerte en contra de mexicanos previamente sentenciados. La desprotección jurídica de muchos mexicanos radicados en EUA y sujetos a procesos criminales por delitos graves es un factor que debe ser combatido de manera conjunta entre los consulados, la comunidad de defensa de derechos civiles y de derechos humanos y las comunidades de mexicanos en el extranjero.

Fortalezas y Debilidades del PNDH

Se logró la abolición de la pena de muerte en la Constitución mexicana. Sin embargo, el tema de la protección de los mexicanos sentenciados a muerte en el exterior no se abordó en el Programa.

Recomendaciones

- * Ratificar el Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (destinado a abolir la pena de muerte) y el Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos Relativo a la Abolición de la Pena de Muerte.
- * Ampliar la cobertura y recursos para brindar una asistencia jurídica consular eficaz en el exterior, que prevenga el riesgo de sentencias de pena de muerte en contra de ciudadanos y ciudadanas mexicanas.
- * Establecer un programa interinstitucional e interdisciplinario de apoyo a familiares de mexicanos sentenciados a pena de muerte radicados en todo el territorio nacional, que cuente con una red de profesionales del ámbito público y no gubernamental capacitados para dar acompañamiento en diversas áreas.

⁷⁵ Consultar en: www.icj-cij.org/icjwww/idocket/imus/imusframe.htm

* Afianzar la postura abolicionista del Estado mexicano en su política exterior ante los diversos espacios multilaterales.

Objetivo Específico 1.3. Línea Estratégica 1.3.3. Páginas 146 - 149

Derecho a la Libertad y Seguridad Personales

El derecho a la libertad y seguridad personales se encuentra reconocido, principalmente, en el artículo 3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en los artículos I y XXV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, en el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en el artículo 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como en los artículos 14 y 16 de la Constitución mexicana.

Por la libertad personal debe entenderse la libertad física⁷⁶, lo cual implica que “todas las formas de privación de libertad, ya sea como consecuencia de un delito o de otras razones, como por ejemplo las enfermedades mentales, la vagancia, la toxicomanía, las finalidades docentes, el control de la inmigración, etc.”⁷⁷ se considerarán como privaciones de la libertad física.

Según Daniel O’Donnell “El derecho a la libertad personal ocupa un lugar especial en la normativa internacional de los derechos humanos, pues con frecuencia la privación de libertad se convierte en un medio para atentar contra los demás derechos fundamentales de la persona (...) Cada vez con más frecuencia la privación arbitraria o ilegal de libertad de una persona –al igual que la privación de la vida o la violación de la integridad personal– constituye una modalidad de violación de otros derechos, tales como la libertad de expresión, de asociación o el derecho a participar en la vida política, o bien obedece a motivos discriminatorios.”⁷⁸

Siguiendo lo establecido en los instrumentos internacionales, el derecho a la libertad y seguridad personales⁷⁹ abarca, entre otros: las garantías procesales y el debido proceso, la prisión preventiva, el principio de legalidad, el trato humano durante la detención y ejecución de la sanción, la prohibición de la detención o

⁷⁶ O’DONNELL, Daniel. Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Normativa, jurisprudencia y doctrina de los sistemas universal e interamericano. Bogotá, Colombia, OACNUDH, 2004. Pág. 280.

Disponible en: <http://www.hchr.org.co/publicaciones/libros/publicaciones.php3>

⁷⁷ Observación General núm. 8 del Comité de Derechos Humanos, relativa al derecho a la seguridad y libertad personal.

⁷⁸ O’DONNELL, Daniel. Ob. cit. Pág. 278 y 279.

⁷⁹ El derecho a la seguridad personal no es exclusivo de las personas privadas de su libertad, ver O’DONNELL, Daniel. Ob. cit. Pág. 337-340.

prisión arbitraria, la proporcionalidad del delito con la pena, la privación de la libertad por razones no penales, etc.

Existen diversos factores que propician la violación a este derecho. Entre ellos podemos destacar, en forma enunciativa más no limitativa los siguientes:

- La extensión de la flagrancia, a flagrancia equiparada y cuasiflagrancia.
- Actos de discriminación que llevan a detener a una persona por su apariencia.
- La inexistencia de un sistema jurídico que se apegue a los estándares internacionales y que garantice la presunción de inocencia.
- La escasa atención prestada a necesidades particulares de personas detenidas (personas que no hablan español, personas con discapacidad, etc.)
- La falta de un recurso eficaz que garantice a la víctima una adecuada protección en caso de sufrir una detención arbitraria o ilegal o una desaparición forzada.

El Diagnóstico establece que, “pese a ser un derecho fundamental, que además constituye una condición para el ejercicio de otros derechos, la libertad personal continúa siendo vulnerada de manera sistemática por las autoridades”.⁸⁰

Algunas recomendaciones que ha recibido México en la materia⁸¹ tienen que ver con:

- Imponer legalmente a la policía la obligación de informar a toda persona detenida, en el acto de su aprehensión, sobre sus derechos.
- Facilitar a la persona detenida los medios para comunicar a quien libremente decida sobre las circunstancias de su detención y el lugar en donde se le mantiene.
- Establecer en la ley que el o la defensora, desde el inicio, tendrá derecho a entrevistarse en privado y sin testigos con el o la detenida.
- Adoptar legislación que se apegue a los estándares internacionales sobretodo en materia de presunción de inocencia, flagrancia, proporcionalidad de las penas con los delitos, así como los beneficios de preliberación.
- En cuanto a remedios efectivos para las detenciones arbitrarias, modificar el amparo, tipificar penalmente la detención arbitraria y prohibir la utilización de automóviles sin placas por los agentes encargados de la aplicación de las leyes.

⁸⁰ Diagnóstico, Pág. 12.

⁸¹ Ver: Secretaría de Relaciones Exteriores. 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, México, 2003. (disponible en: www.cdi.gob.mx/internacional/compilacion_de_recomendaciones_por_la_sre-onu-oea.pdf). Específicamente se citan las recomendaciones 34, 35, 40, 41 (siguiendo la enumeración del documento).

- Revisar los procedimientos utilizados por los órganos policiales, a fin de que la actividad tendiente a combatir la delincuencia se cumpla de manera profesional y efectiva, de conformidad con la ley.
- Regular adecuadamente el principio de la libertad del imputado.

Fortalezas y Debilidades del PNDH

El tratamiento del derecho a la libertad y seguridad personal en el Programa es inadecuado ya que solamente se aborda el tema 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 Involucradas con Movimientos Sociales y Políticos del Pasado.

En consecuencia, las líneas de acción se encuentran encaminadas a materializar el mandato de la Fiscalía Especial y combatir el delito de desaparición forzada de personas, dejando de lado los temas antes descritos.

Recomendaciones

Recomendaciones Generales

- * Impulsar una reforma al sistema de justicia penal que garantice el debido proceso y las garantías judiciales.
- * Fortalecer el juicio de amparo para garantizar una protección eficiente y eficaz del derecho a la libertad y seguridad personal.
- * Atender las recomendaciones nacionales e internacionales que se han hecho sobre el tema. Crear un grupo de trabajo específico para tal fin.

Recomendaciones Específicas

- * Capacitar en el tema a las y los servidores públicos vinculados a los lugares en donde las personas se encuentran privadas de su libertad.
- * Asegurar el cumplimiento cabal de las disposiciones constitucionales y legales que aseguran el debido proceso.
- * Asegurar los principios de igualdad y no discriminación en la aplicación de las disposiciones procesales.

Objetivo Específico 1.3.
Línea Estratégica 1.3.3.
Página 148

Verdad, Justicia y Reparación

Desde el inicio de su gobierno, la actual administración asumió el compromiso de esclarecer los numerosos delitos y violaciones a los derechos humanos ocurridos en la década de los 60, 70 y 80 tales como los hechos de Tlatelolco, que tuvieron lugar el 2 de octubre de 1968, los homicidios, las desapariciones forzadas de personas, las ejecuciones extrajudiciales y torturas durante los 70's y la matanza perpetrada el 10 de junio de 1971, en contra de diversos sectores de la sociedad civil⁸².

Los delitos cometidos durante la represión que el Estado mexicano orquestó desde la década de los sesenta hasta principios de los ochenta, configuran crímenes de Estado que comprometen una responsabilidad que va más allá de un sexenio o de un individuo.

En contra de los luchadores sociales de esta época fueron usadas las instituciones del Estado para socavar demandas políticas. Las prácticas, las estructuras, las leyes, la cultura, etc. que permitieron esta violación sistemática de derechos humanos no han sido del todo desmanteladas.

El Presidente de la República “reconociendo que las demandas de esclarecimiento de hechos y de justicia para los presuntos desaparecidos por motivos políticos exigen una respuesta contundente y clara de la autoridad para dar a conocer la verdad, sanar viejas heridas y establecer nuevos pactos”⁸³ y en respuesta a la recomendación 26/2001 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, emitida el 27 de noviembre de 2001 al Gobierno Federal, anunció mediante decreto presidencial la creación 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 (FEMOSPP); la creación de un Comité de Apoyo integrado por ciudadanos/as de reconocida fama pública y experiencia para apoyar a la FEMOSPP, y ordenó a la Secretaría de Gobernación la creación de un comité interdisciplinario para desarrollar una propuesta de reparaciones para las víctimas de abusos.

Al establecer la FEMOSPP, el Poder Ejecutivo hizo suya la postura de que “cualquier conducta que hubiese atentado contra los derechos humanos debe someterse no sólo a una investigación para conocer la realidad de los acontecimientos, sino también al escrutinio por parte de la justicia, ya que es una de las funciones primordiales del Estado y de sus instituciones.”⁸⁴

⁸² Véase Diagnóstico, pág. 29.

⁸³ Acuerdo Presidencial del 27 de noviembre de 2001, Diario Oficial de la Federación.

⁸⁴ Idem

Asimismo, el gobierno federal reconoció que “la búsqueda ineludible de la verdad implica, necesariamente, una revisión de los hechos pretéritos para sentar las condiciones de una reconciliación nacional como requisito fundamental para fortalecer nuestras instituciones, el Estado de Derecho y la legitimidad democrática.”⁸⁵

Sin duda, la creación de mecanismos para iniciar un proceso de rendición de cuentas por las violaciones cometidas en el pasado abrieron la posibilidad de otorgar verdad y justicia no sólo para los familiares de las víctimas, sino para la sociedad en su conjunto. Dicho proceso abrió la puerta para, por un lado, la vía penal como para la búsqueda de la verdad sobre el pasado.

Respecto a lo anterior cabe mencionar que “la verdad, es un elemento necesario en el proceso social de construcción de memoria colectiva y preventiva de nuevos crímenes junto con la justicia.”⁸⁶

El derecho a la verdad ha sido desarrollado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos desde un doble punto de vista: como un derecho colectivo o social a conocer la verdad y como un derecho individual⁸⁷.

Además de buscar la verdad, el Estado debe procesar, juzgar y castigar a los autores de graves violaciones a los derechos humanos así reparar a las víctimas de dichas violaciones.

En cuanto al deber de investigar, ésta debe ser cumplida con toda seriedad por los Estados. Al efecto la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que “[s]i el aparato del Estado actúa de modo que tal violación quede impune y no se restablezca, en cuanto sea posible, a la víctima en la plenitud de sus derechos, puede afirmarse que ha incumplido el deber de garantizar su libre y pleno ejercicio a las personas sujetas a su jurisdicción. Lo mismo es válido cuando se tolere que los particulares o grupos de ellos actúen libre o impunemente en menoscabo de los derechos humanos reconocidos en la Convención”.

⁸⁵ Idem

⁸⁶ Andreu Guzmán, Federico, Impunidad y Justicia Internacional, American University Washington College of Law, Academy on Human Rights and Humanitarian Law, Summer 2006, pág. 51.

⁸⁷ Al efecto el juez Cançado Trindade señala:

“El derecho a la verdad se ha examinado en un doble plano, que implica una misma -o muy semejante- consideración: saber la realidad de ciertos hechos. A partir de ese conocimiento se construirá una consecuencia jurídica, política o moral de diversa naturaleza. Por una parte, se asigna aquel derecho a la sociedad en su conjunto; por la otra, el derecho se atribuye a la víctima, directa o indirecta, de la conducta violatoria del derecho humano. Bajo el primer significado, el llamado derecho a la verdad acoge una exigencia legítima de la sociedad a saber lo sucedido, genérica o específicamente, en cierto período de la historia colectiva, regularmente una etapa dominada por el autoritarismo, en la que no funcionaron adecuada o suficientemente los canales de conocimiento, información y reacción característicos de la democracia. En el segundo sentido, el derecho a conocer la realidad de lo **ACONTECIDO CONSTITUYE UN DERECHO HUMANO QUE SE proyecta inmediatamente sobre la Sentencia de fondo y las reparaciones que de aquí provienen**”. Voto razonado concurrente, Juez A.A. Cançado Trindade, Corte IDH, Caso Bámaca Velásquez, Sentencia del 25 de noviembre de 2000, Serie C N° 70, párrs. 199-202

Sin duda, “el incumplimiento por parte del Estado de la obligación de procesar, juzgar y castigar a los autores de graves violaciones de derechos humanos se traduce en denegación de justicia y, por tanto, en impunidad.” Por ello, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que: “[...] El Estado tiene la obligación de combatir tal situación por todos los medios legales disponibles ya que la impunidad propicia la repetición crónica de las violaciones de derechos humanos y la total indefensión de las víctimas y de sus familiares.”⁸⁸

Finalmente, la reparación, “entendida como las medidas y políticas orientadas a restituir los derechos y mejorar la situación de las víctimas, así como promover reformas políticas que impidan la repetición de la violencia,”⁸⁹ es un principio general del derecho internacional que acompaña el goce efectivo de los derechos humanos. Entre las modalidades de la reparación, existen: la restitución, la indemnización, la rehabilitación, la satisfacción y las garantías de no repetición.⁹⁰

Específicamente “la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reiterado que la obligación de reparar por parte del Estado, correlativa al derecho a la reparación que le asiste a las víctimas de violaciones de derechos humanos, es una norma consuetudinaria que constituye uno de los principios fundamentales del derecho internacional contemporáneo sobre la responsabilidad de los Estados.”⁹¹

Fortalezas y Debilidades del PNDH

El Programa retoma la idea de que el trabajo de la FEMOSPP debe responder a un doble propósito: el establecimiento de la verdad legal y el fincar responsabilidades a los culpables de la comisión de ilícitos cometidos en contra de personas vinculadas con movimientos sociales y políticos del pasado.

Sin embargo, el Programa no aporta, en adición a las líneas de acción de la FEMOSPP, un marco más amplio sobre el tema de Justicia, Verdad y Reparación. Antes que nada, esto requeriría que se abordara como un tema independiente, y no en el apartado de libertad personal, como lo hace el Programa.

⁸⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Paniagua Morales y Otros, Sentencia del 8 de marzo de 1998, Serie C, Resoluciones y Sentencias, No. 37, párr. 173.

⁸⁹ Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Verdad Justicia y Reparación, en Desafíos para la Democracia y la Convivencia Social, pág. 44

⁹⁰ Andreu Guzmán, Federico, Impunidad y Justicia Internacional, American University Washington College of Law, Academy on Human Rights and Humanitarian Law, Summer 2006, pág.49

⁹¹ Ibidem. Por ejemplo, en el caso de la desaparición forzada, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que el conocimiento de la verdad sobre la suerte y destino de los desaparecidos, como modalidad de reparación bajo la forma de satisfacción, es “un derecho que tiene la **SOCIEDAD.**” **COMISIÓN** Interamericana de Derechos Humanos, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1985-1986, del 28 de septiembre de 1986, pág. 205. Véase en Andreu Guzmán, Federico, Impunidad y Justicia Internacional..., op. cit., pág. 49.

En lo que se refiere al trabajo de la FEMOSPP, es necesario que en seguimiento al acuerdo presidencial, se promueva a través del Programa, “la cooperación, participación ciudadana y vinculación institucional con la FEMOSPP.”

Uno de los temas relacionados con la Verdad, Justicia y Reparación es el de generar garantías de no repetición y el fortalecimiento del Estado de Derecho. En ese contexto, el Programa y la Comisión deben dar seguimiento a las acciones emprendidas por todos los mecanismos establecidos por el decreto presidencial para investigar los crímenes del pasado y garantizar su implementación. Especial énfasis debe ponerse en desarrollar espacios de diálogo y discusión así como lograr la difusión de las investigaciones y avances alcanzados.

A cuatro años de la instalación de la FEMOSPP y del Comité interdisciplinario para desarrollar una propuesta de reparaciones para las víctimas de abusos, así como el envío de información al Archivo General de la Nación sobre los hechos ocurridos durante la guerra sucia, aún quedan varios retos pendientes para cumplir con las obligaciones del Estado en materia de Verdad, Justicia y Reparaciones frente a las violaciones de los derechos humanos en el pasado.

Recomendaciones

Recomendaciones Generales

- * Elaborar un informe comprehensivo que integre la verdad de lo sucedido el 2 de octubre de 1968, el 10 de junio de 1971 y durante la guerra sucia, que permita a las instituciones involucradas reconocer la verdad y solicitar disculpas públicas por lo acontecido y al mismo tiempo permita a la sociedad en su conjunto conocer los hechos acontecidos.
- * Sancionar a los responsables de las violaciones graves a los derechos humanos.
- * Determinar el paradero de las personas desaparecidas⁹².
- * Continuar conjugando esfuerzos entre las dependencias involucradas en las investigaciones penales, especialmente con las Fuerzas Armadas mexicanas para lograr desarrollar un trabajo de coordinación que retribuya en el esclarecimiento de los hechos del pasado y se sancione a los responsables.

⁹² Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha establecido que “el deber de investigar [...] subsiste mientras se mantenga la incertidumbre sobre la suerte final de la persona desaparecida. Incluso en el supuesto de que circunstancias legítimas del orden jurídico interno no permitieran aplicar las sanciones correspondientes a quienes sean individualmente responsables de delitos de esta naturaleza, el derecho de los familiares de la víctima de conocer cuál fue el destino de ésta y, en su caso, dónde se encuentran sus restos, representa una justa expectativa que el Estado debe satisfacer con los medios a su alcance.” Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Velásquez Rodríguez, sentencia del 29 de julio de 1988, pár.181.

- * Apoyar el trabajo del Comité Interdisciplinario encargado de desarrollar una propuesta de reparaciones para las víctimas de abusos, para lograr desarrollar una propuesta que determine la forma, los procedimientos y los términos para ofrecer una reparación justa a las víctimas y a sus familiares sustentada en estándares internacionales de protección de los derechos humanos.
- * Garantizar que el programa de reparaciones que sea propuesto por el Comité contemple los aspectos materiales, morales y sociales propios de reparación por violaciones de derechos humanos.
- * Investigar los casos posteriores a los 70's que fueron encargados a la FEMOSPP.

Recomendaciones Específicas

- * Asegurar que la FEMOSPP cuente con personal capacitado que tenga los elementos jurídicos, sociales e históricos para investigar los hechos del pasado y que además cuente con conocimientos en materia de derechos humanos y derecho internacional.
- * Garantizar que el derecho internacional de los derechos humanos sea fuente del trabajo de la Fiscalía.
- * Garantizar el derecho de la coadyuvancia, brindando información correcta y oportuna, sin que esto implique poner la carga de la prueba en los familiares.
- * Desarrollar canales de comunicación entre el Comité Ciudadano y organizaciones de la sociedad civil para conocer del trabajo realizado.
- * Establecer con el Comité sobre Reparaciones canales de comunicación para el diseño del programa que permita la reparación integral del daño a las víctimas y sus familiares.
- * Establecer mecanismos de vinculación entre la sociedad civil y el Comité de Reparaciones para verificar que exista una adecuada articulación entre los objetivos planteados en el programa de reparación, los medios con los que se cuenta para implementarlos, así como el proceso de implementación.
- * Asegurar que el programa de reparaciones no sea confundido con los planes sociales que tiene el gobierno.
- * Asegurar que todas las instancias del Poder Ejecutivo colaboren plenamente con la Fiscalía Especial o el Ministerio Público.

- * Fomentar espacios de vinculación entre la Fiscalía, los familiares y las organizaciones de la sociedad civil para contar con información periódica sobre el trabajo realizado.
- * Fortalecer la estrategia de comunicación de la Fiscalía ante la sociedad civil.
- * Enmarcar la actuación del Estado Mexicano con respecto de los crímenes de Estado cometidos en el pasado, en el derecho a la verdad y en el derecho a la justicia, en sus vertientes individual y colectiva, de acuerdo con los estándares internacionales más altos.
- * Realizar una evaluación pública con participación de las organizaciones de la sociedad civil y familiares sobre los resultados presentados por la FEMOSPP. Esto bajo tres dimensiones de su actuación en: 1. La investigación de las masacres del 2 de octubre de 1968 y del 10 de junio de 1971, 2. La investigación de las desapariciones forzadas, 3. La investigación histórica.
- * Asegurar el acceso a la justicia de las víctimas de violaciones graves a derechos humanos, particularmente de crímenes de lesa humanidad, adoptando criterios de avanzada en consonancia con sus homólogos latinoamericanos.
- * Elaborar un programa legislativo en donde participen tanto la Cámara de Diputados como la de Senadores, para la armonización de la legislación interna con los tratados internacionales en materia de crímenes de lesa humanidad; particularmente, en el retiro de las reservas y declaraciones interpretativas impuestas por el Estado mexicano que han sido analizadas en este documento.
- * Legislar para restringir el fuero castrense en la investigación de graves violaciones a derechos humanos en aquellos casos en los que se señale como perpetradores a elementos castrenses.
- * Garantizar el respeto al derecho a la verdad y el acceso pleno a los documentos relacionados con la participación en los crímenes de Estado cometidos en el pasado.
- * Garantizar la permanencia de una Fiscalía Especial para la investigación de delitos de los crímenes de Estado cometidos en el pasado autoritario, con presupuesto propio y personal conocedor de las circunstancias en que ocurrieron los delitos de lesa humanidad en el pasado reciente, a fin de dar continuidad a los procesos judiciales y ministeriales iniciados.
- * Crear para coadyuvar con esta instancia, una Comisión de Esclarecimiento Histórico -de mandato limitado temporal y materialmente, con una legislación propia, conformada luego de una consulta pública- que consolide la investigación iniciada en el tema y que culmine con un informe oficial en que se reconozca plenamente la responsabilidad estatal en estos crímenes y sienta las bases para

que se conozca la verdad, se realice la petición de perdón público a las víctimas y sus familiares, y se les repare el daño.

* Garantizar el resguardo de la información recabada y sistematizada por la FEMOSPP, tanto en sus indagatorias ministeriales como en su trabajo de investigación histórica. Para este fin, creemos indispensable la participación de instituciones ajenas al ámbito gubernamental, así como la necesidad de que dicha Fiscalía entregue un informe público que contenga un inventario de su acervo histórico.

Objetivo Específico 1.3. Línea Estratégica 1.3.3. Páginas 149 - 151

Libertad de Pensamiento, Conciencia y Religión

La libertad de pensamiento, conciencia y religión ha sido reconocida en el artículo 18 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, los artículos III y IV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, el artículo 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el artículo 12 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el artículo 6 de la Declaración sobre Eliminación de Todas Formas de Intolerancia y Discriminación Fundadas en la Religión o las Convicciones, así como en el artículo 24 de la Constitución mexicana⁹³.

La importancia de este derecho ha quedado de manifiesto en el preámbulo de la Declaración sobre Eliminación de Todas Formas de Intolerancia y Discriminación Fundadas en la Religión o las Convicciones:

“Considerando que la religión o las convicciones, para quien las profesa, constituyen uno de los elementos fundamentales de su concepción de la vida y que, por tanto, la libertad de religión o de convicciones debe ser íntegramente respetada y garantizada (...)

Considerando que es esencial promover la comprensión, la tolerancia y el respeto en las cuestiones relacionadas con la libertad de religión y de convicciones y asegurar que no se acepte el uso de la religión o las convicciones con fines incompatibles con la Carta, con otros instrumentos pertinentes de las Naciones Unidas y con los propósitos y principios de la presente Declaración (...)

La Observación General núm. 22 del Comité de Derechos Humanos señala que:

⁹³ Asimismo el artículo 1 constitucional establece la prohibición de discriminar, entre otros, por motivos religiosos.

“El derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión (que incluye la libertad de tener creencias) [...] es profundo y de largo alcance; abarca la libertad de pensamiento sobre todas las cuestiones, las convicciones personales y el compromiso con la religión o las creencias, ya se manifiesten a título individual o en comunidad con otras personas”

Libertad de pensamiento

Esta libertad⁹⁴ está vinculada con la objeción de conciencia⁹⁵, en este sentido, la recomendación 16 del Diagnóstico señala: “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.”⁹⁶

Libertad de conciencia y religión

Algunos datos de la primera Encuesta Nacional sobre Discriminación⁹⁷ indican que:

- 36.2% de la población no compartiría su casa con personas de otras religiones.
- Casi el 30% dice que sus hijos han sido víctimas de actos discriminatorios por ser una persona de minoría religiosa.
- 37% opina que es más difícil enseñarle valores a los hijos cuando se permite la existencia de muchas religiones en el país.
- Más de la mitad de los mexicanos opina que entre más religiones existan, tendremos mayores conflictos entre las sociedades.
- Más del 80%, opina que en México si hay discriminación en contra de las minorías religiosas.
- El 24% de las personas de minorías religiosas se siente rechazado por la sociedad.
- Los espacios en donde más se discrimina a las minorías religiosas son el trabajo, la escuela, la familia y los hospitales públicos.

En esta materia, el Diagnóstico⁹⁸ recomendó:

- Incluir el valor de la tolerancia religiosa dentro de los programas de formación cívica formales y no formales.
- Establecer el valor de la tolerancia religiosa dentro de los programas educativos en materia de derechos humanos destinados a funcionarios públicos y en particular a los pertenecientes al sistema educativo nacional.

⁹⁵ Según Miguel Carbonell, la objeción de conciencia tiene por objeto: “eximir del cumplimiento de ciertos deberes u obligaciones impuestos por la ley en virtud de que dichos deberes pueden afectar a la libertad de conciencia o a la libertad religiosa de algunas personas.” Miguel Carbonell, *Los Derechos Fundamentales en México*, México, Porrúa, UNAM, CNDH, 2005, Pág. 527.

⁹⁶ Ver página 50 del Diagnóstico.

⁹⁷ Disponible en: http://www.sedesol.gob.mx/subsecretarias/prospectiva/subse_discriminacion.htm

⁹⁸ Ver página 51 del Diagnóstico.

- Adoptar, a partir del estudio de las quejas presentadas ante los ombudsmen del país por violaciones a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, las directrices necesarias para evitar que se repitan.

Fortalezas y Debilidades del PNDH

El Programa reconoce que nuestro país mantiene como tema pendiente normar el derecho a la objeción de conciencia. Para ello es necesario construir mecanismos que permitan llegar al consenso entre los diversos sectores sociales.

La justificación y líneas de acción del Programa no parten de las obligaciones que nacional e internacionalmente México ha adquirido en materia de libertad de pensamiento, conciencia y religión (incluso no establece el marco jurídico) y por lo tanto no aborda integralmente el tema.

Recomendaciones

*Generar los mecanismos de diálogo social que permitan avanzar en el marco regulador del derecho a la objeción de conciencia.

*Impulsar los cambios legislativos necesarios para lograr un adecuado tratamiento de las expresiones religiosas en nuestro país.

*Retomar las recomendaciones del Diagnóstico así como las líneas de acción establecidas en el Programa.

*Realizar una campaña en contra de la discriminación por razones religiosas.

Objetivo Específico 1.3. Línea Estratégica 1.3.3. Páginas 151 - 155

Libertad de Pensamiento y Expresión

En fechas recientes, se creó la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos contra Periodistas⁹⁹, se modificaron el Código Penal Federal y el Código Federal de Procedimientos Penales para proteger el secreto profesional de las y los periodistas, se despenalizaron los delitos contra el honor en el Distrito Federal y se otorgaron algunos permisos a radios comunitarias. Estas acciones constituyen avances en materia de libertad de expresión.

⁹⁹ 15 de febrero de 2006.

No obstante, subsiste la necesidad de generar políticas públicas y armonizar la legislación en materia de libertad de pensamiento y expresión, pues continúan situaciones como las siguientes:

- Los delitos de difamación y calumnia continúan tipificados en todos los códigos penales de los Estados, salvo el del Distrito Federal, así como en el Código Penal Federal.¹⁰⁰
- Muchas de las agresiones a periodistas quedan en la impunidad.¹⁰¹
- Según la modificación a la legislación en materia de radio, televisión y telecomunicaciones, prevalece el criterio económico por encima del social para el otorgamiento de concesiones. Esto es contrario a lo que establecen los principios desarrollados por la Relatoría de Libertad de Expresión del Sistema Interamericano de Derechos Humanos¹⁰².
- La legislación en materia de radio y televisión reconoce dos figuras para el otorgamiento de frecuencias: permisos y concesiones. Las concesiones están pensadas para medios con fines de lucro, mientras que los medios permisionados se encuentran imposibilitados de contratar publicidad comercial. Esto ocasiona que los medios que no pertenecen al gobierno y que no tienen un fin comercial sino social, tales como las radios comunitarias, se queden sin posibilidades de financiamiento para su subsistencia porque no tienen un techo presupuestal estatal y tienen prohibido por ley el utilizar una de las fuentes naturales de financiamiento de los medios: la contratación de publicidad. Esto se agrava frente al nuevo proceso de convergencia digital que demanda una importante inversión económica.
- Ni en los nuevos cambios a la legislación, ni en otro tipo de reglamentos o lineamientos, se prevén garantías para que los medios públicos puedan

¹⁰⁰ Al respecto, la Relataría sobre la Situación en México de Libertad de Expresión, "(...) destaca los avances legislativos en el Distrito Federal, en donde se derogaron los delitos de calumnia e injuria y se protegió el secreto profesional de los periodistas. Asimismo, el secreto profesional de los periodistas se encuentra también protegido a nivel federal gracias a la reciente modificación del Código Penal Federal y del Código Federal de Procedimientos Penales. Por otra parte, se destaca el proyecto de legislación federal sobre derogación de los delitos de calumnia e injuria aprobado por la Cámara de Diputados y que deberá ser discutido próximamente en el Senado de la República."

Ver: http://www.oas.org/OASpage/press_releases/press_release.asp?sCodigo=PREN-144-S

¹⁰¹ Ver:

-México-Informe Anual 2006. Reporteros Sin Fronteras, disponible en:

http://www.rsf.org/article.php3?id_article=17155

-Sociedad Interamericana de Prensa; disponible en: <http://www.impunidad.com/cases/doc/Agredidos.doc>

-Comunicado de la Oficina en México de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Preocupación por Atentados contra Periodistas, 13 de febrero de 2006. Disponible en: <http://www.hchr.org.mx/Documentos/comunicados/5comunicado.pdf>

-Recomendación General No. 7 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, sobre las violaciones a la libertad de expresión de los periodistas o comunicadores. Disponible en:

<http://www.cndh.org.mx/recomen/recomen.asp>

¹⁰² (...el Relator Especial señala la necesidad de aplicar criterios democráticos en la distribución de las licencias para las radioemisoras y canales de televisión. Dichas asignaciones no deben ser hechas basadas solamente en criterios económicos, sino también en criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidad al acceso de las mismas.)

Ver: <http://www.cidh.oas.org/relatoria/listDocuments.asp?categoryID=10>

afrontar el proceso de migración digital, esto los pone en una situación de desventaja frente a los medios comerciales.

Fortalezas y Debilidades del PNDH

El reconocimiento de las problemáticas por parte del gobierno en el Programa facilitó la negociación y diálogo con otras instancias gubernamentales para generar acciones que permitieran a sectores específicos de la población (en particular los más vulnerables) ejercer el derecho a la libertad de expresión. Tal es el caso de la obtención de permisos para las radios comunitarias.

Agresiones a periodistas

El Programa incluye una línea de acción encaminada a cumplir con la obligación internacional de prevenir e investigar toda violación a los derechos relacionados con la libertad de expresión y garantizar a las y los periodistas el libre ejercicio de su profesión. Esta línea de acción es insuficiente dado que es ambigua, no establece mecanismos, ni responsables. Además, el Programa no hace referencia a la necesidad de despenalizar los delitos de difamación y calumnia.

El Programa, en su parte introductoria, refrenda el compromiso del Estado mexicano de dar cumplimiento irrestricto a los derechos humanos enmarcados en los tratados internacionales suscritos por México. Este compromiso abarca el derecho a la información y libre expresión. Desafortunadamente, el Programa carece de líneas de acción específicas sobre estos derechos.

Derecho a la comunicación, pluralidad informativa, radios comunitarias y radios públicas

En la parte de justificación, el Programa reconoce la importancia de los canales comunitarios y recoge la recomendación del Relator Especial para la Libertad de Expresión en contra de cualquier tipo de marco legal que obstaculice su desarrollo.

En las líneas de acción no se refleja lo anterior. Éstas son vagas y aunque han sido de utilidad no resultan suficientes ya que sólo se refieren a “elaborar una definición precisa de la figura de medios comunitarios y ciudadanos y promover su reconocimiento”. Frente al contexto actual, esta acción ha sido superada.

Otra de las acciones del Programa señala que se debe “analizar el marco normativo vigente para identificar las disposiciones que permiten fundamentar la operación legal de medios comunitarios...”. Sin embargo, al igual que la anterior, ésta también ha quedado rebasada ya que la legislación ha sido modificada y analizada y los permisos han sido otorgados.

Resulta pertinente la acción que se refiere a “agilizar la atención y resolución de las solicitudes que presenten para la operación de medios comunitarios”.

Recomendaciones

Recomendaciones Generales

- * Impulsar las modificaciones necesarias a la legislación en materia de radio, televisión y telecomunicaciones asegurando que cumplan con el fin social que les compete, no violen los derechos a la libre expresión y acceso a la información y exista la pluralidad informativa en estos ámbitos.
- * Vincular el tema de libertad de expresión con el de derechos políticos (por ejemplo, para regular los tiempos electorales en los medios de comunicación, para reducir los gastos de campaña, etc.).
- * Avanzar en la homogenización legislativa y judicial para garantizar estos derechos.
- * Enfatizar la necesidad de pluralidad informativa frente al futuro proceso de convergencia digital.

Recomendaciones Específicas

- * Fortalecer la Fiscalía Especial para la Atención de las Agresiones contra Periodistas de la Procuraduría General de la República, brindándole los recursos humanos y materiales necesarios para el óptimo ejercicio de sus funciones.
- * Ampliar la competencia y atribuciones de la Fiscalía a través de una reforma a la Ley Orgánica de la PGR, a la Ley Orgánica del Poder Judicial y al Código Penal Federal, para que ésta conozca de todas las agresiones contra periodistas, independientemente de que no existan en apariencia elementos de conexidad con delitos federales.
- * Impulsar la aprobación de las modificaciones al Código Penal Federal que despenalizan los delitos de difamación y calumnia.
- * Promover el pleno reconocimiento jurídico de la radiodifusión comunitaria en las leyes, así como garantizar su operación y desarrollo efectivo a través de los reglamentos y demás normas administrativas.
- * Elaborar e implementar políticas públicas adecuadas para garantizar el reconocimiento de las radios comunitarias, el financiamiento necesario para fomentar la producción independiente, la operación y desarrollo de los medios comunitarios, así como el establecimiento de un régimen preferencial permissionado para comunidades indígenas y campesinas.

- * Apoyar a la convergencia tecnológica de los medios comunitarios, y la reserva de frecuencias para emisoras de uso social y comunitario, todo ello a fin de asegurar la autonomía operativa e independencia plena de estos medios.
- * Establecer criterios claros y equitativos para la asignación de la publicidad oficial.

Objetivo Específico 1.3. Línea Estratégica 1.3.3. Páginas 151 - 155

Derecho al Acceso a la Información

Uno de los avances más sustanciales de la presente administración es la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental y la creación del IFAI. Sin embargo, aún quedan muchos temas pendientes. Uno de los más preocupantes, es el referente a la aplicación de la Ley a instituciones autónomas federales como en otros poderes y órdenes de gobierno.

Uno de los retos pendientes es que la sociedad en su conjunto no hace uso del sistema de acceso a la información. Paradójicamente, el incremento de solicitudes de acceso a la información a las dependencias federales, así como incremento de interposición de recursos ante el IFAI, pueden generar una probable saturación de la capacidad del IFAI.

Fortalezas y Debilidades del PNDH

Una de las fortalezas del Programa es el reconocimiento de que el acceso a la información es un derecho fundamental y una condición esencial para la gobernabilidad democrática, la rendición de cuentas, y el desarrollo de democracias participativas.

Sin embargo, un pronunciamiento de esta naturaleza resulta insuficiente. El Programa no establece concretamente las obligaciones de los gobiernos locales en la materia.

Recomendaciones

Recomendaciones Generales

*Avanzar en la aplicación plena del acceso a la información, acorde con los estándares más altos, incluyendo la creación de comisiones de acceso a la información en todas las instituciones que operan con fondos públicos, desempeñen funciones públicas o afecten el disfrute de derechos humanos, esto considerando a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como a los

partidos políticos, organismos autónomos o paraestatales y a las empresas privadas.

* Legislar con el fin de establecer las obligaciones de acceso a la información a aquellos actores que no están contemplados en la Ley.

Recomendaciones Específicas

* Exhortar a aquellos gobiernos que no han adoptado legislación al respecto a iniciar los procesos necesarios a la brevedad.

* Homogenizar los reglamentos internos de los organismos autónomos con los principios generales de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIP).

* Capacitar a servidores públicos sobre las obligaciones del Estado en materia de transparencia y acceso a la información.

* Promover la adopción de legislación sobre datos personales y protección de archivos.

* Llevar a cabo las acciones necesarias para garantizar un techo presupuestal suficiente para el funcionamiento del IFAI y promover el reconocimiento constitucional del mismo.

* Impulsar reformas encaminadas a generar la autonomía del IFAI.

* Regular el derecho a la protección de los datos personales y protección de archivos.

* Desarrollar la normatividad en materia de servicios de Internet para que garanticen que el acceso sea para todos y todas, con respeto a la privacidad y cuidados para evitar que los usuarios, particularmente los menores de edad, se vean involucrados en situaciones peligrosas para su salud física o mental.

Objetivo Específico 1.3.
Línea Estratégica 1.3.3.
Páginas 155 - 157

Derechos Políticos

Los derechos políticos en México, en tanto facultad de la ciudadanía para intervenir formalmente en la vida pública, se encuentran limitados al ejercicio de votar y de ser votado. En el artículo 2º de la Carta Magna, para el caso de los

pueblos indígenas, establece derechos que van desde "decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política; aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos (...) elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias 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...". El derecho a ejercer una democracia participativa, es un reclamo en estos días que no puede soslayarse, ni limitarse a determinados grupos sociales.

A lo largo de la historia, el sistema político mexicano, ha venido sufriendo una serie de transformaciones que han derivado en la cada vez mayor incorporación de mujeres y hombres, en la toma decisiones, sobre los diferentes aspectos de la vida nacional. Los cambios relacionados con aspectos tanto internos como externos a las necesidades del país, han venido observando una serie de limitaciones del modelo político que van desde el agotamiento del estado patrimonial hasta las limitaciones evidentes, que se observan con la falta de contrapesos políticos, privilegiando criterios de eficiencia y mercado.

La transición democrática que vive el país, ha puesto especial énfasis en pasar del simple ejercicio democrático de elegir a los representantes populares en los diferentes procesos electorales, a profundizar hacia una democracia participativa, que permita empujar y acompañar de manera correponsable, los cambios y reformas estructurales que demanda, la compleja y difícil situación que atraviesa el país en términos políticos, económicos, ambientales y sociales.

Bajo esta lógica, el resultado esperado por la ciudadanía y que ha sido motivo de una gran expectación tanto nacional como internacional, radica en el disfrute pleno de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales, expresados en nuestras leyes y acuerdos internacionales, además de contar con instrumentos idóneos para lograr su exigibilidad y justiciabilidad, elemento central de las demandas sociales. Para ello, es de vital importancia apoyar y promover los mecanismos de participación que empujan hacia formas equitativas y democráticas, para su incorporación en la toma de decisiones públicas, así como en la formulación y aprobación de nuevos marcos jurídicos y estrategias de gobierno, la revisión de los existentes y establecer mejores condiciones de elegibilidad de representantes públicos (de los poderes ejecutivo y legislativo y judicial de los diferentes órdenes de gobierno) y sociales (consejos ciudadanos, comités y figuras sindicales y gremiales diversas), para la revisión o ratificación de su mandato; hechos que podrían ocurrir a través de figuras¹⁰³ como el referéndum, plebiscito, iniciativa popular y revocación del mandato.

¹⁰³ Figuras sobre las que existe una discusión en proceso, desde por lo menos la LVII Legislatura, pero que a pesar de ello no se han establecido los acuerdos necesarios para su aprobación, como lo demuestra un estudio elaborado por el Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la

Constitucionalmente, la transformación del voto - ser votado en representación nacional, está sujeta a la participación de los partidos políticos que hoy son los únicos que pueden proponer candidaturas de elección popular, a las que deben incorporarse sendas plataformas legislativas y electorales, en las que incorporan casi de manera exclusiva los planteamientos sobre la forma en que se ve “la realidad nacional” y describe propuestas para atenderla. Estos partidos políticos además, disponen de reglas y fundamentos ideológicos base, a través de los cuales conciben el orden social y el bien común, así como acciones de carácter general para realizarlos. Los mecanismos sociales de contrapeso, que evalúen y sancionen sus resultados y compromisos, son casi nulos.

Para su funcionamiento disponen de financiamiento público, con el cual además, se supone que cubran los costos relacionados con al formación de conciencia ciudadana, con la finalidad de darles a la ciudadanía mayores elementos para participar en los asuntos públicos.

Sin embargo, y a falta de mecanismos de rendición de cuentas y controles de transparencia que permitan observar y sancionar sus acciones y resultados, así como el manejo de sus recursos, ha generado una cada vez mayor desconfianza hacia los partidos políticos. Aunado a la falta de claridad sobre el compromiso de estas instituciones políticas en las grandes necesidades del país, ha sido evidente en los últimos años, la falta de eficacia y eficiencia de estos para responder a las grandes necesidades sociales, además de que hay evidencias de la existencia de condiciones para usar programas sociales en acciones de compra o coacción del voto¹⁰⁴. Dicha desconfianza se puede medir con hechos como el crecimiento del abstencionismo¹⁰⁵ observado en los últimos años.

Entre las vías que se han propuesto para buscar la disposición de mejores partidos políticos en tanto instancias de interés público, es la de ampliar los márgenes de participación ciudadana en la supervisión y evaluación de acciones, a través de obligaciones concretas en materia de transparencia y rendición de

República, denominado “Instrumentos de la Democracia Participativa en diversos países del Mundo”, entre los que incluye México.

¹⁰⁴ Afirmación que se concluye de la lectura de los siguientes documentos: 1. “Diagnóstico sobre la vulnerabilidad político-electoral de los programas sociales federales” y las recomendaciones del Alto Consejo por la Transparencia de los Programas Sociales Federales, ONU; 2. Elecciones y Derechos Humanos en México, Informe del Programa de observación “Derechos políticos y civiles en el tiempo pre-electoral de México”, Peace Watch Switzerland, <http://www.peacewatch.ch>; 3. “Monitoreo de Programas Sociales en Contextos Electorales, Comité de Transparencia del Consejo Consultivo de Desarrollo Social; y, 4. Comentarios por parte de la Dirección General de Geoestadística y Padrones de Beneficiarios (SEDESOL), a Informe de Monitoreo del Comité de Transparencia del Consejo Consultivo de Desarrollo Social.

¹⁰⁵ Las elecciones presidenciales del 2000, si bien dieron lugar al cambio de un Presidente PRIísta a uno PANísta, debe tomarse en cuenta que hubo un abstencionismo del 36 %, el candidato triunfador obtuvo cerca del 42 % de los votos efectivos, pero que representan cerca del 27 % de los votos de los ciudadanos con derecho a votar; en este 2006, el abstencionismo llegó a cerca del 41.5 %, mientras que los candidatos con mayor votación lograron cerca del 35 % de los votos efectivos, que significan menos del 21 % de los votos de los ciudadanos con derecho a votar.

cuentas sobre el uso que los partidos hacen de lo que reciben. En la búsqueda de mejorar el ejercicio de la representación nacional, también se ha planteado la posibilidad de la reelección consecutiva, adosada con mecanismos de revocación de mandato, como facultad de los ciudadanos y no de partidos políticos o del Congreso de la Unión.

