

Análisis del Programa Nacional de Derechos Humanos (2008 – 2012)

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

El presente documento tiene como finalidad brindar un análisis objetivo tanto del proceso como de los contenidos del recién publicado Programa Nacional de Derechos Humanos 2008 – 2012¹ (PNDH). El análisis que se realiza toma en consideración la experiencia de construcción del Programa Nacional 2004-2006, así como lo establecido en la Declaración y Programa de Acción de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, celebrada en Viena en 1993, en donde los Estados se comprometieron a diseñar un plan nacional de acción que identifique medidas concretas que les permitan mejorar la promoción y protección de los derechos humanos.²

1. Proceso de elaboración

La Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) fue invitada por la Secretaría de Gobernación en el año 2007,³ a participar en la construcción del Programa Nacional de Derechos Humanos 2008 – 2012 (PNDH), con asesoría para brindar orientación a los grupos de trabajo y enriquecer el contenido del propio PNDH.

A continuación se desglosan algunos de los aspectos que la OACNUDH considera más importantes de destacar en el análisis del proceso de elaboración del PNDH.

1.1 Política de Estado

La OACNUDH celebra la inclusión de la temática de derechos humanos en el Plan Nacional de Desarrollo 2007- 2012⁴, y puntualmente de la elaboración de un Programa Nacional en la materia.⁵

México da un paso importante con la adopción de este nuevo PNDH, ya que es una medida efectiva para que el Estado cumpla con sus obligaciones internacionales, promueva la armonización de su legislación nacional a estas obligaciones, y consolide una política de Estado en materia de promoción y protección de los derechos humanos que contemple el carácter universal, indivisible e interdependiente de todos los derechos humanos – civiles, culturales, económicos, políticos y sociales.⁶

¹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de agosto de 2008.

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 El 7 de noviembre fue turnado un oficio por parte de la Secretaría de Gobernación a la OACNUDH, invitándola a participar en los diferentes grupos de trabajo.

⁴ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 2007.

⁵ Plan Nacional de Desarrollo, Eje 1. Estado de Derecho y seguridad; 1.7 Derechos Humanos; Objetivo 12 Asegurar el respeto irrestricto a los derechos humanos y pugnar por su promoción y defensa; Estrategia 12.2 Establecer un programa en la Administración Pública Federal para fortalecer el respeto a los derechos humanos.

⁶ 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 Cork y Ginebra, 29 de agosto, 2002.

Es relevante destacar que el PNDH plantea el promover “modificaciones en el Sistema Nacional de Planeación encaminadas a adoptar una política de Estado en materia de derechos humanos”.⁷

Ahora bien, la OACNUDH observa que, si bien el PNDH busca establecer una política de Estado en materia de derechos humanos, los compromisos en él establecidos vinculan solamente a las dependencias del Ejecutivo Federal.⁸

1.2 Participación plural

La OACNUDH celebra que se haya planteado por parte de la Secretaría de Gobernación la construcción del Anteproyecto del PNDH con la participación plural de actores.⁹

Los diversos grupos de trabajo constituidos dieron la posibilidad de generar espacios de diálogo con la participación de autoridades federales, organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas.

No obstante, hubiese sido necesaria la participación de organismos públicos de derechos humanos, en particular de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como de los Poderes Legislativo y Judicial, con el objetivo de fortalecer, coordinar y articular de una manera más eficiente los trabajos en materia de derechos humanos. Es necesaria la colaboración de los tres Poderes de la Unión en la elaboración de una política de Estado en materia de derechos humanos, toda vez que cada uno de los poderes debe participar para generar las condiciones necesarias para lograrlo.

2. Estructura

El documento que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) corresponde a la versión revisada en la Secretaría de Gobernación el 4 de junio de 2008, con la presencia de la OACNUDH, organizaciones de la sociedad civil y academia. Dicha versión simplificada, en relación con el Anteproyecto que se entregó al titular de la Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos (UPDDH) el 25 de abril, respeta la propuesta de acciones irreductibles que solicitaron las propias organizaciones de la sociedad civil, pero de entrada desarticula el Anteproyecto original, el cual proponía una estructura autocontenida con todos los elementos necesarios para entender y valorar el Programa.

