

2

La política de derechos humanos del Estado mexicano

*Ricardo J. Sepúlveda Iguíniz**

UNO DE los temas más complejos consiste en definir la relación que existe entre derechos humanos y la actividad estatal. La pregunta obligada es: ¿pueden los derechos humanos ser materia de política pública, o bien, constituyen el sentido de toda política pública?

La diferencia no es menor y lleva a los estudiosos de estas materias a distinguir entre políticas públicas de derechos humanos y políticas públicas con perspectiva de derechos humanos. La discusión sobre este punto es perfectamente válida.

Para empezar hay que señalar que en México, el Ejecutivo, quien es el responsable de diseñar y ejecutar dichas políticas, ha incluido dentro de su Plan de Desarrollo y en el Programa Nacional de Derechos Humanos, que es el instrumento rector de la política pública de derechos humanos, como uno de sus objetivos, el hacer de los derechos humanos una política en sí, una política de Estado, dicen ambos documentos¹.

* Doctor en Derecho Constitucional por la Universidad Panamericana. Director general de Política Pública de Derechos Humanos en la Secretaría de Gobernación y secretario técnico de la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos.

¹ “La consolidación de un Estado democrático en México debe tener como uno de sus componentes el pleno respeto y garantía de los derechos humanos. A pesar de los esfuerzos realizados por las instancias competentes en el tema, no se ha logrado revertir el número de violaciones que persisten en muchos ámbitos de estos derechos. Por ello, uno de los objetivos prioritarios del gobierno es lograr una política de Estado en la materia, que garantice que todas las autoridades asuman el respeto y garantía de los derechos humanos como una práctica cotidiana”. Plan Nacional de Desarrollo 2013–2018. Disponible en línea <http://pnd.gob.mx/>.

Antes de continuar es preciso hacer una aclaración pertinente sobre la relación entre los derechos humanos y el contenido de las políticas públicas.

Partamos del concepto mismo de derechos humanos. Siendo éstos exigencias derivadas de las propiedades universales del ser humano, que se requieren para su pleno desarrollo, en realidad se puede apreciar que no son más que expresiones de la profunda dignidad humana y que se identifican con su mismo ser. De aquí que la vida, la libertad, la seguridad, si bien pueden ser entendidos como derechos exigibles por el ordenamiento jurídico, son —antes y en principio—, expresiones de la dignidad del ser humano.

Han sido las propias circunstancias históricas y, en particular, las violaciones a estos derechos, las que han obligado, primeramente, a que se les incluya en los ordenamientos jurídicos. Así se les ha dotado de obligatoriedad. En principio, estos derechos no tendrían por qué estar reconocidos en los textos legales, ya que se derivan del ser humano, son anteriores al reconocimiento jurídico. Sin embargo, como su reconocimiento filosófico y cultural no es suficiente, ha sido necesario que los derechos humanos se transformen en derechos positivos.

El Derecho no tendría sentido si se dirigiera a mandar lo que ya se cumple; si así fuera, no sería Derecho, ya que el Derecho como instrumento o creación humana tiene como fin resolver problemas concretos. Tal es la finalidad de cualquier ordenamiento jurídico.

Esta argumentación sale al paso de quienes objetan que los derechos humanos puedan ser materia del derecho positivo, por ejemplo, quienes sostienen que los derechos humanos no deben incluirse como tales en el texto constitucional, sino denominarse derechos fundamentales, ya que al Derecho no le corresponde determinar cuáles son los derechos humanos. Escapan de su ámbito, afirman.

Más aún, la propia historia nos ha enseñado que la protección de los derechos humanos a través de las normas jurídicas no ha sido tampoco suficiente. Las violaciones a derechos humanos han persistido, y en

“El problema que identifica el presente diagnóstico y que atenderá este Programa es la persistencia de violaciones de derechos humanos pese a la existencia de una infraestructura institucional, de un marco normativo y de políticas públicas en la materia. Así, es necesario instrumentar una política de Estado en derechos humanos”. Programa Nacional de Derechos Humanos 2014 – 2018. Disponible en línea http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343071&fecha=30/04/2014

ocasiones el Derecho se ha mostrado como una herramienta incapaz de proteger realmente los derechos de las personas.

Por eso los derechos humanos se han asumido como materia propia de las políticas públicas. Resulta excepcional y hasta cierto punto contradictorio que existan políticas públicas orientadas a obligar a las autoridades a promover los derechos humanos, siendo que estos constituyen, por naturaleza, fin y justificación de la actividad de toda autoridad². No obstante ello, por la falencia de las estructuras estatales y para intentar vincular de manera más efectiva y concreta los derechos humanos con la actividad estatal, estos son materia propia de políticas públicas.

En la praxis del ejercicio público existen y se desarrollan políticas públicas de derechos humanos. Hoy, es correcto decir, que los derechos humanos son —o pueden ser— política de Estado.

