

CONCLUSIONES

CONCLUSIÓN GENERAL

Falta de una política de Estado: La conclusión central, motivada en parte por el planteamiento de todo el evento *balance de la política de derechos humanos en México*, fue la de concluir que no existe y que no se ha logrado construir una verdadera y permanente política de Estado para los derechos humanos de carácter nacional que rebase el nivel de acciones aisladas. Las autoridades que trabajan en el tema, desde el ámbito gubernamental o desde el de los organismos autónomos, no parecen obedecer a una visión uniforme ni a un plan diseñado integralmente que conduzca a resultados convergentes. Más bien, parece existir un clima de tensión entre actores con visiones parcialmente diferentes, que trabajan desde ámbitos muy específicos.

La falta de política de Estado se detecta hasta en el hecho de que no existe un posicionamiento del tema, ni uniforme ni consistente, entre las autoridades encargadas, ni por lo tanto una identificación de los mecanismos y procesos que pudieran llevar a un escenario adecuado para la existencia de este planteamiento.

Uno de los signos más significativos de esta realidad es la falta de continuidad que se ha dado entre los programas de derechos humanos y, en general, respecto al nivel de prioridad que ha tenido el tema.

Más allá del problema de continuidad, las constantes variantes que suponen los cambios en posiciones políticas, tanto en el Ejecutivo como en el Congreso, constituyen una de las mayores dificultades para el desarrollo de políticas estables con objetivos definidos que permitan mantener una visión integral. Esto debe orientarse hacia la generación de políticas transexenales, fundadas sobre bases distintas a las disposiciones simplemente reguladoras de la actividad de una administración sino en el marco de una regulación legal y administrativa permanente. En el mismo sentido, se requiere trabajar en capacitación de funcionarios y servidores públicos a todos los niveles para lograr la permanencia del enfoque que se necesita para el desarrollo de estas políticas.

Esta falta de política reduce sustancialmente el impacto de los resultados y dificulta los esfuerzos de transversalidad. Resulta especialmente preocupante la disolución que existe entre los actores gubernamentales, entre los poderes legislativo y judicial, quienes apenas participan del tema, y, de manera aún más discordante, entre las entidades federativas y el gobierno federal.

OTRAS CONCLUSIONES

1. **Existen avances institucionales:** Una de las principales notas de conclusión frente a un análisis de la última década en derechos humanos en México, es el número de acciones dirigidas a crear una institucionalidad para la promoción y defensa de los derechos humanos. Este movimiento empieza inclusive antes, a partir de 1990. Dentro de estas acciones se encuentran fundamentalmente la creación del sistema de organismos públicos de protección de los derechos humanos y, en el ámbito internacional, la apertura de México a los mecanismos internacionales de protección y la ratificación de los tratados internacionales de derechos humanos. Estas acciones deben considerarse avances, aún cuando están fundamentalmente dirigidas al ámbito formal.

2. **Persisten rezagos o retrocesos graves:** A la par que se puede dar cuenta de los avances habidos y de los esfuerzos por crear una base de institucionalidad, éstos no han podido revertir una cultura y prácticas violatorias de derechos humanos en prácticamente todos los ámbitos de la actividad administrativa. Persisten problemáticas relacionadas con la tortura, las detenciones arbitrarias, la corrupción en el sistema de justicia, etc. En el caso de los derechos económicos, sociales y culturales, los rezagos son igualmente

claros. Además, se trata de ámbitos donde ha habido menos actividad por parte de las instituciones públicas y de las organizaciones sociales, por lo que la realidad es aún más preocupante en este campo. La creciente ola de violencia y de inseguridad que se ha extendido por todo el territorio mexicano, como una constante de la realidad nacional, es fruto de la descomposición institucional y cultural, la cual puede ser aprovechada por las autoridades para avanzar agendas de derechos humanos. En esta tarea, la política de derechos humanos no ha adquirido una ubicación relevante y sólo significa un punto de referencia para evitar mayores abusos, pero sin conseguir orientar suficientemente las acciones públicas.

