

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY

ESCUELA DE GRADUADOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y
POLÍTICA PÚBLICA, CAMPUS CIUDAD DE MÉXICO

*El cumplimiento de los Tratados Internacionales sobre Derechos
Humanos en México
Análisis Ilustrativo*



Alma Georgina Sequeiros Pérez

**Proyecto de Investigación Aplicada
Maestría en Derecho Internacional
Asesor: Dr. Eliseo Rosales Avalos**

Diciembre de 2009

ÍNDICE

- Resumen
- Siglas y Abreviaturas
- I. Introducción
- II. Antecedentes
 - A) Contexto histórico
 - B) Situación actual
 - C) Marco teórico y conceptual para una política pública en derechos humanos.
 - D) Contexto jurídico
 - a. Fundamentos constitucionales
 - b. Ley de planeación
 - c. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012
- III. Mecanismos de evaluación del nivel de cumplimiento de los tratados internacionales.
 - a. Propuesta del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
 - b. Subcomisión de Evaluación y Seguimiento del Programa Nacional de derechos humanos 2008-2012.
 - c. Perspectiva de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- IV. Los Derechos Humanos en el Presupuesto de Egresos de la Federación.
 - 1.-Comisión Nacional de Derechos Humanos
 - 2.- Organismos Públicos de Protección y Defensa de los Derechos Humanos en las entidades federativas.
 - 3.- Administración Pública Federal
- V. Conclusiones

Resumen

En la vida diaria es común escuchar el término de derechos humanos así como tener conocimiento de situaciones en las que se violan derechos humanos. Igualmente resulta habitual la concepción de que en la medida que los derechos humanos provengan de un tratado internacional aprobado por el Presidente de la Republica y ratificado por el Senado, su respeto y protección están garantizados. Sin embargo, el respeto y protección de los derechos humanos va más allá.

Se requiere de mecanismos de protección así como de mecanismos de evaluación. Respecto a los mecanismos de protección se han establecido tres mecanismos básicos a decir, los sistemas jurídicos estatales, los sistemas jurídicos regionales y los sistemas jurídicos internacionales, lo cual denota un amplio progreso y perfeccionamiento en este aspecto.

A diferencia del campo de evaluación, como se expone en el presente estudio en efecto existen metodologías para evaluar la materialización de los derechos humanos, sin embargo son inacabadas, y aunado a la falta de información que existe al respecto, la evaluación del cumplimiento de los compromisos adquiridos en materia de derechos humanos a través de los tratados internacionales se convierte en un aspecto de los derechos humanos en el que queda mucho por desarrollar.

Siglas y Abreviaturas

APF	Administración Pública Federal
CPGMDH	Comisión política Gubernamental en materia de Derechos Humanos
CNDH	Comisión Nacional de Derechos Humanos
MEPU	Mecanismo de Examen Periódico Universal
OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
ONG	Organizaciones no gubernamentales
PND	Programa Nacional de Desarrollo
PNDH	Programa Nacional de Derechos Humanos
PNDUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
SEGOB	Secretaría de Gobernación
SESPNDH	Subcomisión de Evaluación y Seguimiento del Programa Nacional de Derechos Humanos
UPR	Universal Periodic Review

I. Introducción

Los derechos humanos son los derechos que tienen todas las personas en virtud de su humanidad común, a vivir una vida de libertad y dignidad. Otorgan a todas las personas la posibilidad de presentar reivindicaciones morales que limiten la conducta de los agentes individuales y colectivos y el diseño de los acuerdos sociales, y son universales, inalienables e indivisibles¹.

Actualmente los derechos humanos son el basamento sobre el cual se han construido los consensos mundiales. Sin lugar a dudas han encontrado un lugar como componente fundamental de las democracias modernas. De hecho se ha llegado a la conclusión de que las democracias miden su grado de desarrollo a partir del grado de respeto a los derechos humanos.

En este sentido los países se han sometido cada vez más al escrutinio internacional de la sociedad civil y de los organismos internacionales, lo que ha hecho cada vez más el redimensionamiento de los derechos humanos.

En nuestro país, en el presente sexenio la principal política pública ha sido la seguridad pública, lo que se ha traducido en el incremento de cuestionamientos a los derechos humanos en los operativos con motivo de seguridad pública, sobre todo con el incremento de la presencia del ejército en la lucha contra la delincuencia organizada.

El gobierno mexicano cada vez ha tenido una política de mayor exposición en el ámbito interno y externo. La globalización se ha manifestado en el terreno de los derechos humanos, hoy día por ejemplo nadie duda del éxito económico de China pero no consideran que tenga un profundo avance en la protección de los derechos humanos.

¹ Glosario de términos sobre derechos humanos. Diagnóstico de la situación de los derechos humanos en México de 2003. Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, página XX, puede ser consultado en la dirección electrónica: http://www.cinu.org.mx/prensa/especiales/2003/dh_2003/index.htm (Fecha de Última consulta: 10 de noviembre de 2009).

En este sentido cada vez queda más de manifiesto la importancia de los derechos humanos como una forma a la consolidación democrática de los países.

A partir de estas reflexiones en el presente trabajo se pretende evaluar el cumplimiento de los tratados internacionales sobre derechos humanos. En los últimos años México ha firmado y ratificado la mayoría de los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, ha tenido un proceso de apertura “Fast track” hacia los procedimientos de supervisión internacionales, informes, visitas, misiones, relatores no solo de los organismos internacionales sino de las organizaciones de la sociedad civil.

En el ciclo de las políticas públicas en materia de derechos humanos el país ha avanzado en el diseño y en la ejecución pero no en la materia de evaluación, que es una de las tres partes fundamentales.

Dicha ausencia de evaluación también se refleja en la falta de metodologías acordes para mediar el alcance de los objetivos en los diferentes campos que conforman los derechos humanos.

El presente estudio pretende hacer algunas reflexiones sobre el grado de cumplimiento de los tratados internacionales en nuestro país, así como su efectividad en la positivización en el derecho interno (proceso de armonización) que permita una mayor realización de los derechos humanos.

A partir de estas consideraciones en el segundo capítulo de la investigación se entregan los antecedentes de la política del estado mexicano en materia de derechos humanos, que nos permiten comprender su desarrollo en nuestro país, para comprender en su cabalidad el fenómeno de estudio, a partir de una primera reflexión que se fundamenta en que es una política relativamente nueva, dado que se ha venido desarrollando desde la década de los noventas, frente a otros países que tienen al menos 50 años de tradición de derechos humanos.

Un elemento importante es el de la conformación de políticas públicas en materia de derechos humanos, dado que en este sexenio el gobierno federal publicó el 29 de agosto del año 2009 el Programa Nacional de Derechos Humanos, que pretende ser el instrumento que canalice y articule las políticas públicas en la materia, de hecho el objetivo cuatro tiene que ver enteramente con los compromisos del estado mexicano en materia internacional, como se analizará en la parte conducente. Por ello en la segunda parte del documento se realiza una reflexión sobre el proceso de conformación de políticas públicas que pudiera dar luz sobre la materia.

La premisa fundamental, es que los tratados internacionales se deben traducir de alguna manera en políticas públicas para que tengan una efectiva realización de los derechos que en esos instrumentos internacionales se señalan.

En la siguiente parte del documento se analizan el marco jurídico de nuestro país en relación a los derechos humanos, pero también orientado al proceso de conformación de las políticas públicas por las razones argumentadas anteriormente.

De esa manera se considera que se tienen vertidos los dos componentes fundamentales del trabajo, el como los tratados internacionales se reflejan en acciones de gobierno a través de la conformación de políticas públicas de corte nacional.

En todo caso esta es una propuesta metodológica a nivel de evidencia cuya efectividad se comprobará en los hechos y en el campo de la estudio de la investigación.

Así en el capítulo tercero se aborda la cuestión referente a la evaluación de la aplicación de los tratados internacionales de derechos humanos en México. En razón de que la simple manifestación de la voluntad de un país en asumir determinado compromiso internacional de proteger un derecho humano, no significa que por la sola existencia del documento, el país vaya cumplir o que se encuentre en condiciones de cumplir.

Se consideran tres propuestas de mecanismos de evaluación del nivel de cumplimiento de los tratados internacionales.

El primer mecanismo lo constituye la Propuesta del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la cual es una propuesta ambiciosa y de largo alcance, cuyo objetivo es establecer parámetros de comparación internacional en materia de derechos humanos.

El segundo mecanismo considerado lo constituyen los trabajos de la Subcomisión de Evaluación y Seguimiento del Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012, que como se expondrá en su momento, es un aterrizaje de la metodología de la Propuesta del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, con un modelo participativo de diferentes sectores.

En tercer lugar, se analiza la perspectiva del organismo encargado de la protección, observación, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos contemplados por el sistema legal mexicano, en este caso, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a través de las Recomendaciones emitidas.

No se pierde de vista que asumir tangiblemente el reto de implementar y cumplir cabalmente las obligaciones asumidas con la firma de los tratados internacionales sobre derechos humanos, requiere además de esfuerzos institucionales y de la sociedad civil, recursos económicos.

Por lo que finalmente en el capítulo cuarto, se aborda la cuestión de los recursos económicos designados en el Presupuesto de Egresos de la Federación para la protección de los Derechos Humanos.

II. Antecedentes

A) Contexto Histórico

México ha desarrollado acciones relacionadas con la construcción de una comunidad nacional e internacional más justa y más humana, lo que lo ha llevado a aceptar como propios los compromisos establecidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos, tanto en el Sistema de Naciones Unidas como en el Sistema Interamericano; no obstante, en dicha materia hay mucho trabajo por realizar en cuanto a armonización, tanto legislativa como cultural, su incorporación en políticas y presupuestos públicos y disponer de mecanismos eficaces, administrativos y jurídicos, para su defensa y promoción.

El desarrollo histórico muestra que nuestra realidad política y económica se ha mantenido en una dirección paralela y a veces divergente del desarrollo de los derechos humanos. En los últimos años el gobierno mexicano asumió la responsabilidad de crear condiciones orientadas a la defensa y protección de los derechos humanos.

Si bien 1981 ha sido un año trascendental para México en su vinculación con los Instrumentos Internacionales los Derechos Humanos, es a partir de la adopción de la Declaración y Programa de Acción de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, celebrada en Viena en 1993, en que los Estados se comprometieron a diseñar un plan nacional de acción que identifique medidas que les permitan mejorar la promoción y protección de los derechos humanos², en el entendido de que un acercamiento comprensivo y estructurado de planeación de los derechos humanos facilitará alcanzar las metas deseadas³.

² Véase párrafo 71 de la Declaración y Programa de Acción de Viena, adoptado el 25 de junio de 1993. A/CONF.157/23, 12 de julio de 1993.

³ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Handbook on National Human Rights Plans of Action, Professional Training Series No. 10, Nueva York y Ginebra, 29 de agosto, 2002.

Dicha conferencia constituye el punto de partida de la restructuración de las relaciones internacionales cuya materia se relaciona con los derechos humanos.

Paralelamente en nuestro país se dieron hechos que fueron conformando el perfil de la posición del estado mexicano respecto de los derechos humanos tales como el fortalecimiento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, surgida mediante decreto presidencial en 1990⁴, adquiriendo rango constitucional, con personalidad jurídica y patrimonio propio, en 1992⁵; para alcanzar autonomía de gestión y presupuestaria en 1999⁶; teniendo como objeto principal la protección de los derechos humanos incorporados a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A nivel internacional, México ha destacado en materia de derechos humanos en aspectos como el reconocimiento y la cooperación con los mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos así como por su participación activa en los foros internacionales en la materia.

Desde el año 2000 como resultado de su apertura al escrutinio internacional, México ha recibido 26 visitas de mecanismos de protección de los derechos humanos, tanto del Sistema de Naciones Unidas⁷ como del Sistema Interamericano⁸.

Adicionalmente, México es Estado parte de prácticamente todos los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, actualmente la Secretaría de Relaciones

⁴ Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 1990.

⁵ Decreto por el que se reforma el artículo 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1992 .

⁶ Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de septiembre de 1999.

⁷ Véase Anexo I en donde se pueden consultar las visitas que México ha recibido del Sistema de Naciones Unidas.

⁸ Véase Anexo II en donde se pueden consultar las visitas que México ha recibido del Sistema Interamericano.

Exteriores tiene registrados un total de 53 tratados multilaterales en materia de derechos humanos⁹.

Cabe resaltar que México ocupó la Presidencia del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas en su primer año de trabajo, durante el período comprendido de junio de 2005 a junio de 2007, lo que le permitió ser parte activa en el rediseño de la nueva arquitectura institucional de los organismos internacionales de derechos humanos.¹⁰

El Estado Mexicano se comprometió a continuar reflejando los avances internacionales en el tema, a través de acciones que contemplan, entre otras, la adopción de decisiones económicas con perspectiva de derechos humanos, la armonización legislativa a nivel federal y estatal, y la consolidación de una cultura de respeto a los derechos humanos.

En este sentido, en los últimos años el gobierno mexicano emprendió esfuerzos para fortalecer el respeto y promoción de los derechos humanos.

Entre ellos destaca la creación de una Comisión Intersecretarial en 1997, que se encargaría de coordinar las acciones para la atención de los compromisos internacionales, con la finalidad de coordinar las acciones que para el efecto correspondería realizar a la Administración Pública Federal en materia de derechos humanos; transformándose en 2003 en la actual Comisión de Política Gubernamental en materia de Derechos Humanos, ampliando su objeto al de coordinar las acciones que lleven a cabo, a nivel nacional e internacional, las distintas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en materia de política de derechos humanos, incorporando para ello a los otros poderes y ordenes de gobierno, así como a las organizaciones de la sociedad civil, con el fin de fortalecer la promoción y defensa de estos derechos.