En el fortalecimiento de la democracia, cuando el votar y ser votado ya no es suficiente, resulta necesario replantear cambios, así como definir nuevos instrumentos o modalidades a incorporar a nuestro sistema electoral¹⁰⁶ (segunda vuelta, voto blanco, reelección). Al mismo tiempo, se busca garantizar la plena representatividad, mayorías relativas o primeras minorías, construcción de acuerdos o consensos, y perfeccionar la relación entre representación y participación; cuidando el garantizar, respetar, proteger y promover los principios rectores en los procesos electorales: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad; a los que habrá que agregar el principio de transparencia y rendición de cuentas, corresponsabilizando a todos los actores participantes: instituciones electorales, poderes de los Estados, funcionarios y/o servidores públicos, niveles de gobierno, medios de comunicación, partidos y agrupaciones políticas, sociedad civil, etcétera.

Fortalezas y Debilidades del PNDH

El Programa reconoce al proceso de democratización del país como indispensable para el avance de los derechos políticos de la ciudadanía, por lo que contempla la cada vez mayor y mejor participación social en actos y decisiones de gobierno; por ello, es necesario el fortalecimiento de la ciudadanía y la incorporación de la visión integral de los derechos políticos, hechos claves que garantizan la gobernabilidad democrática; la cual a su vez, está basada en la convergencia del quehacer de actores políticos, con servidores públicos y actores sociales.

Empero, el Programa no prevé el contexto político del momento en el que se promulga. En el tema de mecanismos de participación, no retoma resultados de la discusión llevada a cabo, como resultado de las reformas de 1996, tanto del Congreso de la Unión como de los insumos generados las organizaciones de la sociedad civil.

En el Programa y en el desarrollo de sus acciones, se advierte una concentración de deberes en la Secretaría de Gobernación.

¹⁰⁶ Actualmente existe una agenda legislativa de reformas en materia electoral, que ha quedado pendiente nuevamente por falta de acuerdos; los contenidos de las propuestas de reforma buscan en general, establecer una regulación clara a partidos políticos, con la finalidad de transparentarlos y permitir condiciones para asumirse dentro del interés público, racionalizar el financiamiento a partidos, campañas electorales, integración y funcionamiento de consejos electorales; dar valor jurídico a informes y pruebas de observadores electorales; revisar delitos electorales; aunque ya se ha logrado, revisar el voto de mexicanos en el extranjero; y, reelección con mecanismos de control, transparencia, rendición de cuentas y sanción sobre comportamiento ante derechos y auténtica representatividad. "Propuestas de Reforma Electoral", en revisión, Alianza Cívica.

Siendo uno de los requerimientos clave, no plantea formas concretas para incorporar a los actores que considera importantes para las acciones que plantea, como a los Poderes Legislativo y Judicial, así como a los otros niveles de gobierno, estatal y municipal.

No considera fortalecer y ciudadanizar la revocación de mandato y revisión del juicio político, eliminando el control partidario, así como la necesidad de explorar otras formas organizativas e institucionales de participación social, que inhiban o contrarresten posibilidades de abuso o prácticas antidemocráticas e inequitativas.

Recomendaciones

Recomendaciones Generales

Retomar explícitamente en el Programa las recomendaciones relativas a derechos políticos del Diagnóstico:

- * 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.
- * Recomendación 30. Reformar la legislación electoral, a fin de incorporar una ley de partidos, 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.

Recomendaciones Específicas

- * Durante los últimos años, se han desarrollado distintas estrategias para abrir espacios a la participación de la ciudadanía en instancias gubernamentales¹⁰⁷, de los que convendría identificar, conocer y difundir sus resultados.
- * Las tareas relacionadas con el ejercicio de los Derechos Políticos, no sólo son atribución de la Secretaría de Gobernación, así, para atender mejor las tareas relativas a este tema y fortalecer los procesos de coordinación y articulación entre instituciones públicas y la sociedad civil, deben incorporarse otras dependencias. Una posible forma de hacerlo, sería a través de los resultados que arroje la tarea recomendada en el numeral anterior.

¹⁰⁷ Algunos de estos casos, referidos a lo largo del presente Informe, son: Consejo Consultivo de Desarrollo Social, Consejo Nacional de Personas Discapacitadas, Consejo de Diálogo de los Sectores Productivos, Lineamientos de Participación de Sociedad Civil en Política Exterior (SRE), Comisión Nacional de Derechos Humanos, Contralores Ciudadanos en el DF, Funcionarios de Casillas en Procesos Electorales. Específicamente, dentro de la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos: Subcomisiones, Comité Coordinador del Seguimiento y Evaluación del PNDH, Consejo Asesor.

Se podría en este sentido aprovechar los acuerdos o convenios firmados, así como promover la firma de otros, buscando establecer compromisos concretos para coordinar y descentralizar líneas de acción, con otras dependencias de la administración pública, así como con los otros Poderes de la Unión y los distintos órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal).

* Rescatar propuestas que en materia de Derechos Políticos se han incorporado en los espacios en donde se han generado propuestas sobre la Reforma del Estado, e igualmente insertarlas a las agendas ejecutiva, legislativa y social.

De estas propuestas, conviene retomar el debate en torno a mecanismos como referéndum, plebiscito e iniciativa popular, incluyendo la revocación de mandato, con la finalidad de establecer compromisos concretos con el Congreso de la Unión para su incorporación en el marco jurídico y previsiones presupuestales.

* Contemplar acciones específicas, orientadas a realizar en firme los debates propuestos, que pudieran tener como resultado compromisos concretos con reformas legislativas en materia electoral, retomando igualmente las propuestas que sobre el particular existen, cuidando aprovechar las acciones de coordinación y descentralización arriba propuestas.

* Incorporar a lo anterior temas relativos a formas organizativas e institucionales, aprovechando la experiencia generada, que fortalezcan la transparencia, inclusividad, apertura total, tolerancia, equidad, participación, etcétera.

* En este tema, resulta de vital importancia imponer todo tipo de mecanismos sociales y fiscales de responsabilidad a instituciones políticas¹⁰⁸, sobre formación de ciudadanía, cumplimiento de plataformas (especialmente aquellas relativas a la consolidación y fortalecimiento de la vida nacional y valores ciudadanos) e incorporación de la perspectiva de derechos humanos, de manera eficaz, registrable y medible, como condicionante del financiamiento que reciben dichas instituciones políticas.

* Abrir más espacios de participación, dónde se pueda debatir temas sobre, financiamiento y fiscalización a partidos políticos y reformas electorales, así como promover reformas legislativas que permitan y promuevan la cada vez mayor participación de los diferentes grupos sociales en la toma de decisiones y corresponsabilidad en las mismas, beneficios y sus efectos.

Objetivo Específico 1.3. Línea Estratégica 1.3.4.
--

¹⁰⁸ El concepto referido de instituciones políticas, incluye al menos: consejos electorales, partidos y agrupaciones políticas.

Derecho a un Nivel de Vida Adecuado

Este tema abarca el conjunto de los DESCA¹⁰⁹ y, en consecuencia, se relaciona con la totalidad de los aspectos sociales y económicos del país. En este contexto, es válido recuperar la perspectiva general que se presenta en el Diagnóstico¹¹⁰, el cual asevera que: “Veinte años de dismantelamiento del Estado, de privatización de las empresas públicas, de apertura del mercado, de control inflacionario, de presupuestos equilibrados, de disponibilidad insuficiente y volátil de crédito, de competencia desleal a los productores nacionales, de eliminación de subsidios, de contención salarial y de desregulación de mercados, entre las políticas económicas más destacadas, han determinado cambios en la estructura productiva del país que ha tenido profundas repercusiones en los niveles de vida y en los derechos económicos, sociales y culturales de las personas y de las familias”.

Por su parte, el Informe Alternativo 2006¹¹¹ sobre la situación de los DESCA en México propone que el Estado debe: “cumplir con sus obligaciones en materia de DESCA asignándole prioritariamente a la política social los recursos disponibles.”

Fortalezas y Debilidades del PNDH

El Programa reconoce que¹¹² “...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”; sin embargo, no se establecen compromisos explícitos en las líneas de acción.

Recomendaciones

Recomendación General

Retomar explícitamente en el Programa la recomendación 22 del Diagnóstico: Integrar de manera efectiva y verificable objetivos sociales a las políticas y decisiones económicas, para ajustarlas al cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Abrir a la discusión y participación social la política económica.

¹⁰⁹ Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. (Primer párrafo del Artículo 11 del PIDESC).

¹¹⁰ Diagnóstico, Pág. 74.

¹¹¹ Informe de Organizaciones de la Sociedad Civil sobre la Situación de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales en México (1997-2006).

¹¹² Programa Nacional de Derechos Humanos, México, 2004, Pág. 158.

Recomendaciones Específicas¹¹³

- * Revisar las políticas económica y social para ajustarlas al cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de DESCA.
- * Desarrollar sistemas eficientes de coordinación entre autoridades sociales y económicas, para promover un desarrollo con sentido social que propicie y conserve el empleo, eleve el nivel de ingreso y mejore la distribución del mismo.
- * Llevar a cabo las reformas legislativas e institucionales que permitan aumentar progresivamente los ingresos del Estado, para que éste asuma su obligación de proveer un piso básico de protección universal en materia de DESCA. Establecer en la legislación la obligación de progresividad y su correlativa prohibición de regresividad, que significa el impedimento para realizar recortes al gasto social.
- * Establecer la necesidad, a partir de legislación, de que todo convenio o acuerdo internacional que obligue a tomar una serie de acciones en materia económica, política o social o permita el acceso de terceros a los recursos y el mercado mexicano, sea sometido a pruebas detalladas y críticas por paneles de expertos y miembros de la sociedad civil, para evitar que se vulneren los derechos humanos de la población.
- * Promover la justiciabilidad de los DESCA, mediante el desarrollo de legislación y de capacidades institucionales para que toda persona o grupo víctima de una violación –cometida tanto por representantes del Estado como por actores privados y sociales– a sus derechos económicos sociales y culturales, tenga acceso a los recursos legales y a instancias que le permitan hacer denuncia y ejercer el derecho al resarcimiento adecuado en la forma de restitución, compensación, rehabilitación y satisfacción o garantías de no repetición (Directrices de Maastricht, 1997). En este propósito, legislar a fin de que las comisiones nacional y estatales de derechos humanos amplíen su campo de atribuciones a la atención de los derechos económicos, sociales y culturales.
- * Diseñar participativamente una política social y de combate a la pobreza que se base verdaderamente en la perspectiva de derechos humanos, en congruencia con las disposiciones del PIDESC.

Objetivo Específico 1.3. Línea Estratégica 1.3.4. Páginas 163 - 165

¹¹³ Diagnóstico, Págs. 75 y 76.

Derechos Humanos Laborales

La situación de los derechos humanos laborales en México se desarrolla en un contexto condicionado por los siguientes aspectos: su marco jurídico, su marco institucional, las políticas públicas vigentes en la materia, el valor dado al trabajo en el ámbito económico y en el social, la referencia básica de las remuneraciones, la seguridad social, la necesidad de la modernización del mundo del trabajo y la relación que existe entre estos aspectos y los derechos humanos.

MARCO JURÍDICO DE LOS DERECHOS HUMANOS LABORALES
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Artículo 123: Derecho al trabajo digno y socialmente útil. <u>Apartado A:</u> se ocupa de los trabajadores que prestan sus servicios a empresas del sector privado, en las empresas estatales o paraestatales u organismos públicos descentralizados <u>Apartado B:</u> se ocupa de los trabajadores que prestan sus servicios en las dependencias de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, y en los niveles de gobierno federal, local y estatal, y a los trabajadores del sector bancario. <u>Artículo 1:</u> Prohibición a la esclavitud y a la discriminación <u>Artículo 4:</u> Igualdad ante la ley, del hombre y la mujer <u>Artículo 5:</u> Derecho a la libertad para decidir en qué trabajar <u>Artículo 9:</u> Derecho de libertad de asociación <u>Artículo 25:</u> Responsabilidad del Estado al fomento del empleo y a una justa distribución del ingreso y la riqueza <u>Artículo 26:</u> Derecho a participar en la planeación del desarrollo nacional
Principales Tratados e Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos y Derechos Humanos Laborales¹¹⁴ Declaración Universal de los Derechos Humanos Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador" Convenios suscritos en la Organización Internacional del Trabajo¹¹⁵ Carta Democrática Interamericana El Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte y, por extensión, estarían condicionadas a ello las acciones que a nivel regional se están desarrollando en América, como la Conferencia Interamericana de Ministros del Trabajo en el contexto de la OEA, y con la Unión Europea. Observación General No. 18.- El Derecho al Trabajo, del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ONU

¹¹⁴ A partir de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido el criterio de ubicar a los tratados internacionales por debajo de la Constitución y por encima de la leyes federales, sin que sea una discusión acabada, ha establecido que éste nivel jerárquico esté integrado por los instrumentos internacionales de derechos humanos (Novena Época, Tesis aislada, P. LXXVII/99, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta X, noviembre de 1999, página 46).

¹¹⁵ México ha suscrito 69 de los 185 existentes, de los cuales destacan el 87, Libertad Sindical, suscrito con reservas, y el 98 no suscrito, relacionado con contratación colectiva.

Leyes

Ley de Información Estadística y Geográfica
Ley de Planeación
Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles
Ley de Sociedades de Solidaridad Social
Ley del Seguro Social
Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
Ley del Instituto Nacional de las Mujeres
Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos
Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos
Ley Federal de las Entidades Paraestatales
Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional
Ley Federal de Procedimiento Administrativo
Ley Federal del Trabajo
Ley Federal para el Fomento de la Microindustria y la Actividad Artesanal
Ley Federal sobre Metrología y Normalización
Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente
Ley General de Bienes Nacionales
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Reglamentos

Reglamento de la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo.
Reglamento de los Artículos 121 y 122 de la Ley Federal del Trabajo.
Reglamento Federal de Seguridad, Higiene y Medio Ambiente de Trabajo
Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral.
Reglamento Interior de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.
Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Institucionalmente se cuenta con organismos públicos federales y estatales, como la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, responsable de las políticas públicas laborales; organizaciones empresariales, de trabajadores urbanos o rurales, así como académicos y organizaciones civiles. Esto ha permitido la creación de núcleos de agregación de composición plural, incorporando parte de esos organismos y organizaciones, como: la Mesa para la Modernización de la Legislación Laboral, el Consejo de Diálogo de los Sectores Productivos, el Comité Nacional Mixto de Protección al Salario, la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, la Comisión Consultiva para la Modernización del Sistema de los Salarios Mínimos.

Sin embargo, no se han logrado incorporar expresiones con la suficiente cobertura¹¹⁶ del conjunto de actores que intervienen en el mundo del trabajo, que

¹¹⁶ Diversos estudios sobre la tasa de sindicalización en México, refieren que el nivel gravita en el orden del 10 al 12 %, es decir, de cada 100 trabajadores sólo de 10 a 12 pertenecen a un sindicato, reconociendo la existencia de dificultades en la información disponible para determinar con mayor precisión este indicador. Véanse Javier Aguilar en <http://www.uom.edu.mx/trabajadores/35aguilar.htm>, y Enrique de la Garza Toledo en <http://docencia.izt.uam.mx/egt/publicaciones/articulos/tsindi.pdf>,

a su vez explica la imposibilidad de establecer acuerdos para determinar el futuro tanto de las instituciones como del marco jurídico¹¹⁷.

De las correspondientes agendas destacan de manera preponderante dos vías que han relacionado el tema con los derechos humanos. La primera es la de las iniciativas denominadas de responsabilidad social corporativa o empresarial, llevadas a cabo a través de iniciativas como las que se están realizando por el Centro Mexicano de la Filantropía¹¹⁸, la OCDE¹¹⁹ y la ONU¹²⁰, que en este momento se encuentran en estado incipiente.

La segunda vía, nutrida por serios ejercicios de seguimiento, análisis, estudios de caso y formulación de informes alternativos realizados por organizaciones civiles, es la relacionada con la exigencia al Estado para que cumpla sus compromisos en materia de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, y de manera enfática con los derechos humanos laborales.

De acuerdo con el artículo 26 constitucional y la Ley de Planeación, en los cuales se fundamentan la creación del Plan Nacional de Desarrollo y del Programa Nacional de Política Laboral, ambos 2001 a 2006, se han definido las políticas públicas que se están desarrollando en materia laboral, cuyos ejes rectores son el desarrollo de una nueva cultura laboral, promover la reforma legislativa laboral, modernizar las instituciones laborales, modernizar a los sindicatos y atender a las condiciones y retos que en la materia plantea el ámbito internacional, en los que sin embargo, estos esfuerzos no logran acortar la distancia de la brecha entre la concepción mexicana del derecho laboral y los derechos humanos.

El artículo 25 constitucional establece la responsabilidad del Estado en el fomento al empleo y a la distribución equitativa del ingreso y la riqueza. Por su parte, el artículo 123 constitucional en su primer párrafo, textualmente señala que “Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil”. Pese a ello, el modelo

<http://docencia.izt.uam.mx/egt/congresos/mpytenm.pdf>,

y

en

<http://www.izt.uam.mx/amet/debate/sindicalizacion.pdf>.

¹¹⁷ Tomando en consideración que el formato de algunos de estos espacios no permite una adecuada participación, que desde otras expectativas como de la Unión Nacional de Trabajadores y otras organizaciones de la sociedad civil han propuesto, incluso con la promoción de otras formas institucionales como la alternativa que se discute en el Congreso de la Unión, denominada Comité Económico y Social, véase Diario de los Debates del Senado Núm. 35 –pp. 74 a 85- y 37 –pp. 327 a 341-, de fechas 9 y 12, respectivamente, de diciembre de 2003.

¹¹⁸ Que plantea el reconocimiento a que la empresa no solo busca utilidades, sino que buscará también, impactar positivamente en la calidad de vida de sus empleados y de las comunidades donde realizan sus operaciones, a través de ejercicios de diálogo e interacción con los diversos públicos de la empresa, en una perspectiva sistémica y amplia.

¹¹⁹ Directrices de la OCDE para empresas multinacionales, que plantea el que las empresas asuman compromisos en materia de derechos humanos, medio ambiente y combate a la corrupción.

¹²⁰ A través de la iniciativa denominada El Pacto Mundial, al que el Gobierno Mexicano se adhirió en junio de 2005, se ha comprometido respetar y proteger los derechos humanos y los laborales, proteger el medio ambiente y combatir la corrupción. Es importante destacar que esta estrategia originalmente estaba diseñada para las empresas, y México fue el primer gobierno en suscribir el compromiso de asumir El Pacto Mundial.

de desarrollo que se ha llevado a cabo en México no genera los empleos necesarios para atender la demanda creciente de la población¹²¹. Se advierte una tendencia hacia una disminución del carácter social del trabajo, restringiendo la expectativa de empleo digno y, en consecuencia, de los estándares establecidos en el marco de los derechos humanos.

Estos hechos son complementados con la ausencia de mecanismos eficaces para la distribución equitativa del ingreso y la riqueza¹²² que, como podrá verse en la siguiente tabla, ha mantenido una concentración tal que al menos en los últimos veinte años un 20% de la población se ha beneficiado con más del 50% del ingreso, con tendencia a una mayor concentración; mientras que un 40% de la población dispone apenas del 13% del ingreso, cuya tendencia es ir a la baja.

DÉCILES		
	I a IV	IX y X
1984	14.34	49.53
1989	12.86	53.55
1992	12.68	54.18
1994	12.66	54.53
1996	13.63	52.63
1998	12.48	54.08
2000	12.35	54.79
2002	13.36	51.99
2004	13.29	52.74

Fuente: Elaboración propia con base en el Anexo estadístico al 5º Informe de Gobierno de la Presidencia de la República, 1º de septiembre de 2005.

El salario mínimo está condicionado por una estrategia de recuperación gradual del poder adquisitivo, consistente en fijar incrementos anuales superiores a la inflación. Sin embargo, su nivel aún resulta muy por debajo de la mínima expectativa señalada en la fracción VI del Apartado A, que también corresponde a trabajadores del Apartado B, del artículo 123 constitucional. Vale destacar que los trabajos reportados en la Memoria de Estudios y Ponencias, que la Comisión consultiva para la Modernización del Sistema de los Salarios Mínimos¹²³ realizó,

¹²¹ Entre los que destacan el Diagnóstico de la Situación de Derechos Humanos en México, elaborado por la OACNUDH en México, 2003; el Informe de Organizaciones de la Sociedad Civil sobre la Situación de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales en México (1997 – 2006), presentado por organizaciones de la sociedad civil mexicana (OSCM) ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, en mayo de 2006; el Informe de la Situación de los Derechos Humanos en México, también presentada por OSCM ante la Comisión Interamericana en marzo de 2006.

¹²² Tomando como base las cifras de ingresos por décil, reportados en el Anexo Estadístico al 5º Informe de Gobierno presentado por el Presidente de la República.

¹²³ Creada en diciembre de 2000, por Resolución de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, con la finalidad de realizar estudios técnicos que permitan conocer características socioeconómicas y geográficas detalladas de los trabajadores asalariados que perciban un salario mínimo, sugerir modificaciones necesarias

incluye análisis elaborados en general desde la perspectiva de impacto en la economía y alcances del respaldo jurídico del salario mínimo. Sin embargo, se advierte que pone escasa atención en el valor social del salario mínimo.

La seguridad social en México, como en el mundo, transita por momentos difíciles causados por la falta de previsión en el pasado, que no contempló mecanismos para disponer, nutrir y proteger los fondos que permitiesen atender las necesidades de cobertura financiera; tampoco consideró estrategias que permitieran un equilibrio dinámico entre productos del trabajo y la sostenibilidad del sistema a través del tiempo, ni elementos determinantes como los niveles salariales reales, las características demográficas de la población y la orientación y naturaleza de actividad económica, esta última complementada con política industrial congruente con la promoción, protección, respeto y garantía de los derechos humanos.

La ausencia de dichas previsiones tuvo consecuencias, pues la tarea no realizada en el pasado, hoy tiene a la seguridad social, y particularmente a los esquemas de retiro y jubilación, en crisis financiera que amenaza su viabilidad. En función de lo anterior, se ha generado otro debate que parte de la revisión de las condiciones actuales buscando responder a las necesidades, a través un nuevo sistema nacional de pensiones¹²⁴.

La modernización de los marcos jurídicos e institucionales ha estado sujeta a discusiones iniciadas en 1989, ante una propuesta de empresarios, que no ha contado con el aval de la mayoría de los trabajadores. De 1997 a la fecha, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión cuenta con 71 iniciativas de reformas de diversa índole¹²⁵, cuatro de las cuales plantean una reforma integral a la Ley Federal del Trabajo; una de éstas ha sido presentada como iniciativa de los sectores productivos, producto del trabajo realizado en la Mesa para la Modernización de la Legislación Laboral, que si bien no se han logrado avances en su aprobación, obedece a que no cuenta en realidad con el aval de todos los actores que forman parte de los sectores productivos.¹²⁶

Lo anteriormente expresado da cuenta del proceso de alejamiento entre los derechos humanos y los derechos laborales. Parte de ello es a su vez generado

para realizar las tareas técnicas de la CNSM con mayor objetividad y eficacia, y proponer bases para una política salarial que logre la recuperación real, gradual y sostenida del salario mínimo, en un marco de crecimiento con calidad de la economía nacional y de abatimiento y control permanente de la inflación.

¹²⁴ CONAGO, Convención Nacional Hacendaria, Frente Sindical, Campesino, Indígena, Social y Popular; Convención Nacional Democrática con Justicia y Equidad, Consejo para el Diálogo de los Sectores Productivos, entre otros.

¹²⁵ Véase Iniciativas de Reforma a la LFT, consultado en:

http://desarrollo.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/003_comisiones/001_ordinarias/trabajo_y_prevision_social/reforma_laboral.

¹²⁶ Que por cierto, debe tomarse en cuenta que en la parte de los trabajadores, solo una pequeña parte participó, sin que las organizaciones participantes consultaran debidamente a sus respectivas bases.

por las exigencias sobre la necesidad de incrementar la productividad y la competitividad, presionando la profundización de la flexibilización laboral¹²⁷. Hechos que además significan soslayar al mandato constitucional relacionado con el fomento del empleo y la distribución equitativa del ingreso y la riqueza, así como obstaculizar el derecho al trabajo digno y socialmente útil, que lamentablemente agranda la brecha entre los derechos laborales y los derechos humanos.

En lo que se refiere al acceso a la justicia en materia laboral, algunos analistas consideran conveniente modificar la administración de justicia laboral. Para ello se requiere de jueces autónomos e imparciales que garanticen el debido proceso.

Fortalezas y Debilidades del PNDH

El Programa reconoce a los instrumentos internacionales de derechos humanos como parte del marco jurídico mexicano, con carácter obligatorio para todas las entidades del Poder Ejecutivo Federal. Asimismo, afirma la responsabilidad de incorporar la perspectiva de derechos humanos en el diseño, implementación y seguimiento de las políticas públicas de la administración pública federal, toda vez que dichos instrumentos fueron firmados como Estado y ratificados por el Congreso de la Unión.

Se justifica así la apreciación del Comité DESCRA de la ONU, cuando en sus observaciones de mayo de 2006 señala en el párrafo 9 que “El Comité observa que no hay factores ni dificultades importantes que obstaculicen la aplicación efectiva del PIDESC en el Estado Parte”. Sin embargo, como se ha visto, no hay congruencia entre el conjunto de deberes planteado y las acciones previstas en el Programa, que resultan de menor alcance. No podría lograrse con ello el cumplimiento de las responsabilidades del Estado, en cuanto a garantizar, respetar, proteger y promover los derechos humanos.

Si bien en el Programa se reconocen los compromisos, no se prevén acciones que signifiquen su cumplimiento.

Atiende aspectos relevantes en materia de evitar discriminación, incorporar perspectiva de género, pueblos indígenas, eliminar trabajo infantil, atención a jóvenes, migrantes y refugiados, que se revisan en otros apartados de este Informe. Sin embargo, al incorporarlos en las mismas condiciones en que se está haciendo en general a todos los trabajadores, los incorporarían con las mismas

¹²⁷ La Flexibilidad laboral se expresa en cinco formas: *funcional*: polivalencia y multihabilidades; *jornada de trabajo*: cuando sea necesario y/o en los horarios en los que sea necesario; *saberes*: alta calificación sin necesaria relación directa con el perfil del puesto; *retribución*: remuneraciones directamente proporcionales a los ingresos o al incremento de la productividad, no a lo expresado en el Artículo 123 constitucional o los estándares previstos en el artículo ; e, *impacto social*: preeminencia de la satisfacción de las necesidades de las empresas, sobre las necesidades humanas.

restricciones, es decir, aplicación de derechos laborales alejados de los derechos humanos.

Otros aspectos importantes que contiene el Programa son la participación de la sociedad civil en su implementación, desarrollo, seguimiento y evaluación, plantea deberes para el fortalecimiento a la inspección del trabajo y la obligación de los particulares al respeto de los derechos humanos a través de asumir compromisos relacionados con las estrategias sobre responsabilidad social.

En el primer caso se ha contado con mecanismos previos al Programa, como las ya referidas Mesa para la Modernización de la Legislación Laboral o el Consejo de Diálogo de los Sectores Productivos¹²⁸, que no han logrado un equilibrio entre representación¹²⁹, participación y acuerdos con todos los actores concurrentes en esos Sectores.

Otra de las debilidades del Programa tiene que ver con acciones que van en contrasentido a recomendaciones emitidas por sociedad civil, entre otros, relacionadas con las agencias de colocación de trabajadores¹³⁰. Además, es omiso en la implementación de medidas orientadas al fortalecimiento del derecho a la libertad sindical¹³¹, no plantea acciones de participación coordinada entre dependencias, de modo tal que sean desarrolladas acciones integrales. Tampoco tiene en cuenta acciones sobre seguridad y previsión social y no vincula debidamente los instrumentos comerciales y de inversiones, con los compromisos en derechos humanos laborales.

En materia presupuestal, no considera la importancia de dotar a la Inspección del Trabajo de mayores recursos presupuestales y profesionalizar a los inspectores, con la finalidad de garantizar la vigilancia sobre el cumplimiento en general de los derechos humanos laborales; y en particular, de las normas de seguridad e

¹²⁸ Conviene recordar que por Sectores Productivos se entiende a los empresarios y a los trabajadores, por sí o a través de cualquiera de las formas en las que se organizan: sindicatos, federaciones, confederaciones, cámaras, etcétera.

¹²⁹ Véase nota al pie 116.

¹³⁰ La preocupación central sobre estas agencias radica en el hecho de que cobran por los servicios de colocación, sin intervenir en los procesos productivos y, al mismo tiempo, ocasionan que ese cobro sea a costa de la disminución de las remuneraciones o cobertura de derechos que legalmente corresponden a los trabajadores, situación que no resuelve el Reglamento de Agencias de Colocación de Trabajadores, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 3 de marzo de 2006, aunque lo prevé, abriendo la puerta cuando reconoce y acepta que estas agencias persigan fines de lucro, por un lado; por el otro, les asigna un conjunto de obligaciones bastante restringido, sin contemplar a la totalidad de obligaciones en materia de derechos humanos laborales dichas agencias también tienen la obligación de respetar.

¹³¹ En este aspecto, es importante tener presente que en México la libertad sindical es un derecho real, que sin embargo tiene en contradicción al artículo 123 constitucional, lo instrumentos como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el PIDESC, Convenio 87 de la OIT, con la Ley Federal de Trabajadores al servicio del Estado; resulto a través de juicios promovidos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien ha determinado hacer valido el derecho a la libertad sindical; sin embargo, ello solo es posible si se recurre a la Corte, donde la promoción y resoluciones obedecen a casos específicos sometidos a su instancia.

higiene en el trabajo, el trabajo de mujeres y menores, así como las condiciones laborales de los trabajadores en general.

En el caso del reconocimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos, también destaca la ausencia del reconocimiento de la relación que existe entre los instrumentos regionales y los del Sistema de Naciones Unidas, y la aclaración del concepto de complementariedad que debe existir entre la OIT y los sistemas regionales como el Interamericano, y el de Naciones Unidas, recordando que el primero ni sustituye ni debiera mediatizar obstaculizado a los segundos.

Recomendación General

En el desarrollo de políticas de Derechos Humanos y Derechos Laborales, existe la necesidad de establecerse con claridad la definición de Derechos Humanos Laborales.

Por lo que el Programa debe prever que el Estado lleve a cabo acciones que eliminen la creciente brecha entre derechos humanos y derechos laborales, y la construcción de condiciones que hagan realidad el acceder y ejercer plenamente los derechos humanos laborales, garantizándolos, respetándolos, protegiéndolos y promoviéndolos. Asimismo, debe contemplar acciones orientadas a lograr que todos los actores que concurren en el tema laboral, conozcan, asuman y apliquen el conjunto de instrumentos internacionales de derechos humanos, poniendo especial énfasis en el compromiso de hacer efectiva, en tiempo y forma, la impartición de la justicia laboral a los poderes judiciales federal y locales, eliminando el carácter de juez y parte que adquiere el Poder Ejecutivo.

Recomendaciones específicas

** Recomendación 23 del Diagnóstico*

Diseñar y ejecutar un programa nacional de empleo digno, cuyo objetivo sea garantizar plena vigencia a los derechos humanos laborales.

** Empleo*

Incorporar al Programa elementos que coadyuven al desarrollo de estrategias de empleo basadas en garantizar y respetar los derechos humanos laborales, priorizando el trabajo digno y socialmente útil, tomando en consideración a todos los grupos sociales; así como, establecer mecanismos de participación en eventos formativos, seguro de desempleo y mecanismos de colocación, sin cargo a los trabajadores, financiados en forma complementaria por el erario y por esquemas subvencionados por ganancias en rentabilidad del sector privado en su conjunto¹³².

¹³² Empresas, sector bancario, casas de bolsa, inversionistas, comercio, etcétera.

** Rol del Estado*

Establecer medidas verificables y cuantificables en el tiempo para fomentar el empleo. El Estado debe disponer de mecanismos eficaces para distribuir el ingreso y la riqueza; asimismo, debe orientar y promover una cultura jurídica que facilite el acceso e impartición de justicia laboral, protegiendo de oficio los derechos humanos laborales para todos los trabajadores.

** Política Económica*

Revisar la política económica para identificar los efectos en la generación de empleo, la productividad y las remuneraciones, en todas las áreas de la economía. Desarrollar una estrategia orientada a promover el crecimiento con objetivos sociales y con perspectiva de derechos humanos, incorporando progreso tecnológico y una política industrial que favorezca cadenas productivas e incluya a PYMES, con el apoyo de expertos y de la sociedad civil.

** Política Laboral*

Asumir cabalmente la Observación General núm. 18.- El Derecho al Trabajo, emitida por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, y participar en la determinación y asunción cabal del Proyecto de Observación General núm. 20.- El Derecho a la seguridad social (artículo 9), que se encuentra en elaboración en el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU. Asimismo, revisar e incorporar al Programa los contenidos que las organizaciones sindicales de América presentaron a los Ministros de Relaciones Exteriores y del Trabajo en la XIV Conferencia Interamericana de Ministros del Trabajo, y en el contexto de la IV Cumbre de las Américas¹³³.

** Legislación Laboral*

Establecer previsiones orientadas a: a nivel nacional, revisar y reformular la propuesta de reforma legislativa laboral, con la participación de toda la sociedad, de manera tal que la propuesta final sea congruente con los derechos humanos laborales; a nivel internacional, levantar la reserva al artículo 8 del PIDESC y promover la ratificación de los principales convenios pendientes con la OIT, especialmente el número 98, referido a la protección de activistas sindicales y reconocerlos como defensores de los derechos humanos; asimismo, promover la inclusión de capítulos sobre derechos humanos laborales en los tratados de libre comercio y en el contexto de la OMC.

** Nuevos contenidos*

Incorporar un apartado específico relacionado con la Seguridad Social, que incorpore el tema del Sistema Nacional de Pensiones, en forma congruente con los derechos humanos laborales.

¹³³ Reunión de los Ministros de Relaciones Exteriores, el Secretario General de la OEA y los Representantes del Consejo Sindical de Asesoramiento Técnico y la Comisión Empresarial de Asesoramiento Técnico de Asuntos Laborales, realizada en Mar del Plata, Argentina, en noviembre de 2005.

Objetivo Específico 1.3.
Línea Estratégica 1.3.4.
Páginas 165 - 169

Derecho a Disfrutar del Nivel más Alto de Salud Física, Mental y Social

En 2005, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE) publicó un estudio que revisó la situación de la salud en México, realizado de manera conjunta con las autoridades de salud nacionales. El estudio reitera conclusiones alcanzadas desde 2003 en el Diagnóstico: El sistema es profundamente desigual en términos del acceso a los servicios de salud, su financiamiento y los indicadores de las condiciones de salud.¹³⁴

En México existen diversos problemas de naturaleza estructural del sistema de salud pública, que provocan violaciones a los derechos humanos de las personas. Entre otros, discriminación o exclusión en el acceso a los servicios, negación o postergación de la atención, falta de insumos y equipo y deficiente calidad de los servicios de salud. El cobro de cuotas de recuperación también se ha convertido en un mecanismo de exclusión de la población muy pobre, y atenta contra el principio de gratuidad del sistema. Estas violaciones se derivan de problemas estructurales del sector, relacionados con su alta fragmentación, insuficiencia de presupuesto e incluso su desmantelamiento y lenta actualización en materia tecnológica y de sus instalaciones.¹³⁵

La experiencia acumulada por décadas en el sector salud, así como el esfuerzo realizado para el desarrollo de programas de acción, dan como resultado un conjunto de instrumentos que proponen soluciones para la mayoría de las problemáticas existentes, la baja proporción del PIB que se destina al sector, en paralelo con el desperdicio de recursos que genera su fragmentación, así como los intereses creados y dominantes en el diseño y operación del sector público de salud, se constituyen en los principales obstáculos estructurales que impiden soluciones de fondo, que permitan avanzar en la universalización del derecho al disfrute del nivel más alto de salud física, mental y social de los mexicanos.

A partir de los cambios realizados en la presente administración a la Ley General de Salud¹³⁶, se señala que todos los mexicanos tienen derecho a ser incorporados al sistema de protección social en salud (Seguro Popular) mecanismo por el cual se garantiza el acceso –efectivo, oportuno, de calidad, sin gasto al momento de utilizarlo y sin discriminación– a los servicios quirúrgicos, farmacéuticos y hospitalarios a la población que no es derechohabiente de las instituciones de seguridad social.

¹³⁴ OCDE, Estudios de la OCDE sobre los Sistemas de Salud: México, 2005.

¹³⁵ Diagnóstico, Pág. 89.

¹³⁶ Título Tercero Bis.

Fortalezas y Debilidades del PNDH

En el Programa no se abordan los obstáculos estructurales del tema, referidos a la insuficiencia del gasto público en materia de salud y la fragmentación del sistema de salud. Las líneas de acción propuestas se refieren específicamente a acciones consideradas dentro de los programas de trabajo de las diversas dependencias que atienden el tema.

Recomendaciones

Recomendación General

Retomar explícitamente en el Programa la recomendación 22 del Diagnóstico: Aumentar progresivamente –hasta llegar al menos a duplicarla– la proporción del Producto Interno Bruto que representa el presupuesto público del sector salud, destinando parte de ella a la integración y actualización de un sistema único y eficiente de salud pública.

Esta recomendación se reitera por la OCDE¹³⁷, en los siguientes términos: Garantizar financiamiento adecuado del sistema de salud. Asimismo, el informe alternativo de sociedad civil¹³⁸ recomienda: Garantizar la orientación de recursos presupuestales suficientes hacia el sistema público de salud para detener el deterioro de la calidad de los servicios y para aumentar la infraestructura disponible.

Recomendaciones Específicas¹³⁹

* Integrar los sistemas de atención abierta y los de derechohabencia y buscar el modelo más eficiente que considere equidad, acceso universal y contención de costos, con altos niveles de calidad.

* Modernizar y ampliar infraestructura y equipamiento.

* Elevar en el corto plazo, la eficiencia y suficiencia de la atención a la salud de la población en situación de pobreza. La OCDE aborda este mismo tema: El incremento del acceso a la cobertura y la calidad de la atención para los grupos desfavorecidos es un reto crucial para las autoridades mexicanas¹⁴⁰.

¹³⁷ Estudios de la OCDE sobre los sistemas de salud: México.

¹³⁸ Informe de Organizaciones de la Sociedad Civil sobre la Situación de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales en México (1997-2006).

¹³⁹ Diagnóstico, Págs. 96 - 98.

¹⁴⁰ OCDE, op. cit.

- * Elevar la calidad de los servicios de salud y homologarla en todo el país, con mayor equidad.
- * Reforzar la capacitación y actualización del personal de salud, además de revisar las remuneraciones a la alza.
- * Establecer un sistema de información en salud con la participación de un consejo ciudadano.
- * Contar con mecanismos para construir marcos integrados de políticas y alianzas intersectoriales, con la participación de organizaciones sociales, civiles y académicas.
- * Aumentar la capacidad regulatoria y de control de las autoridades de salud.
- * Extender territorialmente y actualizar de forma permanente los servicios de salud especializados para la atención, con perspectiva de género, de la población adolescente y joven.
- * Garantizar a todas las personas el acceso a la atención médica, hidratación y alimentación independientemente de su calidad de vida percibida.
- * Incorporar a nivel de ley, con carácter de cobertura universal, el programa de alimentación y salud para mujeres embarazadas y en periodo de lactancia y para niños menores de cinco años. Hacerlo justiciable, de modo tal que permita recibir compensación a las personas que sean excluidas del programa aún cuando cumplen los criterios de inclusión.
- * Revisar los Protocolos de Investigación Médica con la finalidad de mejorar su regulación incorporando la perspectiva de derechos humanos.

Objetivo Específico 1.3. Línea Estratégica 1.3.4.
--

Salud Mental

En el cuarto informe periódico presentado por el Gobierno de México al Consejo Económico y Social de Naciones Unidas en diciembre de 2004, para dar cumplimiento a los artículos 16 y 17 del PIDESC, se incluye el siguiente diagnóstico sobre la situación de este tema¹⁴¹:

¹⁴¹ Cuartos informes periódicos que deben presentar los Estados Partes de conformidad con los artículos 16 y 17 del Pacto, Adición, MÉXICO; E/C.12/4/Add.16, 25 de febrero de 2005, Págs. 119 y 120.

“La problemática de los padecimientos mentales estriba en que por lo menos una quinta parte de la población mexicana padece en el curso de su vida de algún trastorno mental: 4 millones de adultos presentan depresión; medio millón padece esquizofrenia, 1 millón de personas tiene epilepsia y la demencia la padecen el 10% de los mayores de 65 años. Si se continúa con la tendencia creciente de estos padecimientos, en los próximos diez años la demanda de servicios de salud mental en México constituirá uno de los principales ramos para el sistema de salud.

La Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, así como algunos de sus organismos (OMS, UNESCO, UNICEF y OIT), y la Organización de Estados Americanos (OEA), han llamado la atención de los países miembros a fin de que se fortalezcan los programas de salud mental y se reformule la visión predominante de atender exclusivamente al enfermo psiquiátrico discapacitado en instituciones hospitalarias, favoreciendo y fortaleciendo la atención primaria a la salud mental así como promoviendo una mayor presencia y participación de la sociedad, tanto en el nivel individual como en la organización de grupos y asociaciones.”

Asimismo, según datos del INEGI, el suicidio está entre la segunda y tercera causa de muerte en la población de 14 a 24 años, lo que constituye un problema de salud pública¹⁴². En más del 80% de los casos, éste es provocado por cuadros depresivos que pudieron prevenirse si hubieran sido detectados a tiempo. La atención (prevención) del suicidio debería recibir el mismo tratamiento que se le da a cualquier enfermedad o trastorno mental.

Fortalezas y Debilidades del PNDH

El Programa no aborda el tema de salud mental.

Recomendaciones

Recomendación General

Establecer una política nacional para la atención de los problemas de salud mental que involucre no sólo a las instituciones de salud, sino también al sector educativo, laboral, de desarrollo e integración social, así como a la sociedad en general, en los ámbitos federal, estatal y municipal.

Recomendaciones Específicas

¹⁴² INEGI. Estadísticas sobre Intentos de Suicidio y Suicidios.

- * Capacitar a los médicos generales y a todo el equipo de atención médica y personal de salud mental, en materia de diagnósticos, tratamientos, alternativas de manejo y autocuidado para los familiares.
- * Capacitar al médico general, al médico familiar y al personal en general de atención a urgencias, en cuanto a detección de las enfermedades mentales y manejo de crisis.
- * Promover dentro de los programas académicos para la licenciatura en psicología preparación actualizada en enfermedades mentales y avance de las neurociencias.
- * Exigir certificación para todos los profesionistas en el área de salud mental.
- * Realizar campañas permanentes de educación y sensibilización, dirigidas a la sociedad en general, que promuevan la no discriminación y la no estigmatización.
- * Realizar campañas de información, educación y divulgación con información actualizada y científica donde se enfatice la naturaleza biomédica y los aspectos bioquímicos, psicológicos y sociales de la enfermedad mental, a fin de combatir el estigma y la discriminación.
- * Generar conciencia sobre la gravedad de los trastornos emocionales y de la necesidad de atenderlos.
- * Implementar programas de prevención del suicidio en niños, niñas y adolescentes.
- * Fomentar acciones que promuevan la prevención y difusión de los derechos humanos de los enfermos mentales.
- * Garantizar el abastecimiento y calidad de los medicamentos requeridos por los pacientes con problemas mentales.
- * Tomar medidas para propiciar la investigación en salud mental que permita prevenir, comprender y atender las causas de las enfermedades mentales, y adicionalmente tratar adecuadamente a los enfermos.
- * Propiciar la instalación de centros de salud mental que garanticen accesibilidad; recursos humanos, físicos y materiales bien capacitados; tratamientos integrales bio-psico-sociales; respeto a los derechos humanos; a fin de crear vínculos con la comunidad y evitar el aislamiento y las recaídas.
- * Crear alternativas a la internación con tratamientos integrales de calidad, como: casas de medio camino, casas de día, talleres protegidos, hogares y familias sustitutas, atención domiciliaria, etc.

