

## **Conferencia Magistral**

### **“Elaboración de políticas públicas para la promoción y defensa de los derechos humanos en México”**

**Amerigo Incalcaterra<sup>1</sup>**

El principal reto en materia de derechos humanos que enfrentan los Estados democráticos, que se definen a sí mismos como Estados Constitucionales de Derechos, es lograr que el conjunto de normas estándares de derechos humanos, que han reconocido tanto a nivel internacional como a nivel nacional, se puedan traducir en realidades concretas para todos y todas y cada una de las personas que habitan su territorio.

La pregunta central que nos podemos plantear en este momento y que la Alta Comisionada de las Naciones Unidas de los Derechos Humanos, la señora Luisa Arbort, formuló hace un par de años a la comunidad internacional, es cómo poder reducir el gran abismo que existe entre discursos y la norma de derechos humanos y la injusta realidad que viven millones de seres humanos. Al momento en que un Estado ratifica un Trato Internacional de Derechos Humanos, asume la obligación de implementar todas las medidas que sean necesarias para hacer valer los derechos humanos en él contenidos.

---

<sup>1</sup> El señor Amerigo Incalcaterra fue nombrado por la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la Sra. Louise Arbour, como su Representante en México a partir del mes de octubre de 2005. De nacionalidad italiana, el Sr. Incalcaterra desempeñó varias funciones con Naciones Unidas desde 1988, en los campos de asesoría política, derechos humanos, seguridad pública, fortalecimiento de la democracia y desarrollo. Participó en operaciones de mantenimiento de paz en Centro América. Fue Director Adjunto de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

Se desempeñó como Asesor Legal y Oficial de Coordinación de las Oficinas de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala. Asesoró al Departamento de Asuntos Políticos y el Departamento de Mantenimiento de la Paz de la ONU en el tema de seguridad pública. Participó en la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en el Salvador como Asesor del Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para El Salvador en asuntos políticos, seguridad pública, derechos humanos y jurídicos. Fue Asesor del Director de la División de Derechos Humanos, responsable electoral y participó en el establecimiento de las diferentes oficinas regionales de la Misión. Desempeñó cargos de protección y de programa con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, en Guatemala, México, Belice, Cuba y Angola.

Los diversos órganos de los Tratados encargados de vigilar el cumplimiento de estos compromisos asumidos por los Estados, han insistido en la necesidad de que los Estados implementen estrategias de implementación de los derechos basados en la formulación y aplicación de políticas públicas tendientes a concretizar los derechos humanos en las distintas esferas de la vida de las personas. Por lo tanto, la necesidad de implementar política pública para impulsar la realización de los derechos humanos atiende, sobre todo, 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 la violación de los derechos humanos, así como atender las problemáticas en sus causas y no sólo en sus efectos.

Por lo general el Poder Ejecutivo mantiene una presencia y acciones constantes en aquellos ámbitos y sectores de la vida de las personas que son relevantes para el cumplimiento de los derechos humanos tales como la educación, la salud, el trabajo, la seguridad pública, la vivienda, el transporte, entre otros. Esta función le permite tener una mayor cercanía a la problemática cotidiana de la persona y tener un conocimiento -de primera mano- de las acciones que se requieren implementar para la protección de los derechos humanos así como superar los principales obstáculos que lo restringen.

En la Conferencia Mundial celebrada en Viena, en 1993, que se establece un marco para lo cual los Estados que han asumido el compromiso de avanzar decididamente en el campo de las políticas públicas con enfoque a los derechos humanos, uno de los acuerdos centrales a los que llegaron fue la necesidad de adoptar Planes Nacionales de Acción en materia de Derechos Humanos. El concepto de Plan Nacional de Acción parte del supuesto de que ningún país tiene un expediente perfecto de derechos humanos.

