

# Políticas públicas y derechos humanos

*Ana Grabiela Mora Casián<sup>1</sup>*

## Resumen

El presente texto describe la historia de los derechos humanos en México, con su reciente institucionalización y su actual aplicación. Pone entre paréntesis la creación de derechos humanos con la manera como son aplicados en tanto política pública para apoyar las desigualdades a que son sometidos los miembros de los grupos vulnerables, con la intención de empoderar a las personas bajo la premisa de la dignidad humana como fin último de los derechos y dar cumplimiento a los estándares internacionales en materia de derechos humanos. La elaboración de políticas públicas con enfoque de DH incluye ciertos elementos como: transversalidad, perspectiva de género, igualdad y no discriminación, participación ciudadana y de las organizaciones de la sociedad civil, progresividad, principio *pro persona* y rendición de cuentas.

*Palabras clave:* políticas públicas, derechos humanos, recepción institucional

## PUBLIC POLICIES AND HUMAN RIGHTS

## Abstract

It describes the history of human rights in Mexico, with its recent institutionalization and its current application. It puts in parentheses the creation of human rights with the way they are applied in public policy to support the inequalities to which members of vulnerable groups are subjected, with the intention of empowering people under the premise of human dignity as End of the rights and to fulfill the international standards in the matter of human rights. The development of public policies with a DH approach in-

---

Fecha de recepción: 21 de septiembre de 2016. Fecha de aceptación: 23 de noviembre de 2016.

1. Profesora e investigadora del Departamento de Estudios Internacionales, en la Universidad de Guadalajara. Cursa un doctorado en Derechos Humanos en FLACSO. Actualmente se desempeña como consejera ciudadana en la Comisión Estatal de Derechos Humanos, Jalisco.

cludes certain elements such as: transversality, gender perspective, equality and non-discrimination, citizen participation and civil society organizations, progressiveness, pro person principle and accountability.

*Key words:* public policies, human rights, institutional reception

## Introducción

Pareciera que las políticas públicas están de moda; no obstante, al hablar de ellas con un enfoque de derechos humanos se toma como referencia una fecha clave, 1989, la caída del Muro de Berlín.<sup>273</sup> Una política pública es “un conjunto de decisiones interrelacionadas tomadas por un actor o grupo de actores políticos preocupados por elegir metas y medios para alcanzarlas en una situación determinada, y en donde, en principio, los actores tienen el poder de alcanzar dichas metas” (SEGOB, 2014). Entonces, políticas públicas con enfoque de DH significa que se debe tomar como guía el respeto a los DH.

Las políticas públicas son instrumentos de administración o gestión gubernamental cuyo propósito es planear, programar y concretar acciones de gobierno que, en el caso de los derechos humanos, permitirían plasmar los criterios ideales de justicia, principios o normas jurídicas –ciertamente abstractos– en que suelen elaborarse los derechos humanos (Álvarez Ledesma, 2010: 121).

Los noventa comienzan con gran esperanza para los derechos humanos, y se da la combinación del capitalismo-neoliberal, el gobierno representativo y los derechos humanos. En 1993 se celebra la II Conferencia Mundial de Derechos Humanos en la ciudad de Viena, del 14 al 25 de junio. En la Declaración y en el Plan de Acción se reconoció la necesidad de establecer políticas públicas para incidir positivamente en la observancia de los DH con la creación de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH). El sustento para el diseño de las políticas públicas se encuentra funda-

---

2. En esta fecha ya existía un importante desarrollo de la legislación del derecho internacional de los derechos humanos; con la caída del Muro de Berlín, se continuaban grandes cambios como la estrepitosa caída del bloque socialista, la conversión económica, el desplazamiento de la socialdemocracia por gobiernos de derecha neoliberal, las dictaduras latinoamericanas se van llegando al poder gobiernos representativos (Serrano, s/f).

mentado en los siguientes puntos: 69, para ayudar con asistencia técnica y financiera a reforzar las estructuras nacionales adecuadas que tengan un impacto directo en la observancia general de los derechos humanos. Igualmente, en el punto 71 se recomienda a los Estados la elaboración de planes de acción nacionales para mejorar la promoción y protección de los derechos humanos; por último, el punto 98 señala la necesidad de crear un sistema de indicadores para medir los avances de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) (ONU, 1993). El mandato de estas acciones recae en la Oficina (OACNUDH). Hablar de políticas públicas con enfoque de derechos humanos significa que el Estado mexicano establecerá programas y acciones para dar cumplimiento a sus obligaciones internacionales mediante los recursos que tiene.