La versión publicada en el DOF es una versión “ejecutiva” ajustada a lineamientos específicos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; sin embargo, esta versión invisibiliza todas las justificaciones elaboradas para cada estrategia, así como algunos enunciados que enmarcaban a cada derecho y a cada grupo de población. Esta situación pudiere generar que las acciones se juzguen como demasiado escuetas y descontextualizadas y necesiten de un mayor esfuerzo de pedagogía e información.

⁷ PNDH Objetivo 2; estrategia 2.1.

⁸ Los compromisos en materia de derechos humanos adquiridos por México en virtud de los tratados internacionales que ha firmado y ratificado, deben concebirse como obligaciones del Estado en su conjunto, y por tanto debe incluirse la participación de los tres poderes y órdenes de gobierno.

⁹ Convocatoria a participar en la elaboración del Anteproyecto del Programa Nacional de Derechos Humanos, 26 de octubre de 2007.

3. Contenidos del PNDH

El PNDH se caracteriza por su amplitud temática, abordando prácticamente todos los temas que se identificaron como relevantes por diversas fuentes, como la normativa internacional en materia de derechos humanos, las recomendaciones emitidas por el Comité de Seguimiento y Evaluación del Programa Nacional de Derechos Humanos 2006 – 2008¹⁰, así como por los actores participantes en la elaboración del Anteproyecto del Programa.

Asimismo, el PNDH considera el concepto de transversalidad de los derechos humanos señalando que éstos permean prácticamente todos los ejes rectores el Programa Nacional de Desarrollo, lo que permite que los derechos humanos se proyecten en todos los ámbitos de acción de la Administración Pública Federal.

La OACNUDH llevó a cabo un análisis de las acciones contenidas en el PNDH, las cuales se resaltan en el anexo de este documento ya sea por su característica positiva o bien porque hubiera sido deseable un abordaje más integral de las mismas.

4. Implementación, Seguimiento y Evaluación del PNDH

La OACNUDH pondera de manera positiva que se haya decidido “Crear una Subcomisión en el seno de la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos (CPGMDH), conformada en los términos de los lineamientos aplicables, y con la participación de la OACNUDH en calidad de asesor permanente, a fin de dar seguimiento y evaluar la política pública federal en materia de derechos humanos.”¹¹ Esta Subcomisión deberá desarrollar de manera concurrente las actividades y requerimientos específicos para cada dependencia, con objeto de dar cumplimiento a las acciones que están planteadas de manera general.

La creación de este mecanismo, que de acuerdo a los lineamientos incluye la participación de sociedad civil, sentaría las bases para consolidar un instrumento democrático de planeación, seguimiento y evaluación de la política pública en el tema. Se pretende trascender las coyunturas a través de un mecanismo permanente que asegure que las voces de la sociedad civil tengan eco en las decisiones del Estado y que se lleve a cabo un cambio de enfoque profundo en las políticas públicas.

Asimismo, es relevante resaltar que todas y cada una de las líneas de acción del PNDH cuentan con una o varias entidades responsables, las cuales están obligadas, en el decreto de promulgación, a asignar presupuesto para cumplir con el Programa.

Sin embargo, es importante señalar que la generalidad en la formulación de las acciones y los compromisos aumenta el reto de monitorear y acompañar el proceso de implementación del PNDH. Son tan numerosas las acciones que se requerirá de un fuerte compromiso de acompañamiento y monitoreo para que las acciones se traduzcan en resultados concretos, tangibles y medibles.

¹⁰ Comité de Seguimiento y Evaluación del Programa Nacional de Derechos Humanos 2006 – 2008, Primer Informe de Seguimiento y Evaluación, México, 2006.

¹¹ Objetivo 4. Estrategia 1.4.

La fecha de publicación del PNDH, a dos años de iniciada la administración del Presidente Felipe Calderón, podría permitir un margen apropiado para la implementación de la política pública.

Para ello, es importante llevar a cabo un proceso de socialización del PNDH que permita la sensibilización de las y los funcionarios públicos respecto de sus responsabilidades derivadas del mismo. Convendría, en este sentido, acompañar la sensibilización con una serie de actividades de capacitación para facilitar el entendimiento de las temáticas al personal encargado de implementar las diversas acciones.