⁹ Véase Anexo III en donde se puede consultar el listado de instrumentos internacionales en materia de derechos humanos de los que México es parte.

¹⁰ El documento de compromisos presentado por México para su candidatura al Consejo, puede ser consultado en la página de Internet www.un.org/ga/60/elect/hrc/mexico.pdf (Fecha de Última consulta: 9 de noviembre de 2009).

La suscripción del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación, con la Unión Europea en 1997, en cuyo artículo 1º México aceptó la condición de respetar a los principios democráticos y a los derechos humanos fundamentales, tal como se enuncian en la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

La aceptación de competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en 1998.¹¹

Así mismo se promulgo el Programa Nacional de Promoción y Fortalecimiento de los Derechos Humanos, en 1998; y más tarde, en 2004, el Programa Nacional de Derechos Humanos 2004 – 2006, dando cumplimiento a lo establecido en el párrafo 71 de la Declaración y Programa de Acción de Viena, que señala “que cada Estado considere la posibilidad de elaborar un plan de acción nacional en el que se determinen las medidas necesarias para mejorar la promoción y protección de los derechos humanos”.¹²

Además se han suscrito una serie de compromisos con la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, con quien desde el 2000 el gobierno mexicano pactó un Acuerdo de Cooperación Técnica, en cuya segunda etapa se contempló la realización del Diagnóstico de la situación de los derechos humanos en México (presentado en 2003 y que sirvió de base para la formulación del Programa Nacional de Derechos Humanos 2004 – 2006), en 2002 el Acuerdo de instalación de una oficina en México de la OACNUDH, y recientemente, en febrero de 2008, la ratificación del compromiso de continuidad en la cooperación en el contexto de la presente administración.

¹¹ México se efectuó la Aceptación de la Competencia el 16 de diciembre de 1998, y el Decreto Promulgatorio de la Declaración para el Reconocimiento de la Competencia Contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos se publicó en el Diario Oficial de la Federación el día 24 de febrero de 1999.

¹² El documento A/CONF.157/23, que contiene La Declaración y el Programa de Acción de Viena aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos el 25 de junio de 1993, puede ser consultada en la página <http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/%28Symbol%29/A.CONF.157.23.Sp?Opendocument> (Fecha de última consulta: 1 de diciembre de 2009)

La aceptación del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, en 2005.¹³

En el mismo año se celebró el Convenio Marco de Coordinación celebrado por la SEGOB – CPGMDH y los 31 Ejecutivos Estatales y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, con el objeto de consolidar una Política Nacional en materia de derechos humanos, a través de actualizar y mejorar el marco jurídico en materia de promoción y defensa de los derechos humanos, fortalecer áreas de atención y fomento de los derechos humanos, fortalecer y fomentar la participación de la sociedad civil y fomentar mecanismos de coordinación y cooperación entre las partes, y de coordinación con los órganos públicos de defensa de los derechos humanos.

B) Situación Actual

El Diagnóstico de la situación de los derechos humanos en México, coordinado por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), realizado en el año de 2003, ejercicio inédito desarrollado a partir de una metodología participativa, concluyó en 31 recomendaciones generales clasificadas en los siguientes rubros: Alcance general; Sistema de justicia; Seguridad pública; Derechos civiles; Derechos humanos de las mujeres; Derechos de los pueblos indígenas; Derechos económicos, sociales y culturales; Derechos políticos; y Recomendación instrumental¹⁴; a partir de identificar los enormes retos y tareas pendientes que México deberá atender. Fue presentado ante la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos (CPGMDH) por el Representante en México de la OACNUDH, el 8 de diciembre de 2003, proponiendo al Presidente de la República que se atendieran las recomendaciones

¹³ México firmó el Estatuto de la Corte Penal Internacional el 7 de septiembre de 2000. Su ratificación requirió de enmiendas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, proceso que inició en el año 2001 y que concluyó en 2005, con la publicación en el Diario Oficial de la Federación del Decreto que reforma el artículo 21 Constitucional el 20 de junio de 2005.

¹⁴ El Diagnóstico de la situación de los derechos humanos en México de 2003, coordinado por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), puede ser consultado en la dirección electrónica: http://www.cinu.org.mx/prensa/especiales/2003/dh_2003/index.htm (Fecha de Última consulta: 10 de noviembre de 2009).

formuladas a través de un Programa Nacional de Derechos Humanos, a fin de avanzar en el cumplimiento de los estándares internacionales en materia de derechos humanos.

En ese acto, el Presidente de la República en turno acordó realizar las acciones necesarias para elaborar el Programa Nacional de Derechos Humanos, con base en el Diagnóstico, así como otros informes, recomendaciones de mecanismos internacionales de protección de derechos humanos, e insumos derivados de consultas ciudadanas.

Posteriormente se presentó el PNDH en diciembre de 2004, el cual estableció objetivos, estrategias y las líneas de acción que orientarían la Política de Estado relativa al respeto, promoción y protección de los derechos humanos hasta el 2006, siendo este el primer programa de derechos humanos en nuestro país.

Dicho programa contiene dispositivos de evaluación con la participación de la sociedad civil, por lo que el 9 de diciembre de 2005 se presentó el primer informe de Ejecución del Programa Nacional de Derechos Humanos, en el que se reportó la realización de 476 acciones encaminadas a consolidar la política de largo alcance en materia de promoción y defensa de los derechos humanos¹⁵; y en noviembre de 2006 el Comité Coordinador de Seguimiento y Evaluación del Programa presentó su Primer Informe de Evaluación, al que incluyó 10 recomendaciones generales y poco más de 500 específicas. Cabe destacar que México fue el primer país en el mundo en elaborar un informe sobre el avance en el cumplimiento de un Programa de esta naturaleza y de un mecanismo de seguimiento y evaluación. No obstante, al concluir la ejecución del PNDH en el año 2006, quedaron pendientes diversas líneas de acción.

En este contexto y con el compromiso de continuidad a las tareas realizadas, desde una perspectiva de atención progresiva a las obligaciones del Estado Mexicano, y como parte integrante del Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012 (PND), presentado por el Presidente de la República, Felipe Calderón Hinojosa, se contemplo el *Objetivo 12*

¹⁵ Primer Informe de ejecución del Programa Nacional de Derechos Humanos 2005, Secretaría de Gobernación, Impresión de Talleres Gráficos, Primera Edición, Diciembre de 2005, Página 33.

Asegurar el respeto irrestricto a los derechos humanos y pugnar por su promoción y defensa, en cuya estrategia 12.2 señaló el “Establecer un programa en la Administración Pública Federal para fortalecer el respeto a los derechos humanos”.

En su Primer Informe de Gobierno, presentado el 1° de septiembre de 2007, el Presidente de la República señaló que como parte del compromiso de gobierno para asegurar el respeto irrestricto a los derechos humanos y pugnar por su promoción y defensa, el Ejecutivo Federal inicio los trabajos para elaborar el Programa Nacional de Derechos Humanos (PNDH) conforme a los lineamientos de la Ley de Planeación, apegado a la metodología que emitió la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a las recomendaciones que sobre el particular a tenido a bien aportar la Oficina en México de la OACNUDH.

Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012

ANTECEDENTES.

El Programa Nacional de Derechos Humanos (PNDH) tiene su origen en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, que dispone expresamente la elaboración del mismo.

En octubre 2008, la Secretaría de Gobernación emitió una convocatoria pública para que las organizaciones de la sociedad civil, especialistas en la materia y académicos, participaran en la elaboración de un anteproyecto.

Las organizaciones civiles, especialistas y académicos que se inscribieron, conformaron de manera conjunta con dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, seis grupos de trabajo para conformar el anteproyecto aludido.

La convocatoria dispuso que dicho anteproyecto debía entregarse al Titular de la Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos el 15 de abril del 2008.

A solicitud de los propios participantes, dicho plazo se prorrogó hasta el 25 de ese mismo mes y año, haciéndose la entrega correspondiente.

El PNDH está estructurado de la forma siguiente:

Introducción.

Vinculación con el Plan Nacional de Desarrollo.

4 objetivos y sus respectivas justificaciones:

Objetivo 1, encaminado a la incorporación de la perspectiva de derechos humanos en la elaboración de las políticas públicas.

Objetivo 2, que se refiere a la institucionalización de mecanismos de colaboración.

Objetivo 3, concerniente a la promoción y difusión de una cultura en derechos humanos.

Objetivo 4, correspondiente a la armonización legislativa en la materia.

Indicadores y metas por cada objetivo.

Estrategias y líneas de acción.

El propósito fue que el PNDH sea de ejecución transversal para toda la Administración Pública Federal en el tema del respeto, promoción y defensa de los derechos humanos, esto es, que todas las dependencias y entidades tengan claro el nivel de responsabilidad que les corresponde atento a la política prevista en el Plan Nacional de Desarrollo.

Asimismo, el PNDH contiene estrategias y líneas de acción para que en el ámbito interno se dé cumplimiento a los compromisos internacionales que México ha adquirido en la materia.

C) Marco teórico y conceptual para una política pública en derechos humanos

Ahora bien, la implementación de una Política Pública en Derechos Humanos no es tarea fácil. Su entendimiento y comprensión forma parte de la ciencia política y de la administración pública.

Una política pública puede ser entendida como la disciplina de las ciencias sociales, la cual utiliza múltiples métodos de consulta y argumentos para producir y transformar información política relevante que puede ser utilizada en un entorno político para resolver problemas de política.

Las decisiones políticas combinan un sofisticado conocimiento técnico con una compleja realidad política y social, como es el caso de los derechos humanos en México. De ahí que por política pública se entienda aquellas decisiones y posteriores acciones gubernamentales plasmadas en la resolución de un problema social, como son los derechos humanos, cuya ejecución favorecerá la función primordial del Estado de atender los problemas de la comunidad.

Por ello, las políticas públicas incorporan en sí la participación y la corresponsabilidad de los ciudadanos en su calidad de electores y contribuyentes.

No obstante, es importante señalar que política pública no es cualquier política gubernamental, ya que ésta no siempre se dirige a dar una respuesta a una demanda social, y puede atender a fines meramente gubernamentales. Lo cierto es que, en general, lo que destaca acerca de la implementación de una política pública de derechos humanos es el carácter intencional que las políticas públicas deben de tener y la manera en cómo se espera que estén relacionadas con los problemas sociales.

Analizar desde la implementación la política pública en derechos humanos es fundamentalmente sustancial ya que ésta lleva consigo la necesidad de ser comprendida como un proceso de interacción y negociación que ha tenido lugar en el tiempo y entre aquellos que buscan poner en obra la política y la autoridad de quien depende.

Ciertamente el debate crucial está en el enfoque a nivel de bases y el enfoque basado en la autoridad. Una implementación exitosa es aquella en donde la relación entre la formación de la política y su implementación se convierte en un proceso interactivo. El reto del enfoque a nivel de bases ha tenido un impacto profundo a partir de la consideración de

redes de ciudadanos y estructuras de implementación de aquellos actores que pueden llevar a cabo metodológica y estructuralmente entre las bases una consulta sobre interacciones entre las diferentes organizaciones, ya que muchas acciones dependen de los compromisos entre las personas que forman parte de una organización u organizaciones relacionadas, de ahí que la política no puede ser entendida como una constante sino que se encuentra mediada por actores que la operan desde diversas realidades.

Es importante recalcar que, como en otras ciencias, la evolución de las políticas públicas ha ido incorporando cada vez a la sociedad civil. En inicio las políticas públicas eran llevadas a cabo por el gobierno, como lo fue el plan elaborado en 1998, conocido como “Plan Nacional para Promover y Fortalecer los Derechos Humanos” cuyo resultado fue establecer la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Posteriormente se generó aquella situada dentro del desarrollo de un marco analítico conceptual, como lo fue el Primer Plan Nacional de Derechos Humanos durante el gobierno del presidente Vicente Fox del 2004 al 2006.

Mientras que el Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012, se sitúa en un modelo de comunicación con énfasis en los efectos de aceptación o rechazo en los diversos niveles de gobierno, entendido como un modelo de comunicación de implementación de política intergubernamental que surge desde los diversos conceptos de federalismo. Es aquí donde emergen situaciones propias de la implementación como parte de un proceso de decisiones políticas en las cuales los implementadores están involucrados en cada etapa del proceso político. De ahí la importancia de un intercambio de procesos que vuelve a la implementación un proceso colaborativo entre las instituciones de gobierno y la que llevan a cabo las organizaciones de la sociedad civil.

No obstante esta situación, un acercamiento basado en la rendición de cuentas puede solucionar estos problemas ya que sin la confianza de los ciudadanos en las instituciones responsables de la implementación de políticas públicas, particularmente en derechos humanos, la implementación es muy posible que fracase y cree un déficit democrático.

Se pretende llevar a cabo un análisis de este proceso dentro de lo que es la política pública de los Derechos Humanos en México. Su justificación parte del hecho de que siendo la implementación una subdisciplina de la ciencia política y de la administración pública, pretende contribuir también desde otra unidad técnica especializada de implementación que es la política pública en Derechos Humanos en nuestro país.

Para la lectura de este análisis es necesario partir de la contribución, que los Derechos Humanos han hecho desde la ciencia política y la administración pública, y entonces asumir los dos enfoques, tanto aquel basado en la autoridad que nos presenta los estatutos que conforman la política pública en materia de Derechos Humanos en México, mientras que se confrontan con el esquema desde las bases para pretender alcanzar una simetría que pueda llevar a un juicio de valor sobre el análisis de la implementación de la política pública en México y necesaria para su contribución a la gobernabilidad.