Elaborar políticas públicas con enfoque de derechos humanos, por consiguiente, tiene varios objetivos: empoderar a las personas bajo la premisa de la dignidad humana como fin último de los derechos, y dar cumplimiento a los estándares internacionales en materia de derechos humanos.

De aquí que el empoderamiento del sujeto esté vinculado con el derecho a la igualdad, a la no discriminación, a las acciones afirmativas y transformativas y a la perspectiva de género, dejando claro que los DH son interdependientes, integrales y, por ello, indivisibles. Para la adopción de tales acciones será necesaria la identificación de grupos en situación de vulnerabilidad y de los elementos estructurales que generan esa condición (opresión estructural) (Vázquez, 2011: 41).

Empoderar a la personas se traduce en la facultad de “exigir o demandar” las obligaciones jurídicas que tiene el Estado a través los mecanismos de tutela, garantía o responsabilidad (Vázquez, 2011). Al hacer referencia al principio de igualdad y no discriminación, Vázquez señala lo siguiente:

La igualdad y no-discriminación no solo imponen a los Estados la obligación de no discriminar (no implementar políticas y medidas discriminatorias o que tengan efectos discriminatorios), sino también la de proteger a las personas frente a prácticas o conductas discriminatorias por parte de terceras personas, sean agentes públicos o actores no estatales (Vázquez, 2011: 45).

En cuanto a las obligaciones del Estado en materia de DH, ello se refiere a las obligaciones generales de respetar, proteger, garantizar y promover a través de acciones de hacer y de no hacer en todos los

ámbitos: federal, estatal o municipal y en todos los poderes: ejecutivo, legislativo y judicial.

- *Obligación de respetar.* Ninguno de los órganos pertenecientes al Estado debe violentar DH, ni por medio de acciones ni a través de omisiones.
- *Obligación de proteger.* Los órganos pertenecientes al Estado deben evitar que particulares (empresas, sindicatos, personas, grupos religiosos, asociaciones, o cualquiera otra institución no estatal) violenten DH.
- *Obligación de garantizar.* Obliga a los Estados a organizar todo el aparato gubernamental de tal forma que las personas pueden ejercer sus derechos. Se puede subdividir en cuatro obligaciones: la obligación de prevenir violaciones de DH, la obligación de investigar los casos de violaciones de DH, la obligación de sancionar a los autores intelectuales y materiales de las violaciones de DH, y reparar los derechos conculcados de las víctimas.
- *Obligación de satisfacer o tomar medidas.* Los órganos de gobierno deben realizar acciones tendientes al cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de DH (Vázquez, 2011:42).

Para que el Estado cumpla con sus obligaciones es necesario que cuente con los elementos básicos como disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad, calidad y adaptabilidad.

- *Disponibilidad.* Implica garantizar suficiencia de servicios, instalaciones, mecanismos, procedimientos o cualquier otro medio por el cual se materializa un derecho para la población.
- *Accesibilidad.* Asegurar que los medios materiales por los cuales se materializa un derecho sean accesibles (física y económicamente) sin discriminación a todas las personas.
- *Adaptabilidad.* Que el medio y los contenidos elegidos para materializar el ejercicio de un DH tengan la flexibilidad necesaria para que puedan ser modificados, si así se requiere, a fin de adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación y responder a contextos culturales y sociales variados.
- *Aceptabilidad.* Que el medio y los contenidos elegidos para materializar el ejercicio de un derecho sean aceptados por las personas a quienes están dirigidos, lo que está estrechamente relacionado con la adaptabilidad y con criterios como la pertinencia y adecuación

cultural, así como con la participación de la ciudadanía en la elaboración de la política en cuestión (Serrano).