4.1 Indicadores

La sección del PNDH sobre “indicadores y metas” se limita al cumplimiento de los lineamientos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público relativos a la medición de resultados de gestión, por lo que los catorce indicadores propuestos no son relevantes para la medición del avance en el cumplimiento de los derechos humanos en el país.

De hecho, el Anteproyecto contenía indicadores para cada estrategia, diseñados a partir de un marco metodológico coherente para derechos humanos, considerando indicadores estructurales, de proceso y de resultados; por ello, para poder avanzar en una medición apropiada, se tendría que incluir este tema en el conjunto de actividades que debiera desarrollar a la brevedad la mencionada Subcomisión de seguimiento y evaluación.

4.2 Participación de la OACNUDH

Además de la participación de la OACNUDH en la propuesta de Subcomisión de seguimiento y evaluación, el PNDH cierra con la siguiente línea de acción, no incluida previamente en el Anteproyecto: “Mantener los trabajos del mecanismo permanente de comunicación, consulta y diálogo entre la OACNUDH y el Gobierno Federal, como espacio institucional fundamental para garantizar la aplicación efectiva del Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y la OACNUDH, sobre la continuidad de sus actividades en México, incluyendo particularmente las actividades de cooperación entre dicha oficina y la Administración pública federal (APF), en las áreas prioritarias establecidas en dicho acuerdo.” Esta inclusión positiva como línea de trabajo entre el Gobierno y la Oficina podría identificarse como fuera de contexto al ubicarse en la estrategia de fortalecimiento de la política exterior en la materia, cuando precisamente lo que se busca con el acuerdo de sede es que la Oficina contribuya a la materialización de la normativa internacional al interior del país.

Por otro lado, el PNDH incluye dos líneas puntuales respecto a trabajos que la OACNUDH ha venido impulsando en los últimos años, que son el fomentar la elaboración de diagnósticos y programas estatales en materia de derechos humanos, así como el impulso de una reforma integral a la Constitución en la materia. Estas líneas de acción vienen a reafirmar la relevancia de estos trabajos y sin duda ayudarán a fortalecerlos.

5. Publicación y Difusión

Es relevante mencionar que si bien la publicación en el Diario Oficial de la Federación del PNDH es fundamental, en diversas reuniones de los grupos de trabajo se había llegado al acuerdo de realizar un acto público con miras a garantizar su visibilización y socialización.

Asimismo, es importante que, tanto la Secretaría de Gobernación como el resto de las instituciones públicas, lleven a cabo una campaña de difusión de los contenidos del PNDH con miras a que funcionarias y funcionarios públicos estén al tanto de las responsabilidades emanadas del mismo, y la sociedad en general conozcan ampliamente este programa fundamental de política que involucra acciones de las distintas instituciones del Estado.

6. Perspectivas

El PNDH puede considerarse como un documento marco que establece líneas estratégicas generales que, en tanto no sean traducidas en términos de compromisos y metas específicas para los actores involucrados, no poseen valor en sí mismas para transformar las realidades y superar los retos en derechos humanos.

Se precisa que el Gobierno Federal asuma de manera integral los compromisos y se aproveche el carácter vinculatorio para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, establecido en el decreto de promulgación, para avanzar efectivamente en materia de derechos humanos en el país. Ello requeriría, en principio, de la visibilización de los compromisos asumidos, así como de la incorporación plural y democrática de actores de la sociedad civil.

En este contexto, la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos reitera su compromiso de apoyo en los términos de su mandato.

ANEXO

La Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas (OACNUDH), después de haber llevado a cabo un análisis sobre las acciones contenidas en el Programa Nacional de Derechos Humanos 2008- 2012 (PNDH), a continuación presenta un listado de acciones que deben destacarse, así como otras que a consideración de la OACNUDH debieron haberse incorporado con mayor fuerza y claridad. Lo anterior sin menoscabo de que para la OACNUDH todas y cada una de las acciones planteadas en el PNDH son importantes y el conjunto de las mismas permitirá un abordaje integral a la temática de los derechos humanos.