3. Doble discurso: La existencia de estas dos realidades ambivalentes denota una falta de unidad en las directrices políticas, ya que los esfuerzos realizados no sólo se enfrentan a las dificultades ordinarias de implementación sino que no logran generar un verdadero proceso de promoción y vigencia de los derechos humanos, quedándose en el ámbito formal y sin producir verdaderos cambios. Esta falta de unidad tiene una de sus principales manifestaciones en la dualidad que representan la política exterior y la política interna en derechos humanos, prevaleciendo la primera y sin que la segunda logre tener una intensidad y activismo paralelo o al menos correlativo. El segundo ámbito donde se manifiesta esta dicotomía es entre los esfuerzos formales realizados y los resultados materiales concretos. Esto, como se afirmó, más que denotar simplemente la realidad de un proceso en curso que no puede dar todos sus resultados en las primeras etapas, es en realidad la manifestación de una problemática cultural compleja, que no se termina de asumir en toda su integralidad y de un enfoque preferentemente formalista en el desarrollo de las políticas de derechos humanos.

En este punto es donde se pueden ubicar las críticas de las organizaciones sociales, que reclaman cambios estructurales, y, a la par, el sentido de las recomendaciones que ha recibido México en el EPU, referidas a la implementación de una verdadera política de derechos humanos.

4. Importancia de la participación de la sociedad civil: La historia de los derechos en México, como ha ocurrido en todo el mundo, refleja una preponderante participación de las organizaciones sociales en el logro de avances concretos en el tema, inclusive antes de la década analizada en el seminario. La participación activa, directa y, a veces, desafiante de la sociedad civil, ha

sido la razón de que se den dichos pasos y de que las autoridades gubernamentales hayan asumido diversos compromisos en la materia.

Este activismo e influencia ha existido igualmente en las etapas recientes, donde se identifican como acciones fundamentales el impulso al acuerdo de cooperación técnica entre México y la Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2000), el establecimiento de una oficina en México de la propia Alta Comisionada (2002), la elaboración del Diagnóstico sobre la situación de Derechos Humanos en México (2003) y la participación de las propias organizaciones en la elaboración del Programa Nacional de Derechos Humanos (2004).

5. Importancia de redefinir estrategias coordinadas en la participación de las organizaciones sociales: Más allá de la importancia de esta participación y de los resultados efectivos que ha producido, durante el seminario se hicieron planteamientos sobre la necesidad de mejorar e incentivar esta participación a través de fortalecer sus capacidades y de vivir una evolución sobre sus estrategias actuales tomando en cuenta el viraje que han tenido las instituciones gubernamentales y su diferente posición. En ese sentido, una de las principales conclusiones sobre el trabajo de las OSC está dirigida a impulsar el diálogo con el Gobierno, entendido éste como un instrumento esencial para el impulso de las acciones de derechos humanos. Más allá de entender esto como una exhortación al diálogo, que resultaría un tanto inocua, se trata de privilegiar el diálogo por encima de la confrontación, el diálogo por encima de “levantarse de la mesa”, entendiendo que el diálogo no tiene porque significar avalar o consentir cabalmente las acciones de gobierno.

En este punto, se planteó una discusión que invita a mayores análisis sobre la responsabilidad que tienen y han tenido las organizaciones de la sociedad civil en los procesos recientes.

La necesidad de seguir fortaleciendo a las organizaciones de la sociedad civil en su trabajo de derechos humanos, particularmente a nivel local, estuvo presente como una de las conclusiones recurrentes.

6. Deficiencias en los Programas de Derechos Humanos: Tomando en cuenta que los Programas Nacionales de Derechos Humanos son un mecanismo orientado a la implementación organizada e integral de una política de derechos humanos, uno de los planteamientos centrales, desde el diseño del seminario, fue la evaluación del impacto de estos programas. Con las

limitaciones propias del tiempo, ya que se trata de ejercicios muy recientes, fueron sin embargo objeto importante de análisis durante los diferentes paneles. Lo primero que debe rescatarse es precisamente que se considera a los Programas de Derechos Humanos, en particular al elaborado en 2004, como un instrumento útil orientado para la instrumentación de una política de Estado en derechos humanos.

Las dificultades que han tenido estos instrumentos, entre otros su continuidad, lleva al cuestionamiento, con cierto grado de escepticismo, sobre la capacidad de estos programas para trascender el ámbito del Ejecutivo y convertirse en verdaderas herramientas capaces de lograr la transformación nacional que México necesita en la materia. Se destaca en este punto el hecho de que el Programa publicado en el 2008 tiene un diseño de menores alcances que el anterior, y explícitamente se limita al ámbito del Poder Ejecutivo y sólo en el nivel federal.