Asimismo, se toma en cuenta para el diseño de las políticas de DH los principios básicos de aplicación: la identificación del contenido esencial de un derecho, la progresividad, la prohibición de regresión y el máximo uso de recursos disponibles.

Los estándares internacionales de los derechos humanos se encuentran en los tratados y declaraciones que generen obligaciones, al *ius cogens*, a la costumbre internacional, todas las fuentes del DIDH que incluyen las observaciones generales, sentencias, documentos de los relatores, programas y planes de acción provenientes de las conferencias de DH, y demás documentos que permitan establecer el contenido y los extremos de las obligaciones internacionales de derechos humanos para la elaboración de políticas públicas.

En estas obligaciones van implícitas acciones que necesitan presupuesto y procesos de planificación para influir positivamente en el respeto los derechos humanos. La intención es darle perspectiva de derechos humanos a toda la política pública del Estado: es decir, que los derechos humanos sean propósito, objeto y fin de las políticas públicas. Es aquí donde se debe planificar qué acciones se van a realizar tomando como referencia las obligaciones internacionales a que se comprometió el Estado, haciendo un análisis de cuáles obligaciones no ha cumplido, las causas estructurales por las que se han vulnerado y desarrollar un plan de acción: ejecución, verificación y evaluación del plan (Vázquez, 2011: 53).

La oficina del OACNUDH elaboró un manual para diseñar planes nacionales de derechos humanos cuya meta nacional es promocionar y proteger los derechos humanos a través de la participación de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, de ONG pro derechos humanos, sindicatos, académicos, medios de comunicación y representantes corporativos, incluyendo industrias y cámaras de negocios. Australia fue el primer país que elaboró su PNDH (1993), de ahí siguieron el ejemplo Malawi (1995), Letonia (1995), Filipinas (1996), Brasil (1997), Ecuador (1998), Indonesia (1998), Sudáfrica (1998), Venezuela (1999), Bolivia (1999), Noruega (1999), República Democrática del Congo (2000), Tailandia (2001) y Suecia (2002) (OHCHR, 2002: 24). Actualmente son veintiún países los que han elaborado sus PNDH (OACNUDH, 2017), y

otros países como Cabo Verde, Jordania, Mongolia y Nepal iniciaron consultas para desarrollar su PNA (OHCHR, 2002: 11).

México continuó con la ola de creación de PNDH, y elaboró planes nacionales de derechos humanos en 1998, el conocido como “Plan Nacional para Promover y Fortalecer los Derechos Humanos”, durante el sexenio de Ernesto Zedillo, y así continuaron los siguientes presidentes de México con la herencia de fortalecer los DH en 2004, en 2008 y, por último, en 2014.

Crear un Plan de Acción de DH tiene varios beneficios, como los siguientes:

- Establecer una meta con objetivos alcanzables.
- Promocionar y proteger los derechos humanos en las instituciones de gobierno, principalmente en los encargados de la seguridad, en las organizaciones civiles y en la sociedad.
- Definir propósitos y actividades reales.
- Recolectar la información existente en derechos humanos en estudios e informes de organizaciones nacionales e internacionales sobre la situación del país.
- Elaborar un plan de acción borrador con objetivos, estrategias, componentes, prioridades, grupos en situación de vulnerabilidad, programas y actividades, seguimiento, evaluación y revisión con una calendarización.
- Incluir en el plan de acción los derechos de las mujeres y la infancia, y planes de educación.
- Difundir páginas de enlace (*links*) con otros programas, especialmente con desarrollo y educación.
- Promover acciones para incluir a los grupos vulnerables.
- Invitar a personajes de cine, televisión, música o deportes para difundir los derechos humanos como embajadores de buena voluntad.
- Fortalecer la cultura de DH.
- Firmar instrumentos internacionales y adherirse a ellos (OHCHR, 2002).

La elaboración de políticas públicas con enfoque de DH incluye ciertos elementos como: transversalidad, perspectiva de género, igualdad y no discriminación, participación ciudadana y de las organizaciones de la sociedad civil, progresividad, principio *pro persona* y rendición de cuentas.