- * Implementar consejos de supervisión en donde tanto sociedad civil como dependencias participen y se hagan corresponsables de la tarea de atención a esta población. La supervisión debe incluir tanto a profesionales de la salud y otras disciplinas requeridas, así como administrativos.
- * Revisar, actualizar, aplicar y ampliar la “Norma Oficial Mexicana 025, para la prestación de Servicios de Salud Mental” en todos los hospitales psiquiátricos del país y en la atención comunitaria.
- * Fomentar acciones públicas para la investigación, atención, prevención, control, y rehabilitación, así como la detección oportuna desde el inicio de las enfermedades relacionadas con salud mental, conforme a NOM-040- SSA1- 2002.
- * Otorgar rango de enfermedad a los problemas mentales para que sus medicamentos y tratamientos sean incluidos en las coberturas de los seguros.
- * Fomentar la inclusión educativa y el acceso a guarderías para niños, niñas y adolescentes con discapacidad mental, intelectual y psiquiátrica en escuelas de educación regular y especial.
- * Promover que no se discrimine a los pacientes por su enfermedad mental en el acceso a fuentes de trabajo remunerado.
- * Separar a los internos en Centros de Readaptación Social de los que tienen una enfermedad mental, canalizándolos a centros de atención autorizados y apropiados según la SSA.
- * Prohibir que se utilice el término “condiciones preexistentes” como forma de negar el derecho a la salud de personas con alguna discapacidad.
- * Reformar la Ley del Seguro Social para incluir la prevención, atención y rehabilitación de enfermedades mentales en el catálogo de servicios de atención a los derechohabientes.
- * Dar a los pacientes que tienen conflictos con la ley una atención adecuada y un tratamiento especial, otorgándoles la ayuda que requieran, información y respeto en cualquier etapa de un proceso judicial y/o administrativo.

Objetivo Específico 1.3. Línea Estratégica 1.3.4. Páginas 169 - 175

Derecho a la Vivienda

La Constitución en su artículo 27 establece el ordenamiento de la tierra como propiedad de la Nación. Los terrenos ejidales y comunales adquieren un gran impulso en cuanto a reparto, producción agrícola y control de la tenencia.

En 1983 la vivienda se convierte en un derecho y se eleva a rango constitucional, plasmado en el artículo 4 de nuestra Carta Magna, que establece: “Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo”. En 1986, el Gobierno Federal crea el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) como un Fideicomiso que financia la demanda nacional de crédito para vivienda de las familias de bajos recursos.

En el año 2001, el Gobierno Federal crea la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI) cuyo objetivo es diseñar, promover, dirigir y coordinar la política nacional de vivienda del Gobierno Federal, a partir de cuatro ejes: crecimiento, financiamiento, productividad y oferta de suelo.

El 27 de junio de 2006, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la nueva Ley de Vivienda, en la cual la CONAFOVI se convierte en un organismo descentralizado con patrimonio propio, denominado Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI). Esta nueva Ley plantea una mejor coordinación entre la Federación, Estados y Municipios y la concertación con los sectores social y privado.

La problemática del sector vivienda comprende cuatro elementos:

- El rezago habitacional, reflejado en la precariedad de las condiciones físicas de las unidades existentes, incluyendo el de la construcción en asentamientos irregulares y los problemas de hacinamiento;
- Las necesidades anuales futuras de vivienda, donde el crecimiento en el número de hogares durante los próximos 30 años, estimado por la CONAPO en casi 24 millones de hogares adicionales, proyecta requerimientos promedio de vivienda de casi 800 mil unidades al año;
- La financiación de la vivienda, y
- La seguridad jurídica de la tenencia de la tierra.

México cuenta con un déficit total de 4.3 millones de acciones¹⁴³ de vivienda, de los cuales, 1.8 millones se refieren a viviendas nuevas y 2.5 millones en mejoramientos. En cuanto a las necesidades anuales, el promedio para el periodo

¹⁴³ El término acciones de vivienda se refiere a la adquisición de un pie de casa o de una vivienda terminada o financiamiento para construcción, mejoramiento o ampliación de vivienda.

2001-2010 está considerado un total de 1,129 miles de acciones, de los cuales 731 mil son de vivienda nueva y 398 mil para mejoramientos.¹⁴⁴

En cuanto a los mecanismos para la adquisición de vivienda, es importante diseñar modelos financieros pagables por los deudores para evitar desalojos por falta de pago y la pérdida de patrimonio. Las condiciones económicas, acompañadas de la falta de mecanismos legales, posibilitan la pérdida de la vivienda.

Fortalezas y Debilidades del PNDH

Las líneas de acción contempladas en el Programa Nacional de Derechos Humanos establecen un enfoque de género; el principio de no discriminación, asegurando el acceso a la vivienda de grupos étnicos, sin importar sexo, edad, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil, o cualquier otro; el principio de la igualdad de oportunidades para las mujeres en relación con los hombres así como la consulta y participación social en el diseño, evaluación y seguimiento de las políticas en la materia.

Dichas líneas tienen un enfoque específico y particular, que no obedece a la universalidad de este derecho, por ejemplo no incluyen acciones específicas sobre las políticas de apoyo a la población migrante.

Por otra parte, las líneas de acción señaladas no atienden directamente la recomendación 28 del Diagnóstico la cual dice: “Revisar el marco legal para impedir desalojos forzosos, violentos e intempestivos de inquilinos y deudores hipotecarios de manera que se dé un plazo suficiente y razonable de notificación a las personas afectadas con antelación a la fecha prevista para el desalojo.”

El Programa no contempla medidas para prevenir las violaciones a los derechos humanos que se pueden cometer en los desalojos (i.e. tiempo insuficiente para desocupar, sentencias producto de juicios fraudulentos, corrupción judicial).

Recomendaciones

Recomendación General

Definir líneas estratégicas y de acción con perspectiva de derechos humanos, para garantizar viviendas dignas dignas, con un enfoque integral, de conformidad con lo previsto en el artículo 4° constitucional y en la Observación General núm. 6 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas.

¹⁴⁴ Programa Sectorial de Vivienda:
www.conafovi.gob.mx/documentos/pdf/programa%20sectorial/02.psv.lcomoesta.pdf

Recomendaciones Específicas

- * Establecer líneas de acción que atiendan la recomendación 28 del Diagnóstico.
- * Continuar con los programas enfocados a solucionar las demandas de vivienda de la población migrante.
- * Incluir el derecho al agua y a los demás servicios urbanos como parte del derecho a la vivienda, en relación con la Observación General 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU.
- * Diseñar y adoptar medidas para proteger el patrimonio de las familias en deuda, con programas especiales de refinanciación para evitar al máximo la pérdida de sus viviendas y su consecuente desalojo.
- * Ampliar los programas de vivienda para grupos vulnerables (personas indígenas, mujeres cabeza de familia, etc).
- * Crear mecanismos de financiación dirigidos a las personas que trabajan en el sector no formal de la economía.

Objetivo Específico 1.3. Línea Estratégica 1.3.4. Páginas 175 - 177

Derecho a la Alimentación

Con relación al derecho a la alimentación, el Diagnóstico señala la recomendación 26, considerando que el 24.2% de la población se encuentra en situación de pobreza alimentaria al carecer de los recursos necesarios para adquirir u obtener una canasta básica.

Actualmente, subsiste una marcada desigualdad entre la población rural y urbana, la cual se refleja entre otros indicadores, en altas tasas de desnutrición en el sur del país y en zonas rurales¹⁴⁵, en contraposición con el aumento de tasas de sobrepeso y obesidad en el norte del territorio y en las zonas urbanas.

De acuerdo con los resultados preliminares de la Encuesta Nacional de Nutrición 2005-2006 realizada por el Instituto Nacional de Salud Pública¹⁴⁶, en los últimos cinco años el problema del sobrepeso y la obesidad en la población mexicana

¹⁴⁵ Diagnóstico, Pág. 107 (Ávila-Curiel Abelardo, et al, La desnutrición infantil en el medio rural mexicano, Salud pública de México, Vol. 40, no. 2, marzo-abril de 1998.).

¹⁴⁶ Secretaría de Salud, 20 de junio del 2006, www.ssa.gob.mx.

mayor de 20 años, incrementó 10%, al pasar de 60% en el año 2000 a 70% en el 2006.

No obstante, la decreciente producción nacional de alimentos básicos y el aumento en la dependencia en alimentos de importación, vulneran la soberanía alimentaria; en este contexto, el Informe Alternativo 2006 sobre la situación de los DESCA en México propone¹⁴⁷: “Una reforma agraria integral que garantice el acceso a la tierra para los campesinos, indígenas y trabajadores rurales y la aplicación de políticas adecuadas basadas en los derechos humanos. Procesos que deben tener en cuenta la participación de las comunidades.”

Fortalezas y Debilidades del PNDH

El Programa proporciona un marco institucional que norma los criterios de trabajo y otorga una perspectiva de protección a los derechos humanos a las actividades que realizan la Secretaría de Desarrollo Social, sus órganos desconcentrados y entidades sectorizadas en materia de alimentación. Sin embargo, no hay un compromiso constitucional al respecto, ni una política de Estado en materia del derecho a la alimentación en su sentido amplio.

Dicha ausencia también se refleja en la desarticulación de las políticas que inciden en la producción, transformación, comercialización, distribución y consumo de alimentos.

Recomendaciones

Recomendaciones Generales

* Se requiere lograr que el derecho a la alimentación quede garantizado para todas las personas en la Constitución¹⁴⁸ y, a partir de ello, se instrumente una política de Estado que obligue a su cumplimiento y garantice la suficiencia, estabilidad, sustentabilidad y adecuada distribución de la oferta de alimentos y otorgue seguridad, orientación, diversidad y protección al consumo de éstos.

* Retomar explícitamente en el Programa la recomendación 26 del Diagnóstico: “Definir y poner en práctica una política nacional de alimentación que fomente la producción para el mercado interno, reduzca la dependencia alimentaria y los niveles de desnutrición; y garantice la suficiencia, estabilidad, sustentabilidad, inocuidad, calidad y adecuada distribución de los alimentos.”

¹⁴⁷ Informe de Organizaciones de la Sociedad Civil sobre la Situación de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales en México (1997-2006).

¹⁴⁸ La Constitución menciona el derecho a la alimentación para el caso específico de los niños y las niñas. El artículo 4° establece que “los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral”.

Recomendaciones Específicas¹⁴⁹

- * Promulgar una ley en materia del derecho a la alimentación que incluya la clara asignación de responsabilidades intersectoriales y por nivel de gobierno.
- * Promover programas y campañas de educación y orientación en nutrición y alimentación y fortalecer las áreas de educación en salud.
- * Establecer una política federal de seguridad alimentaria, entendida como la capacidad del país para alcanzar autosuficiencia alimentaria.
- * Crear un sistema de seguimiento de la cadena alimentaria que permita tener un tablero de control sobre puntos críticos y un sistema de alerta para evitar riesgos de desabasto y hambre en zonas de alta marginación.
- * Apoyar actividades productivas tales como la producción tradicional de alimentos y la pesca artesanal, y/o generar programas de empleo emergente para los micro y pequeños agricultores pobres, para evitar volverlos dependientes de las entregas de alimentos.
- * Desarrollar programas de diversificación de actividades productivas para los productores de maíz y frijol que están en riesgo ante la liberación de las importaciones.
- * Reforzar el programa de rehabilitación de obras de irrigación y de aseguramiento sustentable de disponibilidad de agua para riego y agua potable¹⁵⁰.
- * Consolidar y ampliar los mecanismos e instrumentos para vigilar la inocuidad, la calidad y el etiquetado de la oferta de alimentos de producción nacional y particularmente los de importación.
- * Fortalecer y actualizar las normas oficiales mexicanas aplicables a la publicidad de alimentos y bebidas, así como la capacidad de regulación gubernamental.
- * Crear un foro de discusión permanente y un sistema de información pública en el que se aplique el principio de precautoriedad, sobre los organismos genéticamente modificados de manera que la legislación –incluyendo las normas oficiales– vaya adecuándose a la necesaria protección de productores y consumidores de alimentos y del medio ambiente.

Objetivo Específico 1.3. Línea Estratégica 1.3.4.
--

¹⁴⁹ Diagnóstico, Págs. 112 y 113.

¹⁵⁰ INEGI, II Censo de Población y Vivienda 2005, Coberturas de agua potable y alcantarillado por Estado.

Derecho a la Educación

El derecho a la educación está reconocido en el artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos así como en varios de los tratados internacionales de los que México es parte, tales como el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador" y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Según la Observación General núm. 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la educación en todas sus formas y niveles debe tener las siguientes características: disponibilidad (cantidad suficiente), accesibilidad (material, económica y no discriminación), aceptabilidad y adaptabilidad (flexible a las necesidades y contextos).

En México, el derecho a la educación se mide principalmente, con cifras de cobertura y avances en la calidad. Las cifras oficiales de cobertura para el ciclo escolar 2005-2006 proporcionadas por la Dirección General de Planeación y Programación de la SEP, son: primaria, 93.4%; secundaria, 88.9%; educación media superior 54.9%; educación superior 23.7%; promedio de años de escolaridad 8.1, e índice de analfabetismo 7.9%.

Durante los últimos años se ha buscado incrementar las oportunidades que ofrecen los sistemas formal y no formal de la enseñanza, considerando la pluralidad cultural, étnica y lingüística existentes en el país, enfatizando la atención en los grupos que presentan el mayor rezago educativo.¹⁵¹

Actualmente, uno de cada tres mexicanos cuenta con el servicio educativo en su modalidad escolarizada.¹⁵² En los últimos cinco años, todos los índices de cobertura se han elevado, excepto el índice de analfabetismo que ha disminuido.¹⁵³

Las oportunidades de acceso al Sistema Educativo Nacional desde la perspectiva de género son prácticamente las mismas para hombres y para mujeres. A continuación, se incluye una tabla elaborada por el INEGI con datos de 2005:

Distribución porcentual de la población en edad escolar de 3 a 24 años por entidad federativa y sexo para cada grupo de edad, 2005 ¹⁵⁴						
	Total	3 a 5 años	6 a 12 años	13 a 15 años	16 a 19 años	20 a 24 años
EUM	44 898 388	6 506 759	14 968 088	6 537 062	7 921 850	8 964 629

¹⁵¹ Informe de Labores 5, México, SEP, 2005, Pág.12.

¹⁵² Ídem

¹⁵³ Ibid, Pág. 13.

¹⁵⁴ Disponible en <http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=medu02&c=3269>

Hombres (%)	49.8	50.8	50.8	50.3	49.2	47.4
Mujeres (%)	50.2	49.2	49.2	49.7	50.8	52.6

A pesar de lo anterior, se encuentran rezagos importantes que no han sido superados. Si bien casi todas las y los alumnos terminan la primaria, un número considerable no consigue concluir la secundaria.¹⁵⁵ El resultado es un acceso reducido a la educación media superior.

Según datos de Consejo Nacional para la Vida y el Trabajo (CONEVYT), en México hay un rezago educativo de 32 millones de personas.¹⁵⁶ Asimismo, de acuerdo con el Diagnóstico, México representa, junto con Brasil, el núcleo duro del rezago escolar en la región.¹⁵⁷

Por otra parte, la inversión pública no ha sido suficiente para atender a los 2.1 millones de niños y niñas entre 5 y 14 años que no reciben educación básica. No se ha logrado alcanzar el 8% del PIB en inversión pública a la educación¹⁵⁸.

En cuanto a la disparidad en el acceso a la educación entre zonas urbanas y rurales, se observa que el problema central y persistente del sistema educativo mexicano es la inequidad, reflejada de manera desproporcionada sobre grupos en situación de vulnerabilidad tales como poblaciones indígenas, rurales, en extrema pobreza y personas con discapacidad.

Además el presupuesto destinado para atender este campo ha disminuido, incluso la educación bilingüe y multicultural ha sufrido drásticos recortes entre 2002 y 2005.¹⁵⁹

¹⁵⁵ Cita textual: "La calidad de la educación básica en México, 2004 muestra como las condiciones de la secundaria son de naturaleza muy delicada: la cobertura neta del nivel (que se obtiene al considerar solamente la matrícula y la población en edades de 12 a 14 años) apenas alcanza el 71.1 por ciento, lo cual representa un porcentaje más realista si se considera que los datos del censo de 2000 señalaban que a los 16 años sólo el 57.4 por ciento de la población contaba con la secundaria terminada", Observatorio Ciudadano de la Educación, Debate educativo 12, El debate por la RIES: www.observatorio.org/comunicados/debate012.html.

¹⁵⁶ Instituto Nacional de Evaluación Educativa, "Resumen Ejecutivo 2005", www.inee.org.mx, véase también, el "Informe anual sobre la situación de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales", Nov. 2003-Nov. 2004. Pág. 175.

¹⁵⁷ Diagnóstico Pág. 128.

¹⁵⁸ Informe de Organizaciones de la Sociedad Civil sobre la Situación de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales en México (1997-2006), así como en: Centro de Derechos Humanos "Fray Francisco de Vitoria, P.P." A. C. "Informe anual sobre la situación de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales" (Nov. 2003-Nov. 2004). Pág. 151. Ver también: Entrevista a Katarina Tomasevski, ex Relatora Especial de la ONU, "Mercantilizar la educación, tendencia del gobierno foxista", La Jornada, 29 de julio de 2002.

¹⁵⁹ Gloria Ramírez (Coordinación) Observatorio Ciudadano de los Pueblos Indígenas. Seguimiento de las obligaciones del Gobierno de México a partir de las recomendaciones del Relator Especial de Naciones Unidas. Informe 2005. Academia Mexicana de Derechos Humanos. México 2005.

De acuerdo con las cifras proporcionadas por 11 Organismos Públicos de Derechos Humanos, las violaciones en el campo educativo ocupan un lugar importante respecto al número de quejas que se reciben.¹⁶⁰

Como resultado de la visita de relatores especiales y de otros mecanismos internacionales, México recibió, entre el año 2000 y 2006, alrededor de 400 recomendaciones, entre las que destacan cerca de 100 en materia de educación. Sin embargo no se ha dado un seguimiento puntual a estas recomendaciones.

La discriminación afecta sin duda el goce del derecho a la educación. Los resultados de la primera Encuesta Nacional sobre Discriminación,¹⁶¹ indican que:

- 76.5% de la población está de acuerdo con despedir a un maestro por ser homosexual.
- Casi el 15% opina que no hay que gastar tanto en la educación de las hijas porque luego se casan.
- 3 de cada 4 indígenas consideran que tienen menos oportunidades para ir a la escuela que el resto de las personas.
- 1 de cada 3 personas está de acuerdo en que en las escuelas donde hay muchos niños y niñas con discapacidad, la calidad de la enseñanza disminuye.

Fortalezas y Debilidades del PNDH

El Programa reconoce que es de especial importancia asegurar que la educación sea el motor para disminuir las desigualdades sociales. Reconoce también que la educación es un elemento clave del desarrollo sostenible, la paz y la estabilidad en cada país. Pese a ello, la justificación del derecho a la educación que presenta el Programa no cuenta con un diagnóstico que permita identificar los principales problemas de la educación en México, los cuales deberían ser atendidos.

El Programa establece una línea de acción relativa a la vida asociativa de las escuelas, pero no hace ejecutable la idea de que 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 organizaciones de la sociedad civil 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 una cultura de paz.

Así mismo establece líneas de acción para atender las brechas en las tasas de atención entre entidades federativas y que toman en cuenta a grupos o personas

¹⁶⁰ Ver informe, “Las violaciones a los derechos humanos en el espacio educativo y el papel de los organismos públicos de derechos humanos” la Cátedra UNESCO de Derechos Humanos de la UNAM, ver sitio: <http://catedradh.unesco.unam.mx/webobservatorio>.

¹⁶¹ Disponible en: http://www.sedesol.gob.mx/subsecretarias/prospectiva/subse_discriminacion.htm.

en situación de vulnerabilidad. Sin embargo, la forma en que están planteadas dichas líneas de acción complica su ejecución.

Adicionalmente el Programa impulsa la adopción de la Declaración Universitaria¹⁶² así como la reforma constitucional al artículo 3, a fin de incluir el respeto de los derechos humanos como directriz en la política educativa del Estado mexicano.¹⁶³

Sin embargo, las líneas de acción del Programa no abordan:

- La educación con calidad desde la equidad;
- La mejora en la organización y articulación del sistema educativo en su conjunto;
- La recomendación 27 relativa a la reforma a la legislación en materia de educación;
- La profesionalización de las y los profesores¹⁶⁴ ni la educación a instituciones públicas vinculadas a la vigencia de los derechos humanos;¹⁶⁵
- Las cuestiones de falta de infraestructura;
- Los problemas de discriminación en las escuelas.

Recomendaciones

Recomendaciones Generales

* Atender las debilidades señaladas en el apartado anterior y buscar la forma de consolidar las fortalezas.

* Diseñar indicadores que permitan visualizar la disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad del derecho a la educación, y que generen información desagregada por sexo, nivel escolar, región, pertenencia a grupos indígenas, rurales, de extrema pobreza y con discapacidad.

Recomendaciones Específicas

* Continuar la mejora en la cobertura nacional con programas específicos para diversificación de la oferta y becas, además de los programas dirigidos a población marginada e indígena.

* Reforzar y aumentar la calidad y cobertura de la educación.

¹⁶² La Declaración Universitaria se firmó el 8 de marzo de 2006. Ver apartado sobre “Declaración Universitaria de Derechos Humanos”, Pág. 189 de este Informe.

¹⁶³ Programa Nacional de Derechos Humanos, México, 2004, Pág. 81.

¹⁶⁴ Diagnóstico, Pág. 134.

¹⁶⁵ Diagnóstico, Pág. 134.

* Diseñar estrategias efectivas de vinculación entre el Programa, el PNE y el PEDH.

* Crear un grupo de trabajo que sistematice y dé seguimiento a las recomendaciones de organismos nacionales e internacionales en materia de derecho a la educación.

* Retomar la recomendación 27¹⁶⁶ del Diagnóstico así como lo que le da origen:¹⁶⁷ Reformar la legislación educativa para:

- a) Incorporar los principios internacionales y constitucionales sobre multietnicidad, diversidad y equidad.
- b) Incorporar los estándares internacionales de derechos humanos.
- c) Hacer factible una educación con calidad desde la equidad.
- d) Promover la participación de padres, alumnos y organizaciones de la sociedad civil en el diseño de la política educativa, así como en la gestión y en la fiscalización de los servicios educativos, actividades en las que actualmente se les excluye.

Estas reformas deben dirigirse a una mejor organización y articulación del sistema educativo en su conjunto.

* Adoptar medidas para fortalecer la incorporación, acceso y permanencia de los niños, niñas y adolescentes indígenas en la educación básica con indicadores de impacto y evaluaciones periódicas.¹⁶⁸

* Garantizar el gasto educativo de inversión pública de 8% del PIB.

* Realizar programas de escolarización para niños y niñas migrantes y jornaleros que garanticen su escolaridad con una cobertura del 100%.

* Intensificar los programas de retención escolar e innovar programas compensatorios que garanticen la equidad en la escuela.

* Garantizar la educación básica en sistemas penitenciarios.

* Mejorar las condiciones laborales de los docentes y revalorizar la actividad docente.

* Intensificar los programas de retención escolar.

* Promover los procesos de descentralización administrativa y curricular.

¹⁶⁷ Diagnóstico, Pág. 128.

¹⁶⁸ De aquí en adelante se retoman las recomendaciones del Informe Alternativo de las Organizaciones de la Sociedad Civil sobre la Situación de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales en México (1997-2006), Págs. 140-145.

* Adoptar medidas para evitar que los conflictos de carácter sindical afecten la prestación del servicio educativo.

* Ampliar la matrícula en las universidades públicas y autónomas, ya sea mediante la ampliación del número de estudiantes en las ya existentes o mediante la creación de nuevas universidades públicas.

Objetivo Específico 1.3. Línea Estratégica 1.3.4. Páginas 181 - 183

Prevención y Manejo de Riesgos

De acuerdo con el Código de Conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las organizaciones no gubernamentales, “El derecho a recibir y a brindar asistencia humanitaria constituye un principio humanitario fundamental que asiste a todo ciudadano en todo país”¹⁶⁹.

Por asistencia humanitaria, se entiende “la entrega de bienes y de materiales necesarios para operaciones de socorro en caso de desastre natural”¹⁷⁰.

Esta concepción de la asistencia humanitaria ilustra eficaz, aunque parcialmente¹⁷¹, el tema de la prevención y manejo de riesgos. La integración de la perspectiva de los derechos humanos en las políticas enfocadas a este tema, resulta esencial para actuar de manera eficaz sobre las causas y reducir el impacto de los fenómenos a que está expuesta la sociedad.

Estos procesos deben tener un carácter eminentemente preventivo y de planificación social, y deben estar enmarcados en una amplia visión de desarrollo sostenible humano, económico, ambiental y territorial. El resultado debe ser un diseño consensuado de políticas públicas, transversales, cuyos ejes sean la participación social, la defensa de los grupos en condiciones vulnerables y el fortalecimiento de la capacidad de respuesta de la sociedad.

La Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres que se celebró en

¹⁶⁹ Código de Conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las organizaciones no gubernamentales, preparado conjuntamente por la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y el CICR, disponible en <http://www.cruzroja.org/padru/rits/CodigodeConducta.pdf>

¹⁷⁰ Se trata de desastres naturales: epidemias, hambrunas, terremotos, inundaciones, tornados, tifones, ciclones, aludes, huracanes, erupciones volcánicas, sequías e incendios.

¹⁷¹ En el tema de prevención y manejo de riesgos, se deben considerar los siguientes temas: asentamientos en zonas peligrosas y cercanía a depósitos o sistemas de distribución de sustancias peligrosas.

Kobe, Hyogo (Japón), del 18 al 22 de enero de 2005, aprobó el Marco de Acción (2005-2015): *Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres*.

Dentro de este marco se enuncian diversas medidas como: la incorporación de una perspectiva de género en todas las políticas, planes y procesos de decisión sobre la gestión de los riesgos de desastre, incluidos los relativos a la evaluación de los riesgos, la alerta temprana, la gestión de la información y la educación y la formación.

Además se mencionan aspectos clave como la necesidad de garantizar la participación democrática, la sostenibilidad ambiental y la igualdad de acceso de los grupos vulnerables a una cultura preventiva amplia.

Las disparidades económicas y la discriminación que es a la vez causa y efecto de éstas contribuyen a empeorar las condiciones en las que muchas personas se enfrentan a estos sucesos. “Precisamente en los esfuerzos por reducir la vulnerabilidad de las personas a los desastres naturales es necesario redoblar las acciones para erradicar la pobreza. Hay una relación directa entre vulnerabilidad a desastres naturales y condiciones socioeconómicas. Es un hecho que las comunidades pobres normalmente se asientan en condiciones de mucho mayor riesgo y vulnerabilidad”.

Las legislaciones internacionales de derechos humanos y de derecho humanitario son un amplio sustento para trabajar en las áreas de prevención y atención de las situaciones de desastres naturales.

Fortalezas y Debilidades del PNDH

El Comité reconoce la importancia de haber incluido en el Programa el tema de prevención y manejo de riesgos con una visión amplia e integral. Sin embargo, debe ampliarse la perspectiva bajo la cuál el tema es tratado. En particular, se debe promover un enfoque multisectorial, con políticas de planificación que involucren a los núcleos poblacionales expuestos al riesgo.

Recomendaciones

Recomendación General

Dar continuidad al enfoque integral del Programa en este tema y apoyar los trabajos de diseño y articulación del Programa Nacional de Protección Civil 2007-2012, con el Manual de Derechos Humanos.

Recomendaciones Específicas

* Incluir en el Programa una estrategia dedicada a la gestión integral del riesgo en México, desde una perspectiva de derechos humanos generando acciones

conjuntas entre la CPGMDH y con las instancias de Protección Civil.

* Dichas acciones deberán desarrollarse con los siguientes aspectos:

- a) La prevención como línea de acción rectora de las acciones de protección civil;
- b) Fortalecer las estrategias financieras dedicadas a la prevención;
- c) Profundizar la investigación relativa al impacto social de los fenómenos naturales y la exposición a situaciones peligrosas, así como la estadística diferenciada por sexo, edad, región, etcétera, con el fin de favorecer la evaluación, el análisis y la comprensión del riesgo;
- d) Diseñar programas que contribuyan a integrar de manera efectiva la participación social, el enfoque de género y los derechos humanos, en acciones preventivas y de auxilio a la población en situaciones de emergencia y desastre, y
- e) Fomentar la cultura de autoprotección entre servidores públicos y sociedad civil.

Objetivo Específico 1.3. Línea Estratégica 1.3.4. Páginas 183 - 186

Política Cultural con Perspectiva de Derechos Humanos

Los derechos culturales han sido calificados la mayoría de las veces como una categoría “subdesarrollada” de los derechos humanos, ya que en comparación con los derechos políticos, civiles, sociales, ó económicos; los culturales son los menos argumentados y analizados, debido a que se les ha mantenido al margen en cuanto a contenido jurídico, alcance y posibilidad de hacerlos respetar.

Este descuido puede advertirse en el hecho de que, si bien, de conformidad con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los derechos culturales suelen enumerarse juntamente con los derechos económicos y sociales, reciben mucha menos atención y con suma frecuencia son completamente olvidados. Aunque la expresión "económicos, sociales y culturales" se utiliza ampliamente, las más de las veces el interés parece limitarse a los derechos económicos y sociales.

Esto puede observarse también a nivel estatal. Resulta difícil encontrar una constitución local que, al enumerar los derechos económicos y sociales, contenga un capítulo que trate exhaustivamente de los derechos culturales.

Según Rodolfo Stavenhagen: “los instrumentos y textos jurídicos internacionales, a pesar de que permiten observar una exhaustiva lista sobre los diferentes derechos

culturales, no se construye una definición de lo que se entiende por cultura”.

Haciendo una lectura crítica sobre los textos, identifica al menos tres tipos de interpretaciones sobre cultura, de la cual se desprenden los componentes complementarios, entre los que se mencionan: 1) la cultura como patrimonio cultural; 2) Los derechos a la propiedad intelectual, así como al reconocimiento y la remuneración de los autores de los productos y bienes culturales constituyen una parte importante de los derechos culturales en la actualidad; y 3) la que define al ser humano como ser social y como cultural.

El derecho humano a la identidad cultural y la cultura propia es actualmente el fundamento de los derechos culturales. Este enfoque lleva necesariamente a considerar y valorar adecuadamente el hecho que el mundo está compuesto de múltiples culturas y México es precisamente muestra de un país multicultural, multilingüe y pluriétnico con muy diversas expresiones culturales.

En el contexto nacional mexicano, la cultura es tratada de forma ambigua: por un lado las instituciones encargadas de la cultura desarrollan un discurso acorde con las nuevas visiones mundiales del papel de la cultura, en seminarios, coloquios, declaraciones, programas de formación y difusión, e incluso en la concepción de ciertas políticas públicas estrictamente culturales.

Por el otro, se sigue manejando la cultura de forma discrecional, como adorno de visitas oficiales o fachada prestigiosa de políticos e instituciones; y sobre todo se carece de una política cultural interinstitucional, de tal manera que lo que el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (Conaculta) defiende en ciertos foros puede ser radicalmente contradicho por las políticas hacendarias o por las negociaciones internacionales de otras instituciones gubernamentales.

Fortalezas y Debilidades del PNDH

El Programa reconoce la necesidad de asegurar la perspectiva de derechos humanos, incluyendo a los derechos económicos sociales, culturales y ambientales, así como la obligación del Estado mexicano para garantizar la progresividad y la no regresión de los mismos.

Sin embargo, el tema de los derechos culturales no es abordado ampliamente por el Programa, si bien se menciona como necesario que el Estado preste atención y cumpla con las obligaciones internacionales contraídas al respecto, no resulta suficiente para garantizar la vigencia de los derechos culturales y el disfrute de los mismos a la población, se debe asumir una política proactiva y objetiva para asegurar la preservación, reconocimiento y promoción de las diversas identidades culturales que existen tanto en los medios rurales como urbanos.

Recomendaciones

Recomendación General

Incluir en la Constitución de manera expresa y clara el derecho a la cultura como garantía individual, así como el derecho al acceso a los bienes y servicios culturales.

Recomendaciones Específicas

- * Analizar el marco legal que regula el patrimonio cultural conforme los estándares internacionales.
- * Regular la actividad de la industria cultural a fin de que se garantice la creatividad y la libertad de expresión.
- * Analizar el marco legal que regula el patrimonio cultural con el objeto de garantizar su adecuada protección según los estándares internacionales.
- * Promover un debate público sobre la realización de una Ley de Cultura que refleje la diversidad del país y garantice la difusión de expresiones minoritarias. De igual forma se debe considerar los puntos positivos de la Ley de Patrimonio Histórico.
- * Considerar la adopción de legislación para reconocer, registrar y proteger la autoría colectiva de los pueblos indígenas de su conocimiento tradicional y su herencia cultural y prevenir el uso no autorizado por terceros de las producciones científicas, literarias y artísticas de los pueblos indígenas, de acuerdo con la Observación General núm. 17 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.¹⁷²

Objetivo Específico 1.3.
Línea Estratégica 1.3.4.
Páginas 186 - 193

Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable

A lo largo de las últimas décadas México ha experimentado profundos cambios económicos y sociales que han repercutido en un creciente deterioro del ambiente,

¹⁷² Recomendación del Comité del PIDESC en su último informe a México, E/C.12/CO/MEX/4, 17 de mayo 2006.

que no sólo está agotando rápidamente el capital natural del país y acelerando los procesos de contaminación y degradación de suelo, aire y agua, sino que también está afectando las capacidades productivas y generando el surgimiento de un conjunto diverso de conflictos sociales.

Prácticamente todas las transgresiones a los límites de sustentabilidad y a los ecosistemas del país, derivan en desastres naturales y problemas socio-ambientales, que se traducen en baja productividad, particularmente alimentaria, pérdida de fuentes de trabajo, e ingreso, incremento de migraciones masivas y de los niveles de marginación y pobreza, así como aumento en el número de epidemias, enfermedades y daños a la salud de mujeres y hombres.¹⁷³

Durante décadas, las estrategias y políticas de desarrollo subestimaron el impacto ambiental, así como los costos económicos y sociales del crecimiento demográfico, la desigual distribución territorial de mujeres y hombres, el impacto de las actividades y políticas productivas, así como la urbanización sobre la calidad del aire, el agua y los suelos, soslayando las implicaciones de la degradación y destrucción de los recursos naturales.

Con respecto a la migración podemos observar una afectación directa sobre los sectores más vulnerables de la población. En particular las mujeres se enfrentan a esta situación con la agravante de que se incrementan sus actividades para la manutención familiar, sin embargo, esto no necesariamente se traduce en un mayor control sobre los recursos locales disponibles.

La respuesta jurídica, en especial el reconocimiento del derecho al medio ambiente adecuado, se produce cuando el ser humano adquiere conciencia de que esos parámetros pueden alterarse por causas antropogénicas, poniendo en riesgo directa o indirectamente la vida, especialmente la humana.

La conservación del medio ambiente, incluyendo la diversidad biológica y cultural es, en última instancia, un llamado a la protección de la calidad y el futuro de la vida misma.

El informe GEO 3¹⁷⁴, publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente en el año 2002, reconoce que en la región de América Latina y el Caribe la degradación ambiental se ha incrementado en las tres últimas décadas.

¹⁷³ Semarnat, Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2001-2006, Semarnat, México, 2001. Conapo, La Situación Demográfica de México, Conapo, México, 2000. Cenapred / Segob / Sistema Nacional de Protección Civil, Diagnóstico de Peligros e Identificación de Riesgos de Desastres en México, Atlas Nacional de Riesgos de la República Mexicana, México 2001.

¹⁷⁴ El proyecto Perspectivas del Medio Ambiente Mundial (*GEO por sus siglas en inglés*) fue iniciado en respuesta a los requisitos del Programa 21 de contar con informes ambientales y a una decisión del Consejo de Administración del PNUMA de mayo de 1995, que solicitó la elaboración de un informe amplio sobre el estado del medio ambiente mundial. Los informes publicados con anterioridad son GEO-1 en 1997 y GEO-2000 en 1999. El tercer informe de la serie, GEO-3, se concentra especialmente en ofrecer una evaluación

Los problemas ambientales, en especial la contaminación atmosférica y del agua, y especialmente el manejo inadecuado de desechos, producen graves efectos para la salud de los habitantes urbanos, que en la actualidad constituyen el 75 por ciento de la población total. La frecuencia e intensidad crecientes de los desastres naturales, vinculados posiblemente con el cambio climático, tienen altos costos humanos y financieros. Las poblaciones más pobres son las más vulnerables ante ese tipo de desastres.

Entre 2001-2002, y como parte del Inventario Nacional Forestal y de Suelos, la Semarnat comisionó la realización de una evaluación de la degradación de los suelos inducida por el hombre. Esta evaluación muestra que los suelos afectados por algún tipo de degradación representan 45% de la superficie total del país; de esta superficie 5% presenta un deterioro severo o extremo y 95% queda ubicado dentro de los márgenes de ligero a moderado.¹⁷⁵

En el tema de la deforestación, el Instituto de Geografía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) estima respecto de las tasas de cambio para el periodo 1993-2000 que, durante el periodo 1993-2000, la pérdida de bosques y selvas en nuestro país ocurrió a razón de 776 mil hectáreas por año (1.14% anual).¹⁷⁶

Entre 2000 y 2003, la cobertura de agua potable en zonas urbanas pasó de 95.1 a 95.9%; en zonas rurales dicha cobertura siguió siendo considerablemente menor, aunque también se incrementó en dicho periodo al pasar de 69% en 2000 a 70.6% en 2003.

En cuanto al uso, acceso y control de los recursos naturales es evidente la marcada diferencia que existe entre hombres y mujeres. A la fecha se carece de información desagregada por sexo que permita dar cuenta de los efectos que esta situación ocasiona. Entre los aspectos a considerar como de alto impacto en términos de la afectación de las condiciones y derechos de mujeres y hombres, están los cambios socioambientales como son: la migración, desastres naturales, la desertificación, los cambios de uso de suelo, etc.

De acuerdo con diversos instrumentos internacionales en la materia¹⁷⁷ la participación, el acceso a la información y el acceso a la justicia desde una

integrada de las tendencias ambientales durante los 30 años que siguieron a la Conferencia de Estocolmo de 1972.

¹⁷⁵ Informe de la Situación del Medio Ambiente en México. Semarnat. 2005. Pág. 109.

¹⁷⁶ Ibidem, Pág. 75.

¹⁷⁷ Ver:

-Principio 23 de la Declaración de Estocolmo sobre Medio Ambiente Humano, 1972.

-Principio 10 de la Convención sobre la Diversidad Biológica, 1992.

-Texto de la Convención de Aarhus sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el -Acceso a la Justicia, 1998. Esta convención pertenece al ámbito de la Unión Europea, no obstante se debe reconocer su valor en términos de especificar lo plasmado en otros instrumentos internacionales.

perspectiva de equidad, son algunos de los componentes esenciales del derecho a un medio ambiente sano.

En este sentido, se debe destacar que bajo una perspectiva de derechos humanos, es indispensable mejorar las condiciones para ejercer esos derechos conexos en el tema ambiental. Son requisitos *sine equa non* para el goce y disfrute del derecho de mujeres y hombres al medio ambiente sano.

Al respecto cabe destacar algunos instrumentos internacionales:

INSTRUMENTO/ EVENTO	CONTENIDO
Declaración Universal de las Naciones Unidas, 1948	"Toda persona tiene el derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar..."
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966	"mejorar el medio ambiente como uno de los requisitos para el adecuado desarrollo de la persona"
Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Ambiente Humano (Estocolmo, Suecia, 1972)	Se hizo un llamado para preservar y mejorar el medio humano en beneficio de los hombres, las mujeres y su posteridad, subrayándose la importancia que tenía el establecimiento de normas y la aplicación de medidas en gran escala sobre el medio ambiente, es decir, la creación y puesta en práctica de un sistema jurídico que contribuyera a revertir las peligrosas tendencias que amenazaban el medio ambiente y a garantizar a las generaciones futuras su derecho a un medio apropiado
Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) 1979	La CEDAW es un instrumento vinculatorio dirigido a erradicar la discriminación por razón de género. Éste exige que los Estados partes condenen y eliminen todas las formas de discriminación contra las mujeres con la finalidad de garantizarles el ejercicio y goce de los derechos humanos y libertades humanas en igualdad de condiciones con el hombre en las esferas política, social y económica.
Conferencia Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo, 1992	Se estableció el compromiso político de cooperar en materia de desarrollo y medio ambiente a través del Programa o Agenda 21
Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB)	Abierto en la Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y Desarrollo (la "Cumbre de la Tierra") 1992-1993. Señala entre otras cosas el papel vital que juegan las mujeres y los pueblos indígenas en la conservación y uso sustentable de la diversidad biológica, así como la necesidad de su incorporación en la formulación y ejecución de políticas para su conservación en todos los niveles.
Convención Internacional de Lucha contra la Desertificación 1994	Esta convención, aprobada por la comunidad internacional, entró en vigor en 1997. Es el primer tratado internacional en el que se abordan las cuestiones de la pobreza y la degradación del medio ambiente en las zonas rurales. Se reconoce que los usuarios de los recursos a nivel de base desempeñan una función decisiva en la búsqueda y aplicación de soluciones.
IV Conferencia Internacional de la Mujer 1995	Realizada en Pekín, hace referencia a la mujer y medio ambiente a través del capítulo K de la Plataforma de Acción. Aquí se insiste en que es fundamental conceder atención y reconocimiento particular a la función y situación especial de las mujeres que viven en las zonas rurales y las que trabajan en el sector agrícola, donde el acceso a la capacitación, la tierra, los recursos naturales y plataformas de desarrollo y las estructuras cooperativas son necesarios para que la población participe en mayor medida en el desarrollo sostenible, y que han sido históricamente restringidos a las mujeres.
La 47 Asamblea General de las Naciones Unidas, 1997	Convocó a realizar una evaluación global de logros y dificultades de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Ambiente Humano.
Declaración del Milenio 2000	Aprobada en la Cumbre del Milenio celebrada en Nueva York, plantea:

-Artículo 4, 5 y 6 de la Declaración de Bizcaya sobre el Derecho al Medio Ambiente, 1999.

	• Erradicar la pobreza y el hambre • Lograr la Enseñanza Primaria Universal • Promover la Igualdad entre Géneros y la Autonomía de la Mujer • Reducir la Mortalidad Infantil • Mejorar la Salud Materna • Combatir el VIH/SIDA, Paludismo y otras enfermedades • Garantizar la Sustentabilidad del Medio Ambiente • Fomentar una Asociación Mundial para el Desarrollo
--	--

Fortalezas y Debilidades del PNDH

El Programa no aborda de manera estratégica el tema. De manera particular se excluyen los siguientes temas:

Acceso a la justicia

- Falta de mecanismos legales efectivos para hacer posible la tutela del derecho a un medio ambiente adecuado.
- Insuficiencia de recursos para la inspección, vigilancia e instrumentación de la legislación ambiental.
- Dificultad en determinar el interés jurídico de quien presenta algún recurso.
- La denuncia popular contemplada en la LEGEEPA, no cumple con las demandas de la sociedad de manera eficaz. En particular destaca la no obligatoriedad de las recomendaciones que emite la PROFEPA como resultado de la denuncia popular.
- Falta de recursos y de conocimientos por parte de las autoridades administrativas y judiciales que intervienen.
- Armonización que implica dar cumplimiento a los convenios establecidos a nivel internacional para que los hombres y mujeres puedan acceder y controlar sin distinción de ningún tipo a los recursos y subsidios para el desarrollo sustentable.

Acceso a la información

- La información generada por el Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA) es parcial pues solamente abarca información de la SEMARNAT y no de otras dependencias y entidades de la APF.

Participación

- Los mecanismos de participación social no cuentan con los espacios necesarios para una adecuada formulación, ejecución, evaluación y seguimiento de las políticas y acciones del sector que les permita asumir su corresponsabilidad, en los procesos de desarrollo sustentable, así como en las tomas de decisión.
- En particular, los consejos consultivos en esta materia no arrojan los resultados deseados.

Recomendaciones

Recomendación General

Incorporar nuevas líneas de acción que aseguren de manera efectiva y progresiva, el fortalecimiento de la perspectiva de derechos humanos en general y de un medio ambiente adecuado en particular, en el diseño, implementación y seguimiento de las políticas públicas de todo el Gobierno Federal.

