



Intervención del señor Alberto Brunori, Representante en México de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en el Seminario Internacional “Hacia una política de Estado con enfoque de derechos humanos y género”

Panel: “Importancia de la incorporación del enfoque de los derechos humanos y género en las políticas públicas y para la construcción de una política de Estado en derechos humanos y género. Obligación de los Estados de incorporar este enfoque en sus políticas.”

Hotel Fiesta Americana Reforma, México, D.F. -14 de julio de 2009

Buenos días a todas y todos.

Introducción

El reto más importante en materia de derechos humanos al que se enfrentan los Estados, y del que, por supuesto, es partícipe la Oficina del Alto Comisionado, es lograr que el conjunto de normas y estándares de derechos humanos tanto a nivel internacional como a nivel nacional se traduzcan en realidades concretas para todas las personas en su territorio.

La anterior Alta Comisionada, Louise Arbour lo planteó en el sentido de la necesidad de trabajar incansablemente para “*salvar la distancia que existe entre el discurso de los derechos humanos y las crudas realidades que pueden encontrarse sobre el terreno*”.¹

El hecho de que un Estado ratifique un tratado internacional de derechos humanos implica el compromiso y la obligación de tomar todas las medidas que sean necesarias para hacerlos realidad.

Los diversos órganos de los tratados encargados de vigilar el cumplimiento de los compromisos asumidos por los Estados han insistido en que este tipo de medidas deben incluir, más allá de cambios en la legislación, una estrategia de implementación de los derechos basada en la formulación y puesta en práctica de políticas públicas tendentes a concretizar los derechos humanos en la labor gubernamental y a impactar las distintas esferas de la vida de las personas.

La implementación de políticas públicas con enfoque de derechos humanos permite introducir y transversalizar los principios y estándares de derechos humanos en todas las acciones de gobierno, logrando así que la actividad estatal refleje el compromiso de promover el desarrollo integral de las personas, sobre todo de aquellas que se encuentran en situaciones de discriminación o exclusión.

¹ Plan de Acción presentada por la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en respuesta del Informe presentado por el Secretario General titulado: “Un concepto más amplio de libertad.” A/59/2005/Add.3, §2.

La necesidad de implementar políticas públicas para impulsar la realización de los derechos humanos atiende sobre todo a una lógica de *prevención* de violaciones a los derechos humanos y se justifica ampliamente en tanto que su objetivo es el de transformar las estructuras sociales, políticas, económicas y culturales que generan las violaciones a los derechos humanos, lo cual implica atender las problemáticas de derechos humanos en sus causas y no sólo en sus efectos.

En este sentido, la Oficina presentó una propuesta para la elaboración de Diagnósticos estatales sobre la situación de los derechos humanos en las entidades federativas que desde las diferentes perspectivas de sociedad y gobierno permite identificar los principales retos para hacer vigentes los derechos humanos en la realidad local, y sirve de base para la construcción de Programas estatales de derechos humanos².

La idea es que una vez que los problemas y los obstáculos sean identificados en el Diagnóstico, el paso obligado sea convertir las obligaciones del Estado en acciones concretas en materia legislativa y de políticas públicas que redunden en la protección efectiva de los derechos individuales y colectivos.

De este impulso es que resulta el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, como el primero en su tipo en la experiencia internacional.

La Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en Viena en 1993 fue el marco en el que los Estados asumieron el compromiso de avanzar decididamente en el campo de las políticas públicas con enfoque de derechos humanos³. Así uno de los acuerdos centrales a los que llegaron fue la necesidad de adoptar planes nacionales de acción en materia de derechos humanos⁴.

El adecuado diseño, implementación, seguimiento y evaluación de Planes Nacionales de Acción acarrea un conjunto importante de beneficios que no sólo impactan en el campo específico de los derechos humanos, sino también en el fortalecimiento del Estado de Derecho y la gobernabilidad de los países.