Sin la noción de la implementación como una política de logros y realizaciones no pueden encontrarse las bases para la evaluación y rendición de cuentas de una política y de sus políticos, de sus administradores y sus profesionales de la administración pública. Con respecto a la formación de las políticas, éstas se fundamentan también en la relación entre política y administración mediante la exploración en retrospectiva de los poderes legislativo, ejecutivo y la burocracia en la implementación.

Por otra parte, los asuntos en el proceso de transferencia en los diversos niveles de la administración y de gobierno permiten señalar en dónde la formación de la política termina y cuándo la implementación comienza. Es en este proceso en el cual la federación, el estado y los municipios cumplen la tarea de llevar a cabo la tarea de la implementación

Tal vez la parte que cobra mayor relevancia es la de la transversalidad o relación horizontal inter organizacional, ya que es en este proceso en donde muchos asuntos de la implementación están enraizados en la falta de colaboración entre las organizaciones. El efecto transversal en la implementación de las políticas públicas dentro de las dependencias

de la Administración Pública Federal requiere de una cultura pero también de un conocimiento de que debe tener al ciudadano como fin del desarrollo. Esta penúltima variable se liga con el impacto de las respuestas, ya que es importante reconocer que el proceso de implementación es influenciado por la respuesta de aquellos afectados por las políticas, en particular los ciudadanos.

Dado que la administración pública trabaja bajo imperativos, es importante considerar lo que sucede en cuanto la implementación de políticas públicas en la relación entre burócratas y ciudadanos, el mundo propio de la implementación; sobre todo a partir de la interacción entre ambos ya que esta relación la mayoría de las ocasiones es asimétrica.

Dicho aspecto cabe dentro de la gobernabilidad ya que no siempre hay un completo entendimiento del porqué las leyes, reglamentos o regulaciones plasmadas en documentos, en muchas ocasiones no son ejecutados en el modo en que son entendidas. Esto debido a que normalmente las formulaciones de las políticas en documentos son el resultado de compromisos de distinta naturaleza producto de una lucha de intereses desde la propia esfera del gobierno o como una respuesta racional a un problema de orden social como es el de los derechos humanos. De cualquier manera deberá ser un problema que se ubique en la agenda del gobierno.

Por otra parte, hay que considerar que un documento de política pública puede ser ambiguo en su mensaje, como resultado de la confrontación ideológica o partidista en la conformación del proceso de implementación, de ahí que quienes son responsables de la implementación tienen no sólo la dificultad en determinar una política de manera adecuada sino también de establecer en qué modo o manera debe de ser implementada.

Entre la formulación y la intención de una política, un proceso es llevado a cabo, este proceso se inserta en un rango vertical y horizontal de las relaciones entre las organizaciones involucradas en la realización de una determinada política pública. En el mundo de la implementación, se conoce como trayectoria y abarca un rango de organizaciones involucradas en el proceso a la base de la implementación.

Dicha trayectoria se puede deducir que comenzó con el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, cuya instrumentalización viene a ser la base para generar una serie de procesos encaminados a la promoción y desarrollo de leyes, instituciones, programas que posibiliten evolucionar hacia una implementación de políticas públicas en derechos humanos.

Es fundamental para la implementación de políticas públicas un enfoque a nivel de bases llevado a cabo a través de la participación de la Sociedad Civil Organizada. Esta acción recae en la práctica de las Organizaciones No Gubernamentales que han contribuido mediante acciones concretas al diseño de políticas públicas así como mecanismos de presión y de consulta para su elaboración.

Si bien es cierto que el proceso denominado “globalización” plantea límites al margen de acción de los Estados Nación en muchas áreas, tal situación ha provocado la transferencia de algunos poderes y funciones de los gobiernos nacionales a las fuerzas del mercado, la acción individual privada y las organizaciones sociales. En este marco, la estructura de la política pública --entendida como la estrategia que provee bienes públicos-- se ha venido transformando de manera sustancial.

La perspectiva que representan los derechos humanos en estas políticas públicas no sólo son en el cumplimiento fiel de las obligaciones que tienen los Estados mediante los tratados internacionales y su armonización legislativa interna, sino también ante los reclamos de la sociedad civil. Como se ha mencionado, en la elaboración de las políticas públicas intervienen tanto instituciones de gobierno como individuos, ya sea en forma colectiva como sociedad civil u organismos no gubernamentales. Las instituciones son las que instrumentan y crean la estructura necesaria para llevar a cabo la implementación de las políticas; por otro lado, es la sociedad civil quien legitima la eficiencia en la implementación de dichas políticas, aunque cabe resaltar que su participación inicia desde la identificación del problema.

En México, la sociedad civil y las ONG se han convertido en actores protagonistas dentro de la vida nacional. La colaboración entre la sociedad civil y el gobierno, no debe constituir una transposición de responsabilidades, sino por el contrario, una cooperación entre gobierno y ciudadanos que permita una orientación clara en cuanto a la implementación de las políticas públicas.

En este sentido, la participación social ha sido particularmente importante en materia de derechos humanos. El gobierno debe asumir y conducir las decisiones favoreciendo la participación de la sociedad civil.

Por otro lado, las organizaciones no gubernamentales contribuyen constructivamente en el diseño e implementación de las acciones gubernamentales.

La construcción de una cultura de derechos humanos no debe ni puede ser una tarea exclusiva del gobierno, de ser así, no podríamos hablar del paso del gobierno a la gobernabilidad en donde la participación ciudadana es parte de este proceso de significación. A ellos corresponde desarrollar y documentar las bases para la evaluación y rendición de cuenta de una política y sus políticos, de sus administradores y sus profesionales de la administración pública.

Otro elemento crucial para la implementación de la política pública corresponde a todos aquellos asuntos relacionados con la legalidad ya que en ella está implícito el concepto y noción de que los ciudadanos deben ser capaces de predecir a través del impacto de las acciones sobre ellos de los órganos legislativos y su reparación cuando son afectados por acciones ilegítimas.

Siendo la legalidad una noción igualmente presente en el ámbito internacional, se pueden identificar en la implementación de política pública cuatro aspectos:

- a) Es el sentido primario del significado de que todo debe ser hecho de acuerdo con el derecho internacional, lo cual, aplicado por los poderes de los gobiernos significa que

cada acto que afecta los derechos, deberes o libertades de cualquier persona deben de ser contemplados estrictamente.

- b) En un sentido secundario, de que todo gobierno debe conducirse dentro de un marco legal internacional reconocido y de principios que restrinjan todo poder discrecional.
- c) El hecho de que toda controversia acerca de la ley debe de ser resuelta por un poder judicial internacional independiente.
- d) Un derecho que debe ser imparcial entre el gobierno y los ciudadanos.

Estas características de la legalidad son las que posicionan la implementación de la política pública. En ella, la legalidad lleva consigo el propósito y la conexión de los estatutos que la autorizan a nivel internacional, es decir, que la base de la legalidad está en conformar reglas aceptadas en su procedimiento y no sólo de manera voluntaria o discrecional por parte de los Estados.

De ahí que en el último proceso de implementación de una política pública en Derechos Humanos con este carácter, es que el Programa Nacional que para el efecto se creó debe servir como un insumo importante y trascendente para el Mecanismo de Revisión Periódica Universal, UPR por sus siglas en inglés, en el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Como se indica en la resolución 60/251 de la Asamblea General en su artículo 5º inciso e). Su justificación es la información recibida contenida en las líneas de acción y su cumplimiento así como en los mecanismos de participación de la sociedad civil. Esto permitirá no sólo adecuar las obligaciones internacionales a los nuevos mecanismos de construcción internacional de derechos humanos sino también permitirá evolucionar e impulsar esta clase de acciones de implementación de política pública en derechos humanos hacia otros Estados.

D) Contexto jurídico

El marco jurídico se basa en cumplir y hacer cumplir la ley de modo que exista un auténtico Estado Democrático de Derecho en México, que tiene como fin garantizar que la vida, el patrimonio, las libertades y los derechos de todos los mexicanos estén protegidos, para lograr el desarrollo óptimo de las capacidades de la población. Con esa finalidad y con la participación de los ciudadanos, el presente Programa se realizó conforme el marco legal siguiente:

a. Fundamentos constitucionales

Partiendo del hecho de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos constituye la norma fundamental que establece las garantías de los mexicanos frente al Estado, para su correcta aplicación debe leerse en forma integral, pero dado los programas gubernamentales, en este caso el Programa Nacional de derechos humanos 2008-2012¹⁶, es uno de los instrumentos a través de los cuales el Estado hará efectivas esas garantías, la alusión que en seguida se hace, obedece a destacar los fundamentos jurídicos correspondientes a la validez y vigencia del instrumento.

De conformidad con el artículo 25 constitucional, corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional, la cual debe: ser integral y sustentable, fortalecer la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permitir el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

Para el logro de tal propósito, en el apartado A del artículo 26 constitucional se ha previsto que el Estado organice un Sistema Nacional de Planeación Democrática del desarrollo nacional, cuyos objetivos serán los fines del proyecto nacional contenidos en la propia

¹⁶ El programa Nacional de derechos Humanos puede ser consultado en http://www.derechoshumanos.gob.mx/archivos/anexos/PROGRAMA_NACIONAL_DE_DERECHOS_HUMANOS_2008-2012.pdf (Fecha de Última consulta: 10 de noviembre de 2009).

Constitución. Señalando además, que dicha planeación, en tanto democrática, recogerá los planteamientos que emitan los sectores sociales, incorporándolos al plan y los programas de desarrollo. Tomando en cuenta que solo habrá un Plan Nacional de Desarrollo, al cual deberán sujetarse los programas de la Administración Pública Federal.

Por otra parte, en el artículo 133 constitucional se prevé la celebración de tratados internacionales, que al cumplir los requisitos formales y de fondo¹⁷, forman parte del sistema jurídico mexicano, ocupando un lugar inferior a la Constitución, pero por encima de las leyes generales, federales y locales¹⁸. Como lo son los relativos a derechos humanos de la Organización de las Naciones Unidas y del Sistema Interamericano, a los que México es Estado parte de pleno derecho.

b. Ley de Planeación

La Ley de Planeación¹⁹ instrumenta las acciones y otorga las bases y principios para que el Poder Ejecutivo Federal integre y lleve a cabo el funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática y elabore el Plan Nacional de Desarrollo el cual indicará los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deberán ser expedidos. Para ello, en sus artículos 2 y 3, textualmente establecen:

Artículo 2o.- 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:

I.- El fortalecimiento de la soberanía, la independencia y autodeterminación nacionales, en lo político, lo económico y lo cultural;

¹⁷ Dichos requisitos, según el propio artículo 133 constitucional son: formales, la celebración del tratado por el Presidente de la República y aprobados por el Senado de la República; de fondo, estar de acuerdo o guardar congruencia con la Constitución.

¹⁸ Tesis Aislada P. IX/2007, materia constitucional, Registro Núm. 172650, Novena Época, Pleno; fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXV, abril de 2007, pág. 6, SCJN

¹⁹ La Ley de Planeación fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de enero de 1983.

II.- La preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo que la Constitución establece; y la consolidación de la democracia como sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, impulsando su participación activa en la planeación y ejecución de las actividades del gobierno;

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;

V.- El fortalecimiento del pacto federal y del Municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional; y

VI.- El equilibrio de los factores de la producción, que proteja y promueva el empleo; en un marco de estabilidad económica y social.

Artículo 3o.- Para los efectos de esta Ley se entiende por planeación nacional de desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.

Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados.

De la lectura de los preceptos anteriores se desprende que es un instrumento con principios generales cuya finalidad es la de hacer realidad que el país se consolide como un Estado democrático, donde la legalidad, la seguridad jurídica, el respeto a la dignidad humana, la justicia social y la igualdad de oportunidades sea una práctica generalizada. Con la desventaja que por su naturaleza tiene la restricción de ser sólo obligatoria para la administración pública federal, ya que no aplica para otros poderes como lo son los estados y municipios.

c. Plan Nacional de Desarrollo 2007 - 2012

El Estado de derecho existe en aquellos Estados cuyos diversos órganos e individuos miembros se encuentran regidos por el derecho y sometidos al mismo, esto es, el Estado de Derecho alude a aquél Estado cuyo poder y actividad están regulados y controlados por el derecho.

En esta tesitura, el Estado de derecho se diferencia de todo poder arbitrario y se confronta a cualquier forma de Estado absoluto o totalitario, como por ejemplo el llamado estado policía que impide el mantenimiento del orden jurídico y que tiene como característica más importante el conceder facultades discrecionales en exceso a la administración a fin de enfrentar las circunstancias y conseguir los fines que se proponga alcanzar.

Bajo este contexto, la Constitución que representa la ley fundamental de la organización de un Estado, es la encargada de reproducir la manera de ser del Estado, por cuanto implica la unidad de política de un pueblo, como lo expresa Carl Schmitt en su obra *Teoría de la Constitución*.²⁰

Así, lo que obliga a la población del Estado a conducirse en determinada forma no son los gobernantes sino el orden normativo que aquellos aplican. En la perspectiva internacional, los estados son entidades o personas jurídicas que tienen la capacidad de autodeterminarse normativamente. México, ante la Organización de las Naciones Unidas no es su territorio ni su población ni sus gobernantes. Es una persona jurídica con derechos y obligaciones que se encuentra representada por el Jefe de Estado porque así lo determina su orden jurídico interno.

Esa es la capacidad de autodeterminación normativa de los estados que define lo que se entiende políticamente por independencia; internamente, el orden normativo es el factor de supremacía porque obliga a gobernantes y a gobernados, es decir, es la fuerza real de la

²⁰ Carl Schmitt, "Teoría de la Constitución", traducción y presentación de Francisco Aala, epílogo de Manuel García-Pelayo, Alianza editorial, Madrid, 1982.

sociedad expresada en la coercitividad de la norma constituyente y las normas constituidas; es en suma, la fuerza que brinda al Estado la validez y la eficacia de su orden normativo.