## México y las políticas públicas con enfoque de DH

Por consiguiente, México inicio acciones para cumplir con el Plan de Acción y Declaración de Viena, con la creación de la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos y con la Comisión Intersecretarial para la Atención de los Compromisos Internacionales de México en Materia de Derechos Humanos.<sup>3</sup> Su objetivo es coordinar a las dependencias de la administración pública federal para dar cumplimiento, en tiempo y forma, a los compromisos ante el exterior en materia de derechos humanos.

La implementación de políticas públicas aplicadas a los derechos se clasificó por generaciones. A la primera generación corresponde el “Plan Nacional para Promover y Fortalecer los Derechos Humanos”, de diciembre de 1998, elaborado en el sexenio de Ernesto Zedillo. En este periodo se reconoce la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (OEA, 1998), lo cual es un paso fundamental en la transición a un Estado y una sociedad más democráticos, con una cultura de respeto a los derechos humanos, tanto en el ámbito internacional como en el interamericano.

Durante el gobierno de Zedillo se inician acciones a favor de los derechos humanos, como fomentar una cultura de DH mediante la difusión, la educación y la capacitación, con énfasis en los derechos de los grupos vulnerables, en particular niñas y niños; se reforma el artículo 4 constitucional en el año 2000 para garantizar los derechos de la niñez, y se crea el Sistema Nacional de Seguimiento y Vigilancia de la Convención sobre los Derechos de los Niños. En 1999 se reforma el artículo 102 constitucional, apartado B, para otorgarle autonomía a la CNDH Y dotarla de personalidad jurídica, patrimonio y presupuestos propios para su gestión. Asimismo, se incluye una política con perspectiva de género basada en la Convención de Belem do Pará y la Plataforma de Acción de Beijing, por la cual en varias entidades federativas se tipificó el delito de violencia intrafamiliar.

México da cumplimiento a sus obligaciones internacionales retirando la reserva de la Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer Casada y a la declaración de la Convención sobre la Eliminación de

---

3. Acuerdo presidencial del 17 de octubre de 1997. Disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4897754&fecha=17/10/1997](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4897754&fecha=17/10/1997).



todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. De igual forma, firma el Protocolo Facultativo de la Convención para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y ratifica la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares.

La segunda generación corresponde al Primer Programa Nacional de Derechos Humanos 2004-2006, elaborado en el gobierno de Vicente Fox; primero se redactó un diagnóstico sobre la situación de los DH, que fue el insumo para la elaborar el PNDH, cuyos temas principales son los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, los derechos humanos de las mujeres, los derechos de los pueblos indígenas y grupos en situación de vulnerabilidad y discriminación (*Diario Oficial de la Federación*, 2005).

Los objetivos generales son:

1. Establecer una política de Estado en materia de derechos humanos que aseguren el respeto, la protección, la promoción y la garantía de estos derechos.
2. Crear una cultura de respeto, protección y promoción de los derechos humanos.
3. Promover el cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado mexicano en materia de derechos humanos.
4. Promover la participación corresponsable de la sociedad civil en la construcción de una política de Estado en materia de derechos humanos.

El gobierno de Fox comienza con la ilusión de un Estado democrático, pero la alternancia de gobierno no garantiza una democracia, requiere más elementos, no solo elecciones, sino también que los gobernantes rindan cuentas a sus ciudadanos y actúen apegados a la ley. En su gobierno, a escala internacional se da una apertura y transparencia sin precedentes a organismos internacionales para facilitar la observación en las prácticas de DH y permitir el acceso a información de interés público. En su primer día de gobierno firmó un acuerdo con OACNUDH mediante el cual se comprometió a evaluar y mejorar las prácticas en derechos humanos. Suspendió las restricciones para ingresar al país a los defensores de derechos humanos. Fox cambio tajantemente la política exterior "Tradicionalmente, la política exterior de México en materia de derechos humanos se había fundado en el principio de so-



beranía, y en su corolario, la no intervención en los asuntos internos de los Estados” (Anaya, 2013: 771). Dando continuidad a su política, extendió una invitación permanente a los relatores de derechos humanos de Naciones Unidas y le dio un giro a la política exterior, donde ya no se invocaría el concepto de soberanía nacional para limitar la observación internacional de derechos humanos.