- * Revisar y en su caso, fortalecer la legislación ambiental ya que ésta sigue siendo débil y fragmentada, en particular en temas como el medio marino, biodiversidad y bioprospección.
- * Ampliar y fortalecer las capacidades institucionales, humanas y financieras para lograr la conservación, el aprovechamiento sustentable y la restauración del patrimonio natural, para que contribuyan de mejor manera al desarrollo sustentable del país, en el mismo rango de prioridad que tienen los sistemas económico, educativo o de salud pública.
- * Revisar y en su caso redefinir la distribución de competencias y responsabilidades entre los ámbitos federal, estatal y municipal, a fin de asegurar su coordinación y procurar soluciones eficaces para el manejo sustentable de situaciones socioambientales complejas y variadas.
- * Crear mecanismos, estructuras y espacios institucionales para la planeación conjunta e integral de políticas públicas junto con los diversos sectores, que permitan impulsar políticas públicas y acciones de manera corresponsable. Para ello, es necesario, entre otras cosas, generar más información socioambiental y facilitar el acceso a la misma en todas sus formas, como base indispensable para la participación ciudadana en el diseño, ejecución, evaluación y vigilancia de las políticas ambientales.
- * Fortalecer las capacidades institucionales, legales, financieras y coercitivas de la PROFEPA para lograr una aplicación más efectiva de la legislación ambiental y mayor acceso a la justicia ambiental, al mismo tiempo que desarrollar mecanismos de articulación de la PROFEPA con las demás autoridades ambientales y, sobre todo, con las comunidades locales, para lograr nuevas formas de participación y consenso social en torno a la aplicación de la normatividad ambiental.
- * Generar indicadores con criterios de equidad de género y étnica sobre los ilícitos que afectan al medio ambiente y la biodiversidad, y sobre el impacto de las acciones de la PROFEPA en las diferentes regiones y contextos sociales.
- * Impartir educación ambiental a personas de todas las edades, en todos los niveles y modalidades educativas, escolares y extra-escolares, con la finalidad de dar a conocer la naturaleza compleja del medio ambiente, resultante de la

interacción de sus aspectos biológicos, físicos, sociales y culturales. En este sentido, la educación ambiental debe ser permanente y estar abierta a todos.

* Evaluar la viabilidad de eliminar los subsidios perjudiciales en términos ambientales. Buscar alternativamente, la implementación de instrumentos económicos ambientales, que pueden constituirse en fuentes de ingreso para financiar las acciones de conservación y para compensar a los dueños de la tierra que deben o desean conservar sus ecosistemas.¹⁷⁸

* Ampliar la cobertura (tanto en calidad como en cantidad) de agua potable, alcantarillado y saneamiento de agua, al mismo tiempo que eficientar el servicio del agua y reducir el dispendio.

* Incrementar la vigilancia y protección de áreas naturales protegidas, mediante una mayor inversión en personal calificado y la participación de las comunidades locales.

* Revisar y fortalecer las acciones que buscan detener y revertir la deforestación y la consecuente erosión de los suelos.

* Generar, o, en su caso, mejorar los mecanismos legales existentes para la protección jurisdiccional del derecho al medio ambiente sano.

* Promover programas y proyectos que permitan el fortalecimiento y empoderamiento de los grupos más vulnerables como son mujeres y pueblos indígenas para el control, manejo y cuidado de los recursos naturales, bajo una lógica de conservación y aprovechamiento sustentables.

* Destinar suficientes recursos a la protección y vigilancia del medio ambiente.

* Capacitar a los servidores públicos, en particular del Ejecutivo y del Judicial, para mejorar la protección del medio ambiente.

* Mejorar los mecanismos de solicitud y entrega de información.

¹⁷⁸ Entre ellos se pueden mencionar: El pago por servicios ambientales hidrológicos en zonas forestales, que tiene por objetivo estimular al propietario individual o colectivo de los bosques para que evite el cambio de uso del suelo e invierta en su protección; El pago por captura de carbono; El pago por protección de la biodiversidad y para el establecimiento y mejoramiento de sistemas agroforestales, que tiene como propósito evitar el cambio de uso del suelo en áreas donde se distribuyen especies en riesgo de extinción, promover la reforestación con plantas nativas y promover el cultivo de variedades criollas; El cobro de derechos de descarga de aguas residuales, para desincentivar las descargas que contaminan los cuerpos de agua y afectan a la salud humana y a la biodiversidad y que promueven el tratamiento de las mismas; El PROCAMPO tradicional en forma colateral coadyuva en temas de ecología y reforestación, que consiste en un apoyo a los campesinos que reforestan su tierra en lugar de cultivarla; El subsidio para el manejo sustentable de los bosques y de la vida silvestre. Otros programas que van en este mismo sentido son los de Desarrollo Rural Sustentable (Proders) y el de Empleo Temporal (PET).

* Identificar las fortalezas y debilidades de los espacios de participación que existen para el tema de medio ambiente y, en su caso, tomar las medidas pertinentes para fortalecerlos.

* Abrir a hombres y mujeres de las comunidades mayores espacios para la toma de decisiones.

Objetivo Específico 1.3. Línea Estratégica 1.3.5. Páginas 193 - 195

No Discriminación

De acuerdo con la Declaración Universal de Derechos Humanos, “[t]odos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros” (artículo 1).

La Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, en su artículo 4, define la discriminación como “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”.

La Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación previó la elaboración y ejecución del Programa Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación (PNPED), el cual fue elaborado con base en los resultados del Foro de consulta “La Sociedad y el Estado frente a la No Discriminación” llevado a cabo en 2004 por CONAPRED, la primera Encuesta Nacional sobre Discriminación de 2005 (desarrollada conjuntamente entre SEDESOL y CONAPRED), y los instrumentos teórico-prácticos de política pública generados en la Dirección General Adjunta de Estudios, Legislación y Políticas Públicas de CONAPRED durante 2004 y 2005.

A partir de estos elementos se integró un diagnóstico sobre el estado de la discriminación en México, el cual detectó la existencia de once grupos en situación de vulnerabilidad: personas con discapacidad, personas que viven con VIH/SIDA, mujeres, niñas y niños, jóvenes, personas migrantes, personas refugiadas y desplazadas, pueblos y comunidades indígenas, grupos religiosos, personas con preferencia sexual distinta a la heterosexual y personas adultas mayores.¹⁷⁹

¹⁷⁹ En relación con las problemáticas detectadas sobre el PNPED, se reconoce la necesidad de ampliar y diversificar el enfoque para determinar los grupos en situación de vulnerabilidad. Por ejemplo, de acuerdo con los casos de queja y reclamación que conoce el CONAPRED, se ha detectado que los hombres y mujeres mayores de 40 años son un grupo particularmente sensible a la discriminación en el ámbito laboral; sin

También detectó cuatro espacios fundamentales en los que es necesario garantizar el derecho a la no discriminación: trabajo, salud, educación y acceso a la justicia.

Debido a que existe un programa específico sobre no discriminación, resulta pertinente evaluar cuáles son los temas que le corresponderían a un programa de derechos humanos. Lo anterior, considerando que una de las obligaciones que México ha asumido a nivel internacional, es justamente la de no discriminación, lo cual no sólo debe manifestarse en políticas públicas y leyes específicas, sino también en un enfoque transversal del quehacer gubernamental.

La discriminación por orientación sexual causa violaciones a los derechos humanos. En particular resultan preocupantes los casos de violencia policial, violaciones a los derechos laborales, restricciones en el acceso a los servicios de salud y la falta de persecución de delitos por homofobia.¹⁸⁰

Fortalezas y Debilidades del PNDH

El Programa promovió la adopción del Programa Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación y estableció la orientación normativa general para definir sus objetivos generales, objetivos específicos y líneas de acción en el tema de la promoción y defensa de los derechos fundamentales.

Por otro lado, el tratamiento que se da al tema de no discriminación en la línea estratégica 1.3.5 del Programa puede resultar inadecuado, ya que da igual tratamiento al tema de no discriminación y al de derechos de personas que forman parte de grupos en situación de desventaja. Por eso consideramos que por un lado debe tratarse la cuestión de no discriminación (de manera transversal) en otra línea de acción separada, con un enfoque de derechos a los grupos en situación de desventaja (mujeres, niñas, niños, etc.).

Habría que incluir a todos los grupos o personas que pueden estar en situación de desventaja que no fueron considerados en el Programa: personas que viven con VIH/Sida¹⁸¹, grupos religiosos y personas que son discriminadas por orientación sexual. Igualmente, habría que contemplar líneas de acción que atiendan situaciones que generaran la discriminación: pobreza, violaciones estructurales, exclusión social, etc.

embargo, este grupo no puede beneficiarse, por sus características etáreas, de las medidas positivas y compensatorias destinadas a garantizar el derecho a la no discriminación para los adultos mayores. Por ello es importante, en el diagnóstico que se genere para el diseño del Programa Nacional para Prevenir y Eliminar 2007-2001 permita desagregar los motivos de la discriminación y diseñar políticas públicas acordes para los nuevos grupos detectados en situación de vulnerabilidad.

¹⁸⁰ Diagnóstico, Pág.183.

¹⁸¹ Programa Nacional de Derechos Humanos, México, 2004, Pág. 241, pero no con enfoque de no discriminación.

Es importante atender el problema de la discriminación agravada, pues la acumulación de situaciones de vulnerabilidad (por ejemplo, ser mujer, pobre e indígena) representa condiciones para el demérito de la calidad de vida y el disfrute de los derechos fundamentales que en el PNPED y ni en el Programa actuales, no son visibles.

Por otro lado el Programa no abordó el tema de no discriminación por orientación sexual y/o de género. En este sentido es importante resaltar que todas las personas deben tener acceso a todos los derechos humanos, sin discriminación alguna. Sin embargo, en la realidad mexicana actual, los derechos de las personas se ven seriamente mermados por los estigmas y prejuicios relacionados con la orientación sexual.

Recomendaciones

Recomendación General

Reflejar en el Programa el principio de igualdad y no discriminación, así como atender a las cuestiones estructurales que generan la discriminación y las situaciones de desventaja.

Recomendaciones Específicas

- * Realizar consultas con las personas encargadas de elaborar el PNPED a fin de evaluar cuáles son los temas que le corresponderían al Programa.
- * Revisar si en el PNPED hay temas que no se abordaron, a fin de ver la pertinencia de que sean retomados por el Programa.
- * Prever acciones para asegurar el pleno ejercicio de los derechos humanos de las personas, sin discriminación por su preferencia sexual y/o de género.

Objetivo Específico 1.3.
Línea Estratégica 1.3.5.
Páginas 195 - 212

Derechos Humanos de las Mujeres

La violencia y discriminación -basadas en el sexo y en un sistema de opresión de género- de la que son objeto las mujeres, genera, entre otras cuestiones, el desigual acceso a la justicia, la falta de satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales de las mujeres, la violencia familiar, la trata y el tráfico, la violación a los derechos a la salud sexual y reproductiva, así como la inequitativa distribución de poder entre mujeres y hombres en todos los ámbitos (tanto en el

público como en el privado).

México ha contraído importantes compromisos mediante la firma y ratificación de instrumentos internacionales de protección de los derechos de las mujeres. Entre éstos se encuentran la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Contra las Mujeres (conocida como CEDAW por sus siglas en inglés) y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (conocida Convención de Belém do Pará), sin menoscabo de todos los demás instrumentos internacionales que protegen los derechos humanos de las personas, sin distinción de sexo.

Recientemente, a nivel federal, se han desarrollado medidas para combatir las diferentes violaciones de derechos humanos de las que son objeto las mujeres:

- La creación del Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género dentro de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, a través de una reforma al numeral 3 del artículo 49 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de agosto del 2005.
- El 16 de febrero del 2006 se creó la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Relacionados con Actos de Violencia Contra las Mujeres en el País, que entre sus objetivos principales está el de investigar delitos relacionados con actos de violencia contra la mujer en todo el país.
- El 2 de agosto de 2006 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, que tiene como objetivo “[...] regular y garantizar la igualdad entre mujeres y hombres y como proponer los lineamientos y mecanismos institucionales que orienten a la Nación hacia el cumplimiento de la igualdad sustantiva en los ámbitos público y privado, promoviendo el empoderamiento de las mujeres.”

A pesar de estos avances, aún existe un largo y difícil camino por recorrer para eliminar los obstáculos estructurales que generan la discriminación y la violencia en contra de las mujeres para asegurar el ejercicio pleno de los derechos sexuales y de los derechos reproductivos, así como para la creación de programas de educación que permitan combatir los diferentes estereotipos de género que existen en nuestro país.

A continuación se incluyen algunos datos sobre la situación de las mujeres en México:

- 39.8% de las mujeres hablantes de lengua indígena mayores de 15 años de edad no sabe leer ni escribir; este porcentaje es de 23.3 en los

hombres indígenas¹⁸².

- Las mujeres tienen 7.9 años de estudio promedio en comparación, los hombres tienen 8.3 años de estudio¹⁸³.
- Las mujeres ganan de un 0.8% a un 34.1% menos de lo que ganan los hombres¹⁸⁴.
- Uno de cada cinco encuestados y encuestadas opina que las mujeres tienen menos capacidades que los hombres¹⁸⁵.
- Uno de cuatro mexicanos opina que las mujeres son violadas porque provocan a los hombres.¹⁸⁶
- Uno de cada cuatro pediría a una mujer una prueba de embarazo al solicitar empleo¹⁸⁷.
- 46.6% de las mujeres de 15 y más años con pareja residente en el hogar ha sufrido al menos un incidente de violencia en los últimos doce meses¹⁸⁸.
- En México aún existen códigos penales estatales que imponen sanciones menores al delincuente cuando la víctima es mujer.
- Existe un 12% de las mujeres que, expresaron su deseo de limitar o espaciar su descendencia y que no fue atendida su demanda¹⁸⁹.
- Entre la población indígena una de cada cuatro mujeres no tuvo acceso al uso de anticonceptivos a pesar de desearlo¹⁹⁰.
- Durante la última década, la tasa de mortalidad por cáncer mamario se incrementó de 13.1 en 1990 a 15.7 en el año 2004, por cada 100 000 mujeres de 25 años y más¹⁹¹.

La creación de leyes e instituciones que tiendan a respetar y garantizar los derechos humanos de las mujeres no son suficientes si las y los servidores públicos continúan replicando prácticas discriminatorias y no tienen conocimiento de la problemática a la que se enfrentan las mujeres, y menos aún, si se siguen manteniendo obstáculos estructurales que impiden la plena vigencia de los derechos de las mujeres.

En este sentido, desarrollar políticas públicas sin proveer los medios para su implementación, conocimiento y respeto, no es suficiente para garantizar el goce

¹⁸² Indicadores del Instituto Nacional de las Mujeres, disponibles en www.inmujeres.gob.mx

¹⁸³ Idem

¹⁸⁴ Idem

¹⁸⁵ Resultados de la Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación en México, SEDESOL y CONAPRED, mayo de 2005.

¹⁸⁶ Idem

¹⁸⁷ Idem

¹⁸⁸ Indicadores del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, disponibles en:

<http://www.inegi.gob.mx/est/default.asp?c=2380>

¹⁸⁹ Indicadores del Consejo Nacional de Población, disponibles en www.conapo.gob.mx. Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica, 1997.

¹⁹⁰ Idem

¹⁹¹ Indicadores del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, disponibles en: <http://www.inegi.gob.mx/est/default.asp?c=2351>

pleno de los derechos humanos de las mujeres, por lo que deben ir acompañadas de mecanismos para garantizarlos y a su vez evaluar si el impacto está cumpliendo con el objetivo planteado.

También subsisten retos en el país para garantizar que el Estado cumpla con sus obligaciones nacionales e internacionales en la materia, a fin de eliminar la discriminación y la violencia por motivos de sexo y/o género.

Uno de los más inmediatos es la aprobación, en la LX Legislatura, de instrumentos jurídicos como la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas y la Ley General que crea el Sistema Nacional de Prevención, Protección, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres y las Niñas.

Fortalezas y Debilidades del PNDH

El Programa aborda de manera general el tema de los derechos humanos de las mujeres; si bien se incluyen algunas líneas de acción dirigidas a mejorar el respeto y ejercicio de sus derechos, no incluye una visión integral.

En cada objetivo se intentó incluir algunas líneas de acción: sin embargo, muchos temas que afectan de manera particular o diferenciada a las mujeres, no fueron abordados, como lo es la violencia de género (en donde solamente se establecen líneas de acción en lo que se refiere al caso de Ciudad Juárez), y los derechos reproductivos.

Resulta positivo que el Manual para Introducir la Perspectiva de Derechos Humanos en la Elaboración de Políticas Públicas incluya un apartado para asegurar la equidad y perspectiva de género, así como uno sobre igualdad de oportunidades.

Derechos Humanos de las Mujeres

Al establecer líneas de acción basadas en la recomendación general 19 del Diagnóstico, el Programa reconoce la problemática a la que se enfrentan las mujeres para la plena vigencia de los DESC. En este sentido se formulan las líneas de acción para eliminar la violencia y la discriminación laboral que sufren las mujeres. También se incluyen algunas líneas de acción sobre el nivel de vida adecuado, derecho a la salud, vivienda y educación.

Por otro lado, en el Programa no hay un enfoque integral que retome la situación diferenciada a la que se enfrentan las mujeres indígenas, mujeres discapacitadas, mujeres adultas mayores, sexo servidoras, mujeres en áreas rurales, migrantes, trabajadoras domésticas, entre otras.

Otras de las ausencias del Programa, son:

- El reflejo de una perspectiva de género transversal enfocada a la eliminación de las estructuras que fomentan la violencia y la discriminación en contra de las mujeres.
- El tema de mujeres que viven con VIH/ SIDA y ETS.
- El tema de la trata y tráfico de mujeres y niñas.
- El problema de esterilización forzada (se trata sólo en caso de mujeres indígenas).
- La posibilidad de poner a disposición del público una mayor variedad de métodos de anticoncepción.
- Líneas de acción referidas a mujeres sexoservidoras.
- Mecanismos de coordinación interinstitucional, particularmente con las entidades federativas.
- El tema del derecho a la salud sexual y salud reproductiva.

Igualdad y Equidad de Género

Las líneas de acción retomaron de manera general la necesidad de promover la equidad de género e incorporar la perspectiva de género en el quehacer gubernamental, de acuerdo a lo establecido por la recomendación general 17 del Diagnóstico. Esto se ve reflejado también en el Manual para Introducir la Perspectiva de Derechos Humanos en las Políticas Públicas.

Sin embargo, las líneas de acción son escasas y limitadas y no logran abarcar las recomendaciones del Diagnóstico, ni se mencionan líneas de acción de responsabilidad de los poderes judicial y legislativo. Asimismo, es necesario que se incluyan algunas líneas de acción encaminadas a la coordinación entre las instancias que ya trabajan este tema, al igual que mecanismos de coordinación entre acciones a nivel federal y estatal.

Un aspecto importante a señalar, es el uso indiscriminado de los términos igualdad y equidad de género en el texto del Programa. Es necesario aclarar que los términos “equidad” e “igualdad” transmiten mensajes distintos, y su uso simultáneo puede dar lugar a una confusión conceptual.

Violencia contra las Mujeres

Salvo la inclusión del apartado respecto a los avances relacionados con el caso de los asesinatos y desapariciones de mujeres, adolescentes y niñas en Ciudad Juárez, no existen en el Programa otras fortalezas respecto al tema de violencia en contra de las mujeres.

Aun cuando el Programa reconoce el problema de violencia en contra de las mujeres, no incluye líneas de acción que permitan desarrollar políticas públicas, programas o mecanismos para combatirla en toda la República Mexicana.

Derecho a la salud sexual y reproductiva

Aún cuando el Programa incluye algunas líneas de acción relacionadas con el

ejercicio de los derechos a la salud reproductiva¹⁹² de las mujeres, estas son limitadas.

El siguiente cuadro ilustra los derechos vinculados con la salud reproductiva:

DERECHOS DE LAS Y LOS USUARIOS DE SERVICIOS DE SALUD REPRODUCTIVA¹⁹³	
Información	Ser enterado(a) con oportunidad, veracidad y en un lenguaje comprensible, de los beneficios y de los riesgos de las intervenciones médicas.
Acceso	Recibir atención y servicios de calidad con calidez.
Elección	Decidir responsable y libremente entre las diversas alternativas que existan para dar cumplimiento a su solicitud.
Seguridad	Recibir el tratamiento que ofrezca las mejores condiciones de protección a la salud.
Privacidad	Recibir información, orientación, consejería y servicios en un ambiente libre de interferencias.
Confidencialidad	Que cualquier información personal proporcionada no será divulgada a terceras personas.
Dignidad	Ser tratado (a) con respeto, consideración y atención.
Continuidad	Recibir información, servicios y suministros por el tiempo que sea requerido.
Opinión	Expresar sus puntos de vista acerca de la información, servicios y trato recibidos.

La Secretaría de Salud indica que: “La salud sexual es un componente de la salud reproductiva en su contexto más amplio. La promoción de la salud sexual, requiere de un proceso de educación y dotación de servicios, de acceso universal y de calidad. La educación de la sexualidad conforma un proceso de adquirir información y formar actitudes y valores positivos, con respecto al sexo. La meta primaria es la promoción de la salud sexual, lo cual implica adquirir recursos para tomar decisiones sobre la vida presente y futura.”¹⁹⁴

Recomendaciones

Recomendaciones Generales

- * Desarrollar un capítulo específico en el Programa que aborde todos los temas que afectan directamente a las mujeres, considerando las problemáticas como la trata, el tráfico, y la explotación sexual, entre otras.
- * Retomar la recomendación 18 del Diagnóstico: “Promover el establecimiento de programas, instituciones y servicios para prevenir, atender y eliminar la violencia

¹⁹² El Programa de Acción de El Cairo establece que: “La salud reproductiva es un estado general de bienestar físico, mental y social en todos los aspectos relacionados con el sistema reproductivo y con sus funciones y procesos. Ello lleva implícito el derecho del hombre y la mujer a obtener información y tener acceso a métodos de su elección seguros, eficaces, aceptables y económicamente asequibles en materia de planificación de la familia, así como a otros métodos de su elección para la regulación de su fecundidad, que no estén legalmente prohibidos, y el derecho de la mujer a tener acceso a los servicios de atención de la salud que propicien los embarazos y los partos sin riesgos. La atención de la salud reproductiva incluye la salud sexual, cuyo objetivo es el desarrollo de la vida y de las relaciones personales”. Ver también la Declaración y Programa de Acción de Beijing, párrafos 94, 95 y 96.

¹⁹³ Secretaría de Salud, Programa de Acción: Salud Reproductiva, México, 2001.

¹⁹⁴ *Idem*.

sistémica de género en todo el territorio nacional”.

* Retomar la recomendación 20 del Diagnóstico: “Asegurar los programas y acciones para el acceso de las mujeres a servicios de salud sexual y reproductiva, de calidad, con calidez, sin discriminación y respetuosos de sus derechos humanos en todo el territorio nacional y bajo una coordinación que integre la prevención y atención de la salud en todo su ciclo de vida”.

Recomendaciones Específicas

* Cumplir con los compromisos asumidos con la firma y ratificación de los instrumentos de protección de los derechos de las mujeres.

* Implementar mecanismos de monitoreo para llevar a cabo una evaluación sistemática sobre el estado de cumplimiento de las recomendaciones emitidas por las diversas instancias internacionales.

* Dar seguimiento a las recomendaciones emitidas por los mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos, particularmente las observaciones finales que recientemente emitió el Comité para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

* Cumplir cabalmente todas las recomendaciones emitidas por los diferentes mecanismos internacionales sobre la situación de asesinatos y desapariciones de mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua.

* Dar continuidad al trabajo realizado por la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Relacionados con Actos de Violencia Contra las Mujeres en el País.

* Capacitar y sensibilizar a las y los servidores públicos sobre la perspectiva de género y los instrumentos internacionales ratificados por México sobre los derechos de las mujeres.

* Promover el conocimiento por parte de las y los servidores públicos de la problemática a la que se enfrentan las mujeres a fin de evitar conductas discriminatorias.

* Incorporar la perspectiva de género en el diseño y la aplicación de la política pública, prestando la debida atención al cumplimiento de los principios de igualdad y no discriminación.

* Desarrollar indicadores que permitan medir el impacto de las políticas públicas relacionadas con los derechos de las mujeres.

- * Asignar el presupuesto necesario para implementar de manera eficaz las políticas públicas a favor de las mujeres.
- * Garantizar la colaboración de los tres niveles de gobierno en la respuesta del Estado frente a las violaciones de los derechos humanos de las mujeres, así como la coordinación interinstitucional de las instancias correspondientes.
- * Impulsar la aprobación de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas y la Ley General que crea el Sistema Nacional de Prevención, Protección, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres y las Niñas.
- * Promover un mecanismo de control interno dentro de los sectores salud, justicia, trabajo y educación para hacer efectivo el acceso de las mujeres a todos sus derechos.
- * Difundir entre la población el conocimiento y el respeto de los derechos humanos de las mujeres.
- * Empezar campañas educativas, publicitarias, económicas, etc. para lograr una cultura del respeto de los derechos de la mujer.
- * Promover investigaciones y estudios que generen propuestas de política pública y reformas legales, por ejemplo, en materia de:
 - a) Salud sexual y salud reproductiva.
 - b) Mecanismos internacionales de protección de los derechos de las mujeres.
 - c) Trata y tráfico de mujeres y niñas.
 - d) Violencia de género.

Objetivo Específico 1.3. Línea Estratégica 1.3.5. Páginas 212 - 218

Derechos de los Pueblos Indígenas

El tema de los Derechos de los Pueblos Indígenas en el Programa tiene como fundamento los compromisos internacionales, en especial el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales, así como de los derechos constitucionales reconocidos en la reforma en materia indígena aprobada en el Congreso de la Unión en el 2001.

De muy diversas maneras los pueblos indígenas y sus organizaciones especialmente a partir de 1994¹⁹⁵, han manifestado su preocupación por la violación sistemática de sus derechos y han expresado la exigencia del reconocimiento pleno de los mismos en el marco constitucional.

Por su parte el Gobierno de México ha reconocido que “aún falta mucho por hacer para disminuir los grandes rezagos de los pueblos indígenas”, tomando en cuenta que “la población indígena presenta los más bajos índices de desarrollo humano del país”.¹⁹⁶

Coherente con los compromisos internacionales, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) y la SRE han participado en reuniones internacionales que se cristalizaron en el impulso definitivo del proyecto de Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada este mismo año por el Consejo de Derechos Humanos de la ONU bajo la presidencia de México.

Asimismo, estas dependencias se han pronunciado a favor de la permanencia del proceso de consulta a los pueblos indígenas afectados por los proyectos del Plan Puebla Panamá (PPP), siguiendo y respetando el principio del consentimiento previo, libre e informado, como parte del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas.¹⁹⁷

Al respecto se han escuchado voces indígenas de la región Sur-Sureste de México que manifiestan no haber sido consultadas debidamente frente a los proyectos de inversión y de desarrollo que abarca el PPP. En particular el Gobierno mexicano se ha comprometido con la población de la Reserva de la Biósfera Montes Azules a no reacomodarla fuera de su territorio sin consulta con las comunidades indígenas ahí asentadas.

El acceso a la justicia para la población indígena es un factor de rezago estructural,¹⁹⁸ por la subordinación y casi nulo reconocimiento de sus derechos específicos frente a la pretensión del ordenamiento jurídico dominante de incluir sus intereses dentro del derecho e instituciones no indígenas. En el marco actual, se han buscado soluciones institucionales alternativas frente a este rezago, las cuales han tenido variados resultados.

¹⁹⁵ La reivindicación de los derechos de los pueblos indígenas se hizo más visible a partir de 1992 con ocasión de los 500 años de la conquista y en 1994 con el alzamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional.

¹⁹⁶ Respuesta del Gobierno de México al Informe del Relator Especial sobre los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas sobre su visita a México, Ginebra, Suiza, marzo de 2004, Pág. 5, disponible en www.cdi.gob.mx/internacional/e-cn_4-2004-g-22.pdf.

¹⁹⁷ El gobierno mexicano ha fijado su postura en las reuniones de la Comisión Ejecutiva del PPP y del Grupo Asesor para la Participación Indígena y Étnica.

¹⁹⁸ Respuesta del Gobierno de México..., *op. cit.*, Pág. 6.

Este rezago constituye una deuda histórica del Estado mexicano y de la sociedad mexicana que requiere una urgente e inaplazable resolución, en tanto que expresa una conflictividad tanto política como intercultural,¹⁹⁹ enraizada en la violación sistemática de los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

Fortalezas y Debilidades del PNDH

Con base en el actual reconocimiento jurídico nacional e internacional, el Programa integró líneas de acción de interés para los pueblos indígenas.

Las recomendaciones del Relator Especial no fueron retomadas completamente por el Programa. En particular, la recomendación relativa a la reapertura del debate sobre la reforma constitucional en materia indígena no fue incluida en el texto del Programa, pese a ser un compromiso asumido por el Gobierno de México en su respuesta al Relator.²⁰⁰

Una de las debilidades del Programa es que no asume la transversalidad de los derechos de los pueblos indígenas, pues encomienda solamente a la CDI las tareas, pues no incorpora a las demás dependencias federales ni a los demás poderes y órdenes de gobierno.

En materia legislativa, aunque se han elaborado diversas iniciativas para reglamentar la protección de las tierras y recursos naturales de los grupos indígenas, bajo los artículos 27 y 2 constitucional, aún no se ha dado el correspondiente proceso de aprobación por parte del Congreso de la Unión. Y con relación al pleno reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en las legislaciones estatales, aún hay Estados en los que no se ha reformado la constitución estatal conforme al artículo 2 de la Constitución y en la mayoría aún no se han emitido leyes reglamentarias que hagan exigibles y justiciables tales derechos en el ámbito local.

REFORMAS CONSTITUCIONALES EN MATERIA INDÍGENA EN LOS ESTADOS ²⁰¹	
Campeche	Reforma publicada en el P. O. en julio de 1996 – Conforme al Artículo 4° Constitucional
Chiapas	Reforma publicada en el P. O. el 17 de Junio de 1999 – Conforme al Artículo 4° Constitucional
Chihuahua	Reforma publicada en el P. O. el 1° de octubre de 1994 – Conforme al Artículo 4° Constitucional
Coahuila	Reforma publicada en el P. O. el 13 de octubre de 2001 – Conforme al Artículo 1° Constitucional
Durango	Reforma publicada en el P. O. el 26 de noviembre de 2000 – Conforme al Artículo 2°

¹⁹⁹ Academia Mexicana de Derechos Humanos, Primer mensaje de la AMDH al Relator Especial para los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de los Indígenas, Pág. 4.

²⁰⁰ Respuesta del Gobierno de México..., *op. cit.*, Pág. 8.

²⁰¹ Elaborado con base en información de la CDI, disponible en www.cdi.gob.mx. Los Estados no mencionados no han realizado reformas en materia indígena en sus constituciones locales.

Comité Coordinador de Seguimiento y Evaluación del PNDH
Primer Informe de Evaluación del Programa Nacional de Derechos Humanos

	Constitucional
Guanajuato	Reforma publicada en el P. O. el 23 de diciembre de 2003 – Conforme al Artículo 1° Constitucional
Guerrero	Reforma publicada en el P. O. el 27 de marzo de 1987 – Conforme al Convenio 169 de la OIT
Hidalgo	Reforma publicada en el P. O. el 13 de octubre de 1991 – Conforme al Convenio 169 de la OIT
Jalisco	Reforma publicada en el P. O. el 29 de abril de 2004 – Conforme al Artículo 2° Constitucional
Estado de México	Reforma publicada en el P. O. el 24 de febrero de 1995 – Conforme al Artículo 4° Constitucional
Michoacán	Reforma publicada en el P. O. el 16 de marzo de 1998 – Conforme al Artículo 4° Constitucional
Morelos	Reforma publicada en el P. O. 20 de julio de 2005, conforme al artículo 2° constitucional.
Nayarit	Reforma publicada en el P. O. el 21 de agosto de 1999 – Conforme al Artículo 4° Constitucional
Oaxaca	Reforma publicada en el P. O. el 29 de marzo de 1990 – Conforme al Convenio 169 de la OIT
Puebla	Reforma aprobada por el Congreso Estatal el 22 de julio de 2004; publicada en el P. O. del Estado el 10 de diciembre de 2004 – Conforme al Artículo 2° Constitucional
Querétaro	Reforma publicada en el P. O. el 11 de noviembre de 1990 – Conforme al Convenio 169 de la OIT
Quintana Roo	Reforma publicada en el P. O. el 30 de abril de 1997 – Conforme al Artículo 4° Constitucional
San Luis Potosí	Reforma publicada en el P. O. el 11 de julio de 2003 – Conforme al Artículo 2° Constitucional
Sinaloa	Reforma publicada en el P. O. el 9 de mayo de 2001 – Conforme al Artículo 4° Constitucional
Sonora	Reforma publicada en el P. O. el 11 de diciembre de 1992 – Conforme al Artículo 4° Constitucional
Tabasco	Reforma publicada en el P. O. el 15 de noviembre de 2003– Conforme al Artículo 2° Constitucional
Veracruz	Reforma publicada en el P. O. el 3 de febrero de 2000 – Conforme al Artículo 4° Constitucional
Yucatán	Reforma publicada en el P. O. el 26 de mayo de 2005 – Conforme al Artículo 2° Constitucional

Recomendaciones

Recomendaciones Generales

* Hacer coherentes las medidas de política interna y de política exterior relativas a los derechos de los pueblos indígenas.

* Impulsar, mediante el Programa, la armonización legislativa integral²⁰² del marco jurídico del Gobierno mexicano y de las entidades federativas aplicable a los tres

²⁰² La armonización legislativa integral buscará la protección más amplia de los derechos humanos, tomando en cuenta el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho interno y el derecho indígena (costumbre jurídica).

órdenes de gobierno en materia indígena en coherencia con los compromisos internacionales.

Recomendaciones Específicas

- * Asumir todas las recomendaciones del Relator Especial como parte del Programa, incluyendo la promoción ante el Congreso de la Unión, en el marco del respeto a la soberanía del poder legislativo, del inicio de un debate sobre una nueva reforma constitucional, previa consulta con los pueblos indígenas.
- * Concretar el compromiso del Programa y del Gobierno de México de promover la revisión a fondo del sistema de procuración y administración de justicia para los indígenas a nivel nacional, con criterios amplios y flexibles adecuados, con participación de los pueblos indígenas y de las instituciones involucradas, adoptando las recomendaciones y criterios señalados por los informes del Relator Especial y del propio Diagnóstico.
- * Reconocer y respetar el derecho indígena (costumbre jurídica) en toda instancia judicial que involucre a una persona o comunidad indígena e incorporarlo en una nueva concepción de la justicia indígena.²⁰³ Tomando en cuenta el criterio de que en su aplicación los pueblos indígenas respeten los derechos humanos individuales universales, con especial atención a los derechos de las mujeres.
- * Fortalecer las instancias de apoyo para la exigibilidad y justiciabilidad de los derechos de los pueblos y personas indígenas, en particular las tareas de la CDI en materia de peritajes y preliberación de presos indígenas, la asesoría que proporciona a instancias federales, estatales y municipales y con las instancias de procuración y administración de justicia en todas las materias.
- * Favorecer en todo el sistema de Organismos Públicos de Derechos Humanos la creación de áreas especializadas con personal y programas estratégicos, innovadores, flexibles e integrales de atención a pueblos indígenas, con particular énfasis en el ámbito de la procuración y administración de justicia.
- * Mantener el compromiso de 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.
- * Crear mecanismos de generación de iniciativas constitucionales y legales para garantizar el ejercicio pleno de los derechos humanos de los pueblos indígenas, tomando en cuenta las recomendaciones generales 4 y 5 de este Informe.

²⁰³ Informe del Relator Especial sobre los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas, Rodolfo Stavenhagen, sobre su Misión a México, E/CN.4/2004/80/Add.2, del 23 de diciembre de 2003, Pág. 23, disponible en <http://www.hchr.org.mx/documentos/informes/crelaindigenas.pdf>

- * Mantener y concretar el compromiso del Gobierno de México y del Programa²⁰⁴ de promover la protección de las tierras de los pueblos indígenas en el ámbito de la competencia del poder ejecutivo; y exhortar al Poder Judicial Federal, así como promover ante el Poder Legislativo la reglamentación en términos de lo establecido en el artículo 27 de la Constitución y del Convenio 169 de la OIT.
- * Incrementar los esfuerzos de asistencia legislativa, apoyo para la debida consulta a los pueblos indígenas, para la concertación política a las entidades federativas y para el pleno reconocimiento de sus derechos en las constituciones estatales, de conformidad con el artículo 2º constitucional. A través de leyes reglamentarias de los derechos fundamentales, en continuidad con lo propuesto en las líneas de acción del Programa.²⁰⁵ Lo anterior incluye la promoción ante los gobiernos estatales del reconocimiento y respeto de sus propias formas de gobierno interno, sus sistemas normativos y de seguridad comunitaria, además de otras formas de solución de conflictos propios de los pueblos indígenas.
- * Establecer públicamente el significado de la “Solución definitiva”, de acuerdo al compromiso asumido por el Gobierno de México en su respuesta al Relator Especial con relación al trabajo de la oficina del Comisionado para la Paz que da seguimiento al conflicto armado en Chiapas. Esto a fin de crear conjuntamente con las partes en conflicto un plan de ruta que derive en una paz duradera basada en el respeto de los derechos humanos y los derechos de los pueblos indígenas.
- * Concretar la consolidación de una política pública para atender el desplazamiento interno y proponer las reformas legislativas federales y estatales que constituyan un marco jurídico efectivo de protección a la población desplazada, de acuerdo con el contenido de los Principios Rectores de Desplazados Internos de la ONU.²⁰⁶
- * Constituir grupos de trabajo interdisciplinarios especializados en materia de conflictividad agraria con representación de las partes y de la sociedad civil, con transparencia y mecanismos de rendición de cuentas. Además se requerirá de un enfoque integral, considerando que los conflictos pueden tener un componente territorial pero también político, social, económico y desde luego, cultural.²⁰⁷
- * Concretar cuanto antes los compromisos del Gobierno de México y del Programa para promover la reforma al marco jurídico en materia de recursos naturales de los

²⁰⁴ Programa Nacional de Derechos Humanos, México, 2004, Pág. 177; con fundamento en el derecho a la tierra, Pág. 176 y en la Pág. 8.

²⁰⁵ Programa Nacional de Derechos Humanos, México, 2004, Págs. 177 y 178.

²⁰⁶ Principios Rectores de los Desplazamientos Internos adoptados el 11 de febrero de 1998 por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Disponibles en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0022.pdf>.

²⁰⁷ Academia Mexicana de Derechos Humanos. Observatorio Ciudadano de los Pueblos Indígenas, seguimiento de las obligaciones del Gobierno de México a las recomendaciones del Relator de Naciones Unidas. Informe 2005. Págs. 56 y 57.

pueblos indígenas a fin de proteger los conocimientos y prácticas tradicionales ante la bioprospección en sus territorios. Asimismo respetar su patrimonio cultural y natural, y garantizar su acceso prioritario por encima de los intereses económicos y comerciales existentes.

* Asumir las obligaciones adquiridas a través de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

* Definir los mecanismos necesarios con la participación de pueblos indígenas, gobierno y sociedad civil, para ejecutar y dar seguimiento a las recomendaciones nacionales e internacionales sobre este tema. Asignar el presupuesto requerido para tal propósito.

* Considerar la atención a niños, niñas y mujeres indígenas como prioritaria en las políticas públicas.

* Destinar presupuestos con perspectiva de género y de atención a la niñez indígena más allá de políticas asistenciales.

Objetivo Específico 1.3. Línea Estratégica 1.3.5. Páginas 219 - 223

Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes

El ejercicio y protección efectiva de los derechos humanos integrales para los cerca de 40 millones de niñas, niños y adolescentes sigue siendo, en buena medida, una tarea pendiente. A pesar de los esfuerzos institucionales, el Estado mexicano aún mantiene una deuda en materia de protección de derechos, a cuyo inaplazable cumplimiento se ha sumado el Programa.

Sirvan a manera de ilustración algunos datos en materia de infancia:

- La niñez indígena es especialmente discriminada en su derecho a una identidad, al no contar con acta de nacimiento en sus primeros meses de vida. Mientras a nivel nacional 67.5% de las niñas y niños se registran en los primeros 6 meses de edad, en Guerrero, Chiapas y Oaxaca, entidades federativas con alta concentración indígena, se registran antes de los seis meses de edad 39.7, 33.8 y 56% respectivamente.²⁰⁸
- Niñas, niños y adolescentes están expuestos a la violencia en diversos ámbitos, de forma directa e indirecta. La encuentran incluso en sus hogares. El Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal (DIF-DF)

²⁰⁸ Red por los Derechos de la Infancia en México, Infancias Mexicanas, Rostros de la Desigualdad, Informe Alternativo al Comité de los Derechos del Niño, México, 2005, Págs. 56 y 57.

estima que uno de cada dos niños sufre violencia. Según los resultados de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares, 47% de las mujeres sufrieron por lo menos un incidente de violencia en los últimos 12 meses. Este porcentaje fue mayor (56%) en las mujeres entre 15 y 19 años. Este grupo, en edad adolescente fue también el más alto en otros tipos de violencia (física 13%, emocional 44% y económica 35%).²⁰⁹ En un estudio realizado en comunidades rurales de Guerrero y Oaxaca, niñas y niños reportan 17% de violencia física contra los niños de la familia y 30% de violencia física entre las personas adultas en el hogar.²¹⁰

- Se estima que existen en el país entre 16,000 y 20,000 niñas, niños y adolescentes, mexicanos y centroamericanos, víctimas de explotación sexual comercial.²¹¹
- Hay por lo menos 7.3 millones de niñas y niños entre 6 y 19 años que trabajan. De éstos, no tienen acceso a la educación el 57.89% de los que tienen entre 12 a 14 años y 79.66% de los del rango de 15 a 17.²¹²
- En el 2002, habían 48,021 casos de niñas y niños en conflicto con la ley y existía una prevalencia del modelo de menores en situación irregular en las legislaciones locales. 19 de los 54 Centros de Menores en el país presentaban, en 2003, pésimas condiciones en su infraestructura.²¹³
- Existe un vacío de estadísticas fidedignas y actualizadas de algunas poblaciones infantiles específicas: en situación de calle, indígena, sujeta a explotación sexual comercial, involucrada en el tráfico de personas,²¹⁴ huérfana a causa del SIDA.
- La población adolescente es uno de los sectores más rezagados en salud reproductiva. Muestra de este rezago son la falta de servicios de salud sexual y reproductiva para esta población en zonas urbano-marginales, rurales e indígenas y las tasas de muerte materna.²¹⁵ El embarazo adolescente es un problema de salud pública, por el alto riesgo que conlleva tanto para la madre como para la niña o niño.²¹⁶ El matrimonio a edad temprana agudiza este

²⁰⁹ UNIFEM-INEGI-INMUJERES, Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares, Tabulados Básicos, 2003, Págs. 36-40.

²¹⁰ Visión Mundial de México, AC, Encuesta sobre violencia familiar con niñas y niños de 4º a 6º de primaria en comunidades rurales de Guerrero y Oaxaca, 2004, inédito.

²¹¹ LIX Legislatura, Gaceta Parlamentaria Núm. 145, Año 2005, Jueves 15 de diciembre.

²¹² Red por los Derechos de la Infancia en México, Infancias Mexicanas, Rostros de la Desigualdad, Informe Alternativo al Comité de los Derechos del Niño, México, 2005, Pág. 160.

²¹³ Red por los Derechos de la Infancia en México, La Infancia Cuenta en México 2005, citando cifras del Registro Nacional de Menores Infractores de la Secretaría de Seguridad Pública. Pág. 54.

²¹⁴ Ibid., Pág.60.

²¹⁵ Red por los Derechos de la Infancia en México, La Infancia Cuenta en México 2005, citando el informe de Ejecución del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo 1994-2003 CONAPO, 2004. Pág. 39.

²¹⁶ "Casi medio millón de mexicanas menores de 20 años dio a luz el año pasado. El embarazo prematuro es de alto riesgo para la vida y la salud de la madre y del bebé. Los perjudica a ambos y a la sociedad. La paternidad y la maternidad tempranas interrumpen el desarrollo adolescente y lo llevan abruptamente a un mundo adulto para el que no están preparados, con efectos nefastos sobre su vida y la de sus hijos. México necesita políticas efectivas de prevención del embarazo precoz." Índice de los Derechos de la Niñez y la

problema, además de atentar contra la igualdad, dado que la edad mínima legal para contraer matrimonio en la mayoría de las entidades federativas es de 14 años si es mujer y de 16 si es varón.