Las acciones que la OACNUDH quisiera destacar por la relevancia coyuntural, y en muchos casos estructural, que representan para el país son:

- Crear, fortalecer o consolidar, según corresponda, un área específica, con nivel mínimo de dirección de área, encargada de atender de forma integral los asuntos de derechos humanos en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF),
- Garantizar la libertad de expresión, el acceso a la información y la pluralidad informativa, en la elaboración de políticas públicas en la APF.
- Diseñar y ejecutar un programa nacional de trabajo digno, cuyo objetivo sea garantizar la vigencia a los derechos humanos laborales.
- Impulsar las condiciones para el establecimiento del seguro de desempleo.
- Impulsar que los servicios, seguros y prestaciones de los sistemas de atención abierta sean proporcionados de conformidad con los principios de equidad, acceso universal y contención de costos.
- Adoptar una estrategia que incluya el acceso efectivo a servicios de aborto médico y a una amplia variedad de métodos anticonceptivos, incluidos los de emergencia, en las circunstancias previstas en la Normatividad Federal.
- Fortalecer mecanismos para asesorar a los gobiernos de los estados en lo referente a la elaboración de diagnósticos y programas estatales de derechos humanos.
- Consolidar las reformas en el ámbito de la seguridad y justicia penal con estricto apego al respeto a los derechos humanos y absoluta observancia a los instrumentos internacionales a los que se adherido el Estado Mexicano.
- Impulsar la sustitución progresiva y verificable de las Fuerzas Armadas en funciones de seguridad pública, particularmente las referentes a la actuación policial.
- Impulsar mecanismos que funjan como medio de control ciudadano respecto de la actuación de las fuerzas de seguridad, acorde con los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos.
- Impulsar la adopción del proceso penal acusatorio, respetando los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación, garantizando el esclarecimiento de los hechos, la protección de los inocentes, que los culpables no queden impunes y la reparación del daño.
- Impulsar la aprobación del proyecto para la creación de un registro nacional de quejas por posibles hechos de tortura en los distintos fueros.¹²
- Impulsar reformas que garanticen en materia de procuración de justicia militar el fortalecimiento de los órganos Ministeriales y Defensoría de Oficio.

¹² Cabe señalar que el delito de tortura, como violación de derechos humanos, debiera estar excluido de la jurisdicción penal militar.

- Contemplar en el presupuesto público un apartado para la reparación del daño por violaciones a los derechos humanos.
- Promover, dar seguimiento y en su caso elaborar iniciativas de reformas a la Constitución, para garantizar los estándares internacionales de reconocimiento y protección de los derechos humanos.
- Impulsar dentro de la APF y con el Poder Legislativo, una Ley sobre Desaparición Forzada de Personas, en consistencia con la Convención Internacional de las Naciones Unidas contra la Desaparición Forzada de Personas y la Convención Interamericana sobre Desapariciones Forzadas, firmadas y ratificadas por México.
- Promover la elaboración y publicación de la Ley Federal de Participación Ciudadana.
- Impulsar un marco normativo de protección a las y los defensores de derechos humanos.
- Examinar las reservas y declaraciones interpretativas para aquellos instrumentos jurídicos de derechos humanos en que se han formulado, e impulsar ante el Poder Legislativo el retiro de las mismas cuando resulte propicio.
- Priorizar la atención presupuestal a actores en situación de discriminación o de vulnerabilidad.
- Establecer un protocolo específico que permita la investigación de ilícitos cometidos en contra de los y las defensoras de los derechos humanos.
- Regulación para facilitar el otorgamiento de permisos de radiodifusión a las radios comunitarias.
- Promover la inclusión de la perspectiva de derechos humanos en las negociaciones internacionales en materia comercial e inversión de las que México sea parte.
- Diseñar, establecer, homologar y consolidar las directrices en el ejercicio del uso legítimo de la fuerza pública con pleno respeto a los derechos humanos bajo los principios básicos para el uso de la fuerza y las armas de fuego.
- Promover la aplicación de las normas internacionales de trabajo vigentes, para la protección de las y los trabajadores jornaleros.
- Impulsar y dar continuidad a las iniciativas de reforma constitucional en materia de derechos humanos.
- Es de destacarse también que se haya abordado el tema de la no discriminación por orientación y/o preferencia sexual.

Por otro lado, la OACNUDH observa algunas omisiones o aspectos en los que se podría fortalecer la presentación de las acciones para lograr un mayor adelanto en materia de derechos humanos. El listado que a continuación se presenta, se ordenó en base a derechos o bien a grupos o personas en situación de discriminación para mayor claridad:

➤ Observaciones Generales:

- El PNDH utiliza, en la introducción, de manera indistinta los términos “igualdad, equidad y género”, siendo que los tres conceptos tienen su propio significado.

