

# Elaboración de Programas estatales de derechos humanos

Regina Tamés\*

## I. Propuesta de Colaboración

De acuerdo con la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, éstos obligan a los Estados que los suscriben y deben ser cumplidos por ellos de buena fe. En virtud de lo anterior, México debe cumplir con las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos asumidas a través de la firma y ratificación de los tratados en la materia, y dar cumplimiento a las recomendaciones emitidas por los mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos. No puede, de acuerdo con lo dispuesto en la Convención, invocar disposiciones de derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado.<sup>1</sup>

Con la adopción de la Declaración y Programa de Acción de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, celebrada en Viena en 1993, los Estados se comprometieron a diseñar un plan nacional de acción que identifique medidas que les permitan mejorar la promoción y protección de los derechos humanos,<sup>2</sup> en el entendido de que un acercamiento comprensivo y estructurado de planeación de los derechos humanos facilitará alcanzar las metas deseadas.<sup>3</sup>

En el mismo sentido, el Marco para la Cooperación Técnica de Quito, adoptado en la ciudad de Quito, Ecuador, en diciembre de 1999, identificó los planes nacionales de acción de derechos humanos como uno de los pilares para la cooperación en la región.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, en su artículo 89,<sup>4</sup> la facultad del Poder Ejecutivo Federal de conducir la

\* Oficial Nacional de Derechos Humanos de la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

<sup>1</sup> Véase Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, Naciones Unidas, Doc A/CONF.39/27 (1969), 1155 U.N.T.S. 331, Viena, 23 de mayo de 1969, entrando en vigor el 27 de enero de 1980.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Handbook on National Human Rights Plans of Action*, Professional Training Series Núm. 10, Nueva York y Ginebra, 29 de agosto, 2002.

<sup>4</sup> Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

x. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

política exterior del Estado mexicano en su conjunto, así como celebrar tratados internacionales. En adición a lo anterior, la Constitución concede, en su artículo 76,<sup>5</sup> la facultad exclusiva del Senado de la República de ratificar los tratados internacionales suscritos por el Ejecutivo. Una vez ratificados dichos tratados, éstos se consideran parte del orden jurídico interno y, por lo tanto, son obligatorios en todo el territorio nacional. Lo anterior lo establece el artículo 133 constitucional.<sup>6</sup>

Los planes de acción de derechos humanos son 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.<sup>7</sup>

Estos planes de acción permiten mejorar la coordinación inter-institucional en materia de derechos humanos e incrementar la colaboración entre las autoridades del Estado en su conjunto, los organismos públicos de derechos humanos, las organizaciones de la sociedad civil y la académica.<sup>8</sup>

## II. Antecedentes en México

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) en México llevó a cabo durante el 2003, la elaboración de un *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, el cual identificó las causas estructurales de las violaciones a los derechos humanos y definió recomendaciones y propuestas para superarlos.

El Diagnóstico sirvió de base para la adopción de un Programa Nacional de Derechos Humanos (PNDH), presentado en diciembre de 2004 por el Gobierno Federal. En esa misma fecha, se firmó el Acuerdo Nacional de Derechos Humanos entre las entidades federativas y la Secretaría de

<sup>5</sup> Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

1. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del despacho correspondiente rindan al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión

<sup>6</sup> Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los estados.

<sup>7</sup> OACNUDH, *op. cit.* 2002.

<sup>8</sup> *Ibidem.*

Gobernación, sentando las bases y apuntalando el compromiso para la elaboración de Programas estatales de derechos humanos.<sup>9</sup>

A efecto de dar seguimiento a los compromisos de dicho Acuerdo, se estableció el Comité de Seguimiento al Acuerdo Nacional de Derechos Humanos (Comité). En la tercera sesión del mismo, celebrada el 26 de enero de 2006, la OACNUDH presentó una propuesta de colaboración para la elaboración de Diagnósticos sobre la situación de derechos humanos en los estados (Diagnóstico estatal), con el objeto de identificar los obstáculos que dificultan el pleno goce y ejercicio de los derechos humanos en las entidades federativas, y generar propuestas de acciones concretas para un programa estatal de derechos humanos.