Así, por mencionar algunos ejemplos:

- Hacen más explícito y concreto el compromiso que los Estados han asumido internacionalmente en el cumplimiento de los derechos humanos.
- Permiten conocer comprehensiva e integralmente la problemática de derechos humanos.
- Privilegian un acercamiento compartido a las diversas temáticas de derechos humanos y, sobre todo, subrayan el carácter preventivo de la acción estatal.
- Permiten establecer prioridades y, por lo tanto, hacer un uso más eficiente de los recursos públicos destinados a la protección y promoción de los derechos humanos.
- Dotan de transparencia a la acción del Estado y permiten fijar objetivos y metas claras para la rendición de cuentas y la medición de los logros y fracasos de la actividad gubernamental.

² Para información respecto de los documentos de propuesta de la OACNUDH para la elaboración de Diagnósticos estatales ver: <http://www.hchr.org.mx/diagnosticos.htm>

³ La Conferencia de Viena emprendió una revisión del progreso en el campo de los derechos humanos desde la adopción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948, dando lugar a una examinación cercana de filosofías, conceptos y mecanismos existentes así como varias propuestas para los nuevos enfoques de la promoción y protección de los derechos humanos, buscando así identificar maneras para superar los obstáculos encontrados.

⁴ Véase la Declaración y Programa de Acción de Viena, adoptado el 25 de junio de 1993. A/CONF.157/23, 12 de julio de 1993.

- Son el espacio adecuado para que la sociedad civil pueda participar ampliamente en la identificación de necesidades, la proposición de soluciones, monitoreo y evaluación de la ejecución de los programas gubernamentales.
- Generan procesos sociales encaminados a visibilizar los derechos humanos y fortalecer la cohesión social.

Obligaciones estatales en materia de derechos humanos

Las normas y estándares internacionales que comprenden el cuerpo del derecho internacional de los derechos humanos, provee a los Estados partes de una serie de criterios mínimos que deben ser respetados, promovidos, protegidos y garantizados.

“Ya sean explícitos o implícitos, esos preceptos y valores configuran las políticas e instituciones. El enfoque de derechos humanos ofrece un marco normativo explícito, a saber, el de los derechos humanos en el ámbito internacional. Respaldados por valores morales universalmente reconocidos y reforzados por las obligaciones jurídicas, los derechos humanos constituyen en el plano internacional un marco normativo imprescindible para la formulación de políticas nacionales e internacionales, incluidas las estrategias de reducción de la pobreza”.⁵

Todos los derechos humanos -económicos, civiles, sociales y culturales- imponen a los Estados las obligaciones de respetar, de proteger, de garantizar o cumplir y de reparar⁶ en caso de vulneración de un derecho.

- El *deber de respetar* impone a la instancia responsable la obligación de abstenerse de entorpecer el disfrute de cualquier derecho humano.
- El *deber de proteger* entraña la obligación de la instancia responsable de adoptar medidas para prevenir la violación de los derechos humanos por terceros.
- El *deber de cumplir* obliga a las instancias responsables a adoptar medidas legislativas, administrativas o de otra índole apropiadas con miras a la plena realización de los derechos humanos.

⁵ OACNUDH, 2006. Principios y Directrices para la integración de los derechos humanos en las estrategias de reducción de la pobreza. Párr. 16 pág. 12. Además, se recomienda referirse para un análisis más detallado de los rasgos sobresalientes del enfoque de derechos humanos aplicado a la reducción de la pobreza: OACNUDH, *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza: Un marco conceptual* (Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2004), especialmente la sección 2. Disponible en <http://www.ohchr.org>

⁶ “La propia noción de derechos, entraña, además de una reivindicación sustantiva, la posibilidad de recurso a una autoridad nacional, sea judicial, administrativa, legislativa o de otra índole en caso de vulneración de un derecho. (...) El derecho a un recurso efectivo implica que la víctima de una violación de los derechos humanos tiene derecho a la reparación del daño sufrido. Diversas formas de reparación incluyen: restitución, rehabilitación, indemnización, garantía de no reincidencia.” En: Novak, Manfred. Derechos Humanos, Manual para Parlamentarios. OACNUH, Unión Interparlamentaria. 2005. Pág. 14.

No debe perderse de vista que si bien la obligación de los Estados de lograr para su población los estándares ideales de derechos humanos tiene carácter de permanente y vinculante, no se espera que se logre en la inmediatez. Se requiere de un trabajo continuo, coordinado, multisectorial y del acompañamiento de la sociedad civil en su conjunto.

