

EL PROGRAMA NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LAS ACCIONES PARA SU CUMPLIMIENTO^{*}

Darío Ramírez^{**}

Los derechos humanos han alcanzado un nivel de desarrollo inédito en la historia de nuestro país. Como nunca en el pasado, en México se respira un mejor clima de derechos y libertades fundamentales sustentado en un consenso pleno a favor de la democracia que, sin pretender soslayar los enormes retos que aún enfrenta nuestro país en esta materia, me lleva a afirmar que los avances en muchas materias han sido contundentes.

A finales del siglo pasado se comenzó a advertir que los avances que se habían logrado en el ámbito internacional no se reflejaban de la misma manera al interior de los Estados. Se percibía que los compromisos internacionales no eran siempre respetados y, si lo eran, no daban respuesta a muchas de las problemáticas internas de derechos humanos, por ejemplo a la desigualdad, a la pobreza o la discriminación.

Este consenso se concretó en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena de 1993, con el compromiso, en ese entonces de 171 Estados, de elaborar cada uno un programa de gobierno en el que se estableciera una política de Estado en esta materia. En esa misma Conferencia, tanto el Principio de indivisibilidad, como el derecho al desarrollo fueron aceptados universalmente, lo cual le dio plena legitimidad al mismo (que antes era más bien percibido como un instrumento de solidaridad) al tiempo que enfatizó el hecho de que los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales tienen idéntico estatus que los civiles y políticos. La advertencia era clara: la promoción de los derechos

* Ponencia presentada durante el Seminario La armonización de los tratados internacionales de derechos humanos en México, celebrado en Guadalajara, Jalisco, 14 y 15 de abril de 2005.

** Coordinador Adjunto de la Coordinación General para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación.

fundamentales no podía quedarse en la arena de los compromisos internacionales, había que traducirla en beneficios tangibles para los ciudadanos de cada país. Este impulso amplió el campo de atención de los derechos humanos en la actuación del gobierno. Los compromisos no se podrían circunscribir a los derechos civiles y políticos, por lo que los derechos económicos, sociales y culturales se abrieron como un horizonte de esperanza y de reto para todas las naciones.

México no fue ajeno a este doble discurso en el tema de derechos humanos: con un activismo importante en los foros internacionales, pero con graves carencias en nuestras responsabilidades internas. En anteriores administraciones, la libertad de expresión existía como garantía individual, pero la censura gubernamental persistía en los medios de comunicación; se pregonaba la justicia, pero no se aplicaba de manera igualitaria; se condenaba la tortura, pero se le mantenía impune. La justicia social fue un slogan de gobierno, pero el ejercicio pleno de los derechos económicos, sociales y culturales se restringió sólo a algunos cuantos.

Desde el inicio de su administración, el Presidente Fox asumió a cabalidad el compromiso de promover los derechos humanos. El 2 de diciembre de 2000, suscribió con la Alta Comisionada de la ONU, un Acuerdo de Cooperación Técnica del que derivó el Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México.

A partir de este Diagnóstico y de las recomendaciones de los organismos internacionales, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y las organizaciones sociales se construyó el Programa Nacional de Derechos Humanos (PNDH), a través de la Secretaría de Gobernación.

El proceso de elaboración duró un año, durante el cual se realizaron foros de consulta, temáticos y generales, en distintos puntos de la República. Dentro del marco de la Comisión de Política Gubernamental en materia de Derechos Humanos, algunas organizaciones de la sociedad civil, participaron activamente en el seguimiento y la aportación de material para que fuera incluido dentro del Programa. Cabe mencionar que los foros de consulta no fueron exhaustivos, sin embargo muchos de ellos sirvieron como insumos directos de este Programa.

El PNDH se elaboró bajo los siguientes ejes rectores: Integralidad, universalidad, interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos. Es importante resaltar este hecho ya que conlleva a una decisión importante, la

cual se refiere a que no se priorizaría ningún tipo de derechos sobre otros, es decir, el PNDH respetaría la universalidad de los derechos humanos.

Es a través de este Programa como el Estado pretende articular la política integral de derechos humanos en México. Cabe señalar que el PNDH pretende ser un programa nacional y por ende, de Estado. Su objetivo no radica en ser un programa más de gobierno, sino fortalecer un Estado en el que todos los sectores sean corresponsales en el respeto, protección y promoción de los derechos humanos, a través de un diálogo constructivo, asegurando la participación activa de las organizaciones de la sociedad civil.

Por ello, más que un listado de acciones, se trata de un Programa de mecanismos que permitirá institucionalizar, en todos los órganos del Estado mexicano, a los derechos humanos como su objetivo fundamental.

El Programa se dividió en cuatro grandes objetivos de carácter general. El primero de ellos atañe a *la consolidación de una política de Estado en derechos humanos* a través de la realización de las reformas estructurales que el país requiere para asegurar su cabal protección, garantía y respeto.

La primera de estas grandes reformas es la que se ha denominado como “la constitucionalización de los derechos humanos”. La ausencia de un reconocimiento explícito de este concepto en nuestra Carta Magna implica que su salvaguarda termine siendo limitada. Asimismo, se propone extender la protección jurisdiccional a los derechos humanos, lo que posibilitaría recurrir al juicio de amparo ante una violación de los mismos.

Con miras a llevar esta política a todos los rincones del país, se firmó el Acuerdo Nacional de Derechos Humanos entre las Entidades Federativas y el Gobierno Federal, lo que es un hito en los alcances de este esfuerzo de Estado. El Acuerdo persigue el objetivo de lograr un Estado en que disminuyan progresivamente las desigualdades en el gozo y ejercicio de los derechos humanos, en las diferentes regiones del país bajo un marco de respeto a la diversidad étnica y cultural.