Cabe retomar aquí la distinción que hacíamos al principio, sobre si hay políticas públicas de derechos humanos o si los derechos humanos son un objetivo transversal de toda política pública.

Con un poco de presión, se podría decir que la segunda afirmación es la correcta desde el punto de vista teórico; pero desde el punto de vista práctico, para lograr el mayor respeto, protección y garantía de derechos humanos, necesitamos directamente promover políticas públicas con ese nombre y apellido. Es una cuestión práctica, de necesidad.

En ese sentido, el alto comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, ha dirigido recomendaciones explícitas para que los Estados incluyan los derechos humanos dentro de sus planes y actividades de gobierno³.

Partiendo de esta premisa, podemos afirmar que conforme a estos antecedentes y a estas recomendaciones, el Estado mexicano ha

² “[...] el reencuentro entre el Estado y los derechos humanos. Partamos de la premisa ya expresada: por un lado hemos señalado que ambas realidades nacieron juntas y que su implicación era mutua. Los derechos humanos eran fin del Estado, y éste sólo podía funcionar como tal si respetaba en todo su significado, la individualidad del ser humano.” Véase. Sepúlveda, Ricardo, “El reencuentro de los derechos humanos y el Estado, a través de la Constitución”, *Revista de Investigaciones Jurídicas*, Escuela Libre de Derecho, año 27, núm. 27, México, 2003.

³ Organización de las Naciones Unidas (1993) *Declaración y Programa de acción de Viena*, aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, 25 de junio de 1993.

tomado la decisión de construir una política pública de derechos humanos.

Esta decisión no pertenece a una administración, sino que se ha ido consolidando a través de las últimas dos décadas. Su evolución puede observarse tanto en los avances legislativos, como en la creación de instituciones y en los planes y programas de gobierno.

Hay una distinción más que desde una perspectiva propia es posible hacer. Me refiero a la diferencia entre hablar de una política pública y de una política de Estado. No pretendo entrar en disquisiciones técnicas que no son de interés en este momento, sino apuntar que dentro de las políticas públicas que se adoptan en un gobierno, algunas pueden adquirir el nivel de una política de Estado.

La diferencia entre una y otra se encuentra principalmente en la prioridad y el alcance que adquiere una determinada política pública. Algunas características como ser duradera, tener alcance nacional, servir de referente a otras políticas públicas y contar con recursos suficientes, es lo que la convierte en una política de Estado.

Por ello estoy convencido que las políticas de Estado no se decretan, no surgen de un acto único, el término más adecuado que encuentro es el de “construir”; las políticas de Estado se construyen.

Al requerir de diversos elementos, una política pública se construye, no se decreta. Se va consolidando con base en muchos elementos y, en ese sentido, la pregunta de si en México tenemos o no una política de Estado en derechos humanos, no puede ser respondida de manera unívoca o categórica. Lo correcto sería preguntarnos si estamos en vías de llegar a este punto. Si vamos en la ruta correcta.

Este fue el cuestionamiento inicial cuando nos enfrentamos a la encomienda de hacer el Programa Nacional de Derechos Humanos⁴. Precisamente tuvimos que preguntarnos cómo íbamos a lograr que existiera esta política de Estado.

Vuelvo al punto específico en la parte inicial de esta exposición. Lo que mueve al Derecho, y lo que debe de mover a las políticas públicas, es precisamente la lógica de solución de problemas, no la construcción del orden perfecto.

⁴ A la fecha, el Poder Ejecutivo Federal ha publicado tres programas nacionales de derechos humanos correspondientes a los periodos de: 2004–2006, 2008–2012, 2014–2018.

El proceso ha sido diáfano. Hemos pasado de reconocer los derechos humanos como valores, a hacerlos leyes y, finalmente, a volverlos políticas públicas. Se trata de un movimiento universal, que no es propio de algunos sistemas o países.

En 1993 en Viena, en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, se dio una discusión sobre este punto. Habían transcurrido ya algunos años de la Declaración Universal de Derechos Humanos, también de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, ambas de 1948⁵. Se tenía algo de experiencia sobre su implementación, también se podían evaluar los pactos internacionales de derechos civiles y políticos así como de derechos económicos, sociales y culturales⁶; es decir, la parte referida a las leyes, al Derecho internacional de los derechos humanos.

El sistema había enfrentado su primera crisis. El cuestionamiento consistía en que no se lograban traducir las disposiciones de esos tratados en beneficios tangibles para las personas en su realidad cotidiana. En una sola palabra, se trataba del reto de la *implementación* de las normas jurídicas a la práctica. El planteamiento orillaba a sugerir a los Estados que trabajaran en políticas públicas específicas para el respeto y promoción de derechos humanos.

En mi opinión, a partir de entonces se han detonado una serie de ideas, planteamientos y propuestas muy valiosas. Muchas de ellas se encuentran reflejadas en las acciones que ha emprendido el Estado mexicano con este propósito.