Cabe señalar que, la Constitución establece el sistema federal, consagra un sistema de democracia representativa, dispone de un principio de división de poderes y la autodeterminación de México frente a otros estados, la cual ha sido afectada por presiones políticas y económicas que debilitan la fuerza coercitiva del orden normativo nacional, aunque cabe reconocer que la política exterior del Estado mexicano demuestra mayor fortaleza que su supremacía interna.

Entendiendo de acuerdo al contenido del artículo 3 constitucional que la democracia es un sistema de vida por virtud del cual la organización del Estado se funda en el constante mejoramiento económico, social y cultural de la población, así, los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen normas protectoras de grupos, sectores, clases sociales y de la población en general, al establecer el fomento económico integral, el fomento del empleo, la justa distribución del ingreso, así como la riqueza y la equidad para el desarrollo de los sectores social y privado.

El artículo 25 de la Ley fundamental establece como imperativo a cargo del Estado, la dirección del desarrollo nacional, lo que permite afirmar que la prioridad es alcanzar el desarrollo económico de nuestro país sobre la base de la justicia social, de acuerdo con algunas características, tales como, atributos, entendidas como las acciones de los gobernantes y de los gobernados, en materia económica, deben orientarse a lograr un desarrollo integral que fomente el crecimiento económico y el empleo y que impulse una justa distribución del ingreso y la riqueza.

Este precepto establece tres objetivos, a saber, el fortalecimiento de la soberanía nacional, del sistema democrático y el ejercicio pleno de la libertad y de la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales.

Por lo que, corresponde al Estado planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional. Asimismo, debe regular y fomentar las actividades que demande el interés general. En el desarrollo de estas responsabilidades deben concurrir, con sentido social, los sectores público, social y privado.

En efecto, el contenido del artículo 26 de la Carta Magna, determina la atribución del Estado para organizar el sistema de planeación democrática para el desarrollo nacional, de acuerdo a las siguientes características: lograr un crecimiento económico, sólido, dinámico, permanente y equitativo para preservar la independencia y alcanzar la democratización política, social y cultural de la población.

De manera que, en la planeación para el desarrollo nacional deben aplicarse criterios democráticos, haciendo participar a los sectores de la sociedad. La planeación es obligatoria para la administración pública federal con la simple aprobación del plan nacional de desarrollo; también lo es para las autoridades de los estados a través de los convenios de coordinación que suscriban con la Federación. Asimismo, obliga a los sectores de la sociedad cuando la asumen por vía de concertación.

Para el logro de tal propósito, el apartado A del artículo en comento, prevé que el Estado organice un Sistema Nacional de Planeación Democrática del desarrollo nacional, cuyos objetivos serán los fines del proyecto nacional contenidos en la propia Constitución. Señalando además, que dicha planeación, en tanto democrática, recogerá los planteamientos que emitan los sectores sociales, incorporándolos al plan y los programas de desarrollo. Tomando en cuenta que solo habrá un Plan Nacional de Desarrollo, al cual deberán sujetarse los programas de la Administración Pública Federal.

En concordancia con lo anterior, el artículo 133 de la Constitución Política, contiene la denominada “cláusula de la supremacía federal”.

Al respecto, es necesario señalar que México es parte de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969, que entró en vigor en enero de 1980 y fue ratificada por nuestro país en septiembre de 1974.

Esta Convención se apega al criterio contemporáneo generalizado en cuanto a la utilización del término “tratado” como el más adecuado para abarcar todos los instrumentos en que de cualquier modo se consigna un compromiso internacional, y sobre el que existe gran variedad de denominaciones, tales como convención, protocolo, carta, acuerdo, canje de notas, entre otros.

La Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, aceptó una posición intermedia al sentar que en caso de que se manifieste una violación (que resulte objetivamente evidente para cualquier Estado de buena fe) y afecte a una norma de importancia fundamental de su derecho interno, en esa hipótesis el Estado podrá alegar tal circunstancia como vicio de su consentimiento.

En México, no existe jerarquía alguna entre la ley federal y la local porque no lo permiten los artículos 16, 40, 41, 103, 105 y 124 de la Constitución Federal, por lo que la jerarquía del orden jurídico es la siguiente: a) La Constitución; b) las leyes constitucionales y los tratados internacionales; y c) las leyes federales y las leyes locales.

Asimismo, la Ley de Planeación, en los artículos 1, 4, 9, 12, 20–23, 26 y 28, establece que entre sus objetivos está el encauzar las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional Democrática, para encausarla con las actividades de la Administración Pública Federal, las bases del Sistema Nacional de Planeación Democrática a fin de que el Ejecutivo Federal coordine sus actividades de planeación con las entidades federativas, conforme a la legislación aplicable.

Esto significa que la planeación tendrá que llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estados obre el desarrollo integral y sustentable del país, de manera que debemos entender por Planeación Nacional del Desarrollo, la

ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal, tiene como propósito la transformación de la realidad del país de conformidad con normas, principios u objetivos que la propia Constitución establece.

En efecto, al Ejecutivo Federal le corresponde conducir la planeación nacional del desarrollo con la participación de los grupos sociales, consecuentemente las dependencias de la Administración Pública centralizada, deben planear y conducir sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo.

Consecuentemente, los aspectos de la Planeación Nacional del Desarrollo que corresponden a las entidades de la administración pública federal se llevarán a cabo mediante el Sistema Nacional de Planeación Democrática, al cual pertenecen.

Por tal motivo, en el ámbito del Sistema, tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y los programas.

En efecto, las organizaciones representativas de los diversos ámbitos de la sociedad participan como órganos de consulta permanente, en los aspectos de planeación, a través de foros de consulta.

De tal manera que, el Plan Nacional de Desarrollo, precisa los objetivos generales, estrategias, y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país e indicará los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deban ser elaborados. Estos programas deben observar congruencia con el Plan, y su vigencia no puede exceder del periodo constitucional de la gestión gubernamental, en que se aprueben, aún cuando sus previsiones y proyecciones se refieran a un plazo mayor.

En este contexto, los programas especiales se referirán a las prioridades del desarrollo integral del país, fijados en el plan o las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector.

Ello, significa que, el Plan y los programas deberán especificar las acciones que serán objeto de coordinación con los gobiernos de los estados y de inducción o concertación con los grupos sociales interesados.

Bajo las premisas anteriores, la presente administración publicó en el Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de mayo de 2007, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, su observancia se convierte en obligación para las dependencias de la Administración Pública Federal, por lo que el conjunto de objetivos relacionados con la defensa y protección de los derechos humanos deberán reflejarse en los correspondientes programas sectoriales, institucionales, anuales y especiales.

Así, el Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012 incorporó el Objetivo 12, en el Eje 1 Estado de Derecho y Seguridad, con el que decidió *“Asegurar el respeto irrestricto a los derechos humanos y pugnar por su promoción y defensa”*, a través de la Estrategia 12.2, en la que se establece la obligación de elaborar un programa en la Administración Pública Federal para fortalecer el respeto a los derechos humanos, que deberá guardar congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo y con los correspondientes programas sectoriales, institucionales y anuales; el cual, una vez publicado en el Diario Oficial de la Federación, su observancia se convierte en obligación de las correspondientes dependencias.

Visión México 2030

De acuerdo con la Visión México 2030 del Plan Nacional de Desarrollo (PND), en el proceso de planeación es fundamental que México realice los ajustes y cambios necesarios a fin de encaminarse en la trayectoria correcta, para lo cual es indispensable que los resultados de los próximos seis años respondan al México que anhelamos los ciudadanos.

En tal virtud, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 imprimió un enfoque de largo plazo a los objetivos nacionales, las estrategias generales y las prioridades de desarrollo, con el objeto de que en el 2012 el país ya esté encausado hacia el porvenir del país que los

mexicanos visualizan desde hace tiempo: un México de leyes, donde las familias y su patrimonio estén seguros, en el que se puedan ejercer sin restricciones las libertades y derechos.

Con tal finalidad considera como requisito indispensable para cumplir los objetivos del Plan, el compromiso y la colaboración de todos, es decir, instituciones públicas en los tres órdenes de gobierno, los partidos políticos, las organizaciones sociales, los sindicatos y, sobre todo, de los ciudadanos.

Por otra parte, los objetivos 3, 6 y 7 del Plan Nacional de Desarrollo se relacionan con los Derechos Humanos, toda vez que persiguen: Garantizar la vigencia plena del Estado Democrático de Derecho, fortalecer el marco institucional y afianzar una sólida cultura de legalidad, respectivamente, en la que los ciudadanos vean protegidas la integridad física, familia y patrimonio, en un marco de convivencia social armónica; así como, la reducción significativa de las brechas sociales, económicas y culturales de manera que rijan el trato con equidad y justicia en todas las esferas de la vida, y así desaparezcan todas las formas de discriminación; y finalmente que los ciudadanos cuenten con oportunidades efectivas para ejercer a plenitud los derechos y para participar activamente en la vida política, cultural, económica y social del país mismo.

Asimismo, el Plan Nacional de Desarrollo plantea una estrategia integral de política pública que reconoce que los retos que enfrenta nuestro país son multidimensionales, con el objeto de avanzar en ámbitos de acción, generando una complementariedad de las políticas públicas, que logren concretar un desarrollo equilibrado y suficiente, lo que depende de un proceso social continuo para cada persona, en cada familia y en cada comunidad del país.

Cabe resaltar, que el mismo parte del principio de que el bien común es resultado del esfuerzo solidario de los integrantes de la sociedad y del apoyo del Estado, por lo que se muestra cumpliendo cabalmente con sus obligaciones, propiciando el perfeccionamiento de las capacidades humanas, así como su realización libre y responsable, en un contexto de plena vigencia de los derechos humanos.

III.- Evaluación del nivel de cumplimiento de los tratados internacionales en materia de derechos humanos.

a) Propuesta del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACNUDH) en México, con el propósito de generar indicadores sobre la medición del cumplimiento de los derechos humanos en México, diseña una metodología que se desarrolla en el documento llamado “Informe sobre los Indicadores para promover y vigilar el ejercicio de los derechos humanos”, emitido en la 20ª reunión de los Presidentes de órganos de tratados de derechos humanos, celebrada en Ginebra en junio de 2008²¹.

En el informe se establece el marco conceptual y metodológico adoptado para establecer los indicadores de utilidad para vigilar el cumplimiento de acuerdos internacionales en materia de derechos humanos, según los distintos ámbitos de observancia, y con base en un cruce de tres tipos de indicadores que se clasifican en estructurales, de proceso y de resultados.

Cabe mencionar que en dicho documento la OACNUDH considera que los “indicadores de derechos humanos brindan informaciones concretas sobre el estado de un acontecimiento, actividad o resultado que pueden estar relacionadas con las normas de derechos humanos; que abordan y reflejan las preocupaciones y principios en materia de derechos humanos y que se utilizan para evaluar y vigilar la promoción y protección de los derechos humanos”. Definidos de esta manera podría haber algunos indicadores que lo sean sólo de los derechos humanos porque deben su existencia a determinadas normas de derechos humanos y generalmente no se utilizan en otros contextos²².

²¹ Oficina de Alto Comisionado para los Derechos Humanos, Informe sobre indicadores para vigilar el cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos, el documento puede ser consultado en la página http://www2.ohchr.org/english/bodies/icm-mc/docs/HRI.MC.2006.7_Sp.pdf (Fecha de última consulta: 1 de diciembre de 2009).

²² Oficina de Alto Comisionado para los Derechos Humanos, Informe sobre indicadores para vigilar el cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos. Página 4

A su vez los indicadores pueden ser cuantitativos o cualitativos. En la primera categoría se consideran los indicadores en sentido estrecho como equivalentes de "estadísticas" y en la segunda, como de uso más general "de actualidad", ya que abarcan cualquier información relacionada con la observancia o el ejercicio de un determinado derecho.²³

Posteriormente para obtener una evaluación de los resultados y las medidas adoptadas por los Estados Parte en cumplimiento de sus obligaciones, el documento establece una configuración de indicadores para los atributos de cada derecho humano, para lo que acuerda tres tipos de indicadores: estructurales, de proceso y de resultados.

Los indicadores estructurales se relacionan a la aprobación o ratificación de los instrumentos jurídicos internacionales así como a la existencia de los mecanismos institucionales básicos que se consideran necesarios para facilitar la realización del derecho humano de que se trate.

Los indicadores de proceso refieren a los instrumentos de política estatal, es decir, a los programas públicos e intervenciones específicas que un Estado desee adoptar para hacer efectiva su intención o su aceptación de las normas de derechos humanos para alcanzar los resultados que corresponden a la realización de un determinado derecho humano.²⁴

A su vez los indicadores de resultados reflejan el disfrute, traducido en los logros, individuales y colectivos, que indican el estado de realización de un derecho humano en un determinado contexto.²⁵

En el mismo informe también se contemplan otra serie de indicadores, como los indicadores para las normas intersectoriales. Los cuales tienen por objeto reflejar la medida en que el proceso de aplicación y realización de los derechos humanos es, por ejemplo,

²³ Oficina de Alto Comisionado para los Derechos Humanos, Informe sobre indicadores para vigilar el cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos. Página 4

²⁴ Oficina de Alto Comisionado para los Derechos Humanos, Informe sobre indicadores para vigilar el cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos. Página 10.