El segundo objetivo, reconoce *la necesidad de crear una cultura de derechos humanos* que incorpore de manera plena e irrestricta la garantía, respeto y promoción de los derechos fundamentales. Con ello, se pretende hacer una labor de raíz, que se funde en la conciencia de la dignidad humana, y que se traduzca en hábitos que impacten a la vida diaria de las personas.

Es claro que la construcción de esta cultura no puede ser una tarea exclusiva del gobierno, por lo que la participación responsable de todos los sectores de la sociedad es fundamental. Las aulas y las familias son, a todas luces, el espacio idóneo para construir este trascendental cambio social y cultural y para enfatizar la función de la educación en el impulso del entendimiento, la solidaridad y la tolerancia entre los individuos y entre los grupos étnicos, sociales, culturales y religiosos.

En este sentido, el Programa Nacional enfatiza la relevancia de la educación en el fomento de conocimientos, actitudes y aptitudes favorables al respeto de los derechos humanos, estableciendo para ello, dos líneas estratégicas de acción.

La primera de ellas corresponde al Programa de Educación en Derechos Humanos, desarrollado por la Secretaría de Educación Pública, que articula la política en este rubro y brinda el marco teórico-metodológico en la educación básica, media superior y normal. Por lo que hace a la segunda, ésta se aboca a la promoción, en las instituciones de educación superior, de la educación en derechos humanos en sus tareas sustantivas.

Asimismo, vale la pena detenerse para apuntar que dentro del PNDH, se incorpora el fortalecimiento de la cultura de derechos humanos al interior de la administración pública. Este reto no es menor. Existen diversas líneas de acción para sensibilizar y facilitar la información a servidores públicos en materia de compromisos internacionales y nacionales sobre derechos humanos. Siguiendo este fin, como una línea de acción del PNDH, se contempla la instauración de la certificación en derechos humanos para servidores públicos, la cual se llevará a cabo dentro del marco del servicio profesional de carrera, que está a cargo de la Secretaría de la Función Pública. También, como herramienta de obligado cumplimiento para los servidores públicos, el PNDH aporta un “Manual para Introducir la Perspectiva de Derechos Humanos”, el cual pretende ser una guía de obligada referencia para planeadores de políticas públicas y tiene el fin de asegurar que la política pública, a la hora de ser diseñada, pase por un filtro que asegure una perspectiva de derechos humanos. Es decir, cada vez que se planee una política pública o un programa social, se revisará dicho Manual para asegurar la incorporación de Principios tales como el derecho a la igualdad, la no discriminación, y la perspectiva e igualdad de género. Inclusive, ese Manual incluye el cumplimiento de los compromisos internacionales en materia de derechos humanos. Es decir,

cuáles son esos compromisos, cuáles son las convenciones y que se incluyan en la política pública.

El PNDH tiene la clara intención de *transversalizar los derechos humanos por distintas vías y mecanismos* con el fin de incorporar sus principios dentro del quehacer gubernamental, esto conlleva necesariamente a tener una política integral en esta materia, que implique la plena armonización legislativa entre la política exterior (incluyendo los compromisos internacionales ratificados por México) y la política interior de derechos humanos, siendo éste el tercer gran objetivo del Programa Nacional.

Uno de los objetivos principales en este tercer apartado es la de realizar las tareas necesarias para la armonización legislativa. Podemos identificar las acciones en las siguientes categorías: a) armonización legislativa; b) armonización administrativa, entendiendo por ésta, la coordinación dentro de la administración pública federal; c) armonización política, es decir, la voluntad política de los distintos actores y d) armonización federal, la cual se refiere a avanzar de la misma forma en todas las entidades federativas, pues resulta grave que algunos estados tengan más avanzadas sus legislaciones en materia de derechos humanos que otras, que están sumamente rezagadas.

Finalmente, este Programa incluye un capítulo específico para la *participación social*, que es una asignatura de la vida democrática genuina y un acicate para el avance equitativo y justo de las políticas de gobierno. De hecho, esta participación será esencial para la continuidad del Programa, a través del Comité de Seguimiento y Evaluación del Programa, próximo a constituirse. Asimismo, cabe señalar, de manera puntal, que el PNDH contempla la elaboración de indicadores a través de los cuales se deberá medir su cumplimiento y su efectividad para proteger, promover y garantizar los derechos humanos en el país.

En relación con el seguimiento y evaluación del PNDH, está diseñado que la instalación del Comité se haga durante el primer semestre del año 2005. Es relevante resaltar que dicho Comité estará integrado por dependencias de la administración pública federal, organizaciones de la sociedad civil, representantes de los Poderes Legislativo y Judicial Federal, una universidad, la CNDH y la Federación de Organismos Públicos de Derechos Humanos; se invitará a la Oficina del Alto Comisionado de la ONU para Derechos Humanos, como observador. Dentro del PNDH se

acordó que la principal responsabilidad de este Comité será dar puntual seguimiento a las acciones de ejecución que lleven a cabo las dependencias de la administración pública federal y a otros convenios ratificados dentro del marco del PNDH y, también tendrá la responsabilidad de hacer indicadores de evaluación con el fin de presentar un informe que rinda cuentas sobre la evaluación e impacto del Programa. Sin duda, la constitución efectiva de este Comité representa una de las fortalezas más directas del Programa, ya que coloca a la sociedad civil en un papel participativo y de corresponsabilidad en la evolución y seguimiento del Programa.

El Programa Nacional de Derechos Humanos es una herramienta fundamental en el fortalecimiento de una política de Estado en materia de derechos humanos. Este documento representa un importante primer paso para alcanzar este fin. Su naturaleza debe de ser el seguir adaptándose y mejorándose para que cada vez sea mayor el impacto que tenga en el goce, protección y promoción de los derechos humanos en México.