Una de las propuestas más específicas que se hicieron en ese momento, fue precisamente que no se podía lograr la implementación de estos valores, leyes, etc., sin un plan de acción o plan de trabajo; el respeto a los derechos humanos, especialmente en entornos de violaciones persistentes no se iba a lograr de manera casual o espontánea, sino que era necesario decir cómo, ponerse metas, y estar revisándolas

⁵ La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre fue adoptada en la IX Conferencia Internacional Americana en Bogotá, Colombia el 02 de mayo de 1948, unos meses después, el 10 de diciembre, fue adoptada la Declaración Universal de Derechos Humanos por la Asamblea General de las Naciones Unidas en París.

⁶ El 16 de diciembre de 1966 la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó en su resolución 2200 A (XXI) el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). El primero entró en vigor el 23 de marzo de 1976, mientras que el PIDESC el 3 de enero de 1976.

continuamente. La recomendación estaba dirigida a trabajar en políticas públicas.

A partir de esa fecha en la que se reunieron 171 países, se incluyó como parte de sus acuerdos, la promoción de planes de política pública en materia de derechos humanos.

Es interesante, sin detenerse demasiado en ello, hacer recuento de qué ha pasado desde esa fecha a la actualidad. No era obligación para los Estados llevarlo a la práctica porque no se trataba de un tratado internacional, sino que era una recomendación, a sabiendas de que también hay otras formas de promover derechos humanos que no sea a través de estos planes de trabajo. Por ejemplo, a través de las instituciones defensoras de derechos humanos, o a través de la promoción del trabajo desde la sociedad civil, sin que se trate estrictamente de política pública.

A la fecha, no ha pasado de 50 la lista de países que han elaborado esta serie de planes de trabajo en derechos humanos⁷, añadiendo el hecho de que algunos países lo han elaborado una vez y después no lo han refrendado, no lo han renovado, o no lo han actualizado. Aunque no se trata de un indicador absoluto, es una pauta para medir el impacto de esta recomendación.

Es importante mencionar que México, junto con Brasil, Australia e Indonesia, somos los que con más consistencia y continuidad hemos hecho este tipo de esfuerzos para hacer planes de política pública en materia de derechos humanos.

Cabe aclarar que el término utilizado en la Declaración y Programa de Acción de Viena, fue el de *planes de acción* de derechos humanos. Este término hace referencia al ámbito de las políticas públicas de manera específica, sin que se excluya a los actos legislativos o de otra índole. Son programas dirigidos a lo práctico, deben por lo tanto poderse medir en estos términos.

Dejando estas valoraciones de carácter general, corresponde plantear el tema referido a México, ¿en qué momento nos encontramos respecto a la política de derechos humanos en nuestro país?

⁷ Según la Oficina del alto comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas a la fecha son 38 los países que han realizado un Plan de Acción Nacional para la promoción de los derechos humanos. Información disponible en <http://www.ohchr.org/EN/Issues/PlansActions/Pages/PlansofActionIndex.aspx>

Desde un punto de vista personal, el desarrollo de la política pública en materia de derechos humanos en México ha tenido cuatro momentos importantes a partir de su punto inicial, cuatro hitos: el primero de estos fue cuando por decisión presidencial se creó la primera Dirección General de Derechos Humanos en la Secretaría de Gobernación, que fue el antecedente de la actual Comisión Nacional de Derechos Humanos, el cual pasó por ser un órgano desconcentrado, hasta llegar a la plena autonomía constitucional.

Este paso fue fundamental, porque introdujo por primera vez, de manera directa, el tema de los derechos humanos dentro de las acciones de gobierno. No como una tarea solo de defensa sino de promoción y prevención.

Un segundo momento se dio cuando a partir de la Conferencia Mundial de Viena, y atendiendo a las recomendaciones emitidas, en octubre de 1997 se creó la Comisión Intersecretarial para la Atención de los Compromisos Internacionales de México en Materia de Derechos Humanos⁸. El paso fue muy importante ya que, aunque limitado al ámbito de la política exterior, se contempló la necesidad de tener un mecanismo de coordinación de la actividad administrativa dirigida al cumplimiento de los derechos humanos. Esta Comisión, que se reinstaló en 2001, emitió el primer programa de derechos humanos de México.

El tercer momento de cambio se dio en el año 2004 con la expedición y presentación del Programa Nacional de Derechos Humanos de México, dirigido a la política interior. Con base en la ley de planeación que regula la metodología para la elaboración de los programas de gobierno, pero ajustándose a los estándares internacionales señalados por la Oficina del alto comisionado de Derechos Humanos, a partir de la Conferencia de Viena, se empezó a hablar por primera vez de la política de derechos humanos de México. Este plan o programa fue seguido de un segundo plan en el 2008 y un tercero en el 2014. Aunque hay que reconocer que entre unos y otros no ha habido la suficiente vinculación, se trata de un proceso de continuidad que ha permitido ir logrando avances consolidados.