La propuesta que la OACNUDH presenta a continuación, busca la conformación, a escala estatal, de espacios en donde confluyan los diferentes actores que deberán participar en la elaboración de un Diagnóstico, como un paso previo necesario para la conformación del Programa respectivo.

Este ejercicio debe orientarse a la creación o fortalecimiento de procesos que impulsen los cambios estructurales que México requiere para alcanzar la plena vigencia de los derechos humanos.

Estos espacios podrían denominarse *Espacios de Análisis y Participación en materia de derechos humanos*.

### III. Establecimiento de Espacios de Análisis y Participación de Derechos Humanos en la Entidad Federativa

La OACNUDH propone que se establezcan espacios de diálogo con la participación de autoridades estatales que tengan un impacto directo en el respecto, goce y protección de los derechos humanos, organismos públicos de derechos humanos, organizaciones de la sociedad civil en sentido amplio, así como la academia, con el objetivo de fortalecer, coordinar y articular de una manera más eficiente los trabajos en materia de derechos humanos.

Se privilegiará el consenso como base del funcionamiento de estos espacios, con miras a lograr una adecuada comunicación entre las instituciones estatales, organizaciones sociales y la academia. El consenso debe ser entendido como la identificación de los puntos de convergencia para el abordaje de las distintas problemáticas.

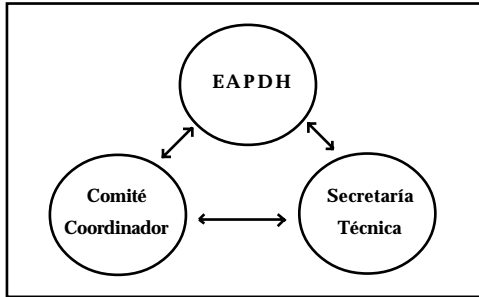
Se sugiere que estos espacios funcionen físicamente en una universidad estatal, a efecto de incorporar, desde el inicio de los trabajos, a los actores claves de la entidad federativa. Asimismo, esto facilitará el aporte académico y se propiciará un ambiente abierto que impulse procesos de generación de acuerdos mínimos con actores públicos y privados. La universidad deberá

<sup>9</sup> Este acuerdo fue publicado en el Diario Oficial el 9 de diciembre de 2005.

comprometerse a apoyar las actividades de estos espacios y a garantizar la participación de sus investigadores.

Para el establecimiento formal y funcionamiento de estos espacios, la OACNUDH propone la creación de los siguientes mecanismos de apoyo:

- Comité Coordinador
- Secretaría Técnica



El Comité Coordinador, será la entidad encargada de velar por el cumplimiento de los objetivos que se planteen en estos espacios y recomendar los ajustes que se consideren necesarios durante la ejecución de sus tareas. Este Comité Coordinador deberá estar conformado por un representante del poder ejecutivo, del legislativo y del judicial estatales, un representante del organismo público de derechos humanos, representantes de las organizaciones de la sociedad civil, así como representantes de la academia.

#### EL COMITÉ COORDINADOR

El Comité tendrá un rol activo en la toma de decisiones, procurando ante todo el consenso, y en la ejecución de las actividades, siempre con la concurrencia de todas partes involucradas.

Este Comité Coordinador debería estar integrado por:

- Un representante del poder ejecutivo estatal,
- Un representante del poder legislativo estatal,
- Un representante del poder judicial estatal,
- Un representante del organismo público de derechos humanos estatal,
- Al menos tres representantes de las organizaciones de la sociedad civil,\*
- Al menos dos representantes de instituciones académicas,\*\*
- Un representante de la Unidad para la Defensa y Promoción de los Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación.

La OACNUDH participará en el Comité Coordinador en calidad de observador.

\*Las organizaciones de la sociedad civil y la academia, deberán formular sus propios mecanismos de selección de sus representantes para la participación en el Comité Coordinador, con miras a que dicha representación sea lo más incluyente posible

\*\* Sería conveniente contar con la representación tanto de universidades públicas como privadas.

A su vez, el Comité Coordinador se apoyará en una Secretaría Técnica que fungirá como el ejecutor de las decisiones del Comité Coordinador y el organizador de las acciones necesarias para la consecución del diagnóstico local.