De igual forma, el gobierno de Fox creó un mecanismo para supervisar el cumplimiento de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belem do Pará), en 2004. En Naciones Unidas presentó un anteproyecto de resolución, que fue adoptado en la Asamblea General, relativo a la protección de los derechos y libertades humanas en la lucha contra el terrorismo, en 2002.

En el sexenio de Fox se ratificaron catorce instrumentos internacionales de derechos humanos, como la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad (2002),<sup>4</sup> el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (2005),<sup>5</sup> la Convención Interamericana sobre la Desaparición Forzada de Personas (2002).<sup>6</sup> Sin embargo, estas ratificaciones no fueron tan favorables para la protección de los derechos humanos, al consentir que el Senado incluyera reservas y declaraciones interpretativas que limitan la aplicación de los instrumentos internacionales en México y hacen difícil el acceso a la justicia para las víctimas de estas violaciones durante la guerra sucia.<sup>7</sup>

Por otra parte a escala nacional se aprueban las siguientes leyes federales: para Prevenir y Eliminar la Discriminación,<sup>8</sup> la de Transpa-

4. [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=734644&fecha=22/04/2002](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=734644&fecha=22/04/2002).

5. [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=2105558&fecha=31/12/2005](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2105558&fecha=31/12/2005).

6. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/D12.pdf>. 6 mayo 2002.

7. En México se conoce como Guerra Sucia el período que comprende desde finales de los años sesenta hasta mediados de los ochenta. Ese periodo se caracterizó por la respuesta represiva del Estado mexicano frente a las demandas políticas y sociales de distintos grupos y por la comisión de graves violaciones de los derechos humanos, como ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas en contra de ellos. Disponible en: [http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CED/Shared%20Documents/MEX/INT\\_CED\\_ICO\\_MEX\\_17810\\_S.pdf](http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CED/Shared%20Documents/MEX/INT_CED_ICO_MEX_17810_S.pdf).

8. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/262\\_011216.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/262_011216.pdf). Consultado: 11 de junio de 2003.

rencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental<sup>9</sup> y, por último, la Ley General de Personas con Discapacidad (Watch, 2006).<sup>10</sup>

En 2008 se elaboró el segundo Programa Nacional de Derechos Humanos, 2008-2012, en el gobierno de Felipe Calderón. Este programa tiene un elemento novedoso, que es la incorporación de las recomendaciones del Examen Periódico Universal (EPU) del Consejo de Derechos Humanos.<sup>11</sup>

El PNDH 2008-2012 tiene los siguientes objetivos:

1. Fortalecer la perspectiva de los derechos humanos en la elaboración de las políticas de la administración pública federal.
2. Fortalecer e institucionalizar mecanismos jurídicos y administrativos que garanticen la defensa y la promoción de los derechos humanos.
3. Consolidar una cultura de respeto y defensa de los derechos humanos.
4. Fortalecer el cumplimiento de las obligaciones internacionales derivadas de los tratados e instrumentos jurídicos de derechos humanos y promover ese cumplimiento al interior del poder legislativo, el judicial y los tres órdenes de gobierno (*Diario Oficial de la Federación*, 2008).

El gobierno de Calderón se caracterizó por la “guerra contra el narcotráfico”, que intensificó la violencia e inseguridad que ya tenía México y llegó a nivel preocupantes, como las ejecuciones de más de cien mil personas, los grandes desplazamientos de la población, las desapariciones forzadas, las ejecuciones extrajudiciales y la tortura, la inseguridad ciudadana y de los periodistas y defensores de derechos humanos

---

9. Disponible en: <http://www.inea.gob.mx/transparencia/pdf/LFTAIPG.pdf>. Consultado: 11 de junio de 2002.

10. Disponible en: <http://www.salud.gob.mx/unidades/cdi/nom/compi/ley100605.html>. Consultado: 10 junio de 2005.

11. El Examen Periódico Universal se creó el 15 de marzo de 2006; es un proceso dirigido por los Estados con el auspicio del Consejo de Derechos Humanos, que ofrece a cada Estado la oportunidad de declarar qué medidas ha adoptado para mejorar la situación de los derechos humanos en el país y para cumplir con sus obligaciones en la materia. Al ser una de las herramientas principales del Consejo, el EPU se concibió para asegurar un trato homogéneo a todos los países cuando se evalúan las situaciones de derechos humanos. Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/HRBodies/UPR/Pages/UPRMain.aspx>.