⁸ Esta Comisión Intersecretarial se creó por Acuerdo Presidencial del 17 de octubre de 1997, con la finalidad de coordinar las posiciones de las diferentes dependencias de la Administración Pública Federal, para dar cumplimiento a los compromisos en materia de derechos humanos. El 12 de junio de 2001, se reinstaló la Comisión, durante la administración del Presidente Vicente Fox.

Cabe resaltar dos aspectos que le dan especial valor al cumplimiento de este compromiso. Por un lado, el hecho de que no ha perdido continuidad a pesar de que ha habido alternancia en el Poder Ejecutivo y no ha existido una obligación legal para llevarlo a cabo, por lo que estrictamente ha derivado de un compromiso de política de Estado.

Desde este ángulo, encontramos un signo de que en México se ha trabajado hacia la construcción de una política de derechos humanos.

El cuarto momento lo constituye, sin duda, la expedición de la reforma constitucional de derechos humanos, que significó un nuevo paradigma constitucional en la materia y que, entre otras cosas, amplió cualitativamente las obligaciones de las autoridades de los tres órdenes de gobierno para respetar, promover, proteger y garantizar los derechos humanos.

Esta nueva base constitucional implica para su cumplimiento el trabajo coordinado de todas las autoridades, a través de políticas públicas específicas y focalizadas en la materia.

Aunque han pasado ya más de cinco años de que se expidió esta reforma, en atención a sus alcances, es aún poco el tiempo para valorar su impacto en los ámbitos de actuación pública. Sin embargo, no cabe duda que se trata de un hito en lo que será el sistema de reconocimiento y protección de derechos humanos en México.

Hay otra consideración puntual que hacer en este tema y es el hecho de que la reforma constitucional al artículo 1º, especialmente en lo que se refiere a la constitucionalización de los tratados internacionales de derechos humanos, fue una de las propuestas prioritarias incluidas dentro del Programa Nacional de Derechos Humanos del 2004, y se puede considerar uno de los avances tangibles obtenidos de ese Programa.

Cabe señalar, y así se ha hecho desde el inicio de esta conferencia, que en el impulso que se dio a estos procesos de política pública, se adoptó como principio transversal el de fomentar y garantizar la participación de la sociedad civil. De esta forma las organizaciones sociales no solo fueron promotores de que se tomaran estas decisiones, sino que han estado presentes en todas las fases del proceso. Hoy el reto que se presenta es el de lograr que esta participación se amplíe a todas las regiones, tenga mayor estructura y garantice su incidencia.

Trasladándonos a otro nivel de análisis, dejando de lado el tema de los procesos y adentrándonos en el de la evaluación de los resultados concretos, hay que admitir que la verdadera pregunta para saber si en

México existe o no una política de derechos humanos, debe hacerse bajo la perspectiva de la disminución de las violaciones a derechos humanos que esas acciones o políticas provocan.

Desde nuestra perspectiva, no hay política de derechos humanos que sea una verdadera política, si no se traduce en una reducción, al menos paulatina, de violaciones a los derechos humanos. Esta premisa está recogida así en el Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018⁹.

Nos hacemos cargo de las posiciones que se distancian de este postulado, considerando que las políticas públicas no pueden ser medidas en razón de la reducción en violaciones de derechos humanos.

A lo que se refiere esta postura es a que una política pública no puede tener una efectividad tan concreta. Puede servir para generar diversos avances, beneficios, y conciencia en materia de derechos humanos, pero no esa concreción; sin embargo, nosotros insistimos que ese debe ser el último parámetro.

No quiere decir, ni estamos planteando, que dejen de existir violaciones a derechos humanos, esas existen siempre, pero el objetivo debe ser evitar que se den de manera generalizada o sistemática; una política pública debe lograr este objetivo y por lo tanto esta debe ser la última herramienta con la que se debe medir cualquier política.

A este respecto, quiero compartir una experiencia referente al proceso cuando diseñamos el Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018. Animados por las reglas establecidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la elaboración de los programas de gobierno, incluimos indicadores para los seis objetivos del Programa. Uno de ellos, que tomamos del ámbito internacional, se refería a la medición de violaciones a derechos humanos en casos de tortura y desaparición de personas, entre otros datos. Esta decisión partía de esta convicción: la política de derechos humanos, si es efectiva, debe de mostrarse en los datos que nos arrojen los casos de violaciones graves.

⁹ “El marco normativo sienta las bases del reconocimiento de los derechos y de la gestión pública. Sin embargo, la existencia del mismo no es suficiente para prevenir violaciones a los derechos humanos. La Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) ha señalado que la legislación no debe transformarse en una mera formalidad distanciada de la realidad. La aspiración de toda política pública es que las violaciones a derechos humanos no ocurran, que se prevengan”. Programa Nacional de Derechos Humanos 2014 – 2018. Disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343071&fecha=30/04/2014.