Es en este sentido que “el reconocimiento del factor tiempo y la necesidad de tener en cuenta la importancia relativa y un orden de prioridad entre los distintos derechos son características comunes a todos los métodos de determinación de políticas. Lo que distingue al planteamiento basado en los derechos humanos es que añade determinadas condiciones que las instancias responsables deberán respetar. Las condiciones relativas al factor tiempo tienen por objeto asegurar que el Estado no aplaque o relaje los esfuerzos necesarios para la realización de los derechos humanos. Las condiciones sobre el equilibrio y el orden de prioridad entre los distintos derechos tienen por objeto asegurar que dicho equilibrio sea conforme con las normas que rigen los derechos humanos.”⁷

Internalización de las normas y estándares internacionales

La observancia de la normativa internacional en la política pública como parte del proceso que Risse y Sikkink han llamado “proceso de socialización de las normas”⁸, permitirá internalizar los preceptos de derechos humanos de tal manera que el gobierno y la sociedad comprendan e implementen acciones tendientes a hacer de los derechos humanos una realidad.

Concordando con lo anterior, la anterior Alta Comisionada en su Plan de Acción plasmó: “La Declaración Universal de Derechos Humanos crea obligaciones para todos los Estados miembros, y todos ellos adoptaron compromisos específicos bajo uno o más tratados de Naciones Unidas. Es claro también que la responsabilidad primordial de garantizar los derechos humanos recae en los Gobiernos. Es mediante la acción en el nivel nacional que las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos pueden traducirse en realidades.”⁹

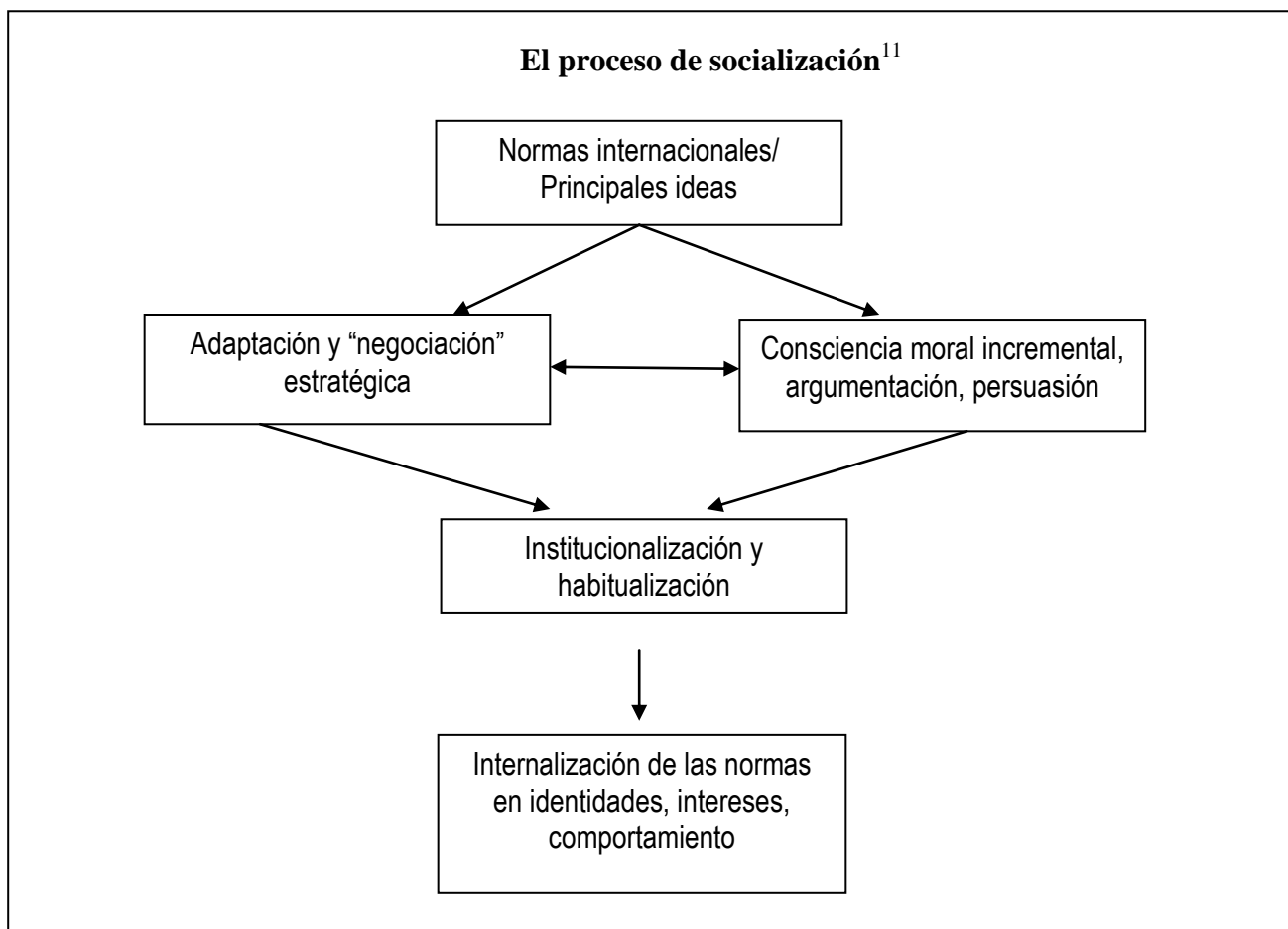
El proceso de internalización de las normas, principios y estándares internacionales de derechos humanos en la política nacional¹⁰ y, en el caso de México como federación, en las entidades, es prioritario, en tanto estamos seguros de que detona procesos de concienciación que logran convertir a los derechos humanos en el piso o entendimiento común de los actores que participan en los procesos de priorización, diseño, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas.