EDAD MÍNIMA LEGAL PARA EL MATRIMONIO EN EL ÁMBITO ESTATAL				
Entidad Federativa	Código Civil	Última Reforma ¹	Edad Mujer ²	Edad Hombre ²
Aguascalientes	Artículo 145	17-05-2005	14	16
Baja California	Artículo 145	11-06-2004	14	16
Baja California Sur	Artículo 157	08-06-2000	16	18
Campeche	Artículo 159	03-05-2005	14	16
Coahuila	Artículo 255	24-05-2005	14	16
Colima	Artículo 148	19-11-2005	14	16
Chiapas	Artículo 145	09-11-2004	16	16
Chihuahua	Artículo 136	01-01-2005	14	16
Distrito Federal	Artículo 148	31-12-2004	14	16
Durango	Artículo 143	16-04-2006	14	16
Guanajuato	Artículo 145	16-06-2006	14	16
Guerrero	Artículo 412	09-11-1999	183	183
Hidalgo	Artículo 15-II4	19-08-1996	18	18
Jalisco	Artículo 260	26-05-2005	16	16
México	Artículo 4.4	07-09-2004	14	16
Michoacán	Artículo 137	22-09-2004	14	16
Morelos	Artículo 124	11-01-2005	16	16
Nayarit	Artículo 144	22-08-1981	14	16
Nuevo León	Artículo 148	27-12-2005	14	16
Oaxaca	Artículo 147	08-07-2004	14	16
Puebla	Artículo 300	13-12-2004	16	16
Querétaro	Artículo 140	13-12-2005	14	16
Quintana Roo	Artículo 697	18-11-2004	14	16
San Luis Potosí	Artículo 132	20-06-2006	14	16
Sinaloa	Artículo 148	30-08-2004	14	16
Sonora	Artículo 241	06-07-2006	14	16
Tabasco	Artículo 154	01-05-1997	14	16
Tamaulipas	Artículo 132	02-12-2004	14	16
Tlaxcala	Artículo 46	15-12-2005	14	16
Veracruz	Artículo 86	10-08-2006	14	16
Yucatán	Artículo 55	19-05-2006	14	16
Zacatecas	Artículo 1064	10-05-1986	14	16

1 27 Códigos Civiles han tenido modificaciones en fechas posteriores a la ratificación de la Convención de los Derechos del Niño, sin embargo, la mayoría no han hecho modificaciones a la edad para contraer matrimonio. Sólo 2 igualan la edad mínima para casarse y la aumentan a 18 años para ambos.

2 En 31 entidades federativas puede concederse dispensa de edad para ambos contrayentes, discrecionalmente, cuando medien causas graves y justificadas.

3 En el caso de Guerrero, puede concederse dispensa de edad para ambos contrayentes, si tienen 16 años, cuando medien causas graves y justificadas.

Adolescencia Mexicanas (12 – 17 años), 2004. Publicado en UNICEF, Vigía de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia Mexicana, núm. 3, Año 2, Agosto 2006, México, p. 5.

4 En los casos de Hidalgo y de Zacatecas son Artículos del Código Familiar vigente y no del Código Civil.

Por otra parte, el dinamismo legislativo observado en algunos congresos locales ha logrado la inclusión de la violencia familiar como un delito en 26 códigos penales locales y la emisión de leyes para la protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes en 21 de las 32 entidades federativas.

LEGISLACIÓN SOBRE DERECHOS DE LA INFANCIA Y VIOLENCIA FAMILIAR EN EL ÁMBITO ESTATAL			
Entidad Federativa	Ley PDNNA ¹	Ley Violencia Familiar	VF2 es delito
Aguascalientes	Sí	No	Sí
Baja California	Sí	Sí	Sí
Baja California Sur	Sí	Sí	Sí
Campeche	Sí	Sí	No
Coahuila	No	Sí	Sí
Colima	Sí	Sí	No
Chiapas	Sí	Sí	Sí
Chihuahua	No	No	Sí
Distrito Federal	Sí	Sí	Sí
Durango	Sí	Sí	Sí
Guanajuato	No	Sí	No
Guerrero	Sí	Sí	Sí
Hidalgo	Sí	No	Sí
Jalisco	Sí	Sí	Sí
México	Sí	Sí	Sí
Michoacán	Sí	Sí	Sí
Morelos	Sí	Sí	Sí
Nayarit	No	Sí	Sí
Nuevo León	No	No	Sí
Oaxaca	No	Sí	Sí
Puebla	No	Sí	Sí
Querétaro	No	Sí	No
Quintana Roo	Sí	Sí	No
San Luis Potosí	Sí	Sí	Sí
Sinaloa	Sí	Sí	Sí
Sonora	Sí	Sí	Sí
Tabasco	No	Sí	Sí
Tamaulipas	Sí	Sí	Sí
Tlaxcala	Sí	Sí	No
Veracruz	No	Sí	Sí
Yucatán	No	Sí	Sí
Zacatecas	Sí	Sí	Sí

1 Ley PDNNA: Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes

2 VF: Violencia Familiar

En lo que se refiere a la legislación en materia de derechos de la infancia (Periodo 2000 – 2006), el siguiente cuadro es ilustrativo:

COMPROMISOS INTERNACIONALES ASUMIDOS POR EL ESTADO MEXICANO	
Ratificación del Convenio 182 de la OIT sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil, 2000	
Ratificación del Protocolo Facultativo de la CDN relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, 2002	
Ratificación del Protocolo Facultativo de la CDN relativo a la participación de niños en conflictos armados, 2002	
Ratificación del Protocolo para la prevención, supresión y penalización del tráfico de personas, especialmente de mujeres y niños, 2003	
LEGISLACIÓN NACIONAL	
Federal	
1. Modificaciones al Art. 4 (2000) y al Artículo 8 Constitucional (2006)	
2. Ley Federal para la Protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes, 2000	
3. Ley para prevenir y eliminar la discriminación, 2003	
4. Ley Federal contra la delincuencia organizada, 2004	
5. Ley que establece las normas mínimas sobre readaptación social de personas sentenciadas, 2004	
6. Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, 2006	
7. Modificaciones a los Códigos Penal y de Procedimientos Penales, 2003 y 2005	
Estatal	
1. 21 Entidades Federativas con Ley para la Protección de Niñas, Niños y Adolescentes	
2. 28 Entidades Federativas con ley para prevenir y atender la violencia familiar (1996-2005)	
3. 26 Entidades Federativas tipifican la violencia familiar como delito	

Sin embargo, en las leyes estatales así como en las federales existen aún vacíos. Un caso es el de la Ley Federal para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y sus homólogas estatales, el derecho a participar se reduce a recibir información y expresar su opinión. No se establece la obligación del Estado a asignar el presupuesto necesario, ni se han especificado mecanismos y procedimientos para la debida aplicación de estas leyes a favor de la infancia.²¹⁷

La deuda social y generacional con la niñez y la adolescencia ha sido identificada y analizada desde la perspectiva de los derechos humanos y de la infancia, entre otros, por UNICEF y por la OACNUDH a través del Diagnóstico. Éste planteó la necesidad de generar procesos de cambio social, vinculando las políticas económica, fiscal y presupuestaria con la política social, con base en los principios de universalidad y del interés superior de los niños, niñas y adolescentes.²¹⁸

La Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) asigna a los padres o, en su caso, a los representantes legales, la responsabilidad primordial en la crianza y el desarrollo del niño y a los Estados partes la obligación de prestar asistencia²¹⁹ y de adoptar las “medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario,

²¹⁷ Red por los Derechos de la Infancia en México, La Infancia Cuenta en México, 2005, México, 2005, Pág.58.

²¹⁸ Diagnóstico, Pág. 167.

²¹⁹ Artículo 18 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda”.²²⁰

Por su parte, el Comité de los Derechos del Niño en sus recientes observaciones y recomendaciones para el Estado mexicano sobre el cumplimiento de sus obligaciones conforme a la Convención sobre los Derechos del Niño, publicadas en junio de 2006, destaca que, a pesar de la aprobación de diversas medidas legislativas y administrativas, “al Comité le preocupa la falta de eficacia de las medidas adoptadas para dar efectividad a los derechos reconocidos en la Convención y permitir que los titulares de esos derechos los hagan prevalecer.”²²¹

Asimismo, instó a tener en cuenta las recomendaciones anteriores que sólo se han aplicado en parte, o no se han aplicado en absoluto y emitió 35 nuevas recomendaciones. Merece especial mención la recomendación referente al VIH/SIDA, que establece: “El Comité recomienda que, teniendo en cuenta la Observación General núm. 3 (2003) del Comité sobre el VIH/SIDA y los derechos del niño y las directrices internacionales sobre el VIH/SIDA y los derechos humanos, el Estado parte:

- a) Redoble sus esfuerzos para luchar contra el VIH/SIDA, en particular mediante campañas de sensibilización;
- b) Prevenga la discriminación contra los niños infectados o afectados por el VIH/SIDA;
- c) Garantice el acceso a servicios de apoyo psicológico confidenciales, que tengan en cuenta las necesidades de los niños y para los que no se precise el consentimiento de los padres, a los niños que los necesiten;
- d) Prosiga y redoble sus esfuerzos para prevenir la transmisión del VIH/SIDA y de otras enfermedades de transmisión sexual de madre a hijo;
- e) Garantice el libre acceso al tratamiento antirretroviral;
- f) Elabore programas para proteger y ayudar a los huérfanos a causa del VIH/SIDA y a otros niños vulnerables;
- g) Procure, a esos efectos, la asistencia internacional del ONUSIDA, el UNFPA y el UNICEF, entre otras organizaciones.”²²²

Todo lo anteriormente mencionado constituye un desafío para la construcción de una política de Estado de derechos humanos en particular en lo que se refiere a los derechos de la infancia.

²²⁰ Ibid, Artículo 27.

²²¹ ONU, Comité de los Derechos del Niño, 42º Período de Sesiones, Examen de los Informes presentados por los Estados Partes en virtud del artículo 44 de la Convención, Observaciones Finales México, 8 de junio de 2006, inciso 6, Pág. 2.

²²² ONU, Comité de los Derechos del Niño, 42º Período de Sesiones, Examen de los Informes presentados por los Estados Partes en virtud del artículo 44 de la Convención, Observaciones Finales México, 8 de junio de 2006, incisos 5 y 53, Pág. 13.

Fortalezas y Debilidades del PNDH

El Programa ha contribuido a que la APF y el Congreso de la Unión impulsen la protección jurídica de la infancia frente a la venta de niños y niñas, la prostitución infantil, la utilización de niños y niñas en la pornografía, su participación en conflictos armados, el tráfico de mujeres, niñas y niños, la infancia en situación de conflicto con la ley, todo ello mediante la ratificación de diversos protocolos internacionales y la enmienda al artículo 18 constitucional, principalmente.

Sin embargo, los avances en el campo del reconocimiento de los derechos, no se ha traducido en una nueva generación de políticas públicas con perspectiva de derechos de la infancia. Además, las iniciativas existentes en los diversos órdenes de gobierno no contemplan mecanismos ad hoc para la participación de la sociedad civil y de las mismas niñas, niños y adolescentes.

Muchas instancias y programas del sector infancia carecen de recursos presupuestarios suficientes así como de atribuciones o mecanismos operativos para dar cumplimiento cabal a sus mandatos o, teniéndolos, no están provistos de servidores públicos o de operadores con conocimientos especializados en la perspectiva de protección de los derechos de la infancia.

Es importante señalar que el Programa no considera los derechos y obligaciones de las familias, tema fundamental para garantizar el pleno ejercicio y goce de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

En consecuencia, el Programa omite determinar que el Estado deberá atender al interés superior de las niñas, niños y adolescentes, favoreciendo las condiciones que permitan que el espacio de la familia sea adecuado para su desarrollo integral.

Recomendaciones

Recomendación General

Incluir en el Programa una agenda consensuada de reformas en materia de derechos de infancia, que contemple las recomendaciones de los mecanismos internacionales y las obligaciones derivadas de la CDN, y fortalezca los mecanismos jurídicos, políticos, administrativos y financieros que permitan darle viabilidad efectiva a la aplicación del Programa para el sector infancia, en los tres órdenes de gobierno.

Recomendaciones Específicas

* Incluir en la propuesta de reforma constitucional en materia de derechos humanos el derecho o garantía constitucional para que la atención y protección a

las niñas, niños y adolescentes sea de competencia concurrente de la federación y de los Estados.

- * Armonizar la ley federal y las leyes estatales protectoras de las niñas, niños y adolescentes con la Convención de los Derechos del Niño y demás tratados y convenciones ratificados como Estado.

- * Incluir en el artículo 7 de la Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes la obligación de elaborar un informe anual del estado de los derechos de la infancia en el país.

- * Dar cumplimiento a la recomendación del Comité de los Derechos del Niño asegurando la existencia de una instancia pública con facultades para el diseño y monitoreo de políticas públicas para el cumplimiento de la CDN, dotada de un rol formal, a través de una legislación y presupuesto apropiados, y con participación efectiva de la sociedad civil y de la infancia.

- * Asegurar la adopción de un Programa Nacional de Protección de los Derechos del Niño en forma holística, de acuerdo con el artículo 7 de la citada Ley Federal.

- * Garantizar el derecho a la identidad jurídica de las niñas, niños y adolescentes mediante mecanismos efectivos de registro accesibles a los recién nacidos, a los indígenas y a quienes viven en regiones alejadas.

- * Proteger a la niñez trabajadora menor de 12 años, y a la infancia afectada por el VIH/SIDA dando la debida y suficiente atención al principio del interés superior de las niñas, niños y adolescentes.

- * Incrementar e igualar para niñas y niños la edad legal para contraer matrimonio en todas las entidades federativas.

- * Crear prerrogativas para dar un carácter homologado de ciudadanía a las niñas, niños y adolescentes, conforme a la Convención, lo cual implica una visión integral como sujetos de derechos. Para ello se deben crear mecanismos de participación en la escuela y la comunidad, a fin de que puedan incidir en los asuntos que les conciernen o afectan.

- * Asegurar que el sistema de justicia penal juvenil unificado cuente con los recursos y mecanismos para garantizar un debido proceso a los adolescentes en conflicto con la ley. Y que de manera similar al proceso intersectorial que permitió la aprobación de dicho sistema, se impulsen las reformas legislativas necesarias para definir un sistema de acceso a la justicia para las víctimas infantiles del delito, a fin de que en todo proceso se vele por el cuidado de su salud física y emocional.

- * Establecer medidas legislativas, socioeducativas y jurídicas para prevenir y erradicar el maltrato, la trata, la discriminación de género y las violaciones al derecho a la integridad física y mental.
- * Desarrollar programas de atención integral a la salud adolescente.
- * Crear mecanismos legales y administrativos con facultades legales que recomienden a las autoridades competentes la modificación de contenidos o desaparición de programas o emisiones que afecten el desarrollo integral de la infancia.
- * Garantizar la protección y atención por parte de las autoridades e instituciones a la infancia migrante, refugiada, desplazada o sin acompañante, así como a la infancia víctima de la explotación sexual comercial, en su calidad de nacionales o extranjeros, observando el respeto a sus derechos.
- * Ampliar la cobertura y mejorar la calidad de la educación ya existente, incluyendo la educación en derechos humanos en todos los niveles y fortaleciendo el programa de educación indígena.
- * Promover legislaciones y políticas públicas que contribuyan a que el espacio de la familia sea seguro y responda al interés superior para las niñas, los niños y los adolescentes, asegurando las condiciones y medios para su desarrollo integral.
- * Impulsar estudios sobre el marco jurídico apropiado para que los procesos de adopción atiendan al interés superior de los niños, niñas y adolescentes.
- * Empezar programas educativos y de salud que atiendan las necesidades especiales del creciente número de niños con problemas psicosociales, para su adecuado diagnóstico, tratamiento y la oportuna capacitación de sus cuidadores.
- * Crear mecanismos para prevenir todas las formas de violencia, abuso y explotación hacia las y los jóvenes.
- * Promover acciones orientadas a fortalecer la capacidad de las y los jóvenes para tomar decisiones libres, responsables e informadas en los ámbitos de la sexualidad y la reproducción.

Objetivo Específico 1.3. Línea Estratégica 1.3.5. Páginas 223 - 226

Protección a la Población Migrante

México es un país de origen, tránsito y destino de diversos flujos migratorios. Este carácter multidimensional del fenómeno migratorio²²³ representa diversos retos en la materia para nuestro país. Como país de origen de migrantes el principal reto se encuentra en generar las condiciones necesarias de desarrollo para generar oportunidades en las comunidades de origen y dar opciones de permanencia en el país. Como país de destino necesitamos consolidar las políticas de integración productiva de los extranjeros al medio nacional de forma tal que podamos capitalizar su experiencia y capacidades en favor del desarrollo nacional. Necesitamos también políticas y un marco normativo que garantice el ejercicio de sus derechos humanos.

Sin lugar a dudas el carácter de país de tránsito que tiene México en relación a los flujos migratorios centro y sudamericanos representa el mayor reto para la autoridad migratoria, por la intensidad y volumen que componen a dichos flujos y por la necesidad de fortalecer la actuación del Instituto Nacional de Migración (INM) en favor de los derechos humanos de los migrantes.

México ratificó el 8 de marzo de 1999 la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, que entró en vigor el 1 de julio de 2003, la cual establece que “Los Estados Partes se comprometerán, de conformidad con los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, a respetar y asegurar a todos los trabajadores migratorios y sus familiares que se hallen dentro de su territorio o sometidos a su jurisdicción los derechos previstos en la presente Convención, sin distinción alguna por motivos de sexo, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición”²²⁴, lo cual deberá considerarse en un proceso de armonización legislativa. Esta administración ha trabajado para garantizar los derechos establecidos en la Convención, pero aún existen temas que deben ser modificados desde los ámbitos legislativo y de políticas públicas.

La Ley General de Población (LGP) vigente desde 1972 requiere ser revisada y actualizada de acuerdo con las características del fenómeno migratorio que actualmente tiene en México y el mundo. La actualización y armonización de nuestro marco normativo interno reviste importancia para poder atender de mejor manera los retos actuales. De manera complementaria, se requieren acciones para sensibilizar y capacitar a los servidores públicos de todos los niveles, en especial a quienes tienen el contacto directo con la población migrante.

²²³ El fenómeno migratorio, tal y como está considerado en este apartado, considera únicamente la migración internacional. No obstante lo anterior, el Comité reconoce la importancia del tema de la migración interna.

²²⁴ Artículo 7 de la Convención Internacional Sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.

Cabe destacar que el fenómeno migratorio requiere de un marco normativo propio que atienda las causas y los efectos de la migración y que permita a las autoridades generar los mecanismos de protección y seguridad necesarios.

Se considera que es necesario fortalecer los mecanismos de cooperación entre las autoridades migratorias, la CNDH y las organizaciones de la sociedad civil con el objetivo de avanzar en el seguimiento de quejas y crear programas preventivos, informativos y de atención a favor de los derechos humanos de esta población.

La cooperación además con otras dependencias del Gobierno Federal y la delimitación clara de las facultades de cada una de ellas respecto a la gestión de los flujos migratorios es indispensable para garantizar la no violación los derechos humanos de los migrantes.

Es necesario avanzar hacia estándares internacionales en cuanto a las condiciones de aseguramiento de migrantes que han ingresado a territorio nacional de forma indocumentada, de forma tal que las estaciones migratorias y los lugares legalmente habilitados en todo el país cuenten con todos los implementos y características que deben tener para un adecuado alojamiento temporal de estas personas, se reconoce que en esta materia el programa de dignificación de estaciones migratorias, especialmente la estación migratoria de Tapachula Chiapas, significó un paso importante en esa dirección que habrá de consolidarse a través de una mayor asignación presupuestal que permita mayor inversión y mejores instalaciones.

El alojamiento temporal debe garantizar el derecho al debido proceso y condiciones de aseguramiento dignas: alimentación, salud física y psicológica, etc. para toda la población. Se debe atender las necesidades específicas de la población en condiciones de vulnerabilidad y de las niñas, niños y adolescentes, en especial los no acompañados.

Finalmente, México como país de origen, tránsito y destino debe establecer una política migratoria integral basada en los principios básicos de derechos humanos en su diseño y gestión, de reconocer el principio de responsabilidad compartida y de reconocer a la migración no como un problema sino como un factor de desarrollo para las naciones.

Fortalezas y Debilidades del PNDH

El Programa establece la necesidad de armonizar la legislación sustantiva con los instrumentos y estándares internacionales de protección de los derechos humanos de los migrantes y que se fortalezcan los mecanismos de aplicación del debido proceso para éstos. Sin embargo, es necesario consolidar estas acciones.

También plantea la necesidad de incrementar la coordinación de los órganos de procuración de justicia para el combate al tráfico ilícito de migrantes.

El Programa permitió avanzar en la protección de los derechos humanos de los migrantes, mediante la generación de una cultura institucional que deberá ser fortalecida. Sin embargo la magnitud del fenómeno y los múltiples factores que inciden en la vigencia de los derechos humanos de los migrantes demostraron que en esta materia los objetivos u acciones planteadas en un primer momento no comprendieron diversos aspectos, como la salud o integración a la vida productiva de los migrantes por lo que habrán de fortalecerse estos aspectos en el diseño de futuros programas, principalmente para la migración de tránsito y destino en México.

Recomendaciones

Recomendación General

Revisar las normas que regulan la materia migratoria y refugiados tomando en cuenta el carácter transversal del tema y a la luz de los estándares internacionales de derechos humanos.

Recomendaciones Específicas

- * Garantizar el respeto al acceso a la justicia para los migrantes, independientemente de su estatus migratorio en el país.
- * Revisar las competencias de las distintas autoridades que participan en la detención, verificación y aseguramiento de los migrantes.
- * Acordar los mecanismos de diálogo y cooperación entre las dependencias y la sociedad civil en temas de migración.
- * Fortalecer espacios de diálogos existentes en materia migratoria como la Subcomisión para la protección de los derechos humanos de los migrantes.
- * Mejorar los sistemas de información sobre niñez migrante.
- * Mejorar el acceso a la información de la población migrante.
- * Mejorar la difusión sobre el fenómeno migratorio y los derechos de las personas migrantes hacia la sociedad en general.
- * Dar seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones realizadas en materia migratoria y derechos humanos por parte de los Relatores Especiales de Naciones Unidas y de la OEA.

- * Elaborar de manera conjunta un calendario de capacitación anual entre la APF y la sociedad civil sobre los derechos humanos de los migrantes.
- * Mejora continua de las estaciones migratorias con base en los estándares internacionales de derechos humanos.
- * Mejorar la ejecución de los procedimientos migratorios bajo supuestos de transparencia, eficacia y respetuosa de los derechos humanos.
- * Remitir a las niñas, niños y adolescentes migrantes a centros especiales de atención, sin separarlos de sus acompañantes.
- * Asegurar la protección de los derechos laborales de los y las migrantes con independencia de su estatus migratorio.
- * Analizar la viabilidad de despenalizar la internación ilegal al país, sustituyendo las penas privativas de libertad por sanciones administrativas.
- * Estudiar la viabilidad de incluir una nueva característica migratoria para aquellos casos donde debe prevalecer el sentido humanitario.

Objetivo Específico 1.3. Línea Estratégica 1.3.5. Páginas 227 - 231

Protección a los Refugiados

La Comisión Mexicana de ayuda a los Refugiados (COMAR) surge oficialmente en 1980 para atender la llegada masiva de refugiados, principalmente de origen centroamericano. Sin embargo, México es considerado un país de asilo desde tiempo atrás como consecuencia de los movimientos políticos y sociales en los años 60 y 70, provenientes de España y en el continente americano.

Esto llevó consigo la toma de decisiones para solventar los casos con las necesidades en su protección. Más adelante, la repatriación voluntaria fue un proceso complejo que implicó esfuerzos nacionales, binacionales e internacionales para llevarlo a conclusión en 1999. Sin embargo, muchos otros refugiados centroamericanos optaron por naturalizarse mexicanos y permanecer en territorio nacional, lo cual implicó la necesidad de programas especiales para facilitar su integración.

El asilo es considerado como un derecho fundamental y se establece a través de facultad del reconocimiento de la condición de refugiado, dicha condición tiene aparejado establecer soluciones duraderas para los refugiados.

En el año 2000, México se adhirió a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967. No obstante, al interior del país no hay una ley adecuada para atender las solicitudes de asilo en México y la protección y atención de las y los solicitantes de asilo y refugiados.

La LGP y su reglamento establecen disposiciones que restringen un efectivo procedimiento en las solicitudes de asilo, ya que no son procedimientos ágiles y eficaces. Al mismo tiempo, es necesario que los países de origen de los refugiados, con la cooperación de la comunidad internacional, continúen realizando esfuerzos para crear condiciones adecuadas para el retorno en seguridad y dignidad de sus nacionales refugiados.²²⁵

Es indispensable que en esta materia haya una coordinación eficaz entre los sectores que trabajan con las personas que solicitan el asilo y refugiadas. En esta coordinación la presencia de la sociedad civil es indispensable, no sólo para brindar servicios y recursos sino también para colaborar en los programas de trabajo de las instituciones públicas, así como en la participación en elaboración de políticas públicas y mejoramiento de la normatividad en la materia.

También cabe señalar que la información, la capacitación y la difusión son temas torales para la integración efectiva de los refugiados y para la sensibilización en materia de asilo y de los derechos humanos. La cual no es exclusiva para los servidores públicos sino que también para las OSC's y también aquella dirigida a la población. En general no existe suficiente información sobre el tema de asilo en México, con lo cual se provocan situaciones de discriminación que no favorecen a la integración y protección de los refugiados.

Fortalezas y Debilidades del PNDH

El Programa señala la necesidad de una armonización de la legislación sustantiva con los estándares e instrumentos del derecho internacional de los refugiados, derecho internacional humanitario y derechos internacional y regional de los derechos humanos, así como también con las conclusiones de Protección del Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Lo anterior para buscar garantizar el ejercicio y la justiciabilidad de los derechos de las personas que solicitan asilo y refugiados, en particular de los derechos económicos, sociales y culturales. Igualmente, se hace latente la necesidad de buscar una figura legal en la ley para los apátridas

El mismo Programa hace un reconocimiento hacia el trabajo de la sociedad civil para distintos ámbitos de colaboración y coordinación con las instituciones

²²⁵ Declaración y Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina del 16 de noviembre 2004, Pág. 7.

públicas y ha permitido la coordinación con otras instituciones del Gobierno Federal para apoyar a los refugiados en tema como salud, educación y capacitación, entre otras.

Asimismo el Programa prevé líneas de acción que permiten implementar capacitaciones a servidores públicos de los tres niveles de gobierno, como también para el Poder Judicial.

Otra fortaleza del Programa fue identificar a los refugiados como un grupo determinado y no incluirlos junto con los migrantes en general, pues los primeros tienen una problemática particular y necesitan una atención distinta que la que se presta a los segundos.

El Programa también reconoce la necesidad de mejorar la infraestructura de las estaciones migratorias.

No se contempla a la sociedad civil para establecer mecanismos para compartir experiencias en la materia que incidan en las propuestas de reforma.

No se toma en cuenta la necesidad de incluir una figura normativa hacia los apátridas.

Recomendaciones

Recomendación General

Revisar las normas que regulan la materia de refugiados tomando en cuenta el carácter transversal del tema y a la luz de los estándares internacionales de derechos humanos.

Recomendaciones Específicas

- * Asegurar el respeto al acceso a la justicia para los refugiados, independientemente de su estatus migratorio en el país.
- * Revisar las competencias de las distintas autoridades que participan en la detención, verificación y aseguramiento de los refugiados.
- * Fortalecer la coordinación entre el Instituto Nacional de Migración y la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados para la atención de solicitudes de asilo.
- * Fomentar la coordinación entre las dependencias del Gobierno Federal y los tres niveles de gobierno para garantizar el derecho a presentar la solicitud de la condición de refugiado.

- * Acordar los mecanismos de diálogo y cooperación entre las dependencias y la sociedad civil en temas de solicitantes de la condición de refugiado y refugiados.
- * Mejorar el acceso a la información de los solicitantes de la condición de refugiado y refugiados y difusión tanto entre la población mencionada como hacia la sociedad en general.
- * Dar seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones realizadas en materia migratoria y derechos humanos por parte de los Relatores Especiales de Naciones Unidas y de la OEA.
- * Elaborar de manera conjunta un calendario de capacitación anual entre la APF y sociedad civil sobre los derechos humanos de los migrantes, asilo y refugiados.
- * Mejora continua de las estaciones migratorias con base en los estándares internacionales de derechos humanos.
- * Mejorar la ejecución de los procedimientos migratorios bajo supuestos de transparencia, eficacia y respetuosa de los derechos humanos.
- * Estudiar la viabilidad de incluir una nueva característica migratoria para aquellos casos donde debe prevalecer el sentido humanitario.

Objetivo Específico 1.3. Línea Estratégica 1.3.5. Páginas 231 - 232

Protección a Desplazados Internos

De acuerdo con la definición del Representante del Secretario General de las Naciones Unidas para las Personas Internamente Desplazadas, Dr. Francis M. Deng, se consideran desplazadas a todas aquellas personas o grupos de personas que –sin cruzar fronteras internacionales- se ven forzadas a huir de su lugar de residencia, particularmente como resultado de o para evitar los efectos de situaciones de violencia generalizada o de violaciones de los derechos humanos.

El Diagnóstico señala que en el país existen entre 3 mil y 21 mil desplazados, aunque menciona que otras fuentes la cifra asciende hasta 60 mil²²⁶. Dicho documento establece que a raíz del conflicto en Chiapas, quedaron desplazadas más de 12 mil personas, principalmente de los pueblos tleltzl, tzotzil, ch'ol, tojolabal y mame²²⁷.

²²⁶ Diagnóstico, Pág. 170.

²²⁷ Ibid, Págs. 154 a 156.

La seguridad física de las poblaciones desplazadas es la preocupación mayor. Además de enfrentarse a la discriminación y la estigmatización, los desplazados a menudo viven con temor en los lugares donde han buscado refugio. Sus condiciones de vida están por debajo de los mínimos aceptables y muchos de ellos tienen acceso muy limitado a los servicios esenciales de alimentación, medicina, alojamiento adecuado, actividades productivas, empleo y educación.

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.

El Estado mexicano tiene el deber legal y la obligación moral irrenunciables de 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.

Fortalezas y Debilidades del PNDH

El marco conceptual con el que se aborda el tema, no sólo incorpora los elementos que han sido discutidos por la comunidad y agencias internacionales que se ocupan del tema, sino que además sienta las bases para la realización de un trabajo por parte del gobierno que pueda rendir frutos. Sin embargo, el hecho de que no exista una dependencia directamente responsable ha dado como resultado, que el tema sea atendido sólo en momentos coyunturales y/o de emergencia producto de desastres naturales.

Existe una gran falta de información estadística sobre el tema, más aún información desagregada por sexo, edad, religión y grupo étnico, lo cual viene a dificultar en gran medida los estudios e investigación sobre el tema que pudieran dar origen a una política gubernamental.

Recomendaciones

Recomendación General

Designar a una instancia dentro del Gobierno Federal que sea la responsable de atender a este grupo en situación de vulnerabilidad, dotando de atención médica, psicológica y otra índole.

Recomendaciones Específicas

* Promocionar la investigación académica del tema, mediante la realización de foros de reflexión, seminarios y talleres.

* Generar censos e información estadística que pueda ayudar a revelar los alcances y magnitud del problema.

Objetivo Específico 1.3. Línea Estratégica 1.3.5.
--

Trata de Personas

El Protocolo Adicional para prevenir, reprimir y sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños establece que la trata de personas es “la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o para beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación”.²²⁸ La explotación puede darse de las siguientes formas: de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas, la servidumbre o la extracción de órganos.

México, entre marzo y abril de 2003, depositó ante el Secretario General de las Naciones Unidas los instrumentos de ratificación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Palermo) y de sus tres protocolos, entre ellos el que se refiere a la Trata de personas. Sin embargo, las reformas legislativas en esta materia siguen pendientes en el Congreso de la Unión. Por ello es importante que los Poderes de la Unión continúen sus trabajos en la materia para crear los mecanismos legales e interinstitucionales para atender el tema, aunado a la colaboración que menciona el mismo Protocolo sobre la participación de la sociedad civil.

Actualmente, no existe un marco legal en México que cumpla con la prevención y el combate, la protección para víctimas, y la cooperación a nivel institucional entre las dependencias del gobierno y las organizaciones de la sociedad civil, aunque existe la minuta que está pendiente de ser aprobada por la Cámara de Diputados que crearía la Ley Federal para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas. Lo cual coloca en riesgo de que el delito permanezca sin atenderse y más aún la re-victimización de las víctimas.

Por otra parte, existe confusión entre los términos “trata de personas” y “tráfico ilícito de migrantes”. Este último, se refiere a “la facilitación de la entrada ilegal de una persona en un Estado Parte del cual dicha persona no sea nacional o

²²⁸ Artículo 3, inciso (a) del Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de personas, especialmente Mujeres y Niños.

residente permanente con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero u otro beneficio de orden material”.²²⁹ No obstante, son diferentes conceptos que reciben una atención propia. En ambos casos, se requiere un marco de protección amplio e individualizado para atender las necesidades que presentan las víctimas.

México es considerado un país de origen, de tránsito y de destino final para la trata de personas con fines de explotación sexual y laboral, entre otras manifestaciones. El delito de la trata de personas en México está estrechamente vinculado con redes y pandillas delictivas organizadas a nivel transnacional. Muchos migrantes indocumentados se convierten en víctimas de los tratantes y son explotados durante su tránsito de la frontera sur hasta la frontera norte colindante con Estados Unidos de América. Además de la trata fronteriza, México enfrenta un grave problema de trata interna en el que miles de niños, niñas, adolescentes y mujeres – en su mayoría de origen mexicano y centroamericano – son víctimas de explotación sexual comercial.²³⁰

El Informe sobre la trata de personas publicado en abril de 2006 por la Oficina de Naciones Unidas para las Drogas y el Crimen menciona que “México tiene una clasificación alta a nivel mundial como país de origen de la trata de personas, pues ocupa el quinto lugar en América Latina, después de Brasil, Colombia, Guatemala y República Dominicana, y está entre los primeros 28 a escala mundial”.²³¹

Fortalezas y Debilidades del PNDH

El Programa no aborda el tema de trata de personas.

Recomendaciones

Recomendación General

Abordar el tema de trata de personas de forma integral, incluyendo tanto la trata interna como internacional, y considerando todas las modalidades de explotación como la sexual y laboral.

Recomendaciones Específicas

* Promover la aprobación de la legislación sobre trata de personas que incluya los aspectos contemplados en el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada

²²⁹ Artículo 3, inciso (a) del Protocolo Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire.

²³⁰ Ver Informe “Trafficking in Persons: Global Patterns” de la Oficina de Naciones Unidas para las Drogas y el Crimen (UNODC), disponible en www.unodc.org/pdf/traffickinginpersons_report_2006ver2.pdf.

²³¹ Idem.

Transnacional y tipificar el delito dentro del Código Penal Federal y los códigos penales estatales.

- * Perseguir y sancionar la trata de personas como un delito de crimen organizado.
- * Poner atención a las posibilidades de protección por razones humanitarias y otros casos especiales en la revisión de la normatividad en materia migratoria y refugiados.
- * Colocar especial atención en la legislación y programas que se desarrollen en el tema de la trata de personas, al hecho de que las víctimas pueden ser tanto nacionales como extranjeros.
- * Incrementar la coordinación para la atención y protección de las víctimas de la trata de personas entre los tres niveles de gobierno y de las instancias de gobierno con la sociedad civil.
- * Capacitar y difundir en materia de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes para diferenciar los términos y lograr acciones apropiadas en la atención y protección de víctimas, familiares y testigos de estos delitos.
- * Establecer mecanismos para identificar a víctimas de la trata de personas, con el propósito de poder brindarles la atención y protección requerida, así como evitar que sean revictimizadas.
- * Generar información estadística sobre la trata de personas, incluyendo indicadores y datos desagregados por sexo, edad y la modalidad de la trata que se comete.

Objetivo Específico 1.3. Línea Estratégica 1.3.6. Páginas 233 - 237

Personas Adultas Mayores

De acuerdo con el Consejo Nacional de Población, cada día 799 personas cumplen 60 años de edad, para el año 2015 habrá 15 millones de adultos mayores y para el año 2050 sumarán 42 millones. Las y los adultos mayores sufren de pobreza, desempleo, marginación, discriminación, rechazo familiar, abandono, maltrato y atención médica insuficiente; sólo el 25% de las personas adultas mayores cuenta con los recursos suficientes para enfrentar su vejez, y solo 1.5 millones reciben alguna pensión.

El 25 de junio del 2002 se publicó la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, que crea el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM). Con esta Ley, el Instituto se constituye en el órgano rector de las políticas públicas de atención a dicho grupo. Sus objetivos son proteger, atender, ayudar y orientar a las personas de la tercera edad, así como encontrar soluciones adecuadas. Asimismo, dirige sus esfuerzos a facilitar asistencia médica, asesoría jurídica y opciones de ocupación a este segmento de la población.

En esta Administración, 1,761 prestadores de servicios de todo el país se sumaron a los 25,000 establecimientos comerciales y de servicios con los que el INAPAM mantiene convenios para otorgar descuentos del 5% al 50% a sus afiliados. Más de 10,226 personas mayores de 60 años se integraron como trabajadores a las 1,500 empresas concertadas por el INAPAM.

LEGISLACIÓN NACIONAL EN MATERIA DE PERSONAS ADULTAS MAYORES	
ESTADO	INSTRUMENTO
FEDERAL	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 14 de agosto del 2001 Artículo 1º.-. Párrafo tercero. Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (11 de junio de 2003).
BAJA CALIFORNIA SUR	Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Estado de Baja California Sur
CAMPECHE	Código civil de Campeche (1993) Ley de Protección a Minusválidos y Senescentes
CHIAPAS	Ley para la protección de los derechos de las personas adultas mayores
COAHUILA	Ley del Instituto Coahuilense de las Personas Adultas Mayores
DISTRITO FEDERAL	Código Civil, Art. 2. (godf 25 mayo 2000.) Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores publicada el 7 de marzo de 2000
DURANGO	Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores del Estado de Durango
ESTADO DE MÉXICO	Proyecto de iniciativa de ley
MICHOACÁN	Iniciativa de Ley para la Protección de los Adultos Mayores, 2004
PUEBLA	Ley de Protección a los Adultos Mayores para el Estado de Puebla
QUERÉTARO	Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Estado de Querétaro
SAN LUIS POTOSÍ	Proyecto de iniciativa de ley
TABASCO	Ley para la Protección de las Personas Adultas Mayores en el Estado de Tabasco
TAMAULIPAS	Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Estado de Tamaulipas

El Estado de Querétaro creó el 5 de mayo de 2000 la Comisión Estatal de Atención y Protección a Personas de la Tercera Edad. Así mismo se cuenta con el antecedente de la Procuraduría del Adulto Mayor en el Estado de Nuevo León, organismo creado en 2005.

Fortalezas y Debilidades del PNDH

El Programa contempla acciones enfocadas a mejorar las condiciones en las que viven las y los adultos mayores, buscando abatir los índices de pobreza,

marginación y discriminación; la promoción y capacitación para el empleo o el autoempleo, campañas de difusión sobre salud, prevención, rehabilitación, mejorar la atención en seguridad social; reformar el marco jurídico federal, estatal y municipal para garantizar el cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos de los adultos mayores. Igualmente se ha planteado la necesidad de crear un programa de capacitación dirigido a servidores públicos sobre la importancia de las personas adultas mayores y sus necesidades.

Recomendaciones

Recomendación General

* Adoptar las medidas necesarias para que las personas adultas mayores tengan pleno goce de sus derechos.

Recomendaciones Específicas

- * Generar una cultura de respeto a las personas adultas mayores.
- * Desarrollar programas para el empleo de personas adultas mayores, que les permitan su inserción social y les garanticen un ingreso económico.
- * Promover actividades educativas y lúdicas dirigidas a la población de personas adultas mayores.
- * Incluir líneas de acción enfocadas a la elaboración de un registro y una evaluación de los albergues para personas adultas mayores.
- * Incluir líneas de acción dirigidas a cubrir las necesidades de prevención, atención y rehabilitación de los adultos mayores con discapacidad.
- * Publicar el Reglamento de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores.

Objetivo Específico 1.3.
Línea Estratégica 1.3.6.
Páginas 237 - 241

Personas con Discapacidad

Según cifras estimadas por la Organización Mundial de la Salud, en México existen alrededor de 10 millones de personas con algún tipo de discapacidad, las cuales, en su mayoría, se encuentran en un estado de desventaja, segregación y marginación.

Los derechos de las Personas con Discapacidad son en principio, los mismos que los del resto de las personas y se complementan con la normatividad que establece las medidas positivas o compensatorias que requieren, al igual que las disposiciones que señalan los derechos de preferencia o exclusividad. Pese al principio de universalidad que rige el derecho internacional de los derechos humanos y del carácter general de las leyes mexicanas, aún falta tomar previsiones para que los derechos de las personas con discapacidad se hagan efectivos. En este sentido, las cifras indican que de cada 100 niños que pretenden ejercer su derecho a la educación sólo 2 lo logran, según el propio titular del Consejo Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación.

Se ha identificado que los servidores públicos carecen de conocimientos y sensibilidad sobre estos derechos, lo que conlleva a que las violaciones contra las personas con discapacidad sean continuas, sistemáticas y que permanezcan impunes.

En agosto de 2006 se aprobó la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, de la que México fue promotor, esta Convención sin duda contribuirá a mejorar la calidad de vida de las personas con discapacidad y a garantizar el pleno goce de sus derechos.

La *Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación en México, 2005*, indica:

- La y el mexicano promedio sí discrimina las personas con discapacidad.
- El 41% de las personas encuestadas opina que las personas con discapacidad no trabajan tan bien como las demás.
- Una de cada tres personas encuestadas está de acuerdo con que en las escuelas donde niños con discapacidad disminuye la calidad de enseñanza.
- El 42% de las personas encuestadas está de acuerdo en que, dadas las actuales dificultades de empleo, sería preferible dar trabajo a una persona sin discapacidad que a una con discapacidad.

Fortalezas y Debilidades del PNDH

El Programa contempla medidas y acciones tendientes a generar las condiciones adecuadas para la plena integración de las personas con discapacidad, a su entorno, bajo un principio de igualdad de oportunidades. Igualmente reconoce las principales acciones a emprender a favor de las personas con discapacidad, bajo una percepción integral.

Establece en su contenido, la creación y el cumplimiento de la ley y la conformación del Consejo Consultivo de Personas con Discapacidad, el cual debe apearse a los principios de inclusión, pluralidad y no discriminación, así como a los que rigen el Programa.

Sin embargo, el Programa no cuenta con una estrategia de difusión efectiva, lo cual conlleva a un claro desconocimiento por parte de los servidores públicos de los tres órdenes de gobierno de los avances del Programa en materia de discapacidad, como es el caso de la aprobación de la Ley General de las Personas con Discapacidad.

Dicha ley no ha sido aplicada debidamente por el Ejecutivo Federal, lo cual se expresa en la falta de asignación presupuestal para las acciones correspondientes.

Pese a lo que establece la ley del Consejo Nacional para las Personas con Discapacidad, no se ha logrado consolidar el trabajo de las Secretarías y áreas de la Administración Pública, con las organizaciones de la sociedad civil que pertenecen a este mecanismo de diálogo.

Recomendaciones

Recomendación General

Crear las condiciones necesarias para que las personas con discapacidad tengan acceso a educación, salud, a la justicia, entre otros, de acuerdo con los criterios de accesibilidad establecidos en las observaciones generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas.

Recomendaciones Específicas

- * Buscar la pronta ratificación por parte del Senado de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
- * En concordancia con lo anterior, promover las reformas legales y adelantar las políticas públicas necesarias para garantizar los derechos y garantías consignados en dicha Convención.
- * Crear mecanismos de información sobre los contenidos del Programa en Materia de Discapacidad, que faciliten el acceso a los servicios que brindan las instituciones públicas de los diferentes niveles de gobierno.
- * Tomar las medidas necesarias para presupuestar el costo de los programas en materia de discapacidad, a fin de que estos se integren al Presupuesto de Egresos del siguiente año.
- * Realizar las gestiones necesarias para que la sociedad civil participe en la elaboración del Reglamento de la Ley General de las Personas con Discapacidad.

- * Generar acciones concretas orientadas a la aplicación de la Ley para Personas con Discapacidad.
- * Crear un organismo público especializado en el diseño de políticas públicas en materia de discapacidad, que asegure la articulación de las políticas públicas en esta materia.
- * Reglamentar la supresión de las “barreras físicas, entendiendo como tales cualquier traba, obstáculo o impedimento que dificulte o impida a cualquier individuo realizar sus actividades rutinarias o de la vida diaria y con ello limite sus potencialidades humanas”.
- * Eliminar todas las barreras físicas, sociales y culturales que limitan la integración de las persona con discapacidad.