Desafortunadamente el indicador cayó en desuso, porque la organización internacional que hacía la medición dejó de hacerlo. De cualquier forma, el enfoque quedó establecido y hubiera sido de mucha utilidad tener datos más objetivos, ya que, en esos temas tan sensibles como tortura o desaparición, no existen registros suficientes y fidedignos para apreciar si ha habido un avance o un retroceso, la percepción es que no se ha logrado una disminución tangible.

Hay que reconocer que este es un punto que aún se encuentra pendiente y que tiene dos niveles de atención, por un lado, la necesidad de contar con datos objetivos, organizados y accesibles sobre la incidencia de violaciones y, por otro, el diseño de indicadores adecuados para poder interpretar los datos; sobre esto último, hay que señalar que aunque es un proceso que ha avanzado considerablemente en los últimos años, en el ámbito de instituciones como la oficina del alto comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, siguen existiendo áreas, especialmente en los derechos civiles, donde aún es difícil hacer mediciones más específicas.

A lo largo del proceso que hemos estado refiriendo, las primeras dificultades con las que se tuvo que trabajar fueron las limitaciones o deficiencias legislativas. Comenzando por la misma Constitución que, conforme al texto de 1917 y hasta antes del 2011, no era un instrumento legal que promoviera los derechos humanos, sino que se había convertido en lo contrario: un instrumento que, por su enfoque, se podía utilizar, y así ocurría, para la restricción, limitación o disminución de derechos por el propio legislador ordinario, por las autoridades administrativas o por los operadores judiciales.

Además, al no reconocer nivel constitucional a los tratados internacionales de derechos humanos, generaba diferentes categorías de derechos (los constitucionales, que eran de primera categoría y los internacionales, que eran de segunda). La aplicación de las normas internacionales no ocurría en la práctica.

En lo referente a la protección, las limitaciones del juicio de amparo representaban una seria dificultad. El diseño del juicio de amparo desde su origen, no lo hacía un mecanismo apto para la protección de derechos humanos, primeramente, porque por su misma competencia por materia no abarcaba, de manera directa, las violaciones a derechos humanos de normas internacionales. Además, porque por sus principios, su protección a los derechos sociales o a los derechos de titular colectivo o indeterminado resultaba prácticamente improcedente.

Los cambios a la Constitución y al juicio de amparo se incluyeron como objetivos prioritarios del Programa Nacional de Derechos Humanos 2004 y se consolidaron en el año 2011, primero a nivel constitucional, y posteriormente con la nueva Ley de Amparo que se emitió en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de abril de 2013.

Cabe señalar que una vez realizados estos cambios legales, el objetivo dentro de la política pública se transformó en lograr su implementación. Así puede observarse en el Objetivo 1 del Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018, que establece un programa para impulsar la implementación de los principios constitucionales contenidos en la reforma, incluidas las que se hicieron a la Ley de Amparo.

Precisamente uno de los retos más importantes en el desarrollo de las políticas de derechos humanos es lograr que los avances legislativos y la creación de instituciones se implementen y provoquen cambios reales y significativos. El desafío es y sigue siendo, evitar caer en el ya conocido escenario de tener “buenas leyes, pero poco aplicadas” o “buenas leyes, pero poco conocidas”.

Este reto representa una especial dificultad, ya que bajo el principio jurídico de que “la ignorancia de la ley no exime de su cumplimiento” y es por tanto obligación de la sociedad conocer las leyes —por los medios que puedan—, no existe experiencia suficiente sobre procesos de difusión, implementación y evaluación de estas leyes.

Además, estábamos ante un cambio, como muchos le llamaron, paradigmático¹⁰. Casi cien años con una legislación que tenía un enfoque formalista, hacia otra con criterios *pro persona*. La reforma recorrió un proceso que tomó más de una década para su aprobación¹¹.

Otro gran problema identificado por organizaciones sociales, relatores y organismos internacionales, era el sistema de justicia penal.

¹⁰ Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro, *La reforma Constitucional de Derechos Humanos: Un Nuevo Paradigma*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2011, p. 39.

¹¹ “[...] Se trata de una de las reformas que más tiempo han implicado, desde su presentación como iniciativa hasta su aprobación final. Fue un proceso de casi diez años. La primera iniciativa presentada por el Ejecutivo se firmó el 26 de abril de 2004, concomitantemente ya que se habían presentado iniciativas por parte de diferentes legisladores. La publicación de la misma se dio el 10 de junio de 2011”. Véase Sepúlveda, Ricardo, “Un cambio de ideología en el Sistema Jurídico Mexicano. La reforma de derechos humanos”, en *Reforma Constitucional en Derechos Humanos: Perspectivas y Retos*, UBIJUS, México, 2014, p.