7. Necesario reconocimiento pleno de los derechos humanos: La base constitucional del reconocimiento a los derechos humanos es limitada y no se armoniza con los estándares internacionales. Para llevar a cabo la necesaria institucionalización se requiere mejorar y ampliar la base constitucional. Esto que ha sido incorporado por las recomendaciones a México, derivadas del EPU, fue también uno de los puntos que en distintos momentos apareció en la discusión y que, en términos del balance, resulta ser uno de los déficits. Dentro de las conclusiones se hace un llamado a que el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, como parte del órgano revisor de la Constitución, aprueben las reformas que forman parte de sendas iniciativas presentadas desde hace 5 años.

Uno de los puntos que mayor impacto tendría en el impulso a las políticas de derechos humanos, dentro de los aspectos que involucran a esta reforma, sería el de incorporar el reconocimiento constitucional de los derechos humanos para abarcar todos los tratados internacionales ratificados por México, así como los criterios y principios del Derecho Internacional de Derechos Humanos.

8. Ausencia de la CNDH: Un aspecto importante, sobre el que se generó un interesante punto de análisis y reflexión, fue el referente al papel que ha desempeñado, más que el que le correspondería desempeñar, tanto la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como los organismos locales. El pun-

to de vista prevaleciente es que, si bien estos órganos autónomos están diseñados bajo un mandato de defensa y no de generación de políticas públicas, no por ello, dejan de ser instituciones coadyuvantes y colaboradoras del Ejecutivo en la materia, que requieren de los recursos suficientes.

Otro aspecto a resaltar fue el referente a la poca participación, e incluso oposición a veces, que ha manifestado la CNDH a los procesos del Ejecutivo para impulsar políticas públicas de derechos humanos, como fue por ejemplo el caso en la elaboración del Programa Nacional de Derechos Humanos en 2004.

Sin dejar de reconocer que la CNDH y los demás organismos públicos de derechos humanos han sido pilares sobre los que se ha llevado la transformación en derechos humanos en los últimos años, y que por lo mismo se consideran instituciones fundamentales para el desarrollo que debe potenciarse, el debate reflejó la sensible preocupación por la aparente poca efectividad actual que está teniendo la Comisión Nacional y la politización a la que ha llevado el tema de los derechos humanos. Se añadieron de igual forma datos sobre la falta de transparencia, la ausencia de una visión de la víctima y la poca claridad en el destino y utilización de los recursos.

9. Autonomía diferenciada en las comisiones locales: En conexión con el punto anterior está el tema de la falta de autonomía de las comisiones locales frente a los órganos ejecutivos de las entidades federativas. El problema es, sin embargo, complejo, ya que la situación tiene muchas diferencias dependiendo de cada Estado y de lo que la Constitución local disponga. De manera que se requeriría una solución general, a nivel de la Constitución Federal, que dispusiera y garantizara los criterios de autonomía.

10. Ausencia de políticas de derechos humanos a nivel local: Sin duda, una de las principales dificultades que se enfrentan en México para el desarrollo de las políticas de derechos humanos a nivel nacional es la falta de resonancia del tema en las autoridades locales, particularmente en los órganos ejecutivos. Un dato muy significativo es que, en contrapartida con los esfuerzos federales por impulsar una política de derechos humanos -traducido, entre otras cosas, en los Programas de Derechos Humanos aunque hayan sido hasta ahora poco efectivos-, en las Entidades Federativas esto no ha permeado y sólo en el Distrito Federal se ha logrado iniciar un proceso similar sin que haya aún concluido. Esto significa que, en realidad, se están generando dos realidades, una

federal y otra local, sobre las que no se están creando suficientes canales de interrelación.

Este aspecto se refiere también a la sociedad civil, ya que la participación de las organizaciones sociales es sustancialmente menor que la que se realiza por parte de las organizaciones de la sociedad civil con carácter nacional. Se requiere un trabajo de capacitación para incidir en el diseño e implementación de políticas públicas.

11. Riesgo de que ocurran regresiones: La falta de institucionalización de una política de Estado en la materia provoca estancamientos en algunos campos, pero trae aparejado también el riesgo de regresiones, particularmente en temas donde el avance no logra estabilizarse. Ésta fue una de las ideas más señaladas respecto a la urgencia de impulsar el proceso de institucionalización de la política de derechos humanos. Las discusiones que se han generado en torno a la pena de muerte, abolida por decisión del constituyente en el 2005, además una discusión que ha sido impulsada por las autoridades, denotan la gravedad de este diagnóstico y la falta de conocimiento que existe sobre el tema.