²⁵ Oficina de Alto Comisionado para los Derechos Humanos, Informe sobre indicadores para vigilar el cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos. Página 10.

participativo, incluyente, habilitador, no discriminatorio, responsable o, cuando se requiere ser apoyado por cooperación internacional, etc.²⁶

La propuesta da la OACNUDH refleja catorce derechos humanos, comprendiéndose el derecho a la vida, el derecho a la libertad y seguridad de la persona, el derecho a una alimentación adecuada, el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, el derecho a no ser sometido a tortura ni a otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes; el derecho a la educación, el derecho a participar en asuntos públicos, el derecho a la vivienda adecuada, el derecho al trabajo, el derecho a la libertad de opinión y expresión, el derecho a la seguridad social y el derecho a un juicio justo.

Estos derechos mencionados son presentados en la propuesta mediante cuadros ilustrativos de los indicadores de estructurales, de proceso y resultado correspondientes a cada derecho.

A continuación, a modo de ejemplo se reproduce el Cuadro de Indicadores correspondiente al Derecho a la Vida:

Cuadro No. 1 : Lista de Indicadores ilustrativos sobre el derecho a la vida (artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos)
 (*Indicadores de los objetivos de desarrollo del Milenio)

	Privación arbitraria de la vida	Desapariciones de personas	Salud y nutrición	Penas de muerte
Indicadores Estructurales	<ul style="list-style-type: none"> • Instrumentos internacionales de derechos humanos pertinentes al derecho a la vida, ratificados por el Estado • Vigencia y alcance de una declaración nacional de derechos que incluya el derecho a la vida y que figure en la Constitución u otro tipo de ley suprema • Vigencia y alcance de las leyes nacionales pertinentes a la realización del derecho a la vida 			
		Vigencia y alcance de la disposición de hábeas corpus en la Constitución	Vigencia y alcance de la declaración de política nacional sobre salud y nutrición	Número de entidades administrativas subnacionales que han abolido la pena de muerte

²⁶Oficina de Alto Comisionado para los Derechos Humanos, Informe sobre indicadores para vigilar el cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos. Página 11.

	Privación arbitraria de la vida	Desapariciones de personas	Salud y nutrición	Pena de muerte
Indicadores de Proceso	Número de denuncias sobre el derecho a la vida recibidas, investigadas y resueltas por la institución nacional de derechos humanos, el Ombudsman de derechos humanos, una institución especializada y otros mecanismos administrativos (creados para proteger los intereses de grupos concretos de la población, como las minorías, los grupos étnicos, los migrantes o los refugiados) en el período señalado.			
	<p>* Número de comunicaciones transmitidas por el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias y porcentaje de comunicaciones que han sido atendidas de forma sustantiva por el Gobierno</p> <p>*Porcentaje de agentes de policía o del personal paramilitar que han recibido formación en las Normas internacionales sobre la detención y el encarcelamiento</p> <p>* Porcentaje de autores de presuntos casos de privación arbitraria de la vida que han sido buscados, detenidos, juzgados, condenados o que cumplen sentencia</p>	<p>*Número de comunicaciones transmitidas por el Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias, y porcentaje de dichas comunicaciones que han sido aclaradas por el Gobierno</p> <p>* Tiempo que permanecen en promedio los detenidos en manos de la policía antes de comparecer ante un juez</p> <p>*Número de peticiones de hábeas corpus y similares presentadas ante los tribunales</p> <p>*Porcentaje de autores de presuntos casos de desaparición que han sido buscados, detenidos, juzgados, o que cumplen sentencia</p>	<p>*Porcentaje de la población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria*</p> <p>*Porcentaje de la población vulnerable abarcada por los programas públicos de suplemento de la nutrición</p> <p>*Porcentaje de la población con acceso sostenible a mejores fuentes de abastecimiento de agua*</p> <p>*Porcentaje de la población con acceso a mejores servicios de saneamiento*</p> <p>*Porcentaje de niños de 1 año inmunizados contra enfermedades que se pueden prevenir con una vacuna (por ejemplo, el sarampión)*</p> <p>*Porcentaje de casos de enfermedades detectados y curados (por ejemplo, la tuberculosis)*</p>	<p>*Número de convictos a la espera de ser ejecutados</p> <p>*Tiempo que permanecen en promedio los convictos en la galería de los condenados a muerte</p> <p>*Porcentaje de convictos que ejercen su derecho a la revisión de su sentencia por un tribunal superior</p> <p>*Porcentaje de acusados por un delito castigado con la pena de muerte que reciben asistencia letrada gratuita</p> <p>*Número de casos de expulsión o expulsión inminente de personas a un país en el que podrían ser condenados a muerte</p>

	Privación arbitraria de la vida	Desapariciones de personas	Salud y nutrición	Penas de muerte
Indicadores de Resultado	*Incidencia de los homicidios y delitos denunciados que constituyen una amenaza para la vida, por 100.000 habitantes *Número de muertes durante la detención *Número de casos de privación arbitraria de la vida denunciados (por ejemplo, comunicados al Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias)	*Número de casos de desapariciones denunciados (por ejemplo, comunicados al Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias) *Porcentaje de casos de desaparición aclarados, por situación de la persona a la fecha de la aclaración (en libertad, en detención o fallecida)	*Tasa de mortalidad infantil y de los niños menores de 5 años* *Esperanza de vida al nacer y a 1 año *Tasas de mortalidad asociadas a enfermedades (por ejemplo, el VIH/SIDA, el paludismo o la tuberculosis)*	*Número de ejecuciones en cumplimiento de la pena de muerte durante el período examinado *Porcentaje de sentencias de muerte conmutadas

De la anterior Lista de Indicadores ilustrativos propuestos sobre el derecho a la vida, se desprende que cada derecho se divide en áreas de protección, en este caso el derecho a la vida se fragmenta en lo que es la privación arbitraria de la vida, la desaparición de personas, salud y nutrición y la pena de muerte.

De tal forma que el derecho a la vida visto de manera general sólo comparte Indicadores de tipo Estructural, ya que estos aluden a los Instrumentos Internacionales de derechos humanos pertinentes al derecho a la vida, ratificados por el Estado, la vigencia y alcance de una declaración nacional de derechos que incluya el derecho a la vida y que figure en la Constitución u otro tipo de ley suprema; y la vigencia y alcance de las leyes nacionales pertinentes a la realización del derecho a la vida. Porque a cada Área de Protección corresponden a su vez Indicadores Específicos de Estructura, Proceso y Resultado.

b) Estrategia del gobierno federal para el monitoreo de la política nacional de derechos humanos: “Subcomisión de Evaluación y Seguimiento del Programa Nacional de derechos humanos 2008-2012”.

La Subcomisión de Evaluación y Seguimiento del Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012 es un cuerpo colegiado integrado por la Administración Pública Federal y organizaciones de la sociedad civil, que fue prevista en el Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012 para constituir un mecanismo de seguimiento y evaluación.²⁷

Con el propósito de darle integralidad al trabajo que le fue encomendado, la Unidad para la protección y promoción de los derechos humanos de la Secretaría de Gobernación realizó un análisis referenciado entre las líneas de acción del PNDH y las obligaciones que se desprenden para el estado mexicano a efecto de dar cumplimiento a las recomendaciones del MEPU, con el fin de contar con un instrumento que de cuenta del avance logrado en ambos mecanismos por la APF. Así mismo, el dispositivo de seguimiento y evaluación, integra mecanismos de coordinación con, los organismos de Promoción y Defensa de los Derechos Humanos y los Poderes Legislativo y Judicial.

Cabe señalar que la Subcomisión se rige bajo los lineamientos generales de la CPGMDH, y que las decisiones se toman por consenso entre sus miembros.

De acuerdo al artículo Vigésimo tercero²⁸ de los Lineamientos Básicos de Operación de las Subcomisiones, Comités Técnicos y Grupos de Trabajo de la Comisión Política Gubernamental en Materia de derechos humanos (Aprobados en Sesión Plenaria del 16 de octubre de 2007) se establece que dentro de las obligaciones establecidas para la

²⁷ Los integrantes pueden ser consultados en la página:
http://www.derechoshumanos.gob.mx/archivos/anexos/LISTA_DE_INTEGRANTES_GRUPOS_SSEPNDH_2008-2012_c.pdf (Fecha de última consulta: 21 de noviembre de 2009)

²⁸ Lineamientos Básicos de Operación de las Subcomisiones, Comités Técnicos y Grupos de Trabajo de la Comisión Política Gubernamental en Materia de derechos humanos (Aprobados en Sesión Plenaria del 16 de octubre de 2007),
<http://www.derechoshumanos.gob.mx/Portal/PtMain.php?nIdHeader=1&nIdPanel=35&nIdLateral=2&nIdFooter=3>

Subcomisión se encuentran las de elaborar su Agenda anual de trabajo, coordinar con los diferentes actores públicos, sociales y privados con el propósito de integrar toda la información necesaria, la metodología de trabajo, transversalizar el tema de la evaluación en la Administración Pública Federal, establecer los Indicadores de auto-evaluación, el detectar el universo de indicadores relacionados con derechos humanos en la APF y realizar Informes periódicos.

A su vez, la Subcomisión persigue dos tipos de objetivos, por una parte los generales y por otra los específicos, consistiendo los primeros en la revisión amplia y constante del cumplimiento general de los objetivos planteados en el Programa Nacional de Derechos Humanos y las recomendaciones emitidas por el Mecanismo de Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos, a través de los criterios e indicadores sustentados en estándares internacionales que para tal efecto se elaboren, a efecto de emitir estudios periódicos en la materia.

Los objetivos específicos se encuentran dirigidos a crear una cultura de evaluación en materia de derechos humanos en la APF y las organizaciones de la sociedad civil, a sistematizar y analizar las evaluaciones que existan en la materia, a determinar los lineamientos generales para recopilar la información, a crear una batería de indicadores para evaluar los derechos humanos, y finalmente a establecer esquemas de coordinación entre APF y de esta con las Organizaciones de la Sociedad Civil.

Entre sus principales actividades se encuentran el seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones del MEPU y el seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones del Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México. En este caso, el “seguimiento” es una actividad continua que merece especial mención, ya que provee información sobre el progreso de una política, programa o entidad, mediante la comparación de avances periódicos y metas predefinidas. Con un enfoque orientado hacia el desempeño, proporciona elementos para la acción correctiva y establece vínculos de responsabilidad entre los ejecutores y sus resultados, sin entrar a examinar de manera detallada la causalidad entre las intervenciones y sus efectos.

Aspecto importante del seguimiento es el Monitoreo, el cual es el proceso continuo y sistemático mediante el que se verifica la eficiencia y la eficacia de un proyecto mediante la identificación de sus logros y debilidades y en consecuencia, respecto del cual resulta una recomendación sobre medidas correctivas para optimizar los resultados esperados del proyecto.

El Seguimiento se rige por los principios de:²⁹

- **Participación:** implica incluir en el proceso de diseño a las partes directamente afectadas y lograr acuerdo para llevar a cabo las actividades.

- **Negociación:** refiere a lograr acuerdo sobre lo que será motivo de seguimiento, cómo se recabará la información, quién hará la recolección y el análisis de la información, con qué frecuencia se recabará la información y qué formato se utilizará, cómo se difundirán los resultados entre las partes involucradas, y finalmente qué acciones se tomarán como consecuencia.

- **Aprendizaje:** constituye la base para las mejoras y medidas correctivas subsiguientes.

- **Flexibilidad:** es fundamental, dada la variedad de interesados involucrados, los cambios del ambiente externo y la necesidad de mejorar el desempeño a lo largo del camino

En el presente caso es la actividad de la Subcomisión para recopilar la información a efecto de conocer el progreso del Programa Nacional de Derechos Humanos y el cumplimiento de las recomendaciones del MEPU, mediante la comparación de avances periódicos y cumplimiento de metas. El cual está diseñado bajo seis líneas:

a) Revisión continua de acciones y actividades de las entidades y dependencias de la APF:

²⁹ Acuerdo del Pleno de la Subcomisión el día 17 de junio del 2009.

- **Identificación de las líneas de acción, y las entidades o dependencias responsables de su cumplimiento.**
 - **Solicitud de informes de ejecución.**
 - **Revisión permanente de la generación de productos.**
 - **Solicitud de Planes de Trabajo**
 - **Detalle de las actividades para el cumplimiento de las acciones reportadas que no han sido cumplidas.**
 - **Detalle de acciones que tienen plazo de cumplimiento permanente.**
 - **Detalle de acciones nuevas o recomendadas por la dependencia.**
- **Análisis de presupuestos y recursos ejecutados.**

b) Revisión continúa de acciones y actividades de las entidades federativas:

- **Informes de ejecución de las entidades federativas relacionados con el PNDH.**
- **Articulación con el Acuerdo Marco de Cooperación con las Entidades Federativas.**
- **Articulación con los informes estatales de gobierno.**

c) Recopilación sistemática de datos que sirvan de apoyo y den indicaciones sobre el avance de las líneas de acción:

- **Informes de ejecución de las entidades y dependencias.**
- **Informes de Gobierno.**
- **Encuestas y estudios nacionales.**
- **Informes internacionales.**
- **Informes de las entidades federativas.**
- **Informes de las Organizaciones de la Sociedad Civil.**
- **Otras publicaciones.**

d) Articulación del seguimiento del PNDH con las actividades de:

- **Poder Legislativo**
- **Poder Judicial**
- **Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH)**

e) Articulación del seguimiento del PNDH con:

- El Plan Nacional de Desarrollo (PND)
- El Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México.

f) Articulación del seguimiento del PNDH con

- El Mecanismo de Examen Periódico Universal (MEPU)

Una vez que se ha concluido con la etapa del Seguimiento, se da inicio a la Construcción de indicadores en materia de derechos humanos.