⁷ Op. Cit. Párr. 50, pág. 26

⁸ Risse et al. *The Power of Human Rights: international norms and domestic change*. CSIR. Cambridge University Press, 1999. Pag. 12

⁹ OHCHR, May 2005. *Plan of Action: Protection and empowerment. B. Implementation Challenge: closing the gap*. Pág. 22. Mayo 2005. <http://www2.ohchr.org/english/planaction.pdf>. Traducción libre de: “The Universal Declaration of Human Rights creates obligations on all Member States, and all of them have made specific commitments under one or more of the United Nations human rights treaties. It is clear too that the primary responsibility for implementing human rights lies with Governments. It is through action at the national level that international human rights obligations can be translated into reality.

¹⁰ Conocido como “modelo espiral” de Risse. Op. Cit. *The Power of Human Rights: international norms and domestic change*. CSIR. Cambridge University Press, 1999. Pag. 12



Los Derechos Humanos en la Política Pública

La intención de dar una definición a lo que se entiende por política pública es relevante en tanto de ésta comprensión puede desprenderse su implementación.

Es decir, “en función de cómo se conceptualizan las políticas públicas se desarrolla un proceso o tipo de análisis, se define un marco teórico concreto, se identifican los conceptos y las variables explicativas a tener en cuenta en el análisis y se formulan hipótesis de partida”.¹² De esta manera, se desprende la ineluctable necesidad de que el enfoque con el que se aborda desde sus inicios el ciclo de elaboración de las políticas sea el de los derechos humanos.

Se puede entender como política pública todo quehacer (y/o no hacer) del Estado que tiene consecuencias en las personas que habitan en su jurisdicción (y no sólo en éstas, puesto que hay repercusiones que afectan a demás estados: ejemplo de las políticas fronterizas).

¹¹ Ibidem, pág. 12

¹² Chaqués, Laura. Redes de políticas públicas. Pág. 5. En www.fundacionhenrydunant.org

Una definición de “políticas públicas” sencilla e incluyente sería lo que los gobiernos hacen, por qué lo hacen, y el impacto que dichas acciones tienen.” (*“What governments do, why they do it and what difference does it make”*).¹³

En el caso de la implementación nacional o local de los principios y directrices de derechos humanos, la política pública ha de ser comprendida como concepto, como proceso y como mecanismo.

En tanto concepto, las políticas públicas según la perspectiva en que se aborden (género, derechos humanos, eficiencia económica, etc.) remiten a una definición general sobre la labor gubernamental, lo que implica la generación de ciertas expectativas y resultados esperados.