Éste era una fuente constante de violaciones al debido proceso, casi en automático, y no era porque los operadores fueran buenos o malos, hábiles o inhábiles, sino porque el diseño estaba hecho de manera que generaba incentivos para la violación del debido proceso.

También fue uno de los objetivos prioritarios en el Programa Nacional de Derechos Humanos 2004, y fue alrededor de esos momentos críticos donde se inició de lleno la discusión para cambiar de un sistema penal inquisitorio a uno de corte acusatorio.

Uno de los cambios más importante para los derechos humanos en México se dio en el 2008 con la reforma al sistema de justicia penal. Paradójicamente nunca hemos logrado ponerle el apellido de como “reforma de derechos humanos”, y esto ha sido una debilidad para su proceso de implementación. El reto persiste, sigue siendo necesario visibilizar esta vinculación para entonces poder impulsar y evaluar los impactos de derechos humanos que conlleva esta reforma.

A la par se han dado otros cambios legislativos en diversos temas o derechos específicos: reconocimiento a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, legislación a favor de los derechos de las mujeres y en contra de la violencia, reconocimiento de diferentes derechos: a la cultura, al agua, a la alimentación, a la información; protección de grupos vulnerables, como niñas y niños, personas con discapacidad, entre otras. Se está en proceso de emitir la Ley General de Desaparición de Personas y de Tortura. Ha sido un proceso de verdadera transformación y actualización legislativa.

Por ello hoy podríamos decir que considerando a la ley como uno de los elementos que requiere una política pública, prácticamente tenemos una base legislativa completa en materia de derechos humanos.

Esto supone un avance que no se puede negar, pero es a la vez un gran desafío. Rememorando la discusión de 1993 en Viena, el reto es el de la implementación. En cierto sentido es más difícil este segundo paso que el primero, ya que supone cambiar conductas, percepciones, conciencias y prácticas.

Por eso, también puede decirse que uno de los grandes retos que tiene la política de derechos humanos en México es el de la implementación de su marco legislativo.

Otro de los grandes temas es el referente al avance institucional. A ese respecto sobresale la creación del sistema nacional *Ombudsman*, compuesto de una Comisión Nacional y 32 organismos públicos de protección de derechos humanos locales. A la par, existen también

instituciones administrativas que realizan tareas de procuración o de defensa de estos mismos derechos.

Este es uno de los puntos de mayor fortaleza del sistema de protección de derechos humanos en México, sin dejar de ser claro en que uno de los desafíos es precisamente lograr que en su conjunto todos estos organismos funcionen como un sistema, es decir, existe un reto de coordinación.

Para ejemplificar lo anterior, en México contamos con más de 15 organismos administrativos protectores de derechos humanos, dentro de los cuales podemos destacar: la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente; la Procuraduría Federal del Consumidor; la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros; la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas; el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación; la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo; el Consejo Nacional de Arbitraje Médico; la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, entre otras.

El riesgo de que estas instancias dupliquen sus actuaciones entre sí o con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) o que pierdan credibilidad y eficacia, obliga a buscar formas para coordinarlas y generar un esquema que les permita funcionar como un sistema de protección de derechos humanos.

También cabe mencionar el desafío que supone brindar a la población la información necesaria para que se acuda a estas instancias. Se trata de contar con instituciones accesibles, prácticas y efectivas. Hay que tomar en cuenta que este sistema es previo y muchas veces sustitutivo del judicial.

Existe otro ámbito institucional y es el de las instancias administrativas que se encargan de promover políticas públicas de derechos humanos. En el año 2002 se creó la Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación; de manera paralela han ido surgiendo instancias a nivel local dependientes de las secretarías de gobierno.

El surgimiento de estas áreas responde a la convicción de que no es suficiente con la existencia de instancias administrativas que actúen reactivamente, sino que es necesario trabajar desde la prevención, para ello se requiere diseñar políticas públicas y llevar a cabo tareas de coordinación institucional, estas son las principales responsabilidades encomendadas a estas áreas.

Debemos reconocer que en este punto tenemos un desarrollo desequilibrado o, por decirlo de otra forma, asimétrico, ya que sólo 20 estados¹² tienen un organismo que promueve política pública de derechos humanos; también existen carencias en recursos y capacitación, que evidentemente habrá que ir atendiendo y fortaleciendo.

El reto que hay detrás de este desarrollo institucional es el de lograr una política de carácter nacional que involucre a la par a todos los órdenes de gobierno. El paso final no es la existencia *per se* de las áreas administrativas sino el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas, ello supone la elaboración de programas estatales de derechos humanos. Tal como lo propone el Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018, una de las prioridades en el momento actual es lograr la participación corresponsable de las entidades federativas en esta tarea.

Debe tomarse en consideración que, atendiendo a los registros y a los datos que obran en las instancias de protección de derechos, o en los propios medios de comunicación, muchas de las violaciones a derechos humanos, incluyendo las graves, ocurren en el ámbito local.