De acuerdo con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, los indicadores se pueden usar para³⁰:

- Formular mejores políticas y vigilar los progresos realizados.
- Determinar los efectos no deseados de las leyes, políticas y prácticas.
- Determinar qué actores están influyendo en la realización de derechos.
- Poner en relieve si esos actores están cumpliendo con sus obligaciones.
- Advertir de antemano posibles violaciones y poder adoptar medidas preventivas.
- Fortalecer el consenso social respecto de las decisiones difíciles que deban adoptarse frente a la limitación de recursos.
- Sacar a la luz las cuestiones que han sido desatendidas o silenciadas.

Como parámetros para medir el cumplimiento de las acciones del PNDH, la Subcomisión debe apoyarse en:

- Instrumentos de medición útiles para el seguimiento.
- Indicadores útiles para el seguimiento.

Como ejemplo están el Análisis de los indicadores de Derechos Humanos de la OACNUD, y la Metodología propuesta en el “informe sobre indicadores para vigilar el cumplimiento de los instrumentos internacionales” /HRI/MC/2006/7-mayo 2007 ONU.

³⁰ Ramírez Salazar, Darío. “Indicadores del Programa Nacional de Derechos Humanos”. Seminario Internacional sobre DESC 2005. SRE, México.

El PNDH contiene indicadores y metas que permiten evaluar de manera objetiva los avances alcanzados en la materia. Algunos indicadores provienen de registros administrativos, pero en su mayoría se obtienen de fuentes externas al gobierno, como el Banco Mundial, el Ciri Human Rights data Project y la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas.

De esta manera, se integra la percepción de los ciudadanos, empresarios, instituciones autónomas y organismos internacionales sobre la promoción y respeto a los derechos humanos por parte del Gobierno Federal.

Para comprender la elaboración de Indicadores por parte de la SSEPNDH, resulta pertinente considerar que existe una serie de indicadores en los Programas Sectoriales e institucionales de las diferentes Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal³¹; que los indicadores son complementarios a los 14 indicadores del PNDH, que existe una batería de indicadores ilustrativos de la OACNUDH³², que contiene 12 derechos y 492 indicadores, de los cuales son: 131 de estructura, 256 de proceso y 105 de resultados, y que por otro lado existe un ejercicio en el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal que se queda en el ámbito de los indicadores ilustrativos de la OACNUDH.

En la Ruta para Elaboración, es importante en primer término la determinación del Universo de indicadores, siendo en este caso el siguiente:

- i.- Inventario de indicadores programas sectoriales e institucionales
- ii.- Inventario de indicadores de matriz de marco lógico por dependencia
- iii.- Selección de indicadores OACNUDH

Búsqueda de datos disponibles

Indicadores prioritarios

³¹ Dichos indicadores se pueden consultar en <http://shcp.gob.mx/FINANZASPUBLICAS/InformeTrimestral/2009/Tercer%20trimestre%20de%202009/Anexo%20XVII%20Avance%20de%20los%20Indicadores%20de%20Desempeño.pdf>

³² Datos propios elaborados a partir de la metodología de la OACNUDH, que se analiza en el apartado correspondiente.

Igualmente es importante determinar los derechos a medir, es decir, establecer un acuerdo que indique los derechos prioritarios a medir.

Consecuentemente se da pie a la evaluación. La investigación de la evaluación de las políticas es el análisis objetivo, sistemático y empírico de los efectos de las políticas y los programas públicos en curso sobre sus objetivos, en términos de las metas que pretenden alcanzar.

Entre los principales objetivos de la evaluación se encuentran:

- Valoración exhaustiva y sistemática de las intervenciones de la APF
- Determinación de la relevancia, eficiencia, efectividad e impacto de sus acciones.
- Decisiones relacionadas con mantener, ampliar, reorientar, crear o eliminar una línea de acción del PNDH.

De lo antes vertido se aprecia que la Subcomisión de Evaluación y Seguimiento del Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012 tiene funciones y actividades plena y precisamente contempladas, sin embargo, al día en que se realiza el presente estudio, no hay algún resultado o informe al respecto.

c) Evaluación de la Política de Derechos Humanos desde Perspectiva de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Un elemento que se ha convertido en un dato duro de evolución son las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Aunque es bien conocido que el principio de interdependencia de los derechos humanos nos indica que no hay derechos mas importantes que otros, y que el ejercicio de un derecho no implica que se deba de dejar de ejercer otro derecho, también lo es que las cifras de la CNDH, como en muchos otros casos

nos dejan ver la calidad³³ de las recomendaciones. Sin embargo no dejan de ser un indicador relevante en la materia.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos por mandato constitucional se instituyó como el organismo encargado de la protección, observación, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos contemplados por el sistema legal mexicano. Su naturaleza jurídica es la de un organismo que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, así como personalidad jurídica y patrimonio propios.

Su marco normativo se encuentra conformado por el artículo 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos³⁴ y su Reglamento Interno.³⁵

Sus atribuciones se pueden consultar con precisión en el artículo 6 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, destacándose para el presente estudio las contenidas en las siguientes fracciones:

“I. Recibir quejas de presuntas violaciones a Derechos Humanos;

II. Conocer e investigar, a petición de parte o de oficio, presuntas violaciones de Derechos Humanos en los siguientes casos:

- a) Por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal;
- b) Cuando los particulares o algún otro agente social cometan ilícitos con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad, o bien cuando estos últimos se nieguen infundadamente a ejercer las atribuciones que legalmente les correspondan en relación con dichos ilícitos, particularmente tratándose de conductas que afecten la integridad física de las personas;

³³ Se refiere a la calidad, toda vez que se califican de la misma manera las violaciones graves a los derechos humanos, como lo son los delitos de de lesa humanidad, privación de la vida o la libertad, con otros como el de petición, aunque de ninguna manera se pretende minimizar, la violación del un derecho humano.

³⁴ La Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 1992.

³⁵ El Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 23 de septiembre de 2003.

III. Formular recomendaciones públicas no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, en los términos establecidos por el artículo 102, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”³⁶

Con base en lo anterior, una vez recibida la queja por la presunta violación de derechos humanos y admitida la instancia, comienza la fase de investigación, donde se requiere a las autoridades señaladas como responsables para que rindan un informe sobre los actos, omisiones o resoluciones que se les atribuyan en la queja, se designan visitadores, quienes después de hacer una minuciosa investigación determinan si la autoridad o servidor público ha violado los Derechos Humanos de la persona, al incurrir en actos y omisiones ilegales, irrazonables, injustas, inadecuadas, etc.

En caso de haberse comprobado la violación de derechos humanos, y sin que exista conciliación entre las partes, se emite una Recomendación, la cual se notifica a la autoridad para que tome las medidas necesarias para la efectiva restitución de los derechos de los afectados. Cabe mencionar que dichas Recomendaciones no son vinculatorias para la autoridad³⁷ y no constituyen prueba plena de los hechos denunciados por el recurrente, con el fin de anular, modificar o dejar sin efecto las resoluciones o actos contra los cuales se hubiese presentado la queja o denuncia.³⁸

No obstante que las Recomendaciones en sí mismas, no constituyen un método formal de evaluación del nivel de cumplimiento de los tratados internacionales en la protección de derechos humanos, sí reflejan el cumplimiento del Estado mexicano en la observancia y protección de los derechos humanos. Por lo que se considera pertinente realizar un análisis

³⁶ Artículo 6 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 1992.

³⁷ Las disposiciones aplicables al procedimiento ante la Comisión Nacional de Los Derechos Humanos pueden ser consultadas en el “Título III Del Procedimiento ante la Comisión Nacional” de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

³⁸ Tesis 1a. XLVII/98, perteneciente a la Novena Época, emitida por la Primera Sala, visible en la página 344 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta VIII, Diciembre de 1998.

Y la Tesis III.1o.P.242 P, perteneciente a la Octava Época, emitida por el Primer Tribunal colegiado en materia penal del tercer circuito, visible en la página 645 del Semanario Judicial de la Federación XIII, Junio de 1994

estadístico de las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos al gobierno mexicano.

Del período comprendido entre 1990 y octubre de 2009 la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha emitido un total de 2049 Recomendaciones a los diferentes ordenes de gobierno, y 17 recomendaciones generales bajo los siguientes rubros: Derivada de las prácticas de revisiones indignas a las personas que visitan centros de reclusión estatales y federales de la República Mexicana, Sobre la práctica de las detenciones arbitrarias, Sobre mujeres internas en centros de reclusión en la República Mexicana, Derivada de las prácticas administrativas que constituyen violaciones a los Derechos Humanos de los miembros de las comunidades indígenas respecto de la obtención de consentimiento libre e informado para la adopción de métodos de planificación familiar, Sobre el caso de la discriminación en las escuelas por motivos religiosos, Sobre la aplicación del examen poligráfico, Sobre las violaciones a la libertad de expresión de periodistas o comunicadores, Sobre el caso de la discriminación en las escuelas a menores portadores de VIH o que padecen sida, 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, Sobre la práctica de la tortura, Sobre el otorgamiento de beneficios de libertad anticipada a los internos en los centros de reclusión de la república mexicana, Sobre el uso ilegítimo de la fuerza y de las armas de fuego por los funcionarios o servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley, Sobre la practica de verificaciones migratorias ilegales, Sobre los derechos de las Víctimas de Delitos, Sobre el derecho a la protección de la salud, Sobre el plazo para resolver una averiguación previa, y Sobre los casos de agresiones a periodistas y la impunidad prevaleciente.³⁹

Cuadro No. 2 : Número de Recomendaciones por Año

Año	Recomendaciones	Recomendaciones generales
-----	-----------------	------------------------------

³⁹ Las Recomendaciones y su contenido se pueden consultar en la Página Electrónica de la CNDH : <http://www.cndh.org.mx/lacndh/lacndh.htm> (Fecha de última consulta: 1 de diciembre de 2009)

1990	33	.
1991	130	-
1992	271	-
1993	273	-
1994	140	-
1995	166	-
1996	124	-
1997	127	-
1998	114	-
1999	104	-
2000	37	-
2001	27	2
2002	49	2
2003	52	1
2004	92	4
2005	51	1
2006	46	3
2007	70	1
2008	68	-
2009	76	3
Total	2049	17

Fuente datos propios, elaborado con información de la CNDH.

Del cuadro anterior se desprende que el número de recomendaciones emitidas por la CNDH a los tres órdenes de gobierno en los últimos tres años tiene una tendencia incremental.

Cuadro 3. Recomendaciones por año dirigidas a la Administración Pública Federal

Recomendaciones / Años	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	total/promedio
Total	37	27	49	52	92	51	46	70	67	76	567
Dirigidas a la APF	13	16	20	20	35	20	26	31	38	56	275
Porcentaje a la APF	35.14%	59.26%	40.82%	38.46%	38.04%	39.22%	56.52%	44.29%	56.72%	73.68%	48.5%

Fuente datos propios, elaborado con información de la CNDH.

Del cuadro número 3 se destacan dos elementos i) se ha incrementando el porcentaje de las recomendaciones emitidas a la Administración Pública Federal y ii) el número de recomendaciones emitida a la Secretaría de la Defensa Nacional relacionadas con la tareas de seguridad pública ocupa el primer lugar de las recomendaciones.

Durante el ejercicio comprendido del 1º de enero de 2009 al 31 de octubre de 2009, se registraron 5,128 nuevos expedientes de queja, más 1,620 expedientes que se encontraban radicados, la CNDH durante el 2009 dio trámite a un total de 6, 748 expedientes de queja, de los cuales se concluyeron 5,139. Durante el mismo año se emitieron 76 Recomendaciones, de las cuales 56 fueron dirigidas a la Administración Pública Federal y 28 de ellas específicamente fueron para el Sector de la Defensa Nacional.⁴⁰

Cuadro 4. Recomendaciones SEDENA

2007	2008	2009
7	14	28

Fuente datos propios, elaborado con información de la CNDH.

El hecho de que el 36.84% de la Recomendaciones emitidas en 2009 sean dirigidas a la Secretaría de la Defensa Nacional con motivo de violaciones e irregularidades en los operativos y procedimientos, denota que los derechos humanos más vulnerados son los de legalidad, seguridad jurídica, integridad personal, seguridad personal y libertad personal.

Ahora bien, en términos de los datos duros que representan las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, pareciera que existe un retroceso en la

⁴⁰ Las cifras sobre las actividades de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos pueden ser consultadas en <http://www.cndh.org.mx/lacndh/lacndh.htm> (Fecha de última consulta: 21 de noviembre de 2009).

política del estado mexicano en materia de Derechos Humanos. Toda vez el incremento de las mismas inferiría una mayor frecuencia de las violaciones de las autoridades de los derechos humanos. Sin embargo, es conocido que el incremento de la violaciones esta aparejado al incremento delincuencia y la sofisticación de los grupos criminales en su modo de operar. Del razonamiento anterior no se puede desprender información cualitativa que permita responder, si el incremento de las violaciones responde manera coyuntural al relevo en la Presidencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, o una mejor integración de las investigaciones, o a una mayor denuncia por parte de los ciudadanos. Sin embargo los datos no dejan de ser reveladores.

IV.-Los Derechos Humanos en el Presupuesto de Egresos de la Federación

El presupuesto destinado a la materia de derechos humanos en nuestro país se compone de tres ingredientes principales, por un lado se encuentran: a) el destinado a los organismos estatales de promoción y defensa de los derechos humanos; b) el de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; y c) el de la Administración Pública Federal. El presupuesto total asciende a dos mil millones de pesos, mismo que se desglosa en el presente capítulo.

Cabe señalar que no se incluye aquel presupuesto que en materia de derechos humanos ejercen los gobiernos de los estados en las áreas de atención en la materia.