Objetivo Específico 1.3.
Línea Estratégica 1.3.6.
Páginas 241 - 244

Personas que Viven con VIH/SIDA

Las personas que viven con VIH/SIDA son víctimas de violaciones a los derechos humanos en varios ámbitos de su vida social, ya que frecuentemente son discriminadas por su condición seropositiva al VIH en lo referente a sus derechos a la salud, la seguridad social, la educación, el trabajo, la vivienda y la información. Asimismo, existe un grave problema de respeto a la confidencialidad y privacidad de los resultados de VIH/SIDA en las escuelas, en el trabajo, en las instituciones de salud y en los centros de reclusión.

Las cifras de junio del 2006 del Consejo Nacional para la Prevención y Control del SIDA (CONASIDA)²³² indican:

CATEGORIAS DE TRANSMISIÓN	
Sexual	92.2 %
Sanguínea	5.2 %
Perinatal	2.3 %
Otras (Homo – Drogas)	0.3 %
Se desconoce ²³³	37.7 %

CASOS DE SIDA POR SEXO Y EDAD		
SEXO	NÚMERO	PORCENTAJE

²³² Fuente: Registro Nacional de Casos de SIDA, disponible en www.salud.gob.mx/conasida.

²³³ La categoría “Se desconoce” se excluyó del cálculo de los porcentajes, sin embargo, dicha cifra se muestra entre paréntesis para conocer su magnitud.

Hombres	87,348	83.1 %
Mujeres	17,822	16.9 %
TOTAL	105,107	100 %
EDAD	NÚMERO	PORCENTAJE
< 15 años	2,553	2.5 %
15 – 44 años	81,980	78.7 %
45 años o más	19,621	18.8 %
Edad ignorada	1,016	1.0 %
TOTAL	105,170	100 %

Todas las personas están expuestas a contraer la infección del VIH/SIDA por la ignorancia sobre las formas de transmisión, la falta de educación para la salud sexual y por la falta de promoción del uso del condón para evitar la infección del VIH/SIDA e ETS.

Los hombres que tienen sexo con hombres sufren una doble discriminación por ser portadores de VIH/SIDA y al mismo tiempo por tener una preferencia sexual diferente a la heterosexual.

México cuenta con la Norma Oficial Mexicana para la Prevención y Control de la Infección del Virus de Inmunodeficiencia Humana²³⁴ (NOM-010-SSA2-1993), la cual tiene limitaciones puesto que no se ha podido implementar un mecanismo de sanción para quienes la incumplen y en ocasiones está en contraposición con leyes federales.

Fortalezas y Debilidades del PNDH

El Programa contiene, entre sus ejes transversales la perspectiva de género y la no discriminación. Asimismo, promueve la acción concertada entre las dependencias de la APF que participan en el combate del VIH/SIDA, la discriminación y el estigma relacionado con el VIH/SIDA.

Sin embargo, por la complejidad del tema, el Programa debe hacer aún más esfuerzos por tener un abordaje interdisciplinario y multisectorial de la pandemia del VIH/SIDA para revertir las violaciones a los derechos humanos de las personas que viven con esta.

Recomendaciones

Recomendaciones Generales

²³⁴ El objetivo de esta norma es: “ (...) uniformar los principios y criterios de operación de los componentes del Sistema Nacional de Salud, respecto de las actividades relacionadas con la prevención y control de la infección por el Virus de la Inmunodeficiencia Humana (VIH) en virtud de que constituye, por su magnitud y trascendencia, un grave problema de salud pública”.

- * Brindar mayor educación en las escuelas sobre el tema de la sexualidad, el VIH/SIDA y las ETS con un enfoque multidisciplinario.
- * Combatir la discriminación relacionada con las personas con VIH/SIDA.

Recomendaciones Específicas

- * Realizar reformas a la Ley General de Salud, para garantizar la atención general (incluyendo la no discriminación al acceso a los servicios integrales de salud).
- * Realizar reformas 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.
- * Retomar las líneas de acción del Programa.
- * Difundir la Norma Oficial para la Prevención y Control de VIH/SIDA.
- * Capacitar a las y los profesionales de los servicios de salud y de educación de manera permanente sobre principios de ética, derechos humanos relativos al VIH/SIDA y los principios de confidencialidad y privacidad, para prevenir todo tipo de discriminación.
- * Abordar el tema de forma interdisciplinaria y multisectorial, creando sinergias entre las diferentes dependencias.
- * Generar mayor información a través de programas de educación y campañas en la lucha contra el VIH/SIDA para lograr una efectiva prevención y el respeto de los derechos humanos de las personas que viven con VIH/SIDA, con especial énfasis en los hombres homosexuales, ya que son particularmente discriminados por su preferencia sexual.

Objetivo Específico 1.4.
Línea Estratégica 1.4.1.
Página 248

Decreto de Áreas de Derechos Humanos

“Acuerdo por el que se instruyen a las dependencias y entidades de la APF, para designar áreas especializadas de promoción y defensa de los derechos humanos” de las diversas dependencias de la APF.”

El proceso de elaboración del Programa Nacional de Derechos Humanos dejó de manifiesto el carácter indispensable de una coordinación adecuada entre las

dependencias y entidades de la APF. En efecto, en atención a las características de universalidad, integralidad e interdependencia de los derechos humanos, se constituyó una red de enlaces de 25 dependencias de la APF para generar estrategias conjuntas y acciones específicas en la materia.

Dicha red de enlaces ha sido un instrumento indispensable para hacer el seguimiento del Programa. Sin embargo, dichos enlaces, designados por los titulares de las distintas instituciones, requieren de un mandato más amplio, que considere su participación en los demás mecanismos de derechos humanos a nivel de la APF, a fin de dar congruencia a las acciones en esta materia.

Actualmente, existen diversas instituciones que cuentan con áreas específicas de derechos humanos. Sin embargo, esta práctica debe generalizarse e institucionalizarse para que la atención al tema sea coherente, integral y transversal.

Fortalezas y Debilidades del PNDH

El Programa considera como uno de sus objetivos claves, la coordinación de autoridades en materia de derechos humanos. El Programa, como instrumentos de política pública de alcance transversal, considera acciones de prácticamente todas las dependencias y entidades de la APF. Asimismo, el tratamiento integral de la perspectiva de derechos humanos sustenta el carácter transversal del Programa y justifica la necesidad de generar mecanismos formales de coordinación.

En este sentido, la propuesta del Programa de crear áreas de derechos humanos en las dependencias es recomendable pues facilitaría el trabajo de coordinación. Esto se reitera en atención a lo observado en el trabajo de implementación del Programa a lo largo de 2005 y 2006, con respecto al cambio de personas que genera un debilitamiento de la red de enlaces y dificulta la continuidad.

El Decreto de Creación de Áreas de Derechos Humanos ya ha sido elaborado y enviado para comentarios a todas las dependencias, sin embargo aún no se alcanza un consenso sobre los términos en los que debe darse.

Recomendaciones

Recomendación General

Aprobar y publicar el Decreto de Creación de Áreas de Derechos Humanos en las dependencias de la APF.

Recomendaciones Específicas

- * Capacitar a nuevas áreas de derechos humanos para que puedan comenzar a trabajar de manera inmediata.
- * Elaborar una propuesta de texto para las modificaciones a los reglamentos interiores de las dependencias de la APF, que considere las facultades necesarias para que las áreas puedan atender el amplio espectro de asuntos relacionados con este tema.
- * Difundir dicho Decreto en los Estados y promover, en el marco del Convenio Marco de Colaboración con las Entidades Federativas, la creación, en su caso, de áreas de derechos humanos en las instituciones públicas estatales.

Objetivo Específico 1.4.
Línea Estratégica 1.4.1.
Páginas 249 - 250

Coordinación General de Derechos Humanos

La propuesta de fortalecer las facultades de las áreas de derechos humanos, y en particular, aquellas de un área que coordine las acciones del Gobierno Federal en esta materia sigue siendo una tarea pendiente.

Recomendación General

Fortalecer las instituciones de manera que estén mejor preparadas para atender los derechos humanos. Lo anterior incluye mayores competencias, mayores recursos presupuestales y mayor especialización de los servidores públicos.

Objetivo Específico 1.4.
Línea Estratégica 1.4.1.
Páginas 250 - 252

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, como su nombre lo indica, era la responsable de coordinar las acciones que llevaran a cabo las dependencias de la APF para dar cabal cumplimiento a los compromisos internacionales en materia de derechos humanos.

La Comisión Intersecretarial, dejó de sesionar hasta el año 2001, cuando fue reinstalada por el Presidente de la República, Lic. Vicente Fox Quezada, acto con

el cual refrendó su compromiso y el de su gobierno por el respeto irrestricto de los derechos humanos.

La creación de la Comisión Intersecretarial marcó el rumbo de una política de Estado en la materia, sin embargo, el esfuerzo requería de continuidad por lo que el 11 de marzo de 2003, se publica en el Diario Oficial el “Acuerdo por el que se crea con carácter de permanente la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos (CPGMDH)”.

Mediante este Acuerdo, se dota a la CPGMDH de facultades para coordinar la política de Estado, tanto nacional como internacional en materia de derechos humanos.

La CPGMDH es el mecanismo por excelencia para la interlocución entre la APF y la sociedad civil, sin embargo aún no existe una cultura de derechos humanos, dentro de la administración pública lo que ha impedido que las actividades de la CPGMDH se puedan realizar del forma eficiente y eficaz.

La falta de cumplimiento de los objetivos de la CPGMDH, se debe en parte al poco compromiso de las dependencias que participan en ella, no obstante que dicho organismo cuenta con un marco jurídico que obliga a las dependencias a participar en los trabajos, sin embargo éste no ha sido la única razón, una demanda constante de los miembros de la CPGMDH ha sido la falta de seguimiento de los acuerdos y la obtención de resultados, de tal suerte que algunos de los actores han considerado a la CPGMDH como un espacio inoperante.

Por ello en Octubre de 2005, se lanzó una convocatoria Pública abierta para conformar un Grupo de Trabajo para Consolidar los Trabajos de la CPGMDH. Dicho grupo tenía como mandato analizar los problemas, las posibles soluciones y los retos de la CPGMDH, como resultado de la convocatoria se conformó un grupo de trabajo con representantes de Dependencias de la APF y organizaciones de la sociedad civil.

El resultado fue un “Programa para la Consolidación de los Trabajos de la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos”.

Al día de hoy el Programa se encuentra con un 95% de cumplimiento, no obstante ello aún no se ha logrado la participación activa y comprometida de ambas partes.

Fortalezas y Debilidades del PNDH

Una fortaleza del Programa es que reconoce a la CPGMDH como la instancia de coordinación entre sociedad civil y gobierno para el diseño de una política de Estado en materia de derechos humanos.

Asimismo, el Programa refleja la preocupación de generar una coordinación eficiente que a su vez redunde en eficacia para el adecuado diseño de una política de Estado en materia de derechos humanos, por ello, contempla como una línea de acción prioritaria la creación de áreas específicas de derechos humanos al interior de cada una de las dependencias de la APF.

De lograrse la implementación de las áreas de derechos humanos en cada dependencia, la CPGMDH se verá fortalecida con la participación de servidores públicos involucrados en el tema, lo que permitirá el diseño e implementación de políticas públicas a favor de los derechos humanos.

Para lograr una política de Estado en derechos humanos, es necesario fomentar la participación de las entidades federativas en el diseño e implementación de las mismas, siendo ésta una debilidad del Programa ya que no contempla ningún mecanismo para vincular a los Estados.

Recomendaciones

Recomendaciones Generales

- * Reconocer a la CPGMDH como la instancia para el diseño de política de Estado en materia de derechos humanos, por lo que los servidores públicos que participan en ella deben tener poder de decisión.
- * Buscar mayor coordinación entre las dependencias miembros de la CPGMDH y la Secretaría Técnica.

Recomendaciones Específicas

- * Asignar presupuesto a la Secretaría Técnica a fin de apoyar las actividades de la CPGMDH como es el caso de la participación de los miembros de las Subcomisiones en las Sesiones del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, o la sustentación de los distintos informes que presenta México ante los Comités especiales.
- * Incluir en el Programa con base en la normatividad vigente, la obligación de las dependencias de participar activa y prepositivamente en los trabajos de la CPGMDH.
- * Potencializar las facultades de la CPGMDH para el diseño eficaz de las políticas públicas en la materia.

Objetivo Específico 1.4.
Línea Estratégica 1.4.1.

Convenio Marco de Colaboración con las Entidades Federativas

La primera línea de acción del Programa en cumplirse fue el mismo 10 de diciembre de 2004, fecha en que la Secretaría de Gobernación y las entidades federativas suscribieron el Convenio Marco de Coordinación en Materia de derechos humanos con el objetivo de establecer una política de Estado en materia de derechos humanos que asegure el respeto, protección, promoción y garantía de estos, al mismo tiempo que fomente la colaboración con los Poderes de la Unión y las entidades federativas.

Dicho Convenio responde a la necesidad de articular acciones conjuntas entre la Federación y las entidades federativas para responder a las obligaciones del Estado mexicano en su conjunto, ya que las competencias de ambas esferas de gobierno se han identificado serios rezagos en el goce y ejercicio de los derechos humanos.

En los términos de dicho Convenio, se instaló en abril de 2005 un Comité de Seguimiento encargado de definir conjuntamente los principios rectores de la política de Estado en la materia, y cuya principal fortaleza es servir como un espacio de diálogo nacional para sentar las bases de la cooperación entre el Gobierno Federal y los Estados en el tema de derechos humanos.

Fortalezas y Debilidades del PNDH

El Comité de Seguimiento ha celebrado cuatro sesiones, de las que han surgido acuerdos tales como la publicación del Convenio en los diarios oficiales estatales, la realización de talleres y un Congreso Nacional sobre Reconocimiento Constitucional de los Derechos Humanos en las Constituciones Locales, y el compromiso de trabajar conjuntamente con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México (OACNUDH), con el fin de que cada Entidad Federativa elabore un diagnóstico y un programa estatal en la materia. A la fecha están ya en proceso de elaboración dos diagnósticos (México D.F. y Nuevo León).

Por otro lado, uno de los principales retos ha sido la poca participación de algunos Estados dentro del Comité, pues a pesar de los esfuerzos realizados, todavía falta difundir el Programa.

Aunado a esto, en ciertos casos el enlace designado por cada Gobierno Estatal para atender el tema cambia y esto ha dificultado que los acuerdos e información que se ahí se proporciona lleguen a los funcionarios encargados de la toma de decisiones.

Finalmente, los Organismos Públicos de Derechos Humanos a nivel estatal son indispensables para apuntalar las acciones acordadas entre los Ejecutivos. Si bien estas son invitadas como observadoras a las sesiones del Comité de Seguimiento, siguen siendo pocas las que asisten.

Recomendaciones

Recomendación General

*Construir una estrategia en la que el Convenio Marco de Colaboración con las Entidades Federativas de Derechos Humanos sea instrumental para ejecutar las líneas estratégicas del Programa a nivel estatal, así como para elaborar diagnósticos y programas de derechos humanos estatales.

Esta estrategia incluirá la participación de los representantes estatales de la sociedad civil, los tres poderes locales, la academia y el organismo público de derechos humanos. Además se apoyará en la experiencia de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México.

Recomendaciones Específicas

- * Fortalecer la difusión del Programa en las entidades federativas.
- * Establecer vínculos estratégicos con los funcionarios estatales.
- * Involucrar a los Organismos Públicos de Derechos Humanos.
- * Elevar el rango del enlace estatal dentro del Comité de Seguimiento, a funcionarios con atribuciones para la toma de decisiones e implementación de las acciones y programas que en el Comité se proponen.
- * Crear lineamientos básicos de operación del Comité de Seguimiento en los que se establezca la obligación por parte de cada Estado de participar en las sesiones y cumplir con los acuerdos surgidos en un límite de tiempo.
- * Solidificar la relación institucional entre el Estado mexicano y la OACNUDH para trabajar conjuntamente en el tema de la elaboración de diagnósticos y programas estatales de derechos humanos.
- * Fomentar el intercambio de información entre el Comité de Seguimiento al Convenio Marco de Colaboración con las Entidades Federativas y el Comité Coordinador de Seguimiento y Evaluación del Programa.

* Establecer una agenda de trabajo anual para el Comité de Seguimiento al Convenio Marco de Colaboración con las Entidades Federativas de Derechos Humanos.

Objetivo Específico 1.4. Línea Estratégica 1.4.1. Páginas 255 - 256

Colaboración con el Poder Judicial

La construcción de una política de Estado en derechos humanos, debe incorporar en sus acciones al conjunto de instituciones del Estado, de las que destaca el presente apartado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).

El proyecto de Convenio de Colaboración con la SCJN juega un rol importante en la protección de los derechos humanos, ya que busca coordinar esfuerzos para el desarrollo de acciones para crear una cultura jurídica con perspectiva de derechos humanos, en el contexto de la impartición de justicia.

La relación del Ejecutivo con el Judicial federal se planteó, en primera instancia, con la SCJN. Sin embargo, el Poder Judicial dispone de otras instancias²³⁵: el Tribunal Electoral, los Tribunales Colegiados de Circuito, los Tribunales Unitarios de Circuito, los Juzgados de Distrito, el Consejo de la Judicatura Federal, el Jurado Federal de Ciudadanos, y los poderes judiciales de los Estados y del Distrito Federal en los casos previstos en el artículo 107, fracción XII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y otros que, por disposición de la ley deban actuar en auxilio de la justicia federal.

A través de la “Consulta Nacional para una Reforma Integral y Coherente del Sistema de Impartición de Justicia en el Estado Mexicano”²³⁶, se ha buscado generar propuestas para la transformación del Poder Judicial de la Federación. Las conclusiones de dicha consulta dieron lugar a la la Declaración de Jurica²³⁷, suscrita por los integrantes del Sistema Nacional de Impartidores de Justicia²³⁸, el 2 de diciembre de 2005.

Fortalezas y Debilidades del PNDH

²³⁵ Conforme a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, artículo 1º.

²³⁶ Véase Libro Blanco en el sitio: <http://200.38.86.53/PortalSCJN/RecJur/ReformaJudicial/TextoLibroBlanco>

²³⁷ Véase en el sitio:

<http://200.38.86.53/PortalSCJN/RecJur/ReformaJudicial/SaberMasLB/DeclaracionJurica.htm>

²³⁸ Compuesto por los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Poder Judicial de la Federación, los Poderes Judiciales de las Entidades Federativas, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el Tribunal Superior Agrario, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, los tribunales electorales y de lo contencioso administrativo, las juntas locales de conciliación y arbitraje y los tribunales Federal y locales de conciliación y arbitraje.

El Programa prevé en sus líneas de acción, promover la suscripción del Convenio de Colaboración y el desarrollo de acciones conjuntas sobre derechos humanos.

Sin embargo, no contempló la realización del referido proceso de Consulta Nacional, ocurrido de agosto de 2003 a diciembre de 2005, tiempo durante el cual se emitieron las bases de realización, recepción de propuestas (5,844 en total, clasificados en 28 temas y 11,000 propuestas), realización de foros en diferentes ciudades del país, diagnósticos de percepción ciudadana; concluyendo con un encuentro al que concurrieron impartidores de justicia del país, de todo fuero y/o materia, en la que discutieron el derrotero de la Reforma Judicial, estableciendo el compromiso de trabajar conjuntamente en la definición de la Agenda Judicial del país y ensayar vías de colaboración. Compromisos plasmados en la Declaración de Jurica.

Lo anterior da cuenta de que los objetivos de la suscripción del Convenio de Colaboración, en buena medida se atendieron en el proceso antes descrito. Además, es claro que su desarrollo coincidió con el de la implementación del propio Programa.

Conviene mencionar que en el citado proceso fueron presentadas ponencias y propuestas relacionadas con el Poder Judicial y los derechos humanos, por ejemplo, en el primer eje temático, reforma de la Ley de Amparo, plantea textualmente: “Promover y enfatizar sus uso como instrumento de protección de los derechos fundamentales garantizados tanto en la Constitución como en los instrumentos internacionales de derechos humanos.”

Recomendaciones

Recomendación general

Revisar el proyecto de Convenio de Colaboración a la luz de las conclusiones de la Consulta Nacional para una Reforma Integral y Coherente del Sistema de Impartición de Justicia en el Estado Mexicano y de la declaración de Jurica, a efecto de mejorarlo para conjugar acciones que contribuyan a la consolidación de las bases para la política de Estado en materia de derechos humanos.

Recomendaciones específicas

* Incorporar al Programa el desarrollo de estrategias con las demás instancias del Poder Judicial, atendiendo a los ámbitos de atribución específicos que les correspondan y los resultados de la revisión sugerida en la recomendación general, a efecto de ejecutar las líneas de acción y alcanzar los objetivos específicos previstos en el Programa.

* Incorporar al Programa el desarrollo de acciones de seguimiento, incidencia y difusión de los procesos resultantes, destacando los aspectos clave relacionados con los objetivos del Programa.

Objetivo Específico 1.4. Línea Estratégica 1.4.1. Páginas 256 - 257

Colaboración con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Para consolidar la política de Estado en materia de derechos humanos es imprescindible la colaboración entre los Organismos Públicos de Derechos Humanos, las dependencias y organismos de la APF.

La relación de colaboración con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) busca fortalecer el respeto de los derechos humanos por parte de las y los servidores de la APF, a través de acciones formativas y de difusión. De igual forma, a pesar de las limitaciones de su mandato, sus recomendaciones contribuyen al establecimiento de medidas que puedan prevenir la violación a los derechos humanos ya sea por acción u omisión.

La CNDH, los Organismos Públicos de Derechos Humanos, las dependencias y organismos de la APF y la sociedad civil, han proporcionado diversos elementos como los constituyen sus recomendaciones, comunicados de prensa o bien la conclusiones en foros, para que se vaya consolidando la transición eficaz y definitiva de una política de Estado en materia de derechos humanos.

Por lo tanto la colaboración y el diálogo entre la APF y la CNDH son fundamentales para continuar en el camino que garantice la consolidación de la política de Estado en materia de derechos humanos.

Fortalezas y Debilidades del PNDH

El Programa contempla acciones de vinculación y cooperación entre la CNDH, los organismos públicos de derechos humanos de las entidades federativas y la APF, CPGMDH. Sin embargo, dichas acciones no fueron ejecutadas.

El Programa contempla la creación de una Subcomisión para el seguimiento a las recomendaciones emitidas por la CNDH, lo cual garantizaría un abordaje integral de las más por parte de la APF y de la sociedad civil. No obstante, hasta ahora dicha Subcomisión no existe.

Recomendaciones

Recomendaciones Generales

- * Lograr una verdadera sinergia entre la CNDH y la CPGMDH de la cual ésta forma parte, con el objeto de hacer más eficiente la implementación de las recomendaciones.
- * Retomar y ejecutar las líneas de acción del Programa.

II.iii. Objetivo 2 del PNDH

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

Objetivo Específico 2.1.
Línea Estratégica 2.1.1.
Páginas 260 - 263

Difundir, entre toda la Población, los Derechos Humanos y sus Mecanismos de Protección a través de Campañas y Medios Masivos

Uno de los principales problemas en materia de derechos humanos tiene que ver con el desconocimiento de la población en general de sus derechos humanos, así como de las y los servidores públicos de sus obligaciones en la materia.

En este sentido las recomendaciones 8 y 9 del Diagnóstico enfatizan la importancia de dar a conocer a las personas sus derechos humanos, promover la tolerancia, el respeto a la diversidad, el reconocimiento al valor de la denuncia, la eliminación de estereotipos, etc. a través por ejemplo de una campaña nacional permanente.

Fortalezas y Debilidades del PNDH

El Programa retoma las recomendaciones del Diagnóstico y plantea varias líneas de acción en la materia.

Las distintas instituciones de la APF, han tratado de mantener en los medios de comunicación los temas referentes a la protección, promoción y defensa de los derechos humanos. Sin embargo, estos esfuerzos se realizaron de manera autónoma y sin una estrategia común, dejando así pasar la oportunidad, de maximizar los esfuerzos a través de sinergias y en trabajo transversal.

Uno de los logros del Programa se refleja en el Convenio Marco con las Entidades Federativas de Derechos Humanos y en la Declaración Universitaria. Ambas establecen acciones de difusión y educación en derechos humanos.

Sin embargo, no se ha logrado crear convenios de colaboración en la materia con los Poderes Legislativo y Judicial y tampoco ha sido posible coordinar los trabajos de difusión al interior de la APF.

Recomendaciones

Recomendación General

Crear un espacio para planear, diseñar e instrumentar las campañas en medios de comunicación en materia de derechos humanos con la participación de las instituciones de la APF que participan en el Programa, con el objetivo de maximizar los recursos y potenciar los esfuerzos. La entidad encargada de coordinar dicho grupo de trabajo podría ser la UPDDH, ya que es la instancia que concentra el mayor volumen de información respecto a la agenda de derechos humanos en nuestro país.

Recomendaciones Específicas

- * Retomar las líneas de acción del Programa.
- * Destinar recursos específicos para hacer campañas en medios masivos de comunicación.

Objetivo Específico 2.1.
Línea Estratégica 2.1.2.
Páginas 266

Sistema del Servicio Profesional de Carrera

En cumplimiento de lo establecido en el Programa y en específico la línea de acción que señala que se debe “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 atañe la protección, promoción y defensa de los mismos, como parte del Sistema de Servicio Profesional de Carrera; en el año 2005, la Secretaría de Gobernación, en coordinación con la Secretaría de la Función Pública (SFP), propusieron la elaboración de la capacidad técnica transversal en derechos humanos denominada “Conocimiento de los derechos humanos que permitan su respeto, promoción, protección y garantía para cumplir con las obligaciones del Estado”.

El proyecto inició con la descripción de la capacidad mencionada, la cual señala los conocimientos generales y específicos que se requieren para cada uno de los niveles de dominio (básico, intermedio y avanzado).

Asimismo, se propuso que esta capacidad no solamente aplicara a los servidores públicos de la Secretaría de Gobernación, sino que se utilizara de manera transversal en toda la APF para el personal sujeto a la Ley del Servicio Profesional de Carrera.

Aceptada la propuesta por la Unidad de Recursos Humanos y Profesionalización, de la SFP, el 31 de octubre de 2005 la Dirección General de Recursos Humanos comenzó a trabajar con el grupo de expertos en esta materia, quienes fungieron como facilitadores en el diseño de la herramienta de evaluación. Esto con el propósito de que en un futuro, los servidores públicos que se capaciten en alguno de sus tres niveles de dominio, alcancen la certificación de esta capacidad técnica transversal.

El grupo de expertos se conformó por un representante de la Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, uno de la Secretaría de Relaciones Exteriores, dos de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, uno más del Programa de Cooperación en Derechos Humanos México-Comisión Europea, uno del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación y un representante del Instituto Mexicano de la Juventud.

Una vez concluido este proceso, la Secretaría de Gobernación envió a la Unidad de Recursos Humanos y Profesionalización de la Secretaría de la Función Pública, la capacidad técnica transversal en derechos humanos con el propósito de obtener su registro y código para ser incluida en el Catálogo General de Capacidades.

Concluida la etapa del diseño de la herramienta, un grupo de expertos se dedicó a la elaboración de los reactivos para los niveles de dominio básico, intermedio y avanzado.

Más adelante estos reactivos se sometieron al escrutinio de un grupo de expertos distinto al que los elaboró, con el fin de validarlos y realizar probables ajustes o modificaciones.

Un grupo de 103 servidores públicos de la Secretaría de Gobernación fueron capacitados en los distintos niveles de dominio de la capacidad técnica en derechos humanos, por parte de la Universidad Iberoamericana para que posteriormente se les pudiera aplicar la evaluación piloto.

Para efectos de validar la herramienta fue necesario realizar el piloteo de la misma, por lo que se le aplicó a tres grupos de personas cada uno de los distintos niveles de dominio. El propósito de esta etapa fue seleccionar los reactivos finales de la prueba.

Derivado de lo anterior 21 servidores públicos obtuvieron la calificación requerida para la certificación con el propósito de ingreso y permanencia, 22 servidores públicos para desarrollo profesional.

La Secretaría de la Función Pública hasta el momento no ha registrado en el Sistema RHnet las calificaciones de los servidores públicos que resultaron aprobados.

Así mismo la Dirección General Adjunta de Evaluación y Desarrollo Profesional de la Secretaría de la Función Pública, sugiere llevar a cabo la revisión de la herramienta de evaluación en “Derechos Humanos” por el grupo de expertos, para que en su caso, una vez hechas las modificaciones pueda ser utilizada la evaluación por los servidores públicos de la APF a quienes se les asigne esta capacidad a su puesto.

Cabe mencionar que estas evaluaciones estarán a cargo de la Secretaría de la Función Pública.

Fortalezas y Debilidades del PNDH

El Programa Nacional de Derechos Humanos busca crear una política de Estado en materia de derechos humanos, mediante la promoción y protección de los mismos, si bien, la transversalización de la capacidad técnica a toda la APF es un medio para lograrlo, también se requiere que las dependencias y entidades capaciten a su personal de acuerdo a los derechos que salvaguardan según el ámbito de su competencia.

Recomendaciones

- * Aplicar la Capacidad Técnica Transversal en materia de derechos humanos, todas y todos los servidores públicos cuyo perfil de puesto requiera el conocimiento en derechos humanos.
- * Realizar capacitaciones en materia de derechos humanos en las dependencias de la APF enfocadas a los derechos que según sus funciones resguardan.

Objetivo Específico 2.2. Línea Estratégica 2.2.1. Páginas 268 - 270

Educación en Derechos Humanos

La educación en derechos humanos se define como “el conjunto de actividades de capacitación, difusión e información encaminadas a crear una cultura universal en la esfera de los derechos humanos, actividades que se realizan transmitiendo conocimientos y moldeando actitudes”, y cuya finalidad es:

- Fortalecer el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales;

- Desarrollar plenamente la personalidad humana y el sentido de la dignidad del ser humano;
- Promover la comprensión, la tolerancia, la igualdad entre los sexos y la amistad entre todas las naciones, las poblaciones indígenas y los grupos raciales, nacionales, étnicos, religiosos y lingüísticos;
- Facilitar la participación efectiva de todas las personas en una sociedad libre;
- Intensificar las actividades encaminadas a promover una cultura de la paz.²³⁹

La Secretaría de Educación Pública elaboró por instrucción del acuerdo presidencial del 4 de noviembre de 2002, un Programa de Educación en Derechos Humanos (PEDH)²⁴⁰. En abril de 2005 inició el proceso de difusión y participación de los Estados.

Para la difusión del PEDH y la elaboración de planes estatales de acción²⁴¹ se estableció una red de enlaces con los Estados, los cuales organizaron una red propia local. Los enlaces fueron nombrados por el Secretario de Educación en cada Estado y su tarea consistía en elaborar un Plan de Acción referente al PEDH. Para agosto de 2006, veintisiete estados contaban con su Plan de Acción y lo habían puesto en marcha, además Guerrero, ya tiene sus propio Programa de Educación en Derechos Humanos.

Por su parte, la sociedad civil de la Subcomisión de Educación en Derechos Humanos de la CPGMDG, elabora una propuesta alternativa, denominada: "Hacia una Política Educativa desde el enfoque de los Derechos Humanos y la Participación Ciudadana".²⁴² De esta última se retoman algunos elementos para el

²³⁹ El PEDH (ver página 2) da esta definición con base en la Ley General de Educación (artículo 7, fracción. VII), el Programa Nacional de Educación 2001-2006 y el Plan de Acción Internacional del Decenio de los Derechos Humanos (1995-2004).

²⁴⁰ Algunos principios generales citados en el PEDH (ver páginas 2 y 3) son:

- a. Promover la interdependencia, la indivisibilidad y la universalidad de los derechos humanos, incluidos los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales, así como el derecho al desarrollo;
- b. Reconocer la importancia que reviste la enseñanza de los derechos humanos para fortalecer el aprecio por la dignidad de la persona y para el fomento de la democracia, el desarrollo sostenible, el imperio de la ley y la paz, así como para la protección del medio ambiente;
- c. Reconocer el papel de la enseñanza de los derechos humanos como estrategia para la prevención de las violaciones de esos derechos;
- d. Alentar el análisis de problemas crónicos en materia de derechos humanos para encontrar soluciones compatibles con las normas a ese respecto;
- e. Fomentar los conocimientos sobre instrumentos y mecanismos para la protección de los derechos humanos y la capacidad de aplicarlos en los ámbitos local, nacional, regional y mundial;
- f. Alentar la investigación, y la elaboración de material didáctico que sustente estos principios generales;
- g. Incorporar los derechos de la mujer como parte integrante de los derechos humanos en todos los aspectos del Programa Nacional.

²⁴¹ Para ver los planes estatales de los estados, ver:

http://www.sep.gob.mx/wb2/sep/sep_Acciones_de_la_Secretaria_en_Materia_de_Educac

²⁴² "Hacia una Política Educativa desde el enfoque de los Derechos Humanos y la Participación Ciudadana", Coordinación: Gloria Ramírez. Cátedra UNESCO de Derechos Humanos de la UNAM/Academia Mexicana de Derechos Humanos. Con la colaboración de las siguientes instituciones: Facultad de Ciencias Políticas y

Programa. La sociedad civil da seguimiento a dicha propuesta a través de seminarios y actividades diversas, con objeto de incidir en la definición de una política educativa en derechos humanos que comprenda también los espacios no formales y la educación en derechos humanos hacia las y los servidores públicos incluyendo a funcionarios y funcionarias del poder judicial.

El 10 de octubre de 2005, en el marco de la Subcomisión de Educación en Derechos Humanos de la CPGMDH, se constituyó formalmente y por consenso el Comité Nacional de Educación en Derechos Humanos (CNEDH).

El CNEDH tiene como uno de sus objetivos principales ser un espacio académico plural e independiente que convoque a las diversas instituciones públicas, universidades, organismos públicos de derechos humanos, organizaciones de la sociedad civil y todos los agentes educativos desde un enfoque integral que promueva una participación activa de la ciudadanía en el diseño y construcción de una política de Estado en materia de educación en derechos humanos. Se trata de espacios de estudio, debate, reflexión, concertación entre la academia, la sociedad civil y el Estado.²⁴³

Como resultado de sus primeros trabajos, el CNEDH realizará un Diagnóstico Nacional sobre Educación en Derechos Humanos, el cual permitirá diseñar un Plan de Acción hasta 2016, con posibilidades de identificar indicadores de evaluación y de seguimiento de los diversos campos, niveles, espacios y experiencias en esta materia. Asimismo, el CNEDH se propone implementar una red de educadores, educadoras y universidades, así como realizar un sitio de Internet que recoja los trabajos realizados en la Subcomisión y sus diversos espacios académicos.

Fortalezas y Debilidades del PNDH

Se puede decir que las acciones del Programa en este rubro son integrales, sin embargo no se establece si éstas derivan del PEDH. En general, el Programa no resuelve la cuestión de cuál debe ser su papel frente al PNE y el PEDH.

El PEDH articula acciones y políticas de la educación en derechos humanos y brinda el marco teórico-metodológico en la educación básica, media superior y normal.

Sociales de la UNAM, ESIME Culhuacán, Instituto Politécnico Nacional, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Seminario de Desarrollo y Derechos Humanos de la Universidad Autónoma de Guerrero, Seminario de Formación Docente de la Universidad de Occidente, Universidad del Claustro de Sor Juana, INCIDE, Red de Profesores e Investigadores de México, Tribuna Israelita y Crecer A. C., Ed. AMDH/Indesol, 2004.

²⁴³ El CNEDH comprende cuatro subcomités: Educación Básica en Derechos Humanos, Educación Superior en Derechos Humanos, Sociedad Civil y Educación en Derechos Humanos y Educación en Derechos Humanos desde el Horizonte del Servicio Público. Cada subcomité realiza encuentros, cursos, así como reuniones de trabajo y seminarios. La coordinación del CNEDH la realiza la UNAM a través de la Cátedra UNESCO de Derechos Humanos con apoyo de la Defensoría de los Derechos Universitarios.

Otra de las críticas al PEDH es que no derivó de la CPGMDH y por lo tanto, no contó con la participación y consenso de la sociedad civil que forma parte de la Subcomisión de Educación.

Por otro lado, el seguimiento de las acciones del Programa relativas a educación en derechos humanos no contempla presupuestos, ni indicadores de seguimiento o de impacto. Además no se establece cuáles han sido los avances en el cumplimiento de las recomendaciones nacionales e internacionales que se le han hecho a México en materia de educación en derechos humanos.

Recomendaciones

- * Generar indicadores que permitan diagnosticar la disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad de la educación en derechos humanos.
- * Diseñar estrategias efectivas de vinculación entre el Programa, el PNE y el PEDH.
- * Diseñar y establecer los mecanismos de coordinación y participación con las entidades federativas.
- * Fortalecer al Comité Nacional de Educación en Derechos Humanos con apoyos y recursos para que pueda desarrollar su labor y lograr los objetivos que se ha propuesto.
- * Dar seguimiento de la elaboración del diagnóstico de la educación en derechos humanos y al plan de acción de 10 años que elabora el CNEDH.
- * Promover ante el Congreso de la Unión que la Educación en Derechos Humanos tenga un carácter de obligatorio y por lo tanto, modificar la Ley General de Educación en la materia.
- * Promover que las dependencias públicas de la APF participen activamente con la sociedad civil en la evaluación y diagnóstico de la Educación en Derechos Humanos.
- * Realizar informes temáticos sobre la situación educativa de las poblaciones en situación de vulnerabilidad.
- * Solicitar la visita del Relator del Derecho a la Educación en nuestro país.
- * Cumplir y dar seguimiento a las recomendaciones al Gobierno mexicano en materia de educación de los diferentes mecanismos y relatores especiales de la ONU o del sistema interamericano.

Objetivo Específico 2.2. Línea Estratégica 2.2.2. Páginas 270 - 273

Declaración Universitaria de Derechos Humanos

Bajo el precepto de que la educación es un derecho humano fundamental y pieza clave en el desarrollo integral de una sociedad, el día 6 de abril de 2005, en un evento con la participación de 40 universidades, la Secretaría de Gobernación conformó un grupo de trabajo para la elaboración de la Declaración Universitaria a Favor de una Cultura de Derechos Humanos, con el Instituto Politécnico Nacional, la Universidad Nacional Autónoma de México, la Universidad Iberoamericana, la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) y la Cátedra UNESCO de Derechos Humanos de la UNAM con sede en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

El 8 de marzo de 2006 se llevó a cabo en la Secretaría de Gobernación la ceremonia de adhesión a la Declaración por parte de más de 30 Universidades e Instituciones de Educación Superior de todo el país. Se acordó entonces realizar eventos regionales y estatales de adhesión, con el fin de difundir los principios de la Declaración.

A la fecha se han realizado eventos en Mérida, Querétaro y Monterrey, lo cual ha permitido elevar a 92 el número de adhesiones de universidades e instituciones de educación superior públicas y privadas.

En el marco del Comité Nacional de Educación en Derechos Humanos (CNEDH) (ver objetivo específico 2,2, pp. 286-270), se constituyó el Subcomité de Educación Superior (SubcomitéES) como Secretaría Técnica académica, encargada de dar seguimiento a la Declaración, considerando también mecanismos internacionales en la materia. Se realizó un primer diagnóstico con objeto de preparar un plan de acción, diseñar un sitio web y constituir la red de universitarios.

Fortalezas y Debilidades del PNDH

La Declaración Universitaria, manifestación de la voluntad de cada una de las universidades e instituciones de educación superior del país a favor de una cultura de promoción y respeto de los derechos humanos, ha evidenciado el firme compromiso e interés del Gobierno Federal y de ANUIES de involucrar dicho tema al sector educativo nacional. Falta aún que las instituciones signatarias establezcan un plan de seguimiento desde su adhesión.

En el marco de la Declaración y de los trabajos del Subcomités y de la Subcomisión de Educación en Derechos Humanos de la CPGMDH, se ratificó a los miembros del grupo de trabajo que elaboraron la Declaración como integrantes del Comité académico del mismo Subcomités, con objeto de:

- favorecer la educación y capacitación,
- realizar campañas permanentes de concientización,
- organizar seminarios, conferencias y otro tipo de eventos donde se asegure la participación de alumnos, profesores, investigadores y promotores de derechos humanos.
- promover la celebración de convenios entre instituciones de educación superior, instituciones gubernamentales e internacionales para la realización de investigaciones y actividades a favor de los derechos humanos.

La Declaración pretende reconocer la corresponsabilidad de la academia en la construcción de una cultura de derechos humanos de carácter universal, por medio de su la promoción y defensa en las tareas sustantivas de docencia, investigación, extensión y divulgación de las universidades. Propone además la revisión de los planes de estudio de las escuelas para incorporar el tema e al tiempo que intenta promover mediante medidas, mecanismos y acciones mesurables, la eliminación de cualquier tipo de discriminación dentro y fuera de las instituciones académicas.

Como resultado de las sesiones del Subcomités se decidió potenciar las experiencias y redes existentes en la materia y sumarse a la Red de Profesores e Investigadores de Derechos Humanos de México para conjuntar esfuerzos y consolidar esta Red como una herramienta de comunicación, intercambios e información. Se buscará que la Red cuente con una lista de correos y foros de discusión. Asimismo, se inició, bajo coordinación de la Cátedra UNESCO de Derechos Humanos de la UNAM, un diagnóstico sobre la situación de la enseñanza de los derechos humanos que recupera las investigaciones en la materia, con el objeto de presentar al Subcomités un plan de acción de 10 años que se presentará y se someterá a discusión en un coloquio nacional a realizarse en el mes de noviembre próximo.

Por otro lado, aún resta un amplio trabajo por realizar, ya que la adhesión a Declaración no ha contado con una participación amplia de las entidades federativas, y esto en parte se debe a que no enfatiza la necesidad de aterrizar el Programa y las líneas de acción a nivel estatal.

Recomendaciones

<u>Recomendación General</u>

La Declaración Universitaria a Favor de una Cultura de Derechos Humanos debe difundirse, implementarse y articularse a la Declaración de México. Para tal efecto, es importante promover la adhesión constante de universidades e instituciones de educación superior de toda la República y la coordinación de acciones con otras instituciones y sociedad civil para la promoción, investigación, formación y consolidación de una cultura de los derechos humanos en el país.

Recomendaciones Específicas

- * Diseñar un Plan de acción con indicadores de seguimiento.
- * Continuar llevando a cabo eventos de adhesión estatales.
- * Fortalecer la difusión de la Declaración Universitaria en las entidades federativas.
- * Fortalecer el intercambio entre universidades en materia de investigación, docencia y promoción en derechos humanos y en particular en educación en derechos humanos.
- * Fortalecer y/o crear redes temáticas sobre los diversos campos disciplinarios en materia de investigación y proyectos sobre los derechos humanos en las universidades.

II.iv. Objetivo 3 del PNDH

Promover el cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado mexicano en materia de derechos humanos.

Objetivo Especifico 3.1.
Líneas Estratégicas
3.1.1, 3.1.2, 3.1.3, 3.1.4
Páginas 276 - 285

Cumplimiento de las Obligaciones Internacionales de México en el Ámbito de la APF

Aplicación de los tratados internacionales en materia de derechos humanos

La aplicación de los tratados internacionales de derechos humanos implica tomar medidas de carácter legislativas o de cualquier otra índole²⁴⁴, que hagan efectivos los derechos reconocidos en dichos tratados.

Algunos de los retos que se han identificado para la aplicación de tratados en derechos humanos son de carácter cultural, educativo, legislativo²⁴⁵, institucional, procedimental, etc. Asimismo, es indispensable revisar las reservas y las declaraciones interpretativas para asegurar que no constituyen un obstáculo en la aplicación del objeto y fin de los tratados sobre los que se hayan formulado.

Aunque en el derecho mexicano los tratados internacionales son autoaplicativos, la armonización legislativa es una herramienta indispensable para aplicar los tratados ratificados por México en la materia.