Gracias a este impulso, a la fecha, prácticamente todas las entidades federativas se encuentran en proceso de elaboración de su programa estatal y más de diez ya lo han concluido. Se trata de una decisión estratégica que durante años no se logró avanzar, pero que hoy, principalmente por el impulso del nuevo marco constitucional, ha logrado tener otra dinámica.

Un último tema nodal que es preciso abordar en el recorrido que estamos haciendo sobre la política de derechos humanos es el de la información. Lo voy a explicar de la siguiente manera: cuando me tocó fundar y dirigir el Observatorio Nacional de Seguridad, Justicia y Legalidad, ante la crisis de violencia que vivíamos en el país, la sociedad civil exigía saber exactamente qué estaba pasando, más allá de las noticias. Exigían datos objetivos sobre los delitos de mayor impacto, a partir de ahí, no hace muchos años, se destinaron recursos para poder contar con los mecanismos y sistemas para conjuntar toda la

¹² Las entidades federativas que a la fecha cuentan con una oficina para la atención de temas de derechos humanos a nivel local, son: Baja California, Campeche, Chiapas, Ciudad de México, Coahuila, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, San Luis Potosí, Tamaulipas, Tlaxcala y Zacatecas.

información a nivel nacional sobre los delitos de alto impacto, como el homicidio, secuestro, extorsión, etc. Se crearon “Plataforma México” y el Centro Nacional de Información, que, aunque aún son perfectibles, abrieron la posibilidad de dar seguimiento a la situación de inseguridad y, a partir de ahí, la sociedad pudo exigir de una manera más puntual a las autoridades y, estas, trabajar de manera más asertiva en el diseño de políticas y acciones de gobierno.

Saber es poder exigir la verdad. En este caso empezó a generarse información más oportuna, accesible, aunque fuera solo sobre los delitos de alto impacto. La fuente fueron las denuncias presentadas y aunque no es el único indicador, supuso un primer elemento de seguimiento y valoración.

Esto que sucedió en el ámbito de la seguridad pública es lo que debe ocurrir en el de derechos humanos. Sin duda hay información porque las Comisiones de Derechos Humanos recopilan datos sobre las quejas; igualmente sucede con las procuradurías, ya que muchos delitos son también violaciones a derechos humanos. Además de toda la información que generan los diagnósticos de diferentes ONG o de organismos internacionales.

Sin embargo, esta información no está sistematizada y organizada, por lo tanto a veces es difícil diagnosticar la gravedad de la situación en temas o lugares determinados.

Me parece que esta carencia se ha hecho patente en algunas de las polémicas que se han detonado entre las autoridades del Estado mexicano y organismos internacionales u organizaciones de la sociedad civil. Lo que ha sucedido es que a falta de mayores elementos para diagnosticar los niveles o alcances de una problemática o el número de violaciones a derechos humanos en determinada materia, los planteamientos terminan siendo muy generales y poco objetivos.

Uno de los principales reclamos por parte de la sociedad en el tema de desapariciones, por ejemplo, que es prioritario en la realidad actual, es que no se ha logrado tener un registro claro del número de desapariciones ni de la movilidad de los datos.

Mucho ayudaría contar con registros y datos bien sustentados sobre el índice de tortura, de desaparición de personas, de detenciones ilegales o de cualesquiera otras violaciones a derechos humanos en el ámbito de los derechos sociales, ambientales, etcétera.

Cabe señalar a este respecto, que uno de los compromisos esenciales en una política de derechos humanos es la de aceptar el escrutinio

internacional y poner al alcance los medios para poder atender dichas recomendaciones.

Abordando uno de las polémicas específicas que más espacio han ocupado en los medios informativos es si en México se vive una crisis de derechos humanos. Es un cuestionamiento que amerita contar con información más sistematizada a fin de poder delimitar con precisión los alcances y las causas de las problemáticas.

Las consecuencias que hay en derechos humanos —algunas de ellas graves— provienen de deficiencias en diferentes sectores, incluso en el de seguridad, o en el ámbito social. Una crisis de derechos humanos, suele ser consecuencia de otras crisis, no lo es en sí misma. Por eso es fundamental contar con información.

Resulta paradójico que si el Estado despliega toda una serie de actividades para crear una política de derechos humanos, simultáneamente tengamos una crisis en la materia. Esta compleja situación debe analizarse bajo la premisa anterior. Las acciones en materia de derechos humanos deben de brindar información a otras políticas para la atención de los problemas y para que en su solución no se detonen mayores violaciones.

El objetivo 6 del Programa Nacional de Derechos Humanos incluye la propuesta de conformar un Sistema Nacional de Información de Derechos Humanos, este es uno de los puntos estratégicos que puede contribuir a fortalecer las políticas públicas en la materia y a identificar con claridad la conexión que existe entre las problemáticas de derechos humanos y el resto de los problemas sociales.