Organismos estatales de Defensa de los Derechos Humanos	\$ 303,156,772.23
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	\$ 989,580,000.00
Administración Publica Federal	\$ 708,900,000.00
TOTAL	\$ 2,001,636,772.23

1.- Comisión Nacional de los Derechos Humanos

En los términos del Apartado B del Artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Artículo Segundo de su Ley y el Artículo Primero de su Reglamento Interno, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) es un organismo público con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene por objeto proteger, observar, promover, estudiar y divulgar los Derechos Humanos.

Asimismo, dicho artículo es el fundamento constitucional que crea un sistema no jurisdiccional de defensa de los Derechos Humanos, integrado por la CNDH, y 32 órganos estatales, que gozan de autonomía y dependen para su financiamiento de los recursos que les asignen los Congresos locales.

Para cumplir con sus objetivos, se le han asignado recursos crecientes cada año. En el Período 2000-2009 prácticamente se le duplicaron los recursos para su operación, al pasar de 476.8 a 912.5 millones de pesos (constantes de 2009). Un incremento real en el periodo de 91.2 por ciento.

De acuerdo a información proporcionada por la Comisión de Derechos Humanos del a Cámara de Diputados, los Objetivos Institucionales de la CNDH para 2010, son proteger y observar los Derechos Humanos de la población en general y de los grupos sociales más vulnerables, así como promover, estudiar y divulgar la cultura de los Derechos Humanos en el ámbito nacional e internacional.

Dentro de las prioridades de la CNDH para 2010 se destacan: la protección de los Derechos Humanos de los migrantes mexicanos y extranjeros en su intento por llegar a la Unión Americana por mejores condiciones de vida; las víctimas de trata de personas; los indígenas en sus pueblos y comunidades y privados de su libertad; las personas que se encuentran en centros de detención expuestos a padecer actos de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; la promoción de los Derechos Humanos de las mujeres, las niñas, los niños y las personas de edad avanzada; la igualdad entre mujeres y hombres, todas ellas compatibles con los objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo, las demandas de la sociedad formuladas a través de sus organizaciones, y las preocupaciones expresadas por los Diputados integrantes de esta Comisión.

Los recursos propuestos para la CNDH, para el Ejercicio Fiscal 2010⁴¹ son:

- **Total:** 989.58 millones de pesos, que se desglosan de la siguiente forma:
- **Servicios Personales:** 694.28 millones de pesos, que se justifican en el Proyecto de Presupuesto de Egresos, porque “... *se requiere una plantilla de servidores públicos que realicen las múltiples actividades relacionadas con los programas*”

⁴¹ Presupuesto de Egresos de la Federación 2010, publicado en la Gaceta parlamentaria de Cámara de Diputados, 15 de noviembre del 2009, No. 2890-1.

presupuestarios previstos en la estructura programática de la CNDH, quienes deben disponer de un alto grado de calificación para el cumplimiento de su responsabilidad y, en diversos casos, realizar tareas de investigación que conllevan riesgos difíciles de predecir; lo cual tendrán que llevar a cabo con eficiencia, eficacia, calidad y la calidez que la función a su cargo les demanda.”

- **Gasto de operación**, 264.93 millones de pesos, para enseres y provisiones, servicios, materiales y útiles de oficina, de limpieza, de reproducción y procesamiento informático, combustibles, prendas de protección, agua, energía eléctrica, servicio telefónico, vigilancia, capacitación, arrendamiento de bienes muebles e inmuebles, mantenimiento, viáticos y pasajes, entre otros.
- **Gasto de inversión**, 30.37 millones de pesos, para adquisición de mobiliario y equipo de administración, equipo informático, de telefonía y vehículos para reemplazar a las unidades que han agotado su vida útil y obra pública por mantenimiento de instalaciones.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha recibido en la última década recursos presupuestales amplios y crecientes, que han generado observaciones de organizaciones civiles acerca del ejercicio de los mismos, como la que presentó Human Rights Watch el día 12 de febrero del presente año, en los que destacan observaciones acerca de su aplicación prioritaria al gasto corriente.

2.- Organismos Públicos de Protección y Defensa de los Derechos Humanos en las entidades federativas.

El artículo 102 de la Constitución Política de la Cámara de Diputados es el fundamento constitucional que crea un sistema no jurisdiccional de defensa de los Derechos Humanos, integrado por la CNDH, y 32 órganos estatales, que gozan de autonomía y dependen para su financiamiento de los recursos que les asignen los Congresos locales.

Se cuenta con información 29 estados, dicho financiamiento para 2009, fue el siguiente:

1. Aguascalientes	14,530,000.00
2. Campeche	15,357,474.00
3. Coahuila	24,411,000.00
4. Colima	6,000,093.00
5. Chiapas	30,030,683.00
6. Chihuahua	36,670,365.00
7. Durango	9,488,722.00
8. Guanajuato	38,590,986.00
9. Hidalgo	23,000,000.00
10. Jalisco	69,490,700.00
11. Estado de México	82,029,730.00
12. Michoacán	36,020,804.00
13. Morelos	12,500,000.00
14. Nayarit	13,856,000.00
15. Nuevo León	25,107,996.00
16. Oaxaca	25,107,996.00
17. Puebla	17,830,156.23
18. Querétaro	20,828,967.00
19. Quintana Roo	31,550,000.00
20. San Luis Potosí	23,301,328.00
21. Sinaloa	13,292,539.00
22. Sonora	23,540,000.00
23. Tabasco	10,614,810.00
24. Tamaulipas	16,444,000.00
26. Tlaxcala	15,251,000.00
27. Veracruz	36,200,000.00
28. Yucatán	20,100,000.00
29. Zacatecas	23,987,980.00
Total	303,156,772.23

Fuente: datos proporcionados por la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados

3.- Administración Pública Federal

La función de la defensa de los Derechos Humanos en la Administración Pública Federal, como una función transversal, se encuentra dispersa en diversos Ramos y Unidades Responsables.

En una nota aparecida en el Diario reforma el 9 de noviembre del presente año, señala respecto del presupuesto destinado para derechos humanos de la Administración Pública Federal lo siguiente:

“El Gobierno federal tiene 10 diferentes subsecretarías, direcciones y unidades de derechos humanos cuyo gasto es similar al presupuesto anual de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH)”

“Dichas áreas en 5 dependencias del Gobierno solicitaron a la Cámara de Diputados de 708.9 millones de pesos para 2010, mientras que la CNDH solicita 989.6 millones de pesos.”

El artículo señala que las dependencias son la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaría de Seguridad Pública la Secretaría de la Defensa Nacional y La Procuraduría General de la República.

Y continua señalando “Gobernación cuenta con una Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos, que solicita un presupuesto de 51.5 millones de pesos.”

La Cancillería tiene una subsecretaría para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos con una petición por 329.4 millones de pesos, pero además tiene una dirección general de Derechos Humanos y Democracia que requiere 13.2 millones.’

La SEDENA solicitó 126.5 millones de pesos para su Dirección General de Derechos Humanos, una área que en 2009 no tuvo recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación.’

La PGR también tiene sus propias áreas de derechos humanos. Solicita 91 millones de pesos para su Subprocuraduría de Derechos Humanos, Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad. Pero además, pide 5.8 millones de pesos para su Dirección General de Promoción de la Cultura en Derechos Humanos, Atención a Quejas e Inspección.’

Una tercera área es la Dirección General de Atención a Recomendaciones y Amigables conciliaciones en Derechos Humanos, con un presupuesto por separado que suma 5.9 millones.’

La SSP tiene una Subprocuraduría de Prevención, Vinculación y Derechos Humanos y por separado, con una petición de recursos independientes, una Dirección General de Derechos Humanos. La primera solicita 18.4 millones de pesos y la segunda 47.1 millones de pesos para 2010.”⁴²

Si bien no son cifras finales podemos apreciar el monto del gasto que se realiza en materia de derechos humanos.

El Estado mexicano ha incrementado sus actividades en materia de procuración de justicia y combate al crimen organizado, con lo cual se ha incrementado también el riesgo de que los Derechos Humanos de la ciudadanía se vean violentados. Con el propósito de que la impunidad y el abuso de las autoridades hacia la sociedad no se conviertan en hechos cotidianos, se requiere que, como contrapartida, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y demás instancias de defensa, cuenten con recursos suficientes para trabajar al mismo nivel de exigencia.

⁴² Periódico Reforma, 11 de noviembre del 2009, Pág. 7, México Distrito Federal.

V.-Conclusiones

1.- La cultura de la evaluación institucional en materia de derechos humanos en el Mundo es incipiente, tan es así que la OACNUDH, no cuenta con indicadores propios tal como es caso de otras áreas de la Organizaciones Naciones Unidas, por ejemplo los indicadores del desarrollo humano que realiza la oficina del PNDUD, que pudieran dar cuenta de las situaciones de derechos humanos en el mundo y que permitan comparar los avances o retrocesos de un país en el concierto internacional.

2.- México no es una excepción a dicha ausencia de indicadores y evaluaciones en la materia de derechos humanos. No existen investigaciones integrales, ni desde la academia ni en el sector público que permitan medir el avance de las políticas publicas en materia de derechos humanos y que permitan conocer el grado de materialización de la políticas públicas en la materia y sus beneficios reales entre la población.

3.- Por otro lado, atendiendo a los criterios de indicadores de estructura de la OACNUDH mismos que han referidos en el apartado correspondiente, nuestro país ha tenido una política exterior abierta en la que ha firmado la mayoría las tratados internacionales, cabe señalar que la Secretaria de Relaciones Exteriores tiene celebrados 53 Tratados Internacionales, en materia de Derechos Humanos. Prácticamente nuestro país ha ratificado todos los tratados en la materia.

4.- Sin embargo dicha apertura no garantiza ni el respeto por parte de los funcionarios ni la realización de los derechos humanos por parte de las personas en el territorio mexicano, lo que hace necesario que se establezcan mecanismos de que permitan medir el avance de los derechos humanos.

5.- En el diseño institucional de las políticas públicas de derechos humanos, pareciera que existen avances en la materia, se cuenta con un programa nacional de derechos humanos que permitirá coordinar los esfuerzos del gobierno federal en la materia.

En dicho Programa vale la pena hacer dos apuntes, primero como quedo de manifiesto en el Presupuesto de Egresos de la Federación, publicado en al Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados el 18 de noviembre del 2008, en el artículo 54, no existe un presupuesto etiquetado para derechos humanos, segundo no existe una verdadera política Nacional del Estado Mexicano, como lo establece la Convención de Viena y su Plan de Acción. Ambos hechos dificultan la aplicación de una política de esta naturaleza en la materia.

6.- Otros factores estructurales que influyen en la vulneración de los derechos humanos son la falta de igualdad de oportunidades, la incapacidad para satisfacer sus necesidades básicas, la desnutrición, la incapacidad de acceder a los servicios públicos y la marginación.

7.- Por las anteriores consideraciones resulta, difícil medir el grado de materialización de los tratados internacionales de derechos humanos en nuestro país, dado que no existen indicadores que permitan medir su impacto en la sociedad mexicana a través la consolidación de una cultura de respecto de los derechos humanos en las autoridades. Ni del goce y realización de los derechos humanos por parte de las personas en México.

8.- Uno de los resultados de esta investigación es al comprobación empírica que no existen datos que pudiera ayudar a realizar la medición de la materialización de los tratados internacionales en la materia, lo que hay son instrumentos y esfuerzos incipientes desde el Gobierno Federal coordinados por la Secretaría de Gobernación y por la Oficina del Alto Comisionado, de llevar a cabo ejercicios que permitan sentar precedentes en la materia.

9.- Dichos esfuerzos tienen el componente fundamental de la participación de la sociedad civil, lo que le da una mayor riqueza al método de evolución propuesto. No podía ser de otra manera considerando la naturaleza de las política de derechos humanos que por definición deberían de ser incluyentes.

10.- La evidencia de la materialización de los tratados internacionales tiene un desarrollo incipiente en la academia, dado que poco se estudia pareciera que el derecho internacional no se ha desarrollado como otras ciencias, como lo economía, la administración y la informática por solo citar algunas. Sin embargo esta problemática lejos de desalentar la investigación, abre nuevos retos, que en primer paso consisten en darle seguimiento los trabajos mencionados, y en un segundo intento, en una etapa de maduración del estudio proponer metodologías, indicadores y métodos de medición que aporten ideas y permitan conocer el avance de las políticas públicas en materia de derechos humanos. Los mejores retos están por venir en esta materia.

11.- Un estudio de mayor amplitud y por supuesto tiempo podría, tener como punto de partida realizar un ejercicio indicativo de los indicadores de la OACNUDH para conocer su grado de materialización. Que es una de las actividades que se desprenden de la presente investigación. Este hecho, que por sí sólo es un adelanto quedaría inconcluso, toda vez que no existen referentes en la línea del tiempo que permitan realizar las comparaciones correspondientes. Por lo que este ejercicio estaría incompleto si no se realiza a profundidad que permita medir el avance a lo largo de los años. O quizá sería una investigación pionera que permitiría construir sus bases nuevos y enriquecedores estudios.

Bibliografía

Doctrina

1. Miguel Carbonell, Sandra Moguel, Karla Pérez Portilla. Derecho Internacional de los Derechos Humanos, Editorial Porrúa México, 2002
2. Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano 2008, Konrad Adenauer Stiftung.
3. La protección de los Derechos Humanos a través de la jurisprudencia penal, Corte Suprema de Justicia de Colombia, Konrad Adenauer Stiftung.
4. Ramírez Salazar, Darío. “Indicadores del Programa Nacional de Derechos Humanos”. Seminario Internacional sobre DESC 2005. SRE, México.
5. Álvarez Ledesma, Mario I. “Acerca del Concepto de Derechos Humanos”, Editorial Mc Graw-Hill, México, 2003.
6. Rodríguez y Rodríguez, Jesús. “Instrumentos internacionales sobre derechos humanos ONU-OEA”. Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1994.
7. Ignatieff, Michael., “Los Derechos Humanos como política e idolatría”, Editorial Paidós, España, 2003.
8. Carl Schmitt, "Teoría de la Constitución", traducción y presentación de Francisco Aala, epílogo de Manuel García-Pelayo, Alianza editorial, Madrid, 1982.