FUNCIONES DEL COMITÉ COORDINADOR	FUNCIONES DE LA SECRETARÍA TÉCNICA
<p>Le corresponderán además al Comité Coordinador, entre otras, las siguientes funciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· Adoptar el plan de trabajo presentado por la Secretaría Técnica para lograr la implementación de todas las actividades previstas de acuerdo a la metodología propuesta;</li> <li>· Reunirse, cuantas veces sea necesario, para dar seguimiento en la ejecución de las actividades establecidas tanto en el plan de trabajo como en la metodología para la elaboración del diagnóstico y programa estatal de derechos humanos;</li> <li>· Proponer y realizar acciones de asesoría y capacitación en materia de derechos humanos, que pudieran ser de utilidad para el desarrollo de su mandato;</li> <li>· Solicitar el apoyo técnico de expertos, institutos especializados y/ o instituciones académicas de educación superior con el fin de cumplir con su mandato;</li> <li>· Idear una estrategia de difusión una vez concluido el Diagnóstico estatal.</li> </ul>	<p>Le corresponderán a la Secretaría Técnica, entre otras, las siguientes funciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· Emitir las convocatorias a las sesiones de los EAPDH, previo acuerdo del Comité Coordinador, asegurándose de hacer llegar las convocatorias oportunamente a los actores participantes en los EAPDH;</li> <li>· Proporcionar el apoyo administrativo que se requiera para la celebración de las sesiones y trabajos de los EAPDH y del Comité Coordinador;</li> <li>· Informar al Comité Coordinador sobre el cumplimiento y seguimiento de los acuerdos adoptados en las sesiones;</li> <li>· Desarrollar y mantener mecanismos de consulta y diálogo con la sociedad civil;</li> <li>· De considerarlo necesario, crear grupos de trabajo al interior de los EAPDH, para realizar tareas específicas para la mejor integración del Diagnóstico estatal;</li> <li>· Presentar a consideración del Comité Coordinador los borradores correspondientes del Diagnóstico estatal;</li> <li>· Las demás que le encomiende el Comité Coordinador o los actores participantes de los EAPDH.</li> </ul>

#### IV. Elaboración de un Diagnóstico sobre la situación de derechos humanos en las entidades federativas

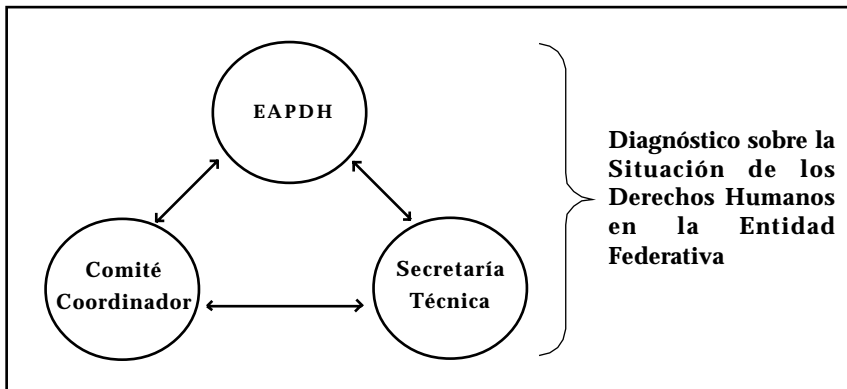
El primer resultado que tendrá que generarse en los espacios, previo a la conformación de Programas estatales de derechos humanos será un Diagnóstico estatal.

El Diagnóstico estatal tendrá como objetivo identificar los principales problemas y obstáculos de derechos humanos que impiden el cumplimiento cabal de las obligaciones del Estado mexicano contenidas en el orden jurídico mexicano, incluyendo las que emanan del derecho internacional de los derechos humanos, así como implementar las recomendaciones hechas por distintos organismos nacionales e internacionales en la materia.

El Diagnóstico estatal deberá apoyarse en una revisión amplia de la información disponible y sustentarse en un marco conceptual que considere la universalidad, integralidad, indivisibilidad, interdependencia e interrelación de todos los derechos, tomando como referencia el Diagnóstico sobre la situación de derechos humanos elaborado a escala nacional. Un lenguaje accesible facilitará su divulgación.