Cooperación con mecanismos y organismos internacionales en materia de derechos humanos

La cooperación y el diálogo bilateral han representado una oportunidad para México, no sólo en el tratamiento del tema de los derechos humanos en foros internacionales, sino en el intercambio de experiencias. Lo anterior, ha permitido el fortalecimiento de los mecanismos de protección, así como la puesta en marcha de mecanismos regionales de consulta y cooperación. En este sentido, se ha

²⁴⁴ De acuerdo con la Observación General 3 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Los medios que deben emplearse para dar cumplimiento a la obligación de adoptar medidas se definen en el párrafo 1 del artículo 2 como "todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas". El Comité reconoce que en numerosos casos las medidas legislativas son muy deseables y en algunos pueden ser incluso indispensables. Por ejemplo, puede resultar difícil luchar con éxito contra la discriminación si se carece de una base legislativa sólida para las medidas necesarias. En esferas como la salud, la protección de los niños y las madres y la educación, así como en lo que respecta a las cuestiones que se abordan en los artículos 6 a 9, las medidas legislativas pueden ser asimismo un elemento indispensable a muchos efectos".

²⁴⁵ Cabe destacar que el Comité DESC señaló en su último informe a México que "observa la ausencia de factores determinantes o dificultades que obstaculicen la aplicación efectiva del Pacto en el Estado Parte".

contribuido también a impulsar los esfuerzos nacionales de promoción y protección, así como a fortalecer la coordinación regional en los foros internacionales en la materia.

En este contexto, la cooperación con la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización de Estados Americanos (OEA) se ha incrementado sustantivamente.

Cabe destacar que, en 1997 México extendió una invitación abierta y permanente a estos mecanismos internacionales, recibiendo la visita de 19 de ellos²⁴⁶.

En el recientemente establecido CoDH, México impulsó activamente la aprobación de los proyectos de Convención de las Naciones Unidas para la Protección de todas las Personas contra la Desaparición Forzada, así como de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Actualmente, México promueve su adopción por la Asamblea General de la ONU.

Por otra parte, México es uno de los principales impulsores de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y apoya, en los distintos foros multilaterales, las iniciativas vinculadas con los derechos humanos de los grupos especialmente vulnerables (migrantes, indígenas, mujeres, personas con discapacidad) y la protección de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo.

A partir de la suscripción del Acuerdo de Cooperación Técnica de México con el Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACNUDH), ha sido posible estrechar la colaboración y fortalecer los canales de asistencia técnica, para facilitar la puesta en marcha de las reformas estructurales necesarias.

Se suscribió un programa de cooperación con la Comisión Europea, encaminado a mejorar el conocimiento de los derechos humanos y sus mecanismos de protección y armonizar las políticas nacionales de derechos humanos y la legislación interna con los estándares internacionales y los compromisos asumidos. El objetivo del programa es fortalecer el diálogo con la sociedad civil para desarrollar acciones conjuntas y difundir una cultura de respeto a los derechos humanos entre la población.²⁴⁷

Complementariamente, se celebró un Acuerdo de Cooperación con la UNESCO, para promover una cultura de respeto a los derechos humanos, a través de la educación.

²⁴⁶ Las nuevas visitas recibidas a partir de la publicación del Programa Nacional de Derechos Humanos son Yakin Ertürk, Relatora Especial de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas sobre Violencia contra la Mujer (20 al 26 de febrero 2005) y José Zalaquet, Relator para México de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (25 al 31 de agosto de 2005).

²⁴⁷ La página del Programa de Cooperación entre México y la Comisión Europea es www.pdhumanos.org

En julio de 2001, se firmó el Acuerdo de Sede con el Comité Internacional de la Cruz Roja. En 2002, se estableció la Delegación Permanente del Comité Internacional de la Cruz Roja en la Ciudad de México, a fin de promover la difusión de las normas del Derecho Internacional Humanitario y la capacitación entre las Fuerzas Armadas y los cuerpos policiales.

Cumplimiento de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

El 16 de diciembre de 1998, México aceptó la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH), obligándose con ello al cumplimiento de las sentencias y resoluciones de ese Tribunal interamericano. El reto actual es mejorar el marco jurídico de ejecución de las sentencias de la CoIDH.

Presentación de informes ante organismos internacionales de derechos humanos

La eficaz protección de los derechos fundamentales, a través de los mecanismos de protección establecidos en los tratados internacionales, constituye uno de los elementos esenciales para el desarrollo de una estrategia de política exterior. En tal virtud, la obligación de México de presentar informes periódicos ante organismos internacionales en materia de derechos humanos es una tarea de gran relevancia. Su principal objetivo es el de verificar el grado de cumplimiento de los diversos tratados e informar a los órganos internacionales de supervisión sobre las acciones que las distintas instancias involucradas llevan a cabo para su elaboración.

Cabe destacar que, congruente con esta obligación, México sustentó los informes ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (20 y 21 de febrero 2006); el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (9 y 10 de mayo 2006); el Comité sobre los Derechos del Niño (23 de mayo 2006); y, el Comité para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (17 de agosto 2006).²⁴⁸

A finales de 2006, sustentará los informes al Comité para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (30 y 31 de octubre de 2006); y, al Comité contra la Tortura (noviembre de 2006).

Fortalezas y Debilidades del PNDH

El Programa proporciona un marco institucional que norma los criterios de trabajo y establece los lineamientos básicos para el desarrollo de actividades tendientes a ampliar las esferas de promoción y protección de los derechos humanos.

²⁴⁸ Estos informes están disponibles en <http://www.sre.gob.mx/substg/dh/>

Sin embargo, es necesario contar con una mayor coordinación y procurar que el intercambio de información entre las distintas autoridades involucradas, tanto en la ejecución, como en el seguimiento de las obligaciones derivadas de tratados internacionales de derechos humanos sea más expedito.

En los presupuestos de las dependencias que pudieran resultar responsables de violaciones a los derechos humanos no se prevé una partida para el otorgamiento de una eventual reparación integral del daño.

Recomendaciones

Recomendación General

Retomar las líneas de acción del Programa.

Recomendaciones Específicas

- * Establecer un mecanismo o subcomisión dentro de la CPGMDH, a través del cual se formulen propuestas para promover la adopción de legislación, que contribuya al cumplimiento de las obligaciones internacionales de México en materia de derechos humanos.
- * Crear un mecanismo o grupo ad hoc dentro de cada Subcomisión, a través del cual se promueva el diálogo y la cooperación con las distintas autoridades involucradas en la elaboración y sustentación de los informes de México ante los mecanismos de vigilancia y seguimiento de Naciones Unidas, así como para la realización de actividades, como parte del seguimiento de las recomendaciones de dichos mecanismos.
- * Establecer de manera clara y precisa de las responsabilidades de las dependencias y organizaciones de la sociedad civil que conforman cada Subcomisión, principalmente en el caso de la elaboración de informes relativos al cumplimiento de obligaciones internacionales.
- * Crear un mecanismo o grupo, en el marco de las Subcomisiones de la CPGMDH, para la implementación y seguimiento de las recomendaciones internacionales y nacionales. Se recomienda que cada Subcomisión establezca planes de 2 años para dar cumplimiento a las recomendaciones de los mecanismos de vigilancia y llevar a cabo el seguimiento de las obligaciones derivadas de tratados internacionales.
- * La Subcomisión de Armonización podría diseñar los lineamientos para aquellos temas vinculados con la materia; sin embargo, debiera considerarse la inclusión de otras subcomisiones en temas que sean de especial relevancia y que se encuentren relacionados con la temática específica que aborda cada una de ellas.

- * Impulsar la creación de un mecanismo que permita la efectiva articulación de las dependencias y con participación de la sociedad civil, para que de forma inmediata se atiendan las medidas provisionales o cautelares que emiten los diferentes mecanismos de protección a los derechos humanos.
- * Impulsar la pronta conclusión y adopción de la ley de cooperación con los mecanismos interamericanos de protección a los derechos humanos, lo que permitirá atender de forma eficiente las solicitudes de estos mecanismos en sus diferentes etapas.
- * Impulsar la adopción de una ley de cooperación con el Sistema Universal de Derechos Humanos.
- * Incluir en el presupuesto de los Gobiernos Federal y Estatales una partida que permita atender las reparaciones integrales del daño.

Objetivo Específico 3.2 Líneas Estratégicas 3.2.1, 3.2.2, 3.2.3, 3.2.4 Páginas 287 - 291

Promoción ante los tres Órdenes de Gobierno y los Poderes de la Unión del Cumplimiento de las Obligaciones Internacionales del Estado Mexicano

Difundir ante los Poderes de la Unión y entidades federativas las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos

La política exterior de México en materia de derechos humanos contempla, como uno de sus ejes rectores, el de la cooperación y el diálogo, no sólo en los ámbitos bilateral y multilateral, sino en los tres órdenes de gobierno y entre los Poderes de la Unión. En este sentido, se ha buscado que los avances y experiencias en la materia contribuyan a fomentar a nivel estatal y federal el desarrollo de los intereses nacionales y de las reformas estructurales, a través de las cuales sea posible garantizar la plena vigencia de los derechos humanos en México.

Impulsar desde el Ejecutivo la ratificación de tratados internacionales en materia de derechos humanos

La ampliación de la pertenencia de México a los instrumentos internacionales de derechos humanos constituye otra de las prioridades de la política exterior impulsada por la actual administración. En este sentido, cabe destacar que, a partir de 2005, se han ratificado diversos instrumentos, con lo cual México se ha convertido en parte de los siguientes tratados:

Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos y Degradantes (Ratificación: 11 de abril de 2005. Publicación en el DOF: 15 de junio de 2006, en el que se señala que dicho decreto entrará en vigor 22 de junio de 2006).

Estatuto de Roma que establece la Corte Penal Internacional (Firmado por México el 7 de septiembre de 2000. Ratificación: 28 de octubre de 2005. Publicación en el DOF: 20 de junio de 2005).

Por otra parte, debe recordarse que aún está pendiente la ratificación de los siguientes instrumentos:

- Instrumentos que ya fueron enviados al Senado para su ratificación:
 - Convención para la Protección de los Derechos Humanos y la Dignidad del Ser Humano con respecto a las aplicaciones de la Biología y la Medicina: Convenio sobre los Derechos Humanos y la Biomedicina adoptada en Oviedo el 4 de abril de 1997.
 - Protocolo Adicional a la Convención para la Protección de los Derechos Humanos y la Dignidad del Ser Humano con respecto a las aplicaciones de la Biología y la Medicina, sobre la Prohibición de la Clonación de Seres Humanos, adoptado en París, el 12 de enero de 1998.
 - Protocolo 2002 del Convenio sobre Seguridad y Salud de los Trabajadores, 1981, adoptado en la ciudad de Ginebra, Suiza, el 20 de junio de 2002.
- Instrumentos que no se han enviado al Senado para su ratificación:
 - Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza (en coordinación con la Subcomisión de Educación en Derechos Humanos).
 - Convenio N° 138 de la OIT sobre la edad Mínima de Admisión al Empleo. Existe un dictamen desfavorable del Senado, que data de 1975.
 - Protocolo adicional II a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, relativos a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados sin Carácter Internacional.
 - Protocolo de la Convención Americana sobre Derechos Humanos para la Prohibición de la Pena de Muerte.
 - Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos.

- Instrumentos enviados al Senado para su consideración durante el actual período de sesiones ordinarias:
 - Convenio sobre el Traslado de Personas Condenadas, adoptado en Estrasburgo, Francia, el 21 de marzo de 1983.
- Instrumentos que eventualmente serían enviados a la consideración del Senado, durante el actual período ordinario de sesiones:
 - Acuerdo sobre Privilegios e Inmunidades de la Corte Penal Internacional, adoptado en Nueva York, el 9 de septiembre de 2002.
 - Convención Internacional contra el Dopaje en el Deporte, adoptada en París, el 19 de octubre de 2005.

En relación con el retiro de reservas, aún están pendientes las siguientes:

- Al artículo 8 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre sindicación, libertad sindical y huelga.
- Al artículo 9 de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.
- A la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad.

Promover la armonización del marco jurídico federal y local en materia de derechos humanos

El logro de la armonización de las leyes federales y locales, de conformidad con los estándares internacionales, constituye uno de los grandes desafíos en materia de derechos humanos. Por ello, será necesario promover la consolidación de mecanismos novedosos y permanentes, los cuales faciliten esta tarea. Asimismo, deberá darse mayor impulso a la armonización legislativa, tanto en el ámbito federal, como estatal, para lograr la plena implementación de los instrumentos internacionales de los cuales México es parte.

Impulsar el cumplimiento de las sentencias de la Corte Interamericana por las entidades federativas y los Poderes de la Unión

México tiene frente a sí el gran reto de continuar impulsando el cumplimiento de las sentencias de la Corte Interamericana, principalmente en las entidades federativas y entre los Poderes de la Unión.

Hasta ahora, México cuenta con valiosos mecanismos de protección de los derechos humanos, particularmente en América Latina, entre los cuales destaca la Corte Interamericana. Por ello, es importante mantener una presencia en dichos foros, procurando que los objetivos vinculados con la actuación de México sean

siempre claros, lo cual necesariamente implica una mayor difusión del contenido y alcance de los tratados internacionales en la materia.

Fortalezas y Debilidades del PNDH

El Programa promueve la armonización de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos y la normativa interna. Sin embargo, no establece un mecanismo de participación obligatoria para las autoridades en materia de armonización, ni prevé plazos para llevarla a cabo.

El Programa proporciona un marco institucional en el que se prevé el cumplimiento de las resoluciones o sentencias de Tribunales internacionales reconocidos por México, sin embargo tampoco prevé un mecanismo claro que permita determinar cuáles son las instancias del gobierno que deberán encargarse de dar cumplimiento a la mismas.

Recomendaciones

Recomendación General

Retomar las líneas de acción del Programa.

Recomendaciones Específicas

- * Promover ante las diferentes dependencias de los Gobiernos Federal y Estatal la obligatoriedad e importancia de dar cumplimiento a las resoluciones de los tribunales internacionales en materia de derechos humanos.
- * Desarrollar acciones relativas al reconocimiento y cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado mexicano, a partir del Convenio Marco de Colaboración con las Entidades Federativas en Derechos Humanos.
- * Promover la armonización legislativa en las Entidades Federativas a fin de asegurar la plena vigencia de los derechos humanos en todo el territorio nacional.
- * Incluir acciones concretas de colaboración entre los Poderes de la Unión para cumplir con las obligaciones internacionales del Estado en derechos humanos y para ratificar nuevos tratados en la materia.

Objetivo Específico 3.3.
Líneas Estratégicas
3.3.1, 3.3.2, 3.3.3
Páginas 293 - 295

Inclusión de la Perspectiva de Derechos Humanos en la Política Exterior Mexicana

Impulsar que se eleve a rango constitucional la protección de los derechos humanos como un eje rector en la conducción de la política exterior

El reconocimiento pleno de los derechos humanos en el texto constitucional implica la modificación a la fracción X del artículo 89 de la Constitución, a fin de establecer como principio normativo de la política exterior de nuestro país "la protección de los derechos humanos". Lo anterior, con el propósito de destacar la decisión de mantener una sola política en materia de derechos humanos, tanto al exterior como al interior.

Ampliar la influencia de México en los foros multilaterales para incidir en la agenda internacional

En los últimos años, México ha tenido una mayor presencia en los órganos creados en virtud de los tratados internacionales en la materia.

El prestigio de la política exterior de México, su apego al derecho internacional y su compromiso con el multilateralismo han sido factores relevantes para consolidar la presencia de México en los foros internacionales, principalmente en la ONU y en la OEA. Las acciones desplegadas por México en este ámbito no sólo han requerido de una intensa labor de promoción, en el caso de la presentación de candidaturas, sino de un arduo trabajo de negociación y coordinación, relativo a la presentación y negociación de un amplio número de proyectos de resolución sobre diversos temas.

De particular relevancia es la resolución A/60/251, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGONU), mediante la cual se estableció el Consejo de Derechos Humanos (CoDH). México resultó electo como uno de sus miembros fundadores y actualmente ocupa la Presidencia durante su primer año de labores.

Fomentar la cooperación con otros países u organismos internacionales

Uno de los ejes rectores de la cooperación internacional es el de fomentar el intercambio de experiencias con otros países.

En este contexto, se creó el Mecanismo Informal de Consulta Regional, a fin de coadyuvar en la armonización de las normas y los tratados internacionales; las reformas legislativas; la elaboración de políticas públicas y las acciones que deba llevar a cabo el Ejecutivo Federal²⁴⁹.

En el marco del Programa, se trabaja para lograr la adecuada comprensión de la protección internacional y regional de los derechos humanos y de las obligaciones internacionales de México; consolidar un espacio y propiciar una cultura de diálogo

²⁴⁹ Ver: www.sre.gob.mx/substg/dh/coopera_interna/mecanisinformal/docto_final.htm

entre el gobierno y la sociedad civil; facilitar el intercambio de conocimientos y experiencias para coadyuvar en la elaboración de propuestas de políticas públicas, basadas en normas y estándares internacionales de derechos humanos. Dicha labor se realiza a través de la capacitación y difusión de publicaciones especializadas sobre el tema.

Destaca la suscripción de un Programa con la Comisión Europea, destinado a ampliar el conocimiento de los derechos humanos y sus mecanismos de protección y a armonizar las políticas nacionales de derechos humanos y las leyes con los estándares internacionales²⁵⁰.

Fortalezas y Debilidades del PNDH

El Programa establece una línea de acción sobre la influencia de México en la Organización de las Naciones Unidas y la Organización de los Estados Americanos (OEA) en materia de derechos humanos, pero existe desconocimiento, tanto de las autoridades, como de las OSC y la población en general, sobre las iniciativas mexicanas adoptadas en dichos foros y los temas que México promueve en el Consejo de Derechos Humanos.

El trabajo de las distintas Subcomisiones de la CPGMDH es de gran utilidad para difundir aquellos temas que México impulsa en los distintos foros multilaterales, en sus diversas vertientes (derechos económicos, sociales, culturales, civiles, políticos, grupos vulnerables, derechos humanos de los migrantes y derechos indígenas).

Recomendaciones

Recomendación General

Retomar las líneas de acción del Programa.

Recomendaciones Específicas

* Generar procesos de formación, capacitación y apoyo técnico en relación con las obligaciones internacionales de derechos humanos dentro de las instituciones públicas.

* Buscar mecanismos en el marco de las Subcomisiones, para informar a las dependencias de la APF en los tres niveles de gobierno, así como a los gobiernos locales, las organizaciones de la sociedad civil y la población en general sobre las acciones realizadas por México en los foros multilaterales.

²⁵⁰ Ver: www.sre.gob.mx/substg/dh/coopera_interna/progracooptec/comisioneeuropea/ce_presentacion.htm

- * Realizar sesiones con expertos internacionales en la materia para fortalecer la labor de las OSC y promover su participación en los foros multilaterales.
- * Buscar la coherencia entre la política internacional y nacional mexicana en materia de derechos humanos.
- * Vincular a la CPGMDH al trabajo realizado en el marco del CoDH tomando en cuenta que México la preside.

II.v. Objetivo 4 del PNDH

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.
Líneas Estratégicas
4.1.1, 4.1.2, 4.1.3, 4.1.4,
4.1.5
Páginas 297 - 308

Fortalecer los Mecanismos de Participación de la Sociedad Civil en la Elaboración, Implementación, Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas

Derecho a la Participación

Los esfuerzos de la sociedad civil por generar espacios de participación que contribuyan a transformar sus demandas en hechos reales es de larga data. De manera simultánea, el Estado se ha retraído de ciertas actividades, que la sociedad civil se ha encargado de asumir. Esta administración ha tenido momentos en los que la experiencia, la disponibilidad, la voluntad política, el reconocimiento a las aportaciones de actores no gubernamentales y la idea de la construcción de un futuro con la participación de todos, han encontrado la posibilidad de recrearse, no sin contratiempos, en dos estrategias complementarias: la participación en temas y actos específicos –políticas públicas, por ejemplo- y la revisión y diseño de mecanismos de participación.

Conviene aclarar que por sociedad civil entendemos al conjunto de formas organizativas o de participación individual o colectiva en los asuntos públicos, es diversa, plural y a veces contradictoria; algunas de ellas, buscan incidir en actos y decisiones de gobierno y porque cuentan con propuestas tienen la disposición de asumir ciertas responsabilidades, con la finalidad de contribuir al adecuado desarrollo de las funciones de las instituciones del Estado, cuidando que cumplan con su función en beneficio de la prevalencia del orden social y la consolidación del bien común.

Para ello, se dispone de un marco jurídico que sustenta el derecho a la participación, con instrumentos desde distintos ángulos o ámbitos temáticos, algunos instrumentos se señalan a continuación:

Comité Coordinador de Seguimiento y Evaluación del PNDH
Primer Informe de Evaluación del Programa Nacional de Derechos Humanos

Norma	Artículo	Texto
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Artículo 8	Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa
	Artículo 9	Derecho de asociación o reunión pacífica para intervenir en asuntos lícitos
	Artículo 25, párrafos 3 y 5	“Al desarrollo económico concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.” “Asimismo, [Estado o sector público] podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y realizar las áreas prioritarias del desarrollo.”
	Artículo 26, 2p.	La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo
Carta Democrática Interamericana	Artículos 1, 2 y 6	Derechos a la democracia, al equilibrio entre representación y participación, y de la participación directa.
Ley de Planeación	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.
Ley General de Desarrollo Social	Artículo 3, f.V	V. Participación social: Derecho de las personas y organizaciones a intervenir e integrarse, individual o colectivamente en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y acciones del desarrollo social
	Artículo 11, f. IV	La Política Nacional de Desarrollo Social tiene los siguientes objetivos: IV. Garantizar formas de participación social en la formulación, ejecución, instrumentación, evaluación y control de los programas de desarrollo social.
	Capítulo IV (Arts. 61 a 65)	El Gobierno Federal, los de las entidades federativas y los municipios garantizarán el derecho de los beneficiarios y de la sociedad a participar de manera activa y corresponsable en la planeación, ejecución, evaluación y supervisión de la política social. El Gobierno Federal deberá invitar a las organizaciones, mediante convocatorias públicas que deberán contener los requisitos, objetivos y modalidades de participación.
Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil	En su totalidad	Reglamenta las formas en que el fomento habrá de desarrollarse y para que fines, descritos en el artículo 5.
Ley Sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social	Artículos 14 fracción VI y 41	Fomento de actividades de sociedad civil en materia de asistencia social, a cargo del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia; y, con la aportaciones de la sociedad en general, con el objeto de ampliar la cobertura de los servicios de salud de asistencia social, fincados en la solidaridad ciudadana, el Estado promoverá en todo el país, la creación de asociaciones de asistencia privada, fundaciones y otras similares.
Ley General de Salud	Artículos 5, 7 fracción XIII y 10	Formar parte del Sistema Nacional de Salud, promover e impulsar la participación de la comunidad en el cuidado de su salud. La Secretaría de Salud promoverá la participación, en el sistema nacional de salud, de los prestadores de servicios de salud, de los sectores público, social y privado, de sus trabajadores y de los usuarios de los mismos, así como de las autoridades o representantes de las comunidades indígenas, en los términos de las disposiciones que al efecto se expidan.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	Artículo 27, f. XVI y XVII	A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos: XVI. Conducir, en el ámbito de su competencia, las relaciones políticas del Poder Ejecutivo con los partidos y agrupaciones políticos nacionales, con las organizaciones sociales, con las asociaciones religiosas y demás instituciones sociales; 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
Ley Federal de Entidades Paraestatales	Artículos 18 y 19	Establecen la integración de los Órganos de Gobierno de las entidades paraestatales y organismos públicos, en forma definida para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y para las Coordinaciones cabecera de sector, estableciendo un mínimo de 5 y un máximo de 15 miembros, con suplentes, señalando expresamente a quienes no pueden participar; aclarando la posibilidad de participar en estos Órganos, miembros de la SC, como puede verse en los casos de las entidades del sector de la energía.
Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental	Artículo 4, f. VI	Son objetivos de esta Ley: VI. Contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de Derecho.
Decretos y Acuerdos	Diversos	A través de los cuales se crean instancias como Comisiones, Consejos, o establecen lineamientos para la participación de la SC, como: la propia CPGMDH, Consejo Consultivo de Desarrollo Social, Consejo Consultivo de Desarrollo Humano, Consejo Nacional Consultivo para la Integración de Personas con Discapacidad, Lineamientos para la participación en política exterior.

A nivel internacional destacan diversos documentos que hacen referencia a este derecho, como la referida Carta Democrática Interamericana. Otro ejemplo es la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo²⁵¹, que señala en su artículo 1, que: “El derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él.”

En resumen, por derecho a la participación entendemos el derecho de las personas y organizaciones a intervenir e integrarse, individual o colectivamente en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y acciones del Estado.

El derecho a la participación es un derecho humano reconocido a nivel nacional e internacional por diversos instrumentos. En palabras del Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, “El derecho de todas las personas, a elegir cómo serán gobernadas y quién debe gobernarlas debe ser un derecho innato y la

²⁵¹ Aprobado por la Asamblea General de la ONU, en su resolución 41/128, del 4 de diciembre de 1986.

realización universal de ese derecho debe ser uno de los principales objetivos de una Organización dedicada a promover un concepto más amplio de la libertad”²⁵².

Sin embargo, la democracia no es solamente el derecho al voto para la elección de los gobernantes. De acuerdo con la Carta Democrática de la Organización de Estados Americanos, “la participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia”.²⁵³

En palabras del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, “[l]a democracia requiere una intensa participación ciudadana. El Ejecutivo promoverá nuevos cauces y medios de expresión para que las personas se involucren en el diseño, ejecución, supervisión y evaluación de las políticas públicas”²⁵⁴.

Fortalezas y Debilidades del PNDH

El Programa recoge este derecho en el objetivo específico 4.1, y en las líneas estratégicas correspondientes establece acciones para promover los mecanismos de diálogo entre sociedad civil y gobierno, con el fin de fortalecer la política de Estado en materia de derechos humanos; fortalecer a la CPGMDH, como mecanismo de interlocución y participación de la SC para la elaboración, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas, para lo que incluye al propio Comité.

Asimismo, aborda el cumplimiento de la Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la sociedad civil. Finalmente, contempla la necesidad de involucrar a la sociedad civil en la elaboración de indicadores de derechos humanos, así como en acciones concretas relacionadas con los defensores de derechos humanos.

Sin embargo, el Programa no precisa los niveles de participación ni prevé un marco conceptual para orientar a las dependencias sobre los alcances y modalidades de la participación.

Recomendaciones

<u>Recomendación General</u>

²⁵² Organización de las Naciones Unidas, Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos, Informe del Secretario General, A/59/2005*, Pág.42.

²⁵³ Organización de Estados Americanos, *Carta Democrática Interamericana*, aprobada en la primera sesión plenaria, celebrada el 11 de septiembre de 2001, artículo 6.

²⁵⁴ Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, apartado: La Política Interior.

Elaborar un documento que contenga un marco de referencia con perspectiva de derechos humanos sobre la participación y lineamientos básicos sobre las obligaciones del Estado en esta materia.

Recomendaciones Específicas

Se recomienda, de manera particular, reforzar el cumplimiento de acciones previamente incluidas en el Programa:

- * Propiciar e incentivar la presencia y participación de un mayor número de organizaciones de la sociedad civil (OSC) en la CPGMDH.
- * Difundir las acciones de la CPGMDH dentro de la APF, y ante las instancias internacionales que se considere pertinente, destacando la relevancia de la participación de la sociedad civil desde la disposición de información, apertura de espacios para la deliberación sobre los temas relacionados y eventos a desarrollar, en aspectos procedimentales y de contenido; y, ante resultados concretos, acordar formas conjuntas de implementación, monitoreo o seguimiento, evaluación y progresividad en las medidas adoptadas.

Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil

El Programa establece en la línea estratégica 4.1.3: “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.”

Dicho señalamiento obedece al mandato establecido en la Ley, cuando en el artículo 1 establece que uno de sus objetos es facultar a autoridades²⁵⁵ sobre acciones de fomento de actividades, así como en el artículo 5 define los objetos del fomento de esa participación.

Fortalezas y Debilidades del PNDH

El Programa enmarca de manera apropiada el fomento de las OSC a través de esta Ley. No obstante, sin establecer como causante a la posible imperfección de la ley, el conjunto de acciones consideradas no ha tenido el alcance suficiente, sobre todo en lo relativo a:

²⁵⁵ Tomando en consideración que por autoridades se entiende a las dependencias y entidades señaladas en el artículo 3 de la misma Ley, a las que se les da potestad legal para aplicarla.

- Fortalecer los mecanismos de la CPGMDH en el marco de la Ley.
- 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.

Recomendaciones

Recomendación General

* Promover la participación de las OSC en el diseño, implementación, instrumentación y evaluación de las políticas públicas.

Esta promoción debe darse en todos los ámbitos de la APF y a través de proyectos específicos que serán conveniente incorporar en los correspondientes programas sectoriales, institucionales y/o especiales.

Recomendación Específica

* Reforzar el cumplimiento de acciones previamente incluidas en el Programa.

Defensores de Derechos Humanos

Las tendencias observadas por la Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas sobre la cuestión de los defensores de los derechos humanos en 2000²⁵⁶, muestran que persiste una serie de violaciones a los derechos humanos de aquéllos. La mayoría de las denuncias se refieren a la limitación en la protección y garantías jurídicas e institucionales de los derechos humanos; los conflictos armados o bien la presencia militar en algunas zonas del país y, finalmente, el incumplimiento de las garantías y protecciones existentes en esta materia.

Fortalezas y Debilidades del PNDH

El Programa reconoce la importancia de coadyuvar y fortalecer la relación con las personas y las OSC dedicadas a la promoción y defensa de los derechos humanos, pero no incluye acciones relativas a su protección efectiva.

Recomendaciones²⁵⁷

Recomendaciones Generales

²⁵⁶ Véase: Informe presentado la Sra. Hina Jilani, Representante Especial del Secretario General sobre la Cuestión de los Defensores de los Derechos Humanos, de conformidad con la resolución 2000/61 de la Comisión de los Derechos Humanos, párrafo 47.

²⁵⁷ Las recomendaciones de este apartado se retoman del Diagnóstico, Pág. 5.

- * Regular los supuestos y las modalidades en que se deba otorgar protección especial a defensores de los derechos humanos.
- * Establecer un protocolo para la adecuada investigación de hechos de hostigamiento, amenaza y otros ilícitos cometidos contra defensores de los derechos humanos.

Recomendaciones Específicas

- * Elaborar un plan de acción integral y concreto en materia de defensores de los derechos humanos, en el que se señale claramente quiénes serán las autoridades responsables de su aplicación, los procedimientos de evaluación del plan, así como mecanismos de diálogo, negociación y escrutinio con la sociedad civil.
- * Establecer medidas concretas para favorecer la apertura a la crítica y garantizar que todos los funcionarios públicos, incluidos los miembros de las fuerzas de seguridad, reconozcan en la práctica, la legitimidad del trabajo de los defensores de los derechos humanos.
- * Garantizar la aplicación plena de amplios programas para proteger a testigos, incluidos las y los defensores de los derechos humanos, que tengan algún tipo de relación con investigaciones penales y procedimientos judiciales contra acusados de violaciones de derechos humanos.
- * Favorecer los espacios en la CPGMDH para examinar la idoneidad de los funcionarios propuestos o designados por el Ejecutivo Federal para realizar funciones relevantes para los derechos humanos.

Objetivo Específico 4.2.
Líneas Estratégicas
4.2.1 y 4.2.2
Páginas 310 - 312

Fortalecer las Capacidades de Autogestión de la Sociedad Civil Organizada

Capacitación de Organizaciones de la Sociedad Civil

Con la creación de la entonces Comisión Intersecretarial para la Atención de los Compromisos Internacionales de México en materia de derechos humanos, transformada en la actual CPGMDH, el diálogo entre gobierno y sociedad civil se ha convertido en la vía para el diseño de una política de Estado en derechos humanos.

Con el fin de fortalecer la participación de la sociedad civil, se han realizado distintas actividades de capacitación²⁵⁸ como de actualización de las mismas en materia de derechos humanos, incluyendo acciones en las entidades federativas con el objeto de alcanzar a organizaciones que no se encuentran en el Distrito Federal.

Los Organismos Públicos de Derechos Humanos, nacional y estatales, dentro de su mandato contemplan la realización de acciones orientadas a impulsar la observancia de los derechos humanos y a promover el estudio, la enseñanza y divulgación de los derechos humanos en el ámbito nacional e internacional; razón por la cual, igualmente organizan y contribuyen con otros esfuerzos formativos.

El Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México – Comisión Europea (PCDHM), tiene por objeto coadyuvar en la definición de acciones y políticas, tendientes a la incorporación de la perspectiva de derechos humanos, a través de seminarios y otros eventos con participación de OSC²⁵⁹, para ampliar la comprensión del conjunto de instrumentos, establecer diálogos que permitan el intercambio de experiencias, facilitando con ello esa definición de acciones y políticas.

Asimismo, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, tiene como parte de sus objetivos promover que las instituciones, las autoridades (tanto en el ámbito federal como estatal) y la sociedad civil en México, cuenten con las herramientas necesarias para identificar los problemas de derechos humanos; así como, coadyuvar al fortalecimiento y grado de influencia de las capacidades de respuesta del Estado y de la sociedad civil organizada relativas a la promoción, protección y garantía de los derechos humanos. Estas actividades las desarrolla a través de seminarios y talleres.

De igual manera, resultan relevantes las acciones formativas que llevan a cabo distintos grupos de la sociedad civil, tanto en el ámbito nacional como en el internacional, que contribuyen a fortalecer los procesos de conocimiento de todo lo relativo a los derechos humanos.

²⁵⁸ Seminario “El Fortalecimiento de la sociedad civil como Objetivo del Programa”, celebrado en agosto de 2005.

²⁵⁹ Actividades Realizadas: Foro Regional de Derechos Humanos, Congreso Nacional, Derechos de los niños y estado de derecho, Seminario Internacional: Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas, Seminario Internacional: Derechos Humanos y Libertad de Expresión, Presentación de las Memorias de los Seminarios: Seminario Internacional Educación en Derechos Humanos, Seminario Internacional los Derechos Humanos de los niños, niñas y adolescentes, Seminario Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Seminario Internacional sobre los Derechos Humanos de los Migrantes; Seminario Internacional sobre Armonización Legislativa sobre Derechos Humanos; Seminario sobre los Instrumentos Nacionales e Internacionales para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura; Seminario sobre Instrumentos de Protección Regional e Internacional de los Derechos Humanos. “Conferencia” La Discusión Actual sobre la Justiciabilidad y Exigibilidad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Véase el sitio <http://www.pdhumanos.org/actividades/eventos/eventos.html>

A pesar de lo anteriormente señalado, en ocasiones la participación de la sociedad civil no ha sido suficiente. Entre otras, ello obedece a tres razones:

- La falta de recursos para solventar los gastos, en los casos que los eventos son fuera del Distrito Federal o cuando se trata de organizaciones de las distintas entidades federativas;
- El hecho de que no todas las actividades de capacitación corresponden a las necesidades de las propias organizaciones, y
- Las acciones gubernamentales tampoco han logrado suficiencia en ello.

Fortalezas y Debilidades del PNDH

Un acierto del Programa, es reconocer que la sociedad civil requiere del apoyo para fortalecerse a través de la información, la capacitación y la actualización, además de reconocer que puede existir un intercambio de experiencias entre sociedad civil y gobierno abriendo la posibilidad de que las organizaciones proporcionen la capacitación y la actualización de las dependencias.

Una debilidad del Programa es que no fomenta la participación de la sociedad civil en la elaboración de los programas de capacitación y de actualización, ni señala líneas de acción tendentes a la difusión de las actividades y el fomento de la participación de la sociedad civil de las distintas entidades federativas.

No hace referencia al conjunto de esfuerzos que, como arriba se señala, se realizan por distintas instancias, y tampoco prevé líneas de acción relacionadas con fortalecer esos procesos, así como coordinar esfuerzos para una mayor difusión y aprovechamiento.

Recomendaciones

Recomendaciones Generales

- * Crear un mecanismo que fomente la participación de las OSC de todo el país y de las distintas dependencias de la APF, en el diseño y realización de actividades de diagnóstico, capacitación y actualización, en el que las acciones conjuntas, coordinadas por la CPGMDH.
- * Diseñar proyectos de capacitación y actualización en temas de derechos humanos, atendiendo las necesidades de capacitación tanto de las dependencias como de la sociedad civil.
- * Establecer una estrategia orientada a identificar los distintos esfuerzos formativos, a fin de incorporarlos en un proceso debidamente coordinado y sustentado para su adecuado desarrollo, cuidando garantizar cobertura a todo el territorio nacional y a toda forma organizativa de la sociedad civil.

Recomendaciones Específicas

- * Apoyar las iniciativas de capacitación y actualización en temas de derechos humanos.
- * Coadyuvar a la disposición de recursos materiales para el apoyo a la realización de actividades de capacitación y actualización, a través de la asignación de presupuesto para tal fin.
- * Fortalecer la relación entre las dependencias que integran la CPGMDH, con el PCDHM y con la OACNUDH, así como con los Organismos Públicos de Derechos Humanos, a efecto de coordinar esfuerzos formativos, buscando su mejor aprovechamiento, mayor cobertura y coherencia programática.

Directorio de Organizaciones de la Sociedad Civil

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, qué derechos humanos están siendo atendidos, cuáles sólo son atendidos coyunturalmente y cuáles no lo son, así como qué esfuerzos formativos y de difusión desarrollan.

El Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) ha conformado una base de datos digitalizada con el registro de organizaciones civiles de diversos perfiles llamado SIOS (Sistema de Información sobre las OSC). El SIOS se conforma de un conjunto de servicios con información actualizada sobre las OSC en México, que puede ser consultado a través de Internet²⁶⁰, diseñado para contribuir al fortalecimiento de las actividades que realizan en beneficio de la sociedad.

No obstante, no todas las OSC están inscritas en dicho sistema, así que resulta relevante identificar, por las vías posibles, aquellas otras OSC que estén desempeñando acciones relacionadas.

Fortalezas y Debilidades del PNDH

La conformación de SIOS constituyó un gran paso en el conocimiento del universo de las OSC en México. El hecho de que tanto el registro como su consulta puedan realizarse vía Internet garantiza un funcionamiento en constante actualización y de plena disponibilidad de la información.

²⁶⁰ Consultar www.sios.sedesol.gob.mx/sios/.

Los perfiles de las organizaciones se clasifican de acuerdo con sus ámbitos de acción, tales como salud, ecología, desarrollo comunitario y derechos humanos. Además de los registros de cada organización, la base de datos cuenta con un Centro Documental con bibliografía y material informativo sobre la historia y desarrollo de la sociedad civil.

Sin embargo, una de las limitantes más significativas de SIOS son los requisitos para poder ingresar un registro, ya que sólo aceptan organizaciones civiles que cumplan con los requisitos de la Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil. Esto deriva en que sólo contenga información de las organizaciones que cumplen con los requisitos para recibir fondos gubernamentales y no de todas aquellas que trabajan en el territorio mexicano.

Recomendación General

- * Conformar un directorio nacional de organizaciones promotoras y defensoras de los derechos humanos. En aras de potenciar el trabajo existente y evitar la duplicidad de esfuerzos, la responsabilidad de dicha tarea debe recaer en la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Relaciones Exteriores, así como la CNDH y los Organismos Públicos de Derechos Humanos.
- * Trabajar conjuntamente en la conformación del directorio, con la finalidad de depurar la base de datos de SIOS y, a su vez, incluir aquellas organizaciones defensoras de los derechos humanos que por diversas razones no se hayan incluido.

III. Comité Coordinador de Seguimiento y Evaluación

III.i. Antecedentes

Los días 25 y 26 de octubre de 2004, se llevó a cabo en la Ciudad de México, el Seminario – Taller “Elaboración de Políticas Públicas, Estado y Sociedad Civil: Hacia una Interlocución Constructiva”, cuyo producto fue el primer borrador del documento constitutivo del Comité Coordinador de Seguimiento y Evaluación.

Con base en dicho documento, y después de múltiples reuniones de las dependencias de gobierno con las organizaciones de la sociedad civil, se acordó el texto final que sería incluido en el Programa en el apartado 7, que crea el Comité. El Programa fue presentado por el C. Presidente de la República el 10 de diciembre de 2004 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de agosto de 2005.

El 2 de diciembre de 2005, el Pleno de la CPGMDH instaló el Comité Coordinador de Seguimiento y Evaluación.

Composición

El Programa establece que la composición del Comité debe ser plural y representativa²⁶¹. Por ello, el Comité está compuesto por representantes de 7 dependencias, 6 organizaciones de la sociedad civil, un especialista o institución académica, un representante de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, un representante de la Federación de Organismos Públicos de Derechos Humanos, un representante de las entidades federativas, un representante de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dos representantes del Poder Legislativo (ambas cámaras) y, como observador permanente, el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

La composición actual del Comité es la siguiente²⁶²:

Dependencias	Procuraduría General de la República
	Secretaría de Desarrollo Social
	Secretaría de Educación Pública
	Secretaría de Gobernación
	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
	Secretaría de Relaciones Exteriores
	Secretaría de Seguridad Pública
Organizaciones de la Sociedad Civil	Centro de Derechos Humanos “Fray Francisco de Vitoria”
	Centro Nacional de Comunicación Social
	Grupo Doce Avante

²⁶¹ Programa Nacional de Derechos Humanos, México, 2004, Pág. 322.

²⁶² Los lineamientos de operación del Comité contemplan los mecanismos de rotación de sus miembros (ver anexo 1 de este informe).

	Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social
	Sindicato Mexicano de Electricistas
	Visión Mundial de México
Especialista o Institución Académica	Universidad Iberoamericana
Representante de las Entidades Federativas	Estado de Querétaro
Poder Legislativo	Cámara de Senadores
	Cámara de Diputados
Poder Judicial	Suprema Corte de Justicia de la Nación
Organismos de Protección de Derechos Humanos	Comisión Nacional de los Derechos Humanos
	Federación de Organismos Públicos de Derechos Humanos
Observador Permanente	Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos

De acuerdo con el procedimiento establecido en el Programa²⁶³ para la selección de las organizaciones de sociedad civil que participarían en la conformación del Comité, las organizaciones que coordinan las Subcomisiones DESCA, Armonización, Educación, Migración, Grupos Vulnerables, así como Derechos Civiles y Políticos de la CPGMDH abrieron, en febrero de 2005, una convocatoria pública. Esta permitió seleccionar a las organizaciones que se integrarían al Comité en abril de 2005 para iniciar actividades desde mayo de ese mismo año.

Mandato

Según el Programa el mandato del Comité abarca los siguientes puntos²⁶⁴:

- 1. Monitoreo y Evaluación: revisión amplia y constante del cumplimiento a través de criterios e indicadores que se definan para tal efecto. Para llevar a cabo esta tarea, se solicitará a la Secretaría Técnica de la CPGMDH informes periódicos de las dependencias públicas sobre los avances en la implementación del Programa;*
- 2. 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;*
- 3. Asesoría y capacitación a las dependencias públicas para traducir en su mandato los contenidos del Programa y en la elaboración de los programas anuales que les correspondan;*
- 4. Promover la participación y coordinación de las entidades federativas y gobiernos locales mediante convenios;*
- 5. Dar seguimiento a la participación y coordinación de los Poderes Legislativo y Judicial;*

²⁶³ El proceso fue definido por la sociedad civil y coordinado por las OSC del Comité de Enlace. Ver nota al pie núm. 18.

²⁶⁴ Programa Nacional de Derechos Humanos, México, 2004, Pág. 323.

6. Promover la participación social mediante procesos de información, comunicación, construcción de capacidades y diversos mecanismos de consulta y diálogo con las organizaciones de la sociedad civil;

7. Difundir el Programa;

8. Elaborar informes públicos anuales de actividades del Comité y de los avances del Programa.

III.ii. Funcionamiento

Conforme al Programa, el Comité tiene, dentro de su agenda, “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”²⁶⁵.

Cabe resaltar los siguientes elementos del marco jurídico del Comité:

- El Comité opera en pleno y se reúne en grupos de trabajo cuando lo requiere la actividad que lleva a cabo;
- Las decisiones se toman por consenso y por votación sólo en cuestiones de carácter operativo;
- El Comité tiene una coordinación bipartita (sociedad civil y gobierno);
- Las actas de las sesiones y los acuerdos son públicos;
- La evaluación del Programa se realiza con especial atención a los avances para eliminar los obstáculos estructurales que impiden el cumplimiento de los derechos humanos en México.

III.iii. Informe de Actividades

A partir de su instalación, el 2 de diciembre de 2005 y hasta el 30 de agosto de 2006, el Comité ha llevado a cabo seis sesiones ordinarias y una extraordinaria. Las actividades del Comité se pueden dividir claramente en dos fases. La primera permitió el desarrollo de sus documentos básicos de operación²⁶⁶ y la segunda, iniciada a partir de junio de 2006, se centró en la elaboración de este Primer Informe, de acuerdo con lo establecido en su programa de trabajo, el cual se muestra enseguida.