Documentos legales

9. Derechos Económicos, Sociales y Culturales.: Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos 2005: México _ Comisión Europea
10. Informe de Actividades, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2008
11. Informe de Ejecución del Programa Nacional de Derechos Humanos 2005: Secretaría de Gobernación.
12. Segundo Informe de Ejecución del Programa Nacional de Derechos Humanos 2006.
13. Derecho a la Salud: En la Constitución, la Jurisprudencia y los Instrumentos Internacionales. Defensoría del Pueblo

14. Declaración y Programa de Acción de Viena, adoptado el 25 de junio de 1993. A/CONF.157/23, 12 de julio de 1993.
15. Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 1990.
16. Decreto por el que se reforma el artículo 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1992 .
17. Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de septiembre de 1999.
18. Primer Informe de ejecución del Programa Nacional de Derechos Humanos 2005, Secretaría de Gobernación, Impresión de Talleres Gráficos, Primera Edición, Diciembre de 2005, Página 33.
19. Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 1992.
20. El Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 23 de septiembre de 2003.
21. Documentos de la Oficina del Alto Comisionado:
 - a) Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Handbook on National Human Rights Plans of Action, Professional Training Series No. 10, Nueva York y Ginebra, 29 de agosto, 2002.
 - b) El Diagnóstico de la situación de los derechos humanos en México de 2003, coordinado por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH).
 - c) Oficina de Alto Comisionado para los Derechos Humanos, Informe sobre indicadores para vigilar el cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos.

Jurisprudencia:

- a. Tesis Aislada P. IX/2007, materia constitucional, Registro Núm. 172650, Novena Época, Pleno; fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXV, abril de 2007, pág. 6, SCJN
- b. Tesis 1a. XLVII/98, perteneciente a la Novena Época, emitida por la Primera Sala, visible en la página 344 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta VIII, Diciembre de 1998.
- c. Tesis III.1o.P.242 P, perteneciente a la Octava Época, emitida por el Primer Tribunal colegiado en materia penal del tercer circuito, visible en la página 645 del Semanario Judicial de la Federación XIII, Junio de 1994

Anexo I
Visitas que México ha recibido del Sistema de Naciones Unidas

FECHA	MECANISMO
10 al 15 de marzo de 2008	Jorge Bustamante, Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes
febrero de 2008	Louise Arbour, Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
	Miloon Kothari, Relator Especial sobre el Derecho a una Vivienda Adecuada y Rodolfo Stavenhagen, Relator Especial sobre los Derechos y las Libertades Fundamentales
4 al 14 de mayo de 2007	Juan Miguel Petit, Relator Especial de las Naciones Unidas sobre Venta de Niños, Prostitución y Pornografía Infantil
12 al 15 de noviembre de 2006	Norberto Liewski, Relator para México del Comité de los Derechos del Niño
30 de junio y 1 de julio de 2005	Louise Arbour, Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos para sostener reuniones con autoridades de México, y para asistir a la Reunión sobre la reforma de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos, celebrada en Puebla
21 al 25 de febrero de 2005	Yakin Ertuk, Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias
octubre de 2003	Misión de Expertos Internacionales de la ONU, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, a Ciudad Juárez, Chihuahua
19 al 25 de octubre de 2003	Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW),
2 al 13 de julio de 2003	Rodolfo Stavenhagen, Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas (ONU)
27 de octubre al 10 de noviembre de 2002	Louis Joinet, Presidente del Grupo de Trabajo sobre Detención Arbitraria de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU
18 al 28 de agosto de 2002	Francis M. Deng, Representante del Secretario de las Naciones Unidas para Desplazados Internos
30 de junio al 2 de julio de 2002	Mary Robinson, para la firma del acuerdo sede, para el establecimiento de la oficina de representación de las Naciones Unidas en México
7 al 18 de marzo de 2002	Gabriela Rodríguez Pizarro, Relatora Especial para los Derechos Humanos de los Migrantes
4 al 15 de marzo de 2002	Miloon Kothari, Relator Especial sobre el Derecho a una Vivienda Adecuada de la ONU
23 de agosto al 12 de septiembre de 2001	Alejandro González Poblet y Ole Vedel Rasmussen, del Comité contra la Tortura de la ONU
13 al 23 de mayo de 2001	Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre la Independencia de Jueces y Magistrados de la ONU
2 de diciembre de 2000	Mary Robinson, Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, para la firma de la primera fase del acuerdo de cooperación técnica

Fuente: http://www.sre.gob.mx/derechoshumanos/coop_inter/visitas_mex.html

Anexo II

Visitas que México ha recibido del Sistema Interamericano

FECHA	MECANISMO
6 al 11 de agosto de 2007	Florentín Meléndez, Presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relator Especial para México y Relator Especial para las personas privadas de su libertad
9 al 14 de abril de 2007	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
24 al 31 de agosto de 2005	José Zalaquett, Relator Especial para México y sobre los derechos de los pueblos indígenas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos
19 al 23 de julio de 2004	Comisión Interamericana de Derechos Humanos (visita oficial y periodo extraordinario de sesiones),
18 al 26 de agosto de 2003	Eduardo Bertoni, Relator Libertad de Expresión (CIDH)
25 al 31 de julio de 2002	Juan Méndez, Relator Especial para Trabajadores Migratorios de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos
9 al 12 de febrero de 2002	Martha Altolaguirre, Relatora Especial de Asuntos de la Mujer
2 al 5 de julio de 2001	Claudio Grossman, Presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, para seguimiento de casos

Fuente: http://www.sre.gob.mx/derechoshumanos/coop_inter/visitas_mex.html

Anexo III
Instrumentos Internacionales en materia de Derechos Humanos
de los que México es parte.

TRATADO MULTILATERAL DE DERECHOS HUMANOS

1. CONVENCION INTERNACIONAL PARA LA REPRESION DE LA TRATA DE MUJERES Y MENORES
2. CONVENCION RELATIVA A LA ESCLAVITUD
3. CONVENCION SOBRE ASILO
4. CONVENCION INTERNACIONAL RELATIVA A LA REPRESION DE LA TRATA DE MUJERES MAYORES DE EDAD
5. CONVENCION SOBRE ASILO POLITICO
6. CONVENCION SOBRE NACIONALIDAD DE LA MUJER
7. PROTOCOLO QUE ENMIENDA LA CONVENCION PARA LA SUPRESION DEL TRAFICO DE MUJERES Y NIÑOS, CONCLUIDA EN GINEBRA EL 30 DE SEPTIEMBRE DE 1921 Y LA CONVENCION PARA LA SUPRESION DEL TRAFICO DE MUJERES MAYORES DE EDAD, CONCLUIDA EN GINEBRA EL 11 DE OCTUBRE DE 1933
8. CONVENCION INTERAMERICANA SOBRE CONCESION DE LOS DERECHOS POLITICOS A LA MUJER
9. CONVENCION INTERAMERICANA SOBRE CONCESION DE LOS DERECHOS CIVILES A LA MUJER
10. CONVENCION PARA LA PREVENCION Y LA SANCION DEL DELITO DE GENOCIDIO
11. ACUERDO INTERNACIONAL PARA LA SUPRESION DEL TRAFICO DE TRATA DE BLANCAS, FIRMADO EN PARIS EL 18 DE MAYO DE 1904, ENMENDADO POR EL PROTOCOLO FIRMADO EN LAKE SUCCESS, NUEVA YORK, EL 4 DE MAYO DE 1949
12. CONVENIO INTERNACIONAL PARA LA SUPRESION DEL TRAFICO DE TRATA DE BLANCAS, FIRMADO EN PARIS EL 4 DE MAYO DE 1910, ENMENDADO POR EL PROTOCOLO FIRMADO EN LAKE SUCCESS, NUEVA YORK, EL 4 DE MAYO DE 1949
13. CONVENIO PARA LA REPRESION DE LA TRATA DE PERSONAS Y DE LA EXPLOTACION DE LA PROSTITUCION AJENA Y PROTOCOLO FINAL
14. CONVENCION SOBRE EL ESTATUTO DE LOS REFUGIADOS
15. CONVENCION SOBRE LOS DERECHOS POLITICOS DE LA MUJER
16. PROTOCOLO QUE ENMIENDA LA CONVENCION SOBRE LA ESCLAVITUD DEL 25 DE SEPTIEMBRE DE 1926
17. CONVENCION SOBRE ASILO DIPLOMATICO

18. CONVENCION SOBRE ASILO TERRITORIAL
19. CONVENCION SOBRE EL ESTATUTO DE LOS APATRIDAS
20. CONVENCION SUPLEMENTARIA SOBRE LA ABOLICION DE LA ESCLAVITUD, LA TRATA DE ESCLAVOS Y LAS INSTITUCIONES Y PRACTICAS ANALOGAS A LA ESCLAVITUD, 1956
21. CONVENCION SOBRE LA NACIONALIDAD DE LA MUJER CASADA
22. CONVENCION SOBRE EL CONSENTIMIENTO PARA EL MATRIMONIO, LA EDAD MINIMA PARA CONTRAER MATRIMONIO Y EL REGISTRO DE LOS MATRIMONIOS
23. CONVENCION INTERNACIONAL SOBRE LA ELIMINACION DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACION RACIAL
24. RECONOCIMIENTO DE LA COMPETENCIA DEL COMITE PARA LA ELIMINACION DE LA DISCRIMINACION RACIAL ESTABLECIDA EN LA CONVENCION INTERNACIONAL SOBRE LA ELIMINACION DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACION RACIAL
25. PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES
26. PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLITICOS
27. PROTOCOLO FACULTATIVO DEL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLITICOS DEL 16 DE DICIEMBRE DE 1966
28. PROTOCOLO SOBRE EL ESTATUTO DE LOS REFUGIADOS
29. CONVENCION SOBRE LA IMPRESCRIPTIBILIDAD DE LOS CRIMENES DE GUERRA Y DE LOS CRIMENES DE LESA HUMANIDAD
30. DECLARACION PARA EL RECONOCIMIENTO DE LA COMPETENCIA CONTENCIOSA DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, SEGUN LA CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS "PACTO DE SAN JOSE DE COSTA RICA"
31. CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS "PACTO DE SAN JOSE DE COSTA RICA"
32. CONVENCION INTERNACIONAL SOBRE LA REPRESION Y EL CASTIGO DEL CRIMEN DE APARTHEID
33. CONVENCION SOBRE LA ELIMINACION DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACION CONTRA LA MUJER
34. CONVENCION CONTRA LA TORTURA Y OTROS TRATOS O PENAS CRUELES, INHUMANOS O DEGRADANTES
35. RECONOCIMIENTO POR PARTE DE MEXICO DE LA COMPETENCIA DEL COMITE CONTRA LA TORTURA, ESTABLECIDO EN LA CONVENCION CONTRA LA TORTURA Y OTROS TRATOS O PENAS CRUELES, INHUMANOS O DEGRADANTES DEL 10 DE DICIEMBRE DE 1984
36. CONVENCION INTERAMERICANA PARA PREVENIR Y SANCIONAR LA TORTURA
37. CONVENCION INTERNACIONAL CONTRA EL APARTHEID EN LOS DEPORTES

38. PROTOCOLO ADICIONAL A LA CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS EN MATERIA DE DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES "PROTOCOLO DE SAN SALVADOR"
39. CONVENCION SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO
40. SEGUNDO PROTOCOLO DEL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLITICOS DESTINADO A ABOLIR LA PENA DE MUERTE
41. PROTOCOLO A LA CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS RELATIVO A LA ABOLICION DE LA PENA DE MUERTE
42. CONVENCION INTERNACIONAL SOBRE LA PROTECCION DE LOS DERECHOS DE TODOS LOS TRABAJADORES MIGRATORIOS Y DE SUS FAMILIARES
43. CONVENIO CONSTITUTIVO DEL FONDO PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDIGENAS DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE
44. CONVENCION INTERAMERICANA PARA PREVENIR, SANCIONAR Y ERRADICAR LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER "CONVENCION DE BELEM DO PARA"
45. CONVENCION INTERAMERICANA SOBRE DESAPARICION FORZADA DE PERSONAS
46. ENMIENDA AL PARRAFO 2 DEL ARTICULO 43 DE LA CONVENCION SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO
47. CONVENCION INTERAMERICANA PARA LA ELIMINACION DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACION CONTRA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD
48. PROTOCOLO FACULTATIVO DE LA CONVENCION SOBRE LA ELIMINACION DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACION CONTRA LA MUJER
49. PROTOCOLO FACULTATIVO DE LA CONVENCION SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO RELATIVO A LA PARTICIPACION DE NIÑOS EN CONFLICTOS ARMADOS
50. PROTOCOLO FACULTATIVO DE LA CONVENCION SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO RELATIVO A LA VENTA DE NIÑOS, LA PROSTITUCION INFANTIL Y LA UTILIZACION DE LOS NIÑOS EN LA PORNOGRAFIA
51. PROTOCOLO FACULTATIVO DE LA CONVENCION CONTRA LA TORTURA Y OTROS TRATOS O PENAS CRUELES, INHUMANOS O DEGRADANTES
52. PROTOCOLO FACULTATIVO DE LA CONVENCION SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD
53. CONVENCION SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Fuente: <http://www.sre.gob.mx/tratados/>