Todos los países se ven en la necesidad de hacer un ejercicio de diagnóstico interno para identificar cuáles son sus fortalezas, sus debilidades, así como para identificar las principales causas que generan la violación de los derechos humanos, así como identificar esas causas y esas respuestas. A partir de un diagnóstico, a partir de diseñar y articular una estrategia de planeación que tenga como centro los derechos humanos, de manera conjunta con la sociedad, se podrán encontrar las respuestas adecuadas para atenderlas.

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

1. Hacen más explícito y concreto el compromiso que los Estados han asumido internacionalmente en el cumplimiento de los derechos humanos.
2. Permiten tener un acercamiento comprensivo e integral a toda la problemática de derechos humanos.
3. Privilegia un acercamiento no confrontativo a las diversas temáticas de los derechos humanos y, sobre todo, subrayan el carácter preventivo de la acción estatal.
4. Permiten establecer prioridades y, por lo tanto, hacer un uso más racional de los recursos públicos destinados a la protección y promoción de los derechos humanos.
5. Dotan de transparencia a las acciones del Estado y permiten fijar objetivos y metas claras para la rendición de cuentas y la medición de logros y fracasos de la actividad gubernamental.
6. Son el espacio adecuado para que la sociedad civil pueda participar ampliamente en la identificación de necesidades, la proposición de soluciones y en el monitoreo y evaluación de la ejecución de Programas Gubernamentales.
7. Permiten integrar adecuadamente las especificidades de la población que se encuentra en una mayor situación de discriminación y marginación y programar un conjunto comprensivo de medidas especiales temporales.
8. Y finalmente, generan procesos sociales encaminados a visualizar los derechos humanos y fortalecer la cohesión social.

Después de la Conferencia de Viena, la experiencia de los países en el proceso de desarrollar e implementar Planes Nacionales de Acción han demostrado los beneficios de la adopción de un Plan Nacional como una medida para mejorar el respeto y la protección de los derechos humanos. México es uno de los pocos países en América Latina que ha logrado un Plan Nacional de Acción. A través de él se trató de dar cumplimiento a las obligaciones internacionales y nacionales en materia de derechos humanos y establecer la

base de una Política de Estado en dicha materia. Con ello se dio un paso importante en el cumplimiento de los compromisos asumidos y mencionados en el Plan de Acción de Viena. A principios de 2004, el gobierno federal, junto con organizaciones de la sociedad civil, y el acompañamiento de la oficina en México del alto comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos, iniciaron los trabajos de elaboración de un programa nacional de derechos humanos, que culminaron con la presentación del mismo, el 10 de diciembre de ese mismo año. La virtud de ese programa no sólo residieron en sus resultados, sino también en las sinergias que se generaron en su proceso de elaboración, y en la experiencia y conocimiento adquiridos por los actores que formaron parte de este proceso. La oficina considera que el programa nacional de derechos humanos contó con las siguientes fortalezas:

- Retoma como su fuente principal el diagnóstico sobre la situación derechos humanos en México elaborado por la oficina. Asimismo, toma en cuenta la recomendación hecha a México por los diversos mecanismos internacionales de derechos humanos, y las recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- En segundo lugar, cuenta con una base conceptual acorde a los estándares internacionales de derechos humanos, incluidas las observaciones generales hechas por los órganos de tratados. Toma en cuenta los principios de interdependencia, universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos.
- En tercer lugar, establece un conjunto amplio de líneas estratégicas para el cumplimiento de los objetivos del programa.
- En cuarto lugar, muestra una preocupación auténtica por definir un conjunto de indicadores que permitan medir su impacto de manera objetiva.
- En quinto lugar, crea un comité coordinador de seguimiento y evaluación del programa, con la función de informar regularmente sobre la implementación del mismo.

La oficina considera que el programa nacional de derechos humanos debe seguir siendo un punto de partida importante y sobre todo, garantizar que las lecciones aprendidas sean

tomadas en cuenta para las discusiones en torno a la elaboración e implementación de un nuevo plan nacional de acción. En ese sentido, y sobre la base de los principios comunes que el alto comisionado de las Naciones Unidas de los derechos humanos que elaboró en 2002, como parte del manual para la celebración de los planes nacionales de acción en materia de derechos humanos, así como del Seminario de la Región Andina sobre planes nacionales de acción, que se realizara en Quito, Ecuador, en 1999, me permito hacer algunas consideraciones que sería pertinente tomarlas en cuenta, en la elaboración del nuevo plan nacional de acción.

