

10 AÑOS DE LA OACNUDH EN MÉXICO

**BALANCE DEL APORTE E INCIDENCIA DE LA OFICINA
DE LA ALTA COMISIONADA DE LAS NACIONES UNIDAS
PARA LOS DERECHOS HUMANOS EN LA PROTECCIÓN
Y PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN
MÉXICO (2002 – 2011)**

**Consultores:
Emilio Álvarez Icaza Longoria
Imelda N. González Barreras**

**28 de Junio de 2011,
México, D. F., México**

Índice	Págs.
RESUMEN EJECUTIVO	3
1. PRESENTACIÓN	7
1.1 Introducción	7
1.2 Metodología	10
1.3 Antecedentes	12
2. PRINCIPALES CONTRIBUCIONES DE LA OACNUDH-MEX EN LA PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MEXICO	16
2.1 Políticas Públicas con enfoque de derechos humanos	16
2.2 Estándares internacionales/Armonización legislativa	20
2.3 Observación y seguimiento a la situación de los derechos humanos en México	24
2.4 Cooperación técnica-administrativa	27
2.5 Desarrollo de otras capacidades institucionales para la promoción y difusión de los derechos humanos	30
3. CONCLUSIONES Y RETOS	33
3.1 Conclusiones	33
3.2 Perspectivas y retos	35
4. FUENTES DE CONSULTA	37
5. ANEXOS	42
5.1 Análisis de la presencia de