²⁶⁵ Programa Nacional de Derechos Humanos, México, 2004, Pág. 322.

²⁶⁶ Ver anexo 1 de este informe.

Comité Coordinador de Seguimiento y Evaluación del PNDH
Primer Informe de Evaluación del Programa Nacional de Derechos Humanos

ACTIVIDADES	Referencia*	Abr.	May	Jun	Jul	Ago	Sept	Oct	Nov	Dic
1. Seguimiento										
1.1 Revisar planes de trabajo e informes de la APF	V.3.2.1									
1.2 Determinar metodología y periodicidad de las acciones de monitoreo	V.3.2.1									
1.3 Revisión de las actividades que actualmente lleva a cabo SEGOB	Acuerdo 06/04									
2. Evaluación										
2.1 Revisión del contenido del PNDH	V.3.3									
Alcance de las líneas de acción por dependencia										
Pertinencia y suficiencia de las líneas estratégicas del PNDH										
2.2 Talleres, seminarios y consultas a expertos sobre indicadores	V.3.2									
3. Elaboración de Informe Anual										
3.1 Sobre las actividades del CCSE	V.3.1									
3.2 Sobre el desarrollo del PNDH	V.3.1									
3.3 Difusión y cabildeo del informe con presidente electo y legislativo										
4. Otras actividades										
4.1 Asesoría y Capacitación	V.3.4									
4.2 Participación y Coordinación de las Entidades Federativas	V.3.5									
4.3 Participación y Coordinación con los Poderes Legislativo y Judicial	V.3.6									
4.4 Difusión del PNDH	V.3.7									
4.5 Incorporación amplia de sociedad civil										
Coordinación con Subcomisiones	VI.2.2									
Establecimiento de contactos y puntos focales	VI.2.1									

* Ver capitulado del documento de Metodología del CCSE.

Actividades críticas: 
Actividades no críticas: 

Considerando los resultados obtenidos en el Seminario de Fortalecimiento del dialogo entre las OSC y el Gobierno (16 y 17 de agosto de 2005)²⁶⁷, que permitió recabar opiniones para desarrollar el mandato del Comité y generar recomendaciones para su operación, se desarrollaron los Lineamientos de Operación del Comité Coordinador de Seguimiento y Evaluación del Programa, que fueron aprobados por el pleno del Comité el 28 de febrero del 2006 y ratificados el 3 de marzo en sesión del pleno de la CPGMDH.

Estos lineamientos establecen su objeto, mandato y atribuciones, que se derivan directamente del Programa; precisan la integración y permanencia de sus miembros; establecen reglas de operación y los principios generales de la evaluación.

Adicionalmente, con objeto de disponer de un marco general para el cumplimiento de su mandato, se diseñó el documento de metodología para el Comité, que fue aprobado por el pleno el 20 de abril.

La metodología general desarrolla los siguientes elementos:

- Conceptos e Instrumentos de Seguimiento y Evaluación.
- Informe de Actividades del Comité y avances del Programa.
- Indicadores.
- Asesoría y Capacitación.
- Participación y Coordinación de entidades federativas y con los Poderes Legislativo y Judicial.
- Difusión del Programa.
- Participación de la Sociedad Civil.

²⁶⁷ Organizado por la SEGOB, con el apoyo del Gobierno de Suiza y de la Organización Geneva for Human Rights, y con la participación de la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

La labor fundamental del Comité en este periodo consistió precisamente en elaborar este Primer Informe de Evaluación del Programa, el cual se derivó del trabajo de cinco grupos que abordaron cada uno de los objetivos generales del Programa, un grupo estratégico y un grupo redactor²⁶⁸.

En el período considerado en el presente informe, se generaron indicadores operativos²⁶⁹ para dar seguimiento a las líneas de acción de las dependencias. Derivado de las restricciones de tiempo por la fecha de la publicación del Programa y el retraso en la instalación del Comité, se limitó el desarrollo e implementación de indicadores de impacto.

III.iv. Fortalezas y Debilidades

Como se ha reiterado, la creación de un mecanismo de seguimiento y evaluación para el Programa, en sí misma, un avance de gran relevancia para asegurar la política de Estado en materia de derechos humanos en nuestro país.

En este contexto, se identifican importantes fortalezas para el Comité:

- Para crear una política de Estado es indispensable que estén todos los actores presentes: los tres Poderes de la Unión, entidades federativas y sociedad civil.
- Especialmente la participación de la sociedad civil en el Comité es una experiencia única en México en términos de institucionalización de la participación.
- El Comité ha tomado todas las decisiones por consenso.

Sin embargo, también se presentan ciertas dificultades que deberán atenderse en el corto plazo:

- La composición interinstitucional diversa del Comité no debe verse como una invasión en las esferas de competencia de los poderes y órdenes de gobierno, sino como una oportunidad de colaboración.
- Conforme se vaya fortaleciendo el Comité, sus miembros deberán contemplar tiempo y recursos para las actividades que se requieran.
- La Secretaría Técnica debe asegurar la disponibilidad de recursos para el adecuado desarrollo de las actividades.

III.v. Recomendaciones

<u>Recomendación General</u>

²⁶⁸ La metodología para la elaboración del informe está disponible en el anexo digital 2 de este informe.

²⁶⁹ Sin embargo, la metodología propuesta por el INEGI no pudo implementarse en todas ellas de manera uniforme, por lo que los resultados obtenidos aún deben ser mejorados.

La CPGMDH y el Comité constituyen instancias inéditas de seguimiento y evaluación de derechos humanos. Es precisamente a través de sus estudios y recomendaciones que puede asegurarse la continuidad de la política de Estado en la materia, ya que constituyen una estructura que incorpora a todos los poderes y órdenes de gobierno, con la participación de la sociedad civil. En este contexto, la recomendación general consiste en preservar y fortalecer estas instancias.

Recomendaciones Específicas

De acuerdo a su mandato, el Comité tiene como tarea central el seguimiento y evaluación del Programa. La metodología general desarrollada (ver anexo digital 2 de este informe) identifica que, en última instancia, la evaluación del Programa debe permitir:

- * Medir el cumplimiento de los objetivos del Programa;
- * Analizar el impacto del Programa sobre el goce y ejercicio de los derechos humanos de las personas;
- * Emitir recomendaciones sobre la ejecución de las acciones del Programa.

1. Consolidar el seguimiento y evaluación del Programa por parte del Comité, para ello se requiere:

- * Establecer un proceso de revisión periódica anual de las acciones que las dependencias directamente involucradas en el desarrollo de las líneas de acción establecidas en el Programa llevan a cabo, con la finalidad de hacer las correcciones a que hubiere lugar, a fin de generar una dinámica que permita el cumplimiento de metas con un enfoque correctivo y progresivo.
- * Crear las condiciones necesarias en cada una de las dependencias, para atender debidamente esta revisión periódica anual, así como hacer las correcciones y blindajes a que hubiera lugar.
- * Establecer metodologías y sistemas de información para lograr que el seguimiento y la evaluación del Programa se basen en indicadores sustantivos.
- * Desarrollar, con el apoyo de expertos, un sistema de indicadores de impacto, basados en información estadística representativa, confiable y continua.

Para consolidar la estructura del Comité se recomienda:

2. Propiciar la más amplia participación de organizaciones de la sociedad civil de todo el país:

- * Coordinar esfuerzos para lograr una sola agenda estratégica de implementación.
- * Mantener mecanismos para facilitar que las organizaciones de la sociedad civil participen en el diseño, implementación y evaluación del Programa.
- * Llevar a cabo encuentros regionales y nacionales de las organizaciones de la sociedad civil, con la finalidad de favorecer la asunción de acciones por grupos de trabajo, temáticos o regionales.

- * Fomentar y en su caso fortalecer los grupos de monitoreo de derechos humanos en cada región.
 - * Asegurar una estrecha vinculación con el quehacer de las Subcomisiones y grupos de trabajo de la CPGMDH.
 - * Preservar la autonomía en el mecanismo de definición de los integrantes del Comité que provienen de la sociedad civil.
3. Consolidar la presencia de las instituciones públicas:
- * Revisar la incorporación de las instituciones con base en su incidencia y vínculo respecto al Programa y en la política nacional en materia de derechos humanos.
 - * Asegurar que los representantes institucionales cuenten con los medios y tiempos necesarios, de tal manera que estén en plenas condiciones para desarrollar eficazmente las tareas correspondientes.
 - * Reforzar la vinculación con los Poderes Legislativo y Judicial.
4. Acciones concretas que puede realizar el Comité:
- * Revisar el Manual para Introducir la Perspectiva de Derechos Humanos en las Políticas Públicas y generar recomendaciones para su perfeccionamiento.
 - * Revisar periódicamente los contenidos y reactivos de las capacitaciones en derechos humanos de los servidores públicos para adecuarlas al desarrollo que tenga el tema a nivel nacional e internacional.

IV. El Imperativo de la Continuidad

El proceso que llevó a la consecución del Programa implica un avance importante en materia de derechos humanos.²⁷⁰ Por ello deben establecerse los mecanismos que permitan que dicho proceso se consolide y conlleve a una política de Estado en materia de derechos humanos que se refleje en la justiciabilidad y exigibilidad de los derechos, así como en la calidad de vida de todas las y los mexicanos. Para ello es indispensable plantear la continuidad del Programa, a partir de lo siguiente:

IV.i. Previsiones de Continuidad Hechas por el Programa

El Programa estableció acciones estratégicas tales como las reformas constitucionales y legales en materia de derechos humanos y administración y procuración de justicia, el Manual para Introducir la Perspectiva de Derechos Humanos en la Elaboración de Políticas Públicas, el Convenio Marco de Colaboración con las Entidades Federativas, el Decreto de Creación de Áreas de Derechos Humanos en la APF, la Certificación de Servidores Públicos en Derechos Humanos, la Declaración Universitaria para Fomentar una Cultura de Derechos Humanos, etc.

Estas acciones requieren de un seguimiento puntual. Por ello es indispensable que sean retomadas en un próximo Programa. Además, su éxito depende en gran medida de la suma de diversos actores tanto del Estado como de la sociedad civil. El Programa deberá buscar los mecanismos para conseguirlo.

IV.ii. Participación de la Sociedad Civil

A partir del Programa, la creación del mecanismo de seguimiento y evaluación con la inclusión de la sociedad civil en el Comité sienta las bases para consolidar un instrumento democrático de planeación, seguimiento y evaluación de la política pública en el tema.

La creación del Comité significa la participación directa de la sociedad civil en el seguimiento, evaluación y formulación de propuestas de mejora al Programa, así como en su ejecución, lo cual constituye un pilar indispensable para construir la política del Estado mexicano en materia de derechos humanos.

Dicha participación se reconoce en el artículo 26 constitucional que estipula que el Ejecutivo establecerá los procedimientos de participación y consulta popular a fin de incorporar en el plan y programa de desarrollo, las aspiraciones y demandas de los diversos sectores sociales. Esta participación social se enmarca además en los compromisos internacionales signados por nuestro país.

²⁷⁰ Ver Informe Anual del 2004 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Disponible en: <http://www.cidh.org/annualrep/2004sp/indice.htm>.

Las organizaciones de la sociedad civil que forman parte del Comité, tienen el compromiso de mantener una conformación plural y un desempeño transparente. Por ello, cada año se renovará un tercio de los integrantes del grupo mediante una convocatoria nacional abierta, con criterios de selección públicos, que atiendan la diversa composición sectorial y geográfica, siendo ésta definida por la misma sociedad civil, como lo establece el Programa.

Es indispensable fortalecer el trabajo de las Subcomisiones y Grupos de Trabajo de la CPGMDH.

IV.iii. Previsiones Jurídicas para la Adopción de Políticas Públicas en Materia de Derechos Humanos

La Constitución mexicana establece en el artículo 26 que los fines del proyecto nacional contenidos en ella determinarán los objetivos de la planeación. Algunos de estos fines refieren la igualdad de derechos, la atención de las necesidades básicas de la población, la mejoría en la calidad de vida y el respeto de las garantías individuales.²⁷¹

Al mismo tiempo, el establecimiento de políticas públicas que hagan efectivos los derechos humanos es una de las medidas que los Estados deben adoptar como parte de sus obligaciones internacionales en la materia.²⁷² Específicamente el compromiso de crear un Programa de Derechos Humanos fue adquirido en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, celebrada en Viena en 1993.²⁷³

Tomando en cuenta que el Programa Nacional de Derechos Humanos atiende a las obligaciones nacionales e internacionales mencionadas anteriormente, y que tiene como fin establecer las bases de una política de Estado en la materia²⁷⁴, su continuidad es indiscutible. De lo contrario se estarían incumpliendo los compromisos que el Estado ha asumido y se desconocería el principio de progresividad y no regresión plasmado en diversos instrumentos de los que México es parte:

²⁷¹ "La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral y sustentable del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para ello, estará basada en los siguientes principios: (...)

III.- La igualdad de derechos, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos, de la calidad de la vida, para lograr una sociedad más igualitaria, garantizando un ambiente adecuado para el desarrollo de la población;

IV.- El respeto irrestricto de las garantías individuales, y de las libertades y derechos sociales y políticos; (...)"

²⁷² Ver por ejemplo el artículo 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el 2.2. del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el 1.2 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador". Todos estos instrumentos han sido firmados y ratificados por México.

²⁷³ Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Viena, 14 a 25 de junio de 1993. Declaración y Programa de Acción de Viena, párrafo 71.

²⁷⁴ Programa Nacional de Derechos Humanos, México, 2004, Pág. 37.

“(...) el "principio de no regresión" (...) significa que los Estados partes no deben adoptar medidas regresivas (mediante leyes o políticas) que pongan en peligro los logros alcanzados.”²⁷⁵

Como ya se ha dicho, el Programa representó un avance, al no darle continuidad el Estado estaría tomando una medida regresiva y violatoria de los derechos humanos.

Según lo establecido anteriormente, el Comité ofrece las recomendaciones contenidas en el presente informe como un punto de partida para el fortalecimiento del Programa Nacional de Derechos Humanos.

²⁷⁵ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, documento de antecedentes presentado en el 25º periodo de sesiones por Hamish Jenkins, *Gestión Económica Mundial y Autonomía Normativa Nacional en la Realización de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (E/C.12/2001/6), 12 de marzo de 2001.

Anexo 1: Marco Jurídico del Comité

a) Decreto mediante el cual se aprueba el PNDH, publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha del 5 de agosto de 2005

Viernes 5 de agosto de 2005

DIARIO OFICIAL

(Segunda Sección)

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.

b) Lineamientos de Operación del Comité Coordinador de Seguimiento y Evaluación del Programa Nacional de Derechos Humanos (CCSE)

FUNDAMENTO JURÍDICO

Con fundamento en los artículos tercero, cuarto, séptimo y octavo del Acuerdo por el que se crea con carácter permanente la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos y por acuerdo del Pleno alcanzado el 2 de diciembre de 2005, la Comisión instaló el Comité Coordinador de Seguimiento y Evaluación del Programa Nacional de Derechos Humanos, y

CONSIDERANDO

Que conforme a los principios de nuestra Constitución y los tratados internacionales ratificados por México en la materia, el poder público se ha encomendado la trascendental tarea de promover, proteger, defender y garantizar de forma efectiva los derechos humanos;

Que en cumplimiento de los compromisos que toca a México atender, derivados de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, realizada en 1993 en Viena y de su Plan de Acción, se han establecido mecanismos que buscan trascender las coyunturas;

Que el Estado mexicano suscribió compromisos con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos para el fortalecimiento de las capacidades del Estado en esta materia;

Que con base en dichos compromisos, la oficina del Alto Comisionado de la Organización de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México elaboró el Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México;

Que conforme ha dicho diagnóstico el Estado mexicano elaboró el Programa Nacional de Derechos Humanos, con el objeto de sentar las bases de una política de Estado en la materia;

Que dicho Programa fue elaborado en el marco de la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos, creada con carácter permanente, a fin de fortalecer la promoción y defensa de estos derechos;

Que uno de los objetivos generales del Programa Nacional de Derechos Humanos (PNDH) es promover la participación corresponsable de la sociedad para el logro de ese fin;

Que el Programa antes referido creó el Comité Coordinador de Seguimiento y Evaluación para hacerse cargo del seguimiento, evaluación y difusión del mismo. De acuerdo a su mandato, al Comité le corresponde “Definir su agenda y lineamientos de trabajo (...)”²⁷⁶, por lo que en la sesión ordinaria celebrada el 28 de febrero de 2006, aprobó los siguientes lineamientos. Los mismos fueron ratificados posteriormente, el 3 de marzo del mismo año, en sesión del pleno de la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos.

CAPÍTULO I. OBJETO, MANDATO Y ATRIBUCIONES

DEL OBJETO DEL COMITÉ

ARTÍCULO PRIMERO.- Se establecen los presentes Lineamientos con el fin de reglamentar el funcionamiento del Comité, quedando a su cargo la aplicación e interpretación de los mismos.

²⁷⁶ Programa Nacional de Derechos Humanos, México, 2004, Pág. 324

El Comité Coordinador de Seguimiento y Evaluación es la instancia permanente, plural y representativa, que tiene como objeto coordinar el seguimiento, evaluación y difusión del Programa Nacional de Derechos Humanos.

ARTÍCULO SEGUNDO.- Para ello, se entenderá por:

1. Diagnóstico, al Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México, elaborado por la Oficina de Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, presentado en diciembre de 2003.
2. Programa o PNDH, al Programa Nacional de Derechos Humanos.
3. Comisión, a la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos.
4. Subcomisiones las instancias de trabajo coordinado y conjunto que integran la Comisión.
5. Comité, al Comité Coordinador del Seguimiento y Evaluación del Programa Nacional de Derechos Humanos.
6. Dependencias Públicas, a las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

DEL MANDATO DEL COMITÉ

ARTÍCULO TERCERO.- De acuerdo con el Programa, el mandato del Comité consiste en:

1. Monitoreo y Evaluación: revisión amplia y constante del cumplimiento a través de 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.
2. Proponer al Pleno de la Comisión 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.
3. Asesoría y capacitación a las dependencias públicas para traducir en su mandato los contenidos del Programa y en la elaboración de los programas anuales que les correspondan.
4. Promover la participación y coordinación de las entidades federativas y gobiernos locales mediante convenios.
5. Dar seguimiento a la participación y coordinación de los Poderes Legislativo y Judicial.
6. Promover la participación social mediante procesos de información, comunicación, construcción de capacidades y diversos mecanismos de consulta y diálogo con las organizaciones de la sociedad civil.
7. Difundir el Programa.
8. Elaborar informes públicos anuales de actividades del Comité y de los avances del Programa.
9. Crear instrumentos que permitan la evaluación del Programa.
10. Definir su agenda y lineamientos de trabajo, así como crear las instancias para desahogar su agenda.

DE LAS ATRIBUCIONES DEL COMITÉ

ARTÍCULO CUARTO.- El Comité tendrá las siguientes atribuciones:

1. Monitorear el desarrollo del Programa, mediante el seguimiento de las acciones llevadas a cabo por las dependencias públicas;
2. Elaborar análisis de la gestión gubernamental y del propio proceso de seguimiento y evaluación;
3. Elaborar propuestas en el marco del Programa principalmente, en lo que se refiere a la mejora de políticas públicas en materia de Derechos Humanos, así como en lo referente a la promoción del PNDH;
4. Proponer y realizar acciones de asesoría, capacitación y difusión en derechos humanos;
5. Promover la coordinación y participación de las entidades federativas y gobiernos locales en el cumplimiento de las obligaciones del Estado en la materia;
6. Desarrollar y mantener mecanismos de consulta y diálogo con la sociedad civil;
7. Desarrollar acciones de fortalecimiento de capacidades de la sociedad civil;
8. Crear mecanismos de trabajo entre las subcomisiones y los grupos de trabajo de la Comisión y el Comité;
9. Crear grupos de trabajo al interior del Comité, para realizar tareas específicas relacionadas con el diseño, evaluación, mejora, y/o actualización de las políticas públicas que contribuyan al fortalecimiento del Programa;
10. Solicitar el apoyo técnico de expertos, institutos especializados y/o instituciones académicas de educación superior con el fin de cumplir con los objetivos trazados;
11. Elaborar su programa anual de acción, así como la estimación de recursos requeridos;
12. Solicitar a través del Secretario Técnico de la Comisión, los informes, documentos y demás materiales que el Comité requiera de las dependencias públicas. Y a través de los cauces institucionales a los otros poderes y esferas de gobierno.

CAPÍTULO II. INTEGRACIÓN Y PERMANENCIA DEL COMITÉ

DE LOS MIEMBROS DEL COMITÉ

ARTÍCULO QUINTO.- El Comité estará integrado por veinte miembros, conforme a la siguiente composición:

1. Representantes de siete dependencias públicas con mayor incidencia y vínculo respecto al Programa;
2. Representantes de seis organizaciones de la sociedad civil, las cuales definen su representatividad considerando presencia regional; de los temas fundamentales; conocimiento y capacidad para responder al mandato del Comité;
3. Un representante de una institución académica;
4. Un representante de la CNDH y un representante de la Federación de OPDH;
5. Un representante de un gobierno local;
6. Un representante del Poder Judicial;
7. Dos representantes del Poder Legislativo (uno por cada cámara; de preferencia los presidentes de las comisiones de derechos humanos).

El Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos es invitado como observador permanente del Comité.

DE LAS DEPENDENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

ARTÍCULO SEXTO.- Cada dos años el Comité analizará la pertinencia de sugerir la rotación de las Dependencias Públicas e invitará a aquellas que considere deben formar parte del mismo, con base en su incidencia y vínculo respecto al Programa y en la política nacional en materia de derechos humanos, considerando los resultados sectoriales consignados en los informes semestrales del propio Comité.

En el ejercicio de sus funciones dentro del Comité, estos Representantes deberán contar con los medios y tiempos necesarios, de tal manera que estén en plenas condiciones para desarrollar eficazmente las tareas correspondientes.

DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

ARTÍCULO SEPTIMO.- Los representantes de las organizaciones de la sociedad civil permanecerán por un período de tres años y se rotarán por pares en forma escalonada, cada año, con el fin de aprovechar al máximo la experiencia adquirida y garantizar la continuidad y seguimiento al trabajo realizado por las mismas.

La elección de los representantes de la sociedad civil dentro del Comité estará a cargo de la propia sociedad civil, a través de las organizaciones integrantes de las subcomisiones y del Comité, quienes emitirán una convocatoria nacional abierta durante el mes de agosto de cada año, y cuyos criterios de selección serán públicos, atendiendo a la diversa composición sectorial y geográfica.

La convocatoria se presentará previamente al pleno del Comité para recibir sus comentarios y deberá tener como mínimo los siguientes datos:

1. Objeto: selección de 2 organizaciones de la sociedad civil, para integrar el Comité;
2. Explicación de la duración en el encargo;
3. Período de postulación de candidaturas;
4. Requisitos;
5. Integrantes e instancia encargada de hacer la selección;
6. Mecanismo de selección incluyente, transparente y democrático, señalando período de revisión de postulaciones, y
7. Fecha de emisión de resultados.

La convocatoria y los resultados de la misma serán publicados por la Secretaría Técnica.

DE LA INSTITUCIÓN ACADÉMICA

ARTÍCULO OCTAVO.- ELECCIÓN DE INSTITUCIÓN ACADÉMICA

ARTÍCULO OCTAVO. La institución académica será seleccionada mediante un proceso abierto, plural y transparente, mismo que coordinará la Unidad para la Defensa y Promoción de los Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación.

Los criterios que la Unidad deberá tomar en cuenta para seleccionar a la institución académica, conforme a los cuales deberá fundar y motivar su decisión, serán:

- a) Experiencia en materia de derechos humanos (académicos y académicas con los que cuenta, currícula en la materia, seminarios, publicaciones, entre otros.
- b) Respaldo institucional e infraestructura que asegure el seguimiento al trabajo que se realiza en el Comité.
- c) Vinculación con organismos internacionales así como con dependencias gubernamentales relacionadas con el tema.

- d) Seguimiento al Acuerdo de Cooperación Técnica celebrado entre el Gobierno mexicano y la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- e) Seguimiento al trabajo que realiza la Comisión de Política Gubernamental en materia de Derechos Humanos.
- f) Conocimiento y seguimiento al trabajo relacionado con el Programa Nacional de Derechos Humanos.
- g) Los demás que el Pleno de la Comisión de Política Gubernamental en materia de Derechos Humanos, el Comité de Evaluación y Seguimiento o la Unidad para la Defensa y Promoción de los Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, consideren pertinentes

La convocatoria y los resultados de la misma deberán ser publicados por la Secretaría Técnica.

La duración de la institución académica que forme parte del Comité de Evaluación y Seguimiento será de tres años.

DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS DE DERECHOS HUMANOS

ARTÍCULO NOVENO.- El representante de la Federación de Organismos Públicos de Derechos Humanos será su presidente, éste rotará de conformidad con los criterios establecidos por la propia Federación. Le corresponde a la Secretaría Técnica invitar al presidente cuando éste asuma funciones.

DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

ARTÍCULO DECIMO.- El representante de los gobiernos locales se definirá cada dos años, mediante invitación al Comité de Seguimiento del Convenio Marco de Coordinación en materia de derechos humanos de las entidades federativas.

DE LA COORDINACIÓN DEL COMITÉ

ARTÍCULO DECIMO PRIMERO.- Se integrará una Coordinación del Comité conformada por dos de sus miembros, uno de las dependencias públicas y otro de las organizaciones de la sociedad civil. Los coordinadores serán rotados o ratificados semestralmente. A petición de algún otro miembro, el pleno del Comité podrá considerar su designación como coordinador.

DE LA SECRETARÍA TÉCNICA

ARTÍCULO DECIMO SEGUNDO.- La Secretaría Técnica del Comité será la Secretaría Técnica de la Comisión.

DE LAS ATRIBUCIONES DE LA COORDINACIÓN

ARTÍCULO DECIMO TERCERO.- Corresponde a la Coordinación del Comité:

1. Coordinar y conducir las relaciones y actividades del Comité;
2. Conducir las sesiones del Comité y dirigir sus debates;
3. Emitir la convocatoria y orden del día de las sesiones del Comité o, en su caso, acordar que sea el Secretario Técnico quien las emita;
4. Proponer al pleno del Comité la creación de grupos de trabajo;

5. Someter al pleno del Comité el programa anual de trabajo y los procedimientos de evaluación de las acciones propuestas, así como la estimación de los recursos requeridos, y
6. Las demás que le encomiende el pleno del Comité.

DE LAS ATRIBUCIONES DE LA SECRETARÍA TÉCNICA

ARTÍCULO DECIMO CUARTO.- Corresponde a la Secretaría Técnica:

1. Emitir las convocatorias a las sesiones del Comité, previo acuerdo de la Coordinación del Comité;
2. Hacer llegar oportunamente a los integrantes del Comité las convocatorias a las sesiones de la misma, junto con el orden del día y la documentación correspondiente;
3. Proporcionar el apoyo administrativo que se requiera para la celebración de las sesiones y trabajos del Comité, la Coordinación y los grupos de trabajo que en su caso se creen;
4. Informar a la Coordinación del Comité sobre el cumplimiento y seguimiento de los acuerdos adoptados en las sesiones;
5. Turnar los asuntos que les hayan sido asignados a los grupos de trabajo y darles el seguimiento correspondiente;
6. Dar seguimiento a los acuerdos tomados en las sesiones del Comité y a las tareas que desarrollen los grupos de trabajo;
7. Presentar a consideración de la Coordinación del Comité el anteproyecto del programa anual de trabajo y de las acciones específicas relacionadas con éste, así como el anteproyecto de los procedimientos de evaluación de las acciones propuestas;
8. Registrar los acuerdos del Comité y expedir copias de los documentos de los archivos relativos a la misma, cuando así lo soliciten sus miembros;
9. Dar cuenta a la Coordinación del Comité de la correspondencia recibida y acordar su despacho, y
10. Las demás que le encomiende el Comité o la Coordinación del mismo.

DE LOS DEBERES DE LOS INTEGRANTES DEL COMITÉ

ARTÍCULO DECIMO QUINTO.- Corresponde a los integrantes del Comité:

1. Asistir a las sesiones del Comité e intervenir en los debates de la misma;
2. Emitir su voto respecto de los asuntos tratados en las sesiones del Comité;
3. Proponer al Coordinador del Comité asuntos específicos que deban tratarse en las sesiones del mismo;
4. Proponer la creación de grupos de trabajo;
5. Colaborar propositiva y proactivamente en todas las tareas propias del Comité; y
6. Observar las disposiciones de los presentes Lineamientos y cumplir con los acuerdos que se tomen en las sesiones del Comité.

CAPÍTULO III. OPERACIÓN

ARTÍCULO DÉCIMO SEXTO.- El Comité se reunirá cuando menos seis veces al año, de acuerdo con el calendario que será aprobado en la primera sesión ordinaria de su ejercicio, pudiendo

celebrar las reuniones extraordinarias que se requieran, previa convocatoria de la Secretaría Técnica.

Para la celebración de las reuniones, la convocatoria deberá ser firmada por la Coordinación o la Secretaría Técnica y acompañarse del orden del día, así como de la documentación relativa a los asuntos a tratar, la cual deberá enviarse con una anticipación de no menos de cinco días hábiles en el caso de reuniones ordinarias y de veinticuatro horas cuando se trate de reuniones extraordinarias.

Los debates se ajustarán y limitarán a los asuntos previstos en el orden del día. El Comité podrá considerar analizar y/o discutir cualquier asunto no especificado en la convocatoria, cuando así lo consideren por consenso los miembros presentes, siempre y cuando la propuesta se haga al inicio de la sesión.

DE LAS ACTAS DE LAS SESIONES

ARTÍCULO DÉCIMO SEPTIMO.-El acta de cada sesión será pública y deberá ser firmada por la Coordinación del Comité previa aprobación del Pleno del Comité, y por el Secretario Técnico, haciéndose constar en ella la lista de asistencia, el orden del día y los acuerdos tomados.

DEL QUÓRUM DE LAS SESIONES

ARTÍCULO DÉCIMO OCTAVO.- Para la validez de las reuniones del Comité se requerirá de la asistencia de por lo menos la mitad más uno de sus miembros.

Los integrantes del Comité podrán cubrir sus inasistencias con la participación de un o una suplente, previamente anunciado. En caso de repetidas ausencias de algún miembro del Comité, la Secretaría Técnica solicitará información con el fin de proponer soluciones para normalizar la operación del Comité.

DE LA TOMA DE DECISIONES

ARTÍCULO DÉCIMO NOVENO.- Para la toma de decisiones se privilegiará el consenso como un proceso, en general, pero particularmente cuando se trate de modificaciones al Programa o a estos Lineamiento, y la aprobación de informes.

En cuestiones de carácter operativo podrá tomarse decisión a través de votación, por mayoría relativa.

DE LA DIFUSIÓN DE LOS ACUERDOS

VIGESIMO.-Los acuerdos de las sesiones del Comité, así como el respectivo seguimiento y avances, serán publicados en la página de Internet de derechos humanos del Gobierno Federal y cuando así lo estime pertinente el pleno del Comité, se publicarán dichos acuerdos en tres diarios de publicación nacional.

DE LOS GASTOS DEL COMITÉ

ARTÍCULO VIGESIMO PRIMERO.- Correrán a cargo del Gobierno Federal todos los gastos en que se incurra para la realización de las atribuciones del Comité, de conformidad con lo establecido en la Fracción VI, del apartado 7.3 Mecanismos de Seguimiento y Evaluación, del Programa.

CAPITULO IV. DE LA EVALUACIÓN

ARTÍCULO VIGESIMO SEGUNDO.- Para llevar a cabo la evaluación del PNDH el Comité deberá elaborar una metodología que incluya un sistema de indicadores. Los insumos para dicha evaluación incluirán entre otros:

1. Los análisis que realice el Comité;
2. Los informes elaborados por las organizaciones de la sociedad civil;
3. Los informes elaborados por las dependencias públicas, y
4. Todos aquellos que permitan al Comité realizar análisis cualitativos y cuantitativos.

DE LAS CONSIDERACIONES PARA LA EVALUACIÓN

ARTÍCULO VIGESIMO TERCERO.- En el ejercicio de la evaluación, se pondrá especial atención al desarrollo progresivo de condiciones que vayan identificando y eliminando los obstáculos que impiden el oportuno cumplimiento de los objetivos del Programa.

Asimismo, la evaluación se hará sobre la forma en que se va difundiendo y asumiendo el Programa, a través de las acciones gubernamentales y de las organizaciones de la sociedad civil.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- Los presentes lineamientos entrarán en vigor al día siguiente de su ratificación por el Pleno de la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos.

SEGUNDO.- Con objeto de lograr la rotación escalonada de las organizaciones de la sociedad civil, prevista en el ARTÍCULO SÉPTIMO las seis organizaciones que conforman la primera representación en el Comité tendrán una permanencia diferenciada de la siguiente manera:

- a) Dos organizaciones permanecerán en el Comité un año, siendo sustituidas en enero de 2007.
- b) Dos organizaciones permanecerán en el Comité dos años, siendo sustituidas en enero de 2008.
- c) Dos organizaciones permanecerán en el Comité tres años, siendo sustituidas en enero de 2009.

Las organizaciones correspondientes a cada caso serán definidas por el grupo de los seis representantes; posteriormente, las organizaciones participantes estarán en el encargo conforme a lo previsto en el **ARTÍCULO SÉPTIMO**.

c) Minuta de la Sesión Plenaria de la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos de fecha 2 de diciembre de 2005 mediante la cual se instala el Comité Coordinador de Seguimiento y Evaluación del PNDH

1. Asistentes

Lic. Arturo Chávez Chávez, Subsecretario de Asuntos Jurídicos y de Derechos Humanos;

Dr. Ricardo J. Sepúlveda Iguiniz, Secretario Técnico;

Lic. Juan José Gómez Camacho, Director General de Derechos Humanos y Democracia, en representación del Secretario de Relaciones Exteriores;

Tte. Alejandro Pobrete Susunaga, en representación del Secretario de la Defensa Nacional;

CG DEM. Ramón Galindo, en representación del Secretario de Marina;

Lic. Claudia Angélica Monterrosas Salgado, Subdirectora de la Coordinación de Asesores, en representación del Secretario de Seguridad Pública;

Lic. Antonio Gago, Coordinador de Asesores en representación del Secretario de Educación Pública;

Lic. Karla Higareda, en Representación de la Secretaría de Desarrollo Social;

Lic. Ignacio Ibarra Espinosa, Director General de Asuntos Jurídicos, en representación del Secretario de Salud;

Lic. Rodrigo Pacheco Castillo, Director de Transparencia en representación del Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales;

Lic. Carlos Garduño Salinas, en representación del Procurador General de la República;

Lic. Isidoro Mostkoff Linares, Coordinador de Investigación y Seguimiento de Estudios sobre Transparencia, en representación del Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social;

Lic. Raúl O. García Molina, Subdirector General Jurídico, en representación del Director General del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado;

Mtro. Víctor Manuel Martínez Bullé Goyri, Director General del Centro Nacional de Derechos Humanos, en representación del Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos;

Lic. Martha Laura Carranza Aguayo, Directora General, en representación de la Presidenta del Instituto Nacional de las Mujeres;

Dra. Elia Avendaño Villafuerte, en representación de la Presidenta de la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas;

Lic. María Reyes Cordova, en representación del Secretario del Trabajo y Previsión Social;

Lic. Elfego Pérezaragón Escalante, en representación del Secretario de Economía.

2. Desahogo del Orden del Día

La Sesión Plenaria de la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos, se desarrollo de conformidad con el orden del día, contando con la participación de los miembros e invitados permanentes de la Comisión, los miembros del Comité Coordinador de Seguimiento y Evaluación y los miembros de las Distintas Subcomisiones.

El Lic. Arturo Chávez, Chavéz, Subsecretario Jurídico y de Derechos Humanos, en representación del Secretario de Gobernación, Presidente de la Comisión, dio la bienvenida a los asistentes y cedió la palabra al Dr. Ricardo Sepúlveda Iguíniz, Secretario Técnico, para el desarrollo del orden del día.

El Secretario Técnico, previa evaluación del quórum, dio lectura al orden del día y procedió al desahogo de la misma con la Instalación del Comité Coordinador de Evaluación y Seguimiento del Programa Nacional de Derechos Humanos, haciendo referencia al objeto, mandato e integración del Comité, siendo éstos los siguientes:

Objeto

- Coordinar el seguimiento y evaluación de los objetivos del Programa.

Mandato

- Monitoreo y evaluación del cumplimiento del Programa, para ello la Secretaría Técnica brindará la información que proporcionen las dependencias, de forma periódica;
- Proponer al Pleno los ajustes que consideren necesarios al Programa, y que de la revisión de los informes de las dependencias se desprendan;
- Asesoría y Capacitación a las Dependencias a fin de traducir en su mandato el espíritu del programa;
- Promover la participación de las entidades federativas y gobiernos locales;
- Dar seguimiento a la participación de los Poderes Legislativo y Judicial;
- Promover la participación social, mediante diversos procesos de dialogo con las Organizaciones de las Sociedad Civil;
- Difundir el Programa Nacional de Derechos Humanos;
- Elabora un informe semestral de los avances;
- Crear los mecanismos de evaluación;
- Entre otras...

Integración

- 7 dependencias de la Administración Pública Federal;
- 6 Organizaciones de la Sociedad Civil;
- 2 Representantes del Poder Legislativo, uno por cada cámara;
- 1 Representante del Poder Judicial;
- 1 Representante de la CNDH;
- 1 Representante de la Federación de Organismos Públicos de Derechos Humanos;
- 1 Representante de las Universidades;
- 1 Representante de las entidades federativas;
- 1 Representante de la Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los derechos humanos.

En el marco de la instalación del Comité se hizo referencia a “las medidas para el fortalecimiento de los trabajos del Comité”, dichas medidas se tratan de pautas que se proponen por parte de la

Comité Coordinador de Seguimiento y Evaluación del PNDH
Primer Informe de Evaluación del Programa Nacional de Derechos Humanos

Secretaría Técnica, éstas derivan de las inquietudes de las organizaciones civiles y de los miembros de la Comisión

1. La conveniencia de asegurar la estrecha vinculación del trabajo del Comité con el de las Subcomisiones, Comités y Grupos de Trabajo de la Comisión;
2. La necesidad asegurar un mecanismo transparente e incluyente de rotación de los miembros del Comité;
3. Garantizar la participación de las organizaciones de la sociedad civil en las distintas Subcomisiones

Finalmente dentro del primer punto del orden del día se cedió la palabra a la Lic. Laura Elisa Pérez Gómez, de INCIDE Social, A.C., quien a nombre de la academia y sociedad civil, se congratula por la instalación del Comité, destacando la importancia de la participación social en la consolidación de un Estado Democrático.

Con relación a la aprobación del Informe de Ejecución del Programa Nacional de Derechos Humanos, mencionó que queda pendiente la evaluación del mismo por parte del Comité.

Finalmente reiteró el compromiso de los miembros del Comité para cumplir debidamente con el mandato que le fue asignado.

El Secretario Técnico aclaró que el informe de ejecución no substituye al que el propio Comité debe elaborar, sino que es parte de las obligaciones del Poder Ejecutivo de rendir informe sobre los programas específicos.

Asimismo, hizo mención a la necesidad de que el Comité pueda iniciar con sus trabajos a la brevedad, a fin de cumplir con su mandato.

El segundo punto del orden del día corresponde a la creación de un Consejo Asesor de la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos.

La razón de crear el Consejo Asesor, obedece a la necesidad de consolidar los trabajos de la Comisión, de la política de estado en materia de derechos humanos y la necesidad de incluir a las organizaciones de la sociedad civil.

El Consejo Asesor, tiene como objeto ser una instancia de apoyo y asesoría, propuesta y consulta para la consolidación de los trabajos de la Comisión.

Sus actividades serían las siguientes:

- Resolver las consultas que le formule el pleno, las Subcomisiones, los comités técnicos, los grupos de trabajo y la Secretaría Técnica de la propia Comisión;
- Colaborar en el desahogo de los asuntos de la propia Comisión;
- Coadyuvar en la evaluación y seguimiento del programa nacional;
- Colaborar en la elaboración de análisis y estudios.

Con relación a este punto se hizo mención que corresponde a la Secretaría Técnica buscar los mecanismos de vinculación del Consejo con las Subcomisiones y la Comisión.

Asimismo, se mencionó que dicho Consejo estaría formado por personas con experiencia, reconocimiento y conocimiento técnicos en la materia.

Como tercer punto del orden el día se sometió a aprobación el Informe de ejecución del Programa Nacional de Derechos Humanos.

El cuarto punto del orden del día, lo constituyó el mensaje del Sr. Amerigo Incalcaterra, Representante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, quien hizo un balance sobre las relaciones de la Oficina que él representa y el Estado mexicano, reconociendo la voluntad del gobierno por la defensa y promoción de los derechos humanos, destacando el diagnóstico elaborado por su oficina respecto de la situación de los derechos humanos en nuestro país, lo que fue llevado al terreno práctico a través del Programa Nacional de Derechos Humanos.

Al no haber asuntos generales a tratar, se dio por concluida la sesión con el mensaje de despedida del Lic. Arturo Chávez Chávez, Subsecretario de Asuntos Jurídicos y de Derechos Humanos, quien reconoció el esfuerzo de todos y todas los participantes en la Comisión y reiteró el compromiso del gobierno de continuar con la promoción y defensa de los derechos humanos.

Acuerdos

1. Se instala el Comité Coordinador de Evaluación y Seguimiento.
2. Se aprueba la creación del Consejo Asesor por lo que se instruye a la Secretaría Técnica para que se aboque a la formulación del mismo.
3. Se da por aprobado el Informe de Ejecución del Programa Nacional.

Anexo 2: Índice Referenciado

	Página
A	
Abolición de la Pena de Muerte	
Acceso a la información (derecho)	
Administración de justicia	
Adultos mayores	
Alimentación (derecho)	
Ambientales (derechos)	
Asilo	
B	
C	
Capacitación (también sensibilización)	
Certificación de Servidores Públicos	
Civiles (derechos)	
CNDH	
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	
Continuidad	
CPGMDH	
Cultura (de derechos humanos)	
Culturales (derechos)	
D	
Debido proceso (derecho)	
Declaración Universitaria	
Defensores	
Dependencias (de la APF)	
Desaparición forzada	
Desplazamiento forzado	

Detención arbitraria	
Difusión (de derechos humanos)	
Discapacidad (personas con)	
Discriminación	
	Página
E	
Económicos (derechos)	
Edad mínima penal	
Educación (derecho)	
Educación en derechos humanos	
Ejecutivo (Poder)	
Ejecutivos locales	
Entidades Federativas	
Estado de Derecho	
F	
G	
Garantías procesales	
H	
Huelga (derecho)	
I	
Igualdad	
Indígenas	
Indicadores	
Infancia	
Información (acceso)	
Integridad personal (derecho)	
Interdependencia	
J	
Justicia (acceso a la)	
Judicial (Poder)	
K	
L	

Laborales (derechos humanos) Legalidad Libertad: Asociación Conciencia Expresión Pensamiento Personal Religiosa Reunión Sindical Tránsito Legislativo (Poder)		Prevención del Delito Progresividad (y no regresión)	
		Q	
M Manual para Introducir la Perspectiva de Derechos Humanos Medio ambiente adecuado (derecho a) Migrantes (derechos de los) Mujeres Municipios		R Reforma Constitucional (en derechos humanos) Refugiadas (derechos de las personas) Reparación Integral del Daño Riesgos (Prevención y manejo de)	
N No discriminación Niñas, niños y adolescentes Nivel de vida adecuado (derecho)		S Salud (derecho al nivel más alto de) Salud Mental (derecho) Seguridad (derecho) Seguridad jurídica (derecho) Seguridad social (derecho) Sentenciados Servicio Profesional de Carrera Servidores Públicos Sexuales y reproductivos (derechos) Sistema penitenciario Sociales (derechos) Sociedad Civil	
O Obligaciones (del Estado) Respetar Proteger Promover Garantizar Organismos Públicos de Derechos Humanos		T Tortura (trataos crueles, inhumanos y degradantes) Trabajo Forzado Infantil (derecho) Tráfico ilícito de Migrantes Transversalidad Trata de personas	
P Participación Petición (derecho) Política (de Estado) Políticos (derechos) Presupuesto de Egresos		U	
		V	
		Verdad, Justicia y Reparación	

Víctimas del Delito	
Vida (derecho)	
VIH/SIDA (personas con)	
Vivienda (derecho)	
W	
X	
Y	
Z	