(OEA, 2015). Entre el 2007 y 2011 ratifica los siguientes instrumentos internacionales: Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas,<sup>12</sup>83 Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo, Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Protocolo de la Convención Americana sobre derechos humanos, estos últimos relativos a la pena de muerte (Anaya, 2013: 775).

Calderón continúa con la política del escrutinio internacional de los organismos y procedimientos internacionales por lo cual el país fue visitado en dos ocasiones por el presidente de la CIDH, además de las visitas de las relatorías especiales sobre los Derechos de las Personas Privadas de su Libertad, las visitas de los relatores de ONU sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía; los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas; el derecho a la vivienda adecuada, los derechos de los migrantes. También de los comités para prevenir la Tortura, para Eliminar la Discriminación Racial, de Derechos Humanos, para Eliminar la Discriminación contra la Mujer y de los Derechos de las Personas con Discapacidad (Anaya, 2013: 777). En los foros multilaterales, México tuvo una actuación protagónica en el Consejo de Derechos Humanos,<sup>13</sup> como miembro y asumiendo la presidencia en el primer año de sesiones (2006 a 2007) (Anaya, 2013: 778).

En 2011 se realizó la reforma constitucional en materia de derechos humanos sustentada en el artículo 1, que establece lo siguiente:

- 
12. Adoptada el 20 de diciembre de 2006. Entró en vigor el 23 de diciembre de 2010. El texto completo puede consultarse en: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/disappearance-convention.htm>.
  13. Creado en 2006 el Consejo de Derechos Humanos es un organismo intergubernamental de las Naciones Unidas encargado de fortalecer la promoción y la protección de los derechos humanos en todo el mundo y para hacer frente a situaciones de violaciones de los derechos humanos y formular recomendaciones sobre ellos. Tiene la capacidad de discutir todas las temáticas relativas a los derechos humanos y situaciones que requieren su atención durante todo el año. Se reúne en la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra. El Consejo está compuesto por 47 Estados miembros de las Naciones Unidas que son elegidos por la Asamblea General de las Naciones Unidas. El Consejo de Derechos Humanos sustituyó a la antigua Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley (2017: 2).

Asimismo, se reformó el artículo 89, fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se señala que la política exterior tendrá como principios rectores “el respeto, promoción y protección de los derechos humanos” (2017: 92). Estas reformas incorporan el concepto de DH, las obligaciones de respetar, garantizar, promover, reparar y sancionar las violaciones a los DH, el principio *pro persona*, el principio de convencionalidad y los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, lo cual constituye un avance en la normatividad interna para la protección de los derechos humanos.

Por último, el tercer Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018 en la administración de Enrique Peña Nieto.

El PNDH 2014-2018 tiene los siguientes objetivos:

1. Lograr la efectiva implementación de la reforma constitucional de derechos humanos.
2. Prevenir las violaciones a los derechos humanos.
3. Garantizar el goce y el ejercicio de los derechos humanos.
4. Fortalecer la protección de los derechos humanos.
5. Generar una adecuada articulación de los actores involucrados en la política de Estado de derechos humanos.
6. Sistematizar información en materia de derechos humanos para fortalecer las políticas públicas.

De todos los PNDH, el de Peña Nieto parece ser el más completo, ya que cuenta con los avances de la reforma constitucional sobre DH; sin embargo, la realidad difiere mucho de lo planeado. La CIDH señala que existe una brecha entre las reformas, la práctica judicial y la situación de protección y respeto a los DH, y se habla de una simulación de la procuración de justicia (OEA, 2015: 11). Se considera a México

uno de los países más peligrosos para ejercer el periodismo sin estar en guerra, además del número tan alto de desaparecidos que se tiene registrado.