➤ Derechos Económicos, Sociales y Culturales:

- Las acciones relativas a derechos económicos, sociales y culturales quedaron enmarcadas en el texto del PNDH únicamente por subtítulos, eliminándose el texto estratégico que hacía referencia al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, con ello se reduce el enunciado sobre el compromiso de cumplimiento formal del derecho. Los textos del Anteproyecto incluían:

- Integrar de manera efectiva y verificable objetivos sociales a las políticas y decisiones económicas, para ajustarlas al cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.
- Promover acciones que garanticen el derecho al trabajo para la construcción de condiciones que hagan realidad el acceso y ejercicio de los derechos humanos laborales.
- Garantizar el derecho universal a la educación asegurando la disponibilidad de instituciones y programas, su accesibilidad física y económica, su aceptabilidad cultural y calidad, así como su adaptabilidad.
- Garantizar el más alto nivel de salud física, mental y social incrementando progresivamente, en términos reales el presupuesto público del sector salud, y avanzando en la integración y modernización de un sistema público, único y eficiente de salud que sea accesible, adaptable, asequible y de calidad.
- Asegurar los programas y acciones para el acceso de las mujeres a servicios de salud reproductiva, sin discriminación y con respeto a sus derechos humanos.
- Garantizar el derecho universal a la seguridad social, sin excluir a las personas no asalariadas bajo el principio de no discriminación.
- Garantizar el derecho a una vivienda adecuada con accesibilidad en un marco de desarrollo sustentable.
- Garantizar el derecho universal a la alimentación mediante la política nacional que fomente la producción para el mercado interno, fortalezca la soberanía alimentaria, reduzca los niveles de desnutrición y asegure la suficiencia, estabilidad, sustentabilidad, inocuidad, calidad y adecuada distribución de los alimentos.
- Garantizar la perspectiva de derechos humanos en relación a un medio ambiente adecuado, diseñando, implementando y dando seguimiento a las políticas públicas de la APF.
- Garantizar el derecho a la cultura, incluyendo el goce de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones, así como el beneficio, individual o colectivo, de la protección de los intereses morales y materiales que correspondan como autor de las producciones científicas, literarias o artísticas.

Adicionalmente, hubiera sido deseable conservar la redacción original de las siguientes acciones:

- (SEDESOL) Diseñar participativamente una política de combate a la pobreza que se base en la perspectiva de derechos humanos, en congruencia con las disposiciones del PIDESC.
- (SEDESOL-INEGI) Consolidar los mecanismos de medición para mejorar la estadística desglosada por sexo, edad, población urbana y rural, sector social y origen étnico, para supervisar los progresos de los DESCA.

➤ Otras observaciones:

- El PNDH plantea “erradicar” la prostitución, mientras que el Anteproyecto planteaba un abordaje integral a la problemática.
- No se establece expresamente la necesidad de que los programas de erradicación de la pobreza tengan un enfoque de derechos humanos y que cumplan con los principios de participación, monitorio, evaluación, rendición de cuentas, no discriminación y transparencia.

- Temas adicionales no considerados en los grupos de trabajo del Anteproyecto:

Aunque los temas siguientes no fueron motivo de revisión en su momento en los grupos de trabajo, pudieren ser considerados en futuros alcances del PNDH, de acuerdo al Artículo Cuarto del Decreto de promulgación:

- Violaciones a los derechos humanos por delitos cometidos contra personas vinculadas con movimientos sociales y políticos del pasado.
- Impulsar reformas que garanticen el acceso a la competencia penal no militar, para víctimas de violaciones de derechos humanos atribuidas a personal perteneciente a las Fuerzas Armadas.
- Reconocimiento de los derechos de las personas por trabajo doméstico.
- Impulsar cambios legislativos a nivel estatal respecto a los procesos de reforma constitucional y legislativa para reconocer y hacer efectivos los derechos de los pueblos indígenas.
- Fomentar el respeto a la aplicación de los sistemas normativos y la jurisdicción indígena.
- Derecho a la justicia de las personas migrantes, así como mejora y dignificación de las estaciones migratorias.