En primer lugar, consideración de carácter estratégico y prioritario. Por su naturaleza misma, los derechos humanos están presentes en todas las actividades del estado y en todos los ámbitos en los que tiene ingerencia. Es por eso que el plan de acción en derechos humanos no puede estar desvinculado del resto de la planeación del estado, ni entenderse como programa aislado, sino en relación con el resto de los programas y políticas públicas del Estado. Esto se manifiesta claramente en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 presentado por la actual administración, pues además de establecer un objetivo específico para asumir los compromisos en la materia, integra el concepto de derechos humanos en 43 ocasiones, en distintos temas. Tanto el diseño, la elaboración y adopción, como la implementación del plan de acción, requieren de acuerdos políticos, para llegar a cristalizarse de manera eficiente y positiva. El plan debería ser una guía para el cumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos.

Otra consideración es en relación a la participación de los tres poderes de la Unión. La oficina observa que, si bien el Programa Nacional de Derechos Humanos, que se articuló en la administración anterior, buscó establecer una política de estado en materia de derechos humanos, el compromiso en él establecido vincularon solamente a la dependencia del Ejecutivo Federal. En este sentido, cabe recordar que los compromisos en materia de derechos humanos adquiridos por México, en virtud de los tratados internacionales, deben concebirse como obligaciones de Estado en su conjunto y por lo tanto, debe incluirse la participación de los tres poderes de gobierno.

Es necesaria la coordinación 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

tiene una función específica para cumplir, para hacer efectivos los derechos humanos de las personas. Si bien la armonización legislativa debe ser promovida por el ejecutivo federal y los ejecutivos locales, es indispensable la colaboración de los poderes legislativos para concretar esas acciones. De hecho, muchas de las acciones de los planes de acción, en ocasiones dependen de reformas legislativas que tiene que darse previamente. El poder judicial juega un papel decisivo en la protección de los derechos humanos y en la justiciabilidad de los mismos. Por ello, es preciso crear mecanismos de colaboración, que reflejen el compromiso institucional con los derechos humanos, sin que se ponga en riesgo la independencia judicial.

Otra consideración que establecen las líneas y los principios establecidos por la alta comisionada, se refiere a la participación de las entidades federativas. Los planes de acción promovidos por el gobierno federal deben tener un carácter de nacional. Es por ello que la colaboración de los gobiernos estatales resulta indispensable, para tomar en cuenta las particularidades y necesidades de cada entidad federativa y de cada región del país.

Y que el Poder Ejecutivo de los estados, a su vez, debe desarrollar políticas públicas en materia de derechos humanos que fortalezcan las líneas de acción del Plan Nacional de Acción. En lo que se refiere a las entidades federativas, el Acuerdo Nacional de Derechos Humanos de 2004, entre el Gobierno Federal y los Ejecutivos Locales establece un marco básico apropiado para el desarrollo de estas actividades de colaboración. La propuesta de colaboración presentada por la oficina para la elaboración de diagnóstico sobre la situación de derechos humanos en las entidades federativas, como un paso previo a la elaboración de programas estatales de derechos humanos, justamente está encaminada a lograr la cooperación entre todos los actores: los tres poderes locales, los gobiernos municipales, la academia y la sociedad civil, así como los organismos públicos de derechos humanos

La propuesta de la oficina está diseñada con el objeto de aprovechar la oportunidad que presentan estos procesos para fortalecer la participación y compromiso de las entidades federativas, y requieren por tanto el apoyo y el esfuerzo por parte de la Secretaría de Gobernación para empatar estos procesos con la nueva construcción de un plan de acción. El carácter nacional no sólo se adquiere por la participación de las entidades federativas, también se refiere a la necesidad de un plan de acción, que en el plan de acción se incluyan

y se entreguen a la diversidad de la perspectiva y enfoque de todos los sectores y grupos de población. En ese sentido, es crucial que se tome en cuenta la situación particular a la que se enfrentan los grupos de población que se encuentran en mayor situación de discriminación y exclusión, y que representantes de estos grupos puedan participar en el proceso de elaboración, ejecución, monitoreo y evaluación del plan.