Durante el sexenio de Peña Nieto se han registrado graves violaciones a los derechos humanos, como la desaparición de los 43 estudiantes de la Normal Isidro Burgos en septiembre de 2014. Este acontecimiento atrajo los reflectores internacionales sobre la situación de los DH en el país y sobre el tema de las desapariciones forzadas. También han sucedido otros acontecimientos trágicos, como el asesinato de 22 personas en Tlataya, Estado de México en junio de 2014 y el presunto enfrentamiento en Michoacán entre Tanhuato y Ecuandureo, en junio de 2015, donde perdieron la vida 42 civiles y un presunto policía federal (OEA, 2015: 13).

La visita *in loco* de la CIDE muestra cómo se encuentra el país en DH:

La CIDH ha venido observando con preocupación la situación de derechos humanos en México que en los últimos años se ha manifestado en mayores denuncias de desapariciones y desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales y tortura, así como el recrudecimiento de la inseguridad ciudadana, la falta de acceso a la justicia e impunidad, y la afectación particular a periodistas, defensores y defensoras de derechos humanos y otros grupos especialmente afectados por el contexto de violencia en el país como las personas en situación de pobreza y/o en zonas marginadas, las personas migrantes, solicitantes de asilo, refugiados y desplazados internos, mujeres, niños, niñas y adolescentes, pueblos indígenas, entre otros (OEA, 2015: 17).

El gobierno de Peña continúa sometiéndose al escrutinio internacional de los mecanismos especializados de Naciones Unidas y la OEA a través de la visita *in loco* que realizó la Comisión Interamericana de Derechos Humanos del 28 de septiembre al 2 de octubre del 2015, que observo la situación que impera en materia de derechos humanos y los resultados fueron preocupantes (OEA, 2015: 16). En octubre de 2013 se realizó el segundo EPU, en el cual se hicieron 178 observaciones a México (OACNUDH, 2013). Como resultado del EPU, México aceptó 166 de las 176 observaciones sobre temas delicados, como tortura, desapariciones forzadas y abusos contra los migrantes y grupos vulnerables, por mencionar algunos (Pérez, 2014). Cabe hacer la observación de que el periodo que se evaluó fue 2009-2012; es decir, los últimos años del gobierno de Calderón. En julio de 2018 México se someterá al tercer EPU, donde

se evaluará 2013-2016, el periodo de Peña Nieto que coincide con lamentables acontecimientos y graves violaciones de los DH.

En el gobierno de Peña Nieto se realizaron varias acciones a favor de los DH, como la Ley General de Víctimas en 2013 para proporcionar asistencia, protección, atención y reparación integral a las víctimas de la violencia y de las violaciones de los DH. En el ámbito de la equidad de género se elaboró el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres 2013-2018. Asimismo, retiró las reservas en materia de expulsión a los extranjeros en instrumentos internacionales como el Estatuto de los Refugiados de 1951, la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, y la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias de 1990 y en el ámbito interamericano la Convención sobre Condiciones de los Extranjeros de 1928, la Declaración para el Reconocimiento de la Competencia Contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 1996 y la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas de 1994. Estas acciones se realizaron para dar cumplimiento a las observaciones del EPU (El día.es, 2017).

Para concluir, en México se han elaborado un plan nacional para promover y fortalecer los derechos humanos y tres PNDH; todos se han elaborado en la Administración Pública Federal; sin embargo, hay que hacer la observación de que el PNDH 2005-2006 fue conducido desde la Secretaría de Relaciones Exteriores, y los dos últimos desde la Secretaría de Gobernación, para poder responder a las necesidades de los DH desde la política interna (Sepúlveda, 2010: 180).

La elaboración de estos PNDH demuestra el interés de México en el respeto a los DH. Ha habido avances; sin embargo, no han sido suficientes para consolidar la cultura y respeto a los DH. Falta consolidar las políticas públicas con enfoque de DH, para que los ciudadanos puedan observar los resultados concretos, se exija la rendición de cuentas y se señalen las medidas que se utilizaron para diseñar, implementar y evaluar las políticas públicas con enfoque de DH. Estos programas están orientados a la acción, a generar resultados concretos. México "busca generar una auténtica política de derechos humanos, con un impacto real y concreto en la vida de las personas" (Sepúlveda, 2010). Naciones Unidas observa que la desigualdad estructural es un obstá-

culo a vencer para garantizar el respeto a los DH, y señala que “La desigualdad social y económica en el hemisferio es uno de los principales generadores de violencia, de acuerdo a la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD)” (OEA, 2015: 42).