Pueden entenderse también como un mecanismo ya que son herramientas por medio de las cuales las metas discursivas se convierten o traducen en acciones específicas por medio de las cuales pueden evaluarse los avances e impacto. En este sentido, la aplicación de un sistema confiable de indicadores cuantitativos y cualitativos permitirá obtener información detallada sobre las poblaciones que se están beneficiando de las políticas públicas, el alcance que éstas tienen y sobretodo sus retos en términos de la progresiva garantía y respeto de todos los derechos para todas las personas.

A este respecto, los órganos de tratado en el mes de junio de 2006, solicitaron a la OACNUDH desarrollar un marco conceptual y metodológico para la determinación de indicadores con el fin de vigilar el cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos. Lo anterior, dado que son estos órganos los que reciben y se encargan de analizar y recomendar sobre los Informes entregados por cada uno de los Estados parte. Es importante resaltar que la metodología así propuesta y que ahora está siendo implementada, es resultado de un ejercicio de validación realizado por la Oficina entre otros socios, en los últimos dos años para perfeccionar los indicadores.

Las políticas públicas, a su vez, pueden entenderse como un proceso ya que no son estáticas, sino que deben diseñarse conforme a elementos lo suficientemente flexibles y dinámicos para adaptarse a través de su implementación, dejando así espacios para su mejora y revisión.

Cabe hacer una distinción entre los procesos y los resultados. En primer lugar, concebir el proceso de elaboración de políticas y programas públicos desde el enfoque de los derechos humanos, inherentemente condiciona este proceso a construir y conservar espacios efectivos de participación de la sociedad civil para la discusión y toma de decisiones; a garantizar la transparencia y el acceso a la información necesaria para que las discusiones y decisiones se apeguen a la realidad; y, por último, a que la base de la discusión sean las obligaciones del Estado derivadas de los estándares y normas internacionales de derechos humanos.

La perspectiva de derechos humanos en el proceso mismo, permitirá el empoderamiento de la sociedad civil para exigir sus derechos a la vez que la erige en corresponsable del seguimiento a la implementación de las acciones del Estado en su conjunto. De la misma manera, permitirá fortalecer las capacidades de las instituciones públicas para responder a las obligaciones internacionales que le corresponden.

¹³ Gerston, Larry N. Public Policy Making, process and principles. Second edition. M.E. Sharpe. USA, 2004. Pp 6.

Ahora bien, las políticas públicas que consideran el enfoque de los derechos humanos, se pueden identificar como aquellas que tienen como fundamento el marco del derecho internacional de los derechos humanos y los principios irrenunciables de derechos humanos que son de consideración/aplicación inmediata: interdependencia, indivisibilidad e inalienabilidad de los derechos, principio de igualdad y no discriminación, participación y acceso a la información, y rendición de cuentas (“accountability”) del Estado.

3. Conclusiones

La Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha impulsado de distintas maneras el fortalecimiento de la perspectiva de derechos humanos en la política pública: desde la elaboración del Diagnóstico Nacional en 2003 y de los procesos de diagnósticos estatales que corresponden a la primera de las fases para la elaboración de políticas públicas,; hasta la participación en dos Programas Nacionales de Derechos Humanos y en el que será el primero en su tipo a nivel local (el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal).

La Oficina confía en que estos procesos fortalecerán las capacidades y la consciencia en materia de derechos humanos de todos los actores. Del mismo modo, consideramos que facilitarán la identificación de prioridades y alternativas viables y medibles. El objetivo es dar respuesta efectiva a las dificultades conjuntamente identificadas y poner de manifiesto el compromiso del Estado en el corto, mediano y largo plazos.

Este espacio internacional, de intercambio y reflexión, que es la antesala a la presentación del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, reafirma que la unión de la perspectiva de derechos humanos (y de género, considerando que es implícita respetando en principio de igualdad y no discriminación) y la construcción de la política pública es una alternativa viable y realizable.

Quisiera refrendar, para concluir esta presentación, el compromiso de la Oficina en México de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos de seguir trabajando de manera conjunta en la construcción de un México en donde los derechos humanos sean el eje rector de la política pública y de esa manera consolidar el Estado democrático de Derecho.

Al final, el objetivo es uno sólo: hacer realidad los derechos humanos para todas las personas.

Gracias.