En cuanto a otras recomendaciones establecidas en este manual para la elaboración de planes nacionales de derechos humanos, se refiere a la importancia de la participación de los organismos públicos de derechos humanos. Un actor que debe desempeñar un papel muy relevante en la elaboración de planes de acción son los organismos públicos de derechos humanos, tanto por su cercanía con la problemática de derechos humanos, su visión de conjunto de la situación, su experiencia adquirida en la solución de violaciones concretas a los derechos humanos y la directriz y lineamientos que han ido desarrollando con el paso del tiempo en relación a la defensa y promoción de los derechos humanos, se deba aprovechar al máximo la experiencia de los organismos públicos de derechos humanos en la elaboración de los planes de acción. Y establecer espacio permanente de diálogo entre ellos, el Ejecutivo Federal y locales, a efecto de tomar medidas preventivas frente a las violaciones de derechos humanos. En concreto, la elaboración de diagnóstico y programa de derechos humanos locales, en término planteado por la propuesta de la oficina, constituye una oportunidad para fortalecer el diálogo entre estas instituciones.

Otro de los elementos a tomar en cuenta es la amplia participación de la sociedad civil en todas las fases de elaboración y ejecución del plan de acción. La elaboración de políticas públicas, desde la perspectiva de derechos humanos y la concepción dinámica y participativa de las mismas, pone de manifiesto la necesidad cada vez más apremiante de que la sociedad civil, especialmente la academia y las organizaciones civiles y sociales, se involucren en estos procesos. Uno de los principios fundamentales que se establecen a nivel internacional es el proceso de elaboración de los planes de acciones tan importante como los resultados del mismo.

En ese sentido, es necesario mantener un balance y equilibrio entre los dos aspectos y tomar muy en cuenta que proceso y resultado son aspectos interdependientes. Es decir, un proyecto incluyente, participativo, conducido de manera transparente y basado en el

diálogo, la confianza y la mutua cooperación de todos los involucrados, constituye una condición fundamental para la eficacia del plan de acción y el logro de sus objetivos. En cambio, un plan cuyo proceso excluya a actores relevantes y que desde el momento de su elaboración es cuestionado por razones metodológicas, aunque su resultado final sea técnicamente adecuado, será muy difícil que pueda realmente conseguir sus objetivos. En ese sentido, es importante que las organizaciones y la sociedad civil participen en todas las fases de elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación.

Desde la elaboración y determinación del diagnóstico o punto de partida, el diseño de la metodología de trabajo para su elaboración, la conformación de su estructura, la identificación y priorización de las problemáticas, la formación de los objetivos, las metas y acciones, hacen formar parte del mecanismo de monitoreo y evaluación. Por otra parte, es importante tomar conciencia de que el enfoque de derechos humanos, aplicado a la elaboración y política públicas, no sólo implica que éstas vayan encaminadas a mejorar la situación de los derechos humanos de las personas, sino que éstas se construyan y se implementen a la luz de principios, de estándares que son inherentes a los derechos humanos.

Alguno de estos principios son la plena participación de la sociedad civil, la incorporación de la perspectiva de género, la evaluación objetivos concretos, la transparencia, rendición de cuentas e inclusión de la población que se encuentra en mayor situación de discriminación y exclusión. En cuanto a la estructura del Programa Nacional, la oficina pudo observar que en el anterior Programa Nacional existieron al menos tres factores que dificultaron la ejecución de sus acciones.