Es claro que, salvo excepciones afortunadamente cada vez más aisladas, los Estados están comprometidos a respetar los derechos humanos e incluso a promoverlos; ya no hay sistemas que utilicen la violación a derechos humanos como métodos de gobierno a la usanza de las dictaduras. Sin embargo, lo que ha quedado claro es que esto no es suficiente, ya que los problemas —violaciones— a derechos humanos se siguen produciendo. Si bien no como política, sí como consecuencia de la ignorancia, por causas estructurales, falta de capacidad, de recursos, etc., También hay violaciones donde los perpetradores son autoridades concretas u organizaciones criminales, actuando fuera y en contra de la ley.

A eso debe estar encaminada una política de derechos humanos, a atender las violaciones en sus causas, próximas y remotas.

Insistimos, no hay una verdadera política de derechos humanos si no se logra revertir, disminuir o erradicar las violaciones. Ese es el objetivo final que se debe perseguir.

Cuando se ha hablado sobre las prioridades en la política de derechos humanos, recuerdo que hace unos años se prefería no referirlo así, porque la priorización implica un contrasentido conceptual. Los derechos humanos no se jerarquizan; no hay derechos humanos más importantes que otros, porque todos se interrelacionan. Si no hay jerarquía, tampoco puede haber priorización. Sin embargo, lo que sí se puede priorizar son las acciones o los problemas, porque puede haber unos que sean más recurrentes que otros, y como gobierno se debe seguir un orden, un plan, una estrategia.

Hoy, el mayor número de problemas en la política pública de derechos humanos derivan del fenómeno de la violencia. Dentro de ellos se pueden mencionar particularmente seis: desaparición forzada de personas, problema que más aqueja a la sociedad por su recurrencia y por el daño humano que ocasiona; la tortura; las violaciones por el uso legítimo de la fuerza; las amenazas y agresiones a personas defensoras de derechos humanos y periodistas; las violaciones a derechos humanos de los migrantes, y la violencia en contra de la mujer.

Hay otros retos por supuesto, pero hoy en México la política de derechos humanos enfrenta este desafío en la relación entre política de seguridad y la de derechos humanos.

Esto ha sido reconocido por el gobierno y señalado por organismos internacionales. Una de las decisiones más importantes que se tomó en esta administración fue tratar de llevar hacia un punto de convergencia la política de seguridad y la política de derechos humanos, pero ese tema es tan extenso que daría para otra conferencia.

Para redondear la exposición debemos mencionar que existen otros ámbitos que deben ser atendidos con igual grado de urgencia. No podemos soslayar, por ejemplo, que de manera recurrente, en sus informes anuales, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha señalado a instituciones del sector salud como responsables de un alto porcentaje de violaciones a derechos humanos o que existen reclamos persistentes de grupos en situación de vulnerabilidad por discriminación, etc. Todo ello es parte de lo que debe trabajarse y atenderse con la política de derechos humanos.

También es pertinente incluir dos temas que resultan estratégicos. En ambos se trata de involucrar, de manera cada vez más activa, a otros

actores que resultan fundamentales para la promoción y defensa de los derechos humanos.

Por un lado, están los defensores y defensoras de derechos humanos, que se vuelven piezas fundamentales de la relación entre las autoridades y la sociedad; y por otro, las empresas, que hoy tienen un potencial similar al de las estructuras estatales y, por lo mismo, pueden contribuir de manera muy significativa en la atención de los problemas.

Para concluir diría que se trata de un tema muy extenso que abarca problemáticas de diversa naturaleza. Sin embargo, además de que los derechos humanos significan un fin en sí mismo, su promoción y respeto, como acción permanente de gobierno, son indispensables para tener condiciones de gobernabilidad y de desarrollo sostenible en todos los campos.

Podríamos decir que en México se trabaja real y directamente en la construcción de una política de Estado de derechos humanos, no solo las autoridades, sino la sociedad en su conjunto; sin embargo, muchos de sus resultados aún se perciben poco y otras requieren de mayor tiempo para poder ser valoradas

Hay factores como la impunidad o la corrupción que permean en las instituciones de manera casi transversal y que muchas veces no permiten que los esfuerzos que se realicen produzcan los beneficios esperados. Por ello, estos temas se vuelven prioritarios en la atención a las causas que provocan las violaciones a derechos humanos.

Hay que admitir además que el último paso de esa política, de esta transformación, está en el ámbito de la conciencia y de los valores. Ahí es donde finalmente tiene que aterrizar; ahí es donde se parte de la vida y se vuelve espontáneo el respeto a los derechos humanos, al menos en lo cotidiano. Hacia allá se debe dirigir todo esfuerzo. El objetivo final en toda política de derechos humanos es generar una cultura de respeto a los mismos.