Las recomendaciones que proponga el Diagnóstico estatal deberán ser ambiciosas, y, simultáneamente, viables y medibles. Ello podría lograrse conciliando la exigencia de lo idóneo con la viabilidad de incidir en políticas y programas públicos, cambios legislativos y asignaciones presupuestales, que favorezcan el fortalecimiento de una cultura de respeto a los derechos humanos en la entidad federativa.

El *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, realizado a escala nacional, será la base para el diseño y elaboración de estos ejercicios en el ámbito estatal.



#### A. Elementos clave para el éxito de los Espacios de Análisis y Participación de Derechos Humanos en las Entidades Federativas

- Los espacios deberán crear un ambiente de confianza entre la entidad federativa y las organizaciones de la sociedad civil, lo cual es garantía para su viabilidad y sostenibilidad.
- Los espacios deberán tener una metodología de trabajo participativa.
- Los espacios deberán contar con un nivel adecuado de independencia de los poderes estatales y al mismo tiempo deberán facilitar el diálogo con todos los actores.
- Los espacios deberán potenciar el trabajo de las organizaciones sociales y de las autoridades estatales, y en ningún caso deberá éste sustituir-las o limitarlas.

- Los espacios deberán ser un ámbito de coordinación de esfuerzos entre las organizaciones sociales, entre las autoridades estatales y entre las organizaciones sociales y las autoridades estatales.
- Los espacios deberán aspirar a tener incidencia concreta a escala estatal y en los grandes temas nacionales (políticas públicas).
- Los espacios deberán ser un lugar donde se articulen propuestas y se coordinen acciones.
- La elaboración del Diagnóstico estatal deberá realizarse de manera pronta, en un marco de entre cuatro a seis meses.

Entre los supuestos más relevantes que deben tenerse en cuenta para el éxito de la propuesta está el apoyo decisivo que las autoridades estatales deben dar para la ejecución de los trabajos propuestos. Debe mantenerse en este sentido, la voluntad política de las autoridades de implementar políticas y estrategias con perspectiva de derechos humanos. Por otra parte, las autoridades estatales deberán destinar los recursos que sean necesarios para la realización del espacio de análisis y participación.

## **V. Colaboración de la OACNUDH**

Para llevar a cabo estas tareas, la OACNUDH ofrece colaborar en los siguientes aspectos:

- Facilitar y promover la creación a escala estatal de los Espacios de Análisis y Participación de derechos humanos, asegurando la colaboración de las autoridades estatales, de la academia y de la sociedad civil en sentido amplio.
- Proporcionar la metodología de trabajo implementada en la elaboración del Diagnóstico nacional, así como compartir las lecciones aprendidas durante el ejercicio anterior de tal manera que se facilite su elaboración.
- Colaborar por medio de capacitación y asesoría sobre temas puntuales de interés para los integrantes de los Espacios.
- Acompañar el proceso de elaboración del Diagnóstico sobre la situación de derechos humanos en las entidades federativas.
- Asesorar y acompañar el proceso de elaboración de los Programas estatales en materia de derechos humanos.
- Proponer una metodología de trabajo participativa para los Espacios de Análisis y Participación de derechos humanos, la cual será puesta a consideración del Comité Coordinador.
- Proponer una metodología para la elaboración del Diagnóstico estatal, basándose en el principio de participación, independencia y objetividad, la cual será puesta a consideración del Comité Coordinador.

- Coadyuvar a la búsqueda de recursos para el Espacio de Análisis y Participación de derechos humanos y en la elaboración del Diagnóstico estatal, cuando sea necesario.
- Participar en el Comité Coordinador y en la Secretaría Técnica en la medida de su disponibilidad.

La OACNUDH subraya la importancia de contar con la voluntad política, el involucramiento y la participación de las entidades del Estado y de gobierno, así como la participación activa de la sociedad civil y la academia. Todos estos actores, asegurarán la legitimidad de este ejercicio y el impacto de sus resultados. También considera que es el sector académico, la instancia que puede garantizar la objetividad y sistematización metodológica del proceso.