El primero se refiere a que alguna de las acciones contenidas en el Programa no mencionaban de manera explícitas a las dependencias o instituciones responsables de llevar a cabo las mismas. Eso se tradujo en que dichas acciones no fueron ejecutadas debido a la dispersión de responsabilidades, provocando una falta de asunción directa por ninguna dependencia en particular.

El segundo se refiere a las acciones del Programa Nacional de Derechos Humanos no establecieron metas a corto, mediano y largo plazo, lo que se tradujo en un obstáculo para

alcanzar la consecución de los objetivos del Programa, al tiempo que generaron incertidumbre sobre los resultados del mismo.

El tercer factor atiende a razones circunstanciales y se refiere a que el Programa Nacional de Derechos Humanos se enfocó en gran medida a fortalecer la capacidad de las distintas dependencias del Gobierno Federal en el tema de derechos humanos.

Así, muchas de sus acciones se encaminaron a crear puntos focales de derechos humanos en cada dependencia, en la capacitación de sus funcionarios públicos o en la elaboración de manuales de acción en la materia. En cuanto a los indicadores, es un aspecto positivo del Programa anterior, fue la mención de dos tipos de indicadores. Los indicadores operativos y los indicadores de impacto. Sin embargo, la oficina pudo percatar que las dependencias de la administración pública federal al reportar sus acciones lo hicieron sobre una base no uniforme, por lo tanto no se posibilitó un análisis del impacto de estas acciones medida bajo los mismos parámetros.

Sería recomendable una homologación de los indicadores para que se refleje el cumplimiento de las acciones bajo parámetros uniformes. También considera la oficina que el índice de derechos humanos propuesto por la recomendación 31 del diagnóstico sobre la situación de derechos humanos debería llevarse a cabo de manera independiente, aunque con el apoyo de instituciones políticas y públicas.

El recién adquirido carácter autónomo del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, el INEGI, le permite ser un socio imparcial del proceso que apoya con información y conocimientos técnicos. En cuanto al mecanismo de monitoreo, basándonos en la experiencia previa, la oficina subraya la importancia de crear un mecanismo de monitoreo y evaluación a los planes de acción. Cada Estado puede adoptar la naturaleza y estructura del mecanismo y adoptarlos a sus circunstancias y necesidades; sin embargo, consideramos que se requiere que en la configuración del mismo la sociedad civil tenga una amplia participación y que el mecanismo goce de un nivel de independencia adecuada. También se debería prever que el mecanismo cuente con instrumento de medición basado en indicadores y objetivos concretos, que tengan pleno acceso a la información relevante para elaborar sus informes sobre los logros y obstáculos.

En cuanto al presupuesto, como punto final, el éxito del plan de acción depende en buena medida en el hecho de que se asignen recursos adecuados para la realización de sus acciones concretas. Es importante considerar que los recursos asignados a la realización del plan de acción deben de ser entendidos como una forma de inversión en el desarrollo humano y social y en una de las mejores formas para redistribuir el gasto público. Por ello, además de todos los aspectos metodológicos y técnicos, sí es importante no descuidar el aspecto político al momento de diseñar las estrategias de implementación del plan de acción.

Es crucial que se alcancen los compromisos necesarios entre las distintas fuerzas políticas para asignar los recursos adecuados para la sustentabilidad y la eficacia del plan de acción. La asignación de un presupuesto adecuado a cada institución del Estado para la ejecución de los planes de acción es el momento oportuno para que las diversas fuerzas políticas representadas en la Cámara de Diputados hagan manifiesto su compromiso por los derechos humanos. La oficina en México está convencida de que el país se beneficiaría con un nuevo plan de acción de derechos humanos, el cual contribuirá de manera significativa en la definición de las directrices y parámetros para que las políticas públicas se diseñen desde la perspectiva de los derechos humanos y el desarrollo.

Esperamos que de esta manera el Estado Mexicano logre superar los obstáculos estructurales que impidan el pleno goce de estos derechos y libertades fundamentales.