Hay un progreso en el cumplimiento de las obligaciones internacionales, sea firmando instrumentos internacionales, sea suprimiendo reservas que eran un obstáculo para los DH. Sin embargo, en cuanto a las obligaciones negativas, el Estado no debe permitir la práctica de la tortura y las desapariciones forzadas, la trata de personas y los asesinatos de periodistas, por mencionar algunos casos, y, en cuanto a sus obligaciones positivas, debe hacer lo respectivo para eliminar la desigualdad estructural que se manifiesta a través de pobreza, marginación, opresión, desigualdad y discriminación, y mejorar el nivel de vida de los mexicanos.

La participación de la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil es fundamental para la evaluación de las políticas públicas pues favorece la transparencia y la rendición de cuentas para evaluar las políticas realizadas y sancionar a los funcionarios que tengan conductas indebidas. La participación ciudadana es fundamental en un Estado democrático que respeta los DH.

## Bibliografía

- Álvarez Ledesma, M. I. (2010), “Derechos humanos y políticas públicas, en A. y. Rossi, *Políticas públicas y derechos humanos*, México, EGAP.
- Anaya, A. (2013), “Política exterior y derechos humanos durante el gobierno de Felipe Calderón”, *Foro Internacional*, julio-diciembre, pp. 771-793. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=5>.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (2017), 24 de junio. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_240217.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_240217.pdf).
- Diario Oficial de la Federación* (2005), 5 de agosto. Disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=2088571&fecha=05/08/2005](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2088571&fecha=05/08/2005). Consultado: 20 de junio de 2017.
- (2008), *Diario Oficial de la Federación*, México.
- OACNUDH (2013), *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal México*, octubre, Ginebra, ONU.



- — — (2017), *Planes de acción*, 24 de junio. Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Education/EducationTraining/Pages/NationalActionPlansHumanRightsEducation.aspx>.
- OEA (1998). Disponible en: <http://www.oas.org/OASpage/press2002/sp/A%C3%B1o98/121698.htm>.
- — — (2015), *Situación de los derechos humanos en México*, CIDH/OEA.
- OHCHR (2002), agosto. Disponible en: <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Education/Training/HandbookNationalHR.pdf>.
- ONU (1993), *Declaración y Plan de Acción de Viena. 20 años trabajando por tus derechos*, junio. Disponible en: [http://www.ohchr.org/Documents/Events/OHCHR20/VDPA\\_booklet\\_Spanish.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Events/OHCHR20/VDPA_booklet_Spanish.pdf).
- Pérez, C. (2014), “Acepta México 166 de 176 recomendaciones de la ONU en derechos humanos”, *La Jornada*, 24 de marzo.
- SEGOB, S. (2014), *Programando con perspectiva de derechos humanos en México*, julio. Disponible en: <http://incan-mexico.org/incan/docs/POT/manual-1.pdf>. Consultado: 24 de junio de 2017.
- Sepúlveda, R. (2010), “Análisis sobre los criterios para evaluar el impacto de los programas de derechos humanos en México”, en A. y Rossi, *Políticas públicas y derechos humanos*, México, EGAP, pp. 151-198.
- Serrano, S. (s/f), *Los derechos en acción*, México, FLACSO.
- Vázquez, D. (2011), “Políticas públicas con perspectiva de derechos humanos en construcción”, *SUR Revista Internacional de Derechos Humanos*, pp. 35-65.
- Watch, H. R. (2006), *México: el cambio inconcluso, avances y desaciertos en derechos humanos en el gobierno de Fox*, 16 de mayo. Disponible en: <https://www.hrw.org/es/report/2006/05/16/mexico-el-cambio-inconcluso/avances-y-desaciertos-en-derechos-humanos-durante-el>. Consultado: 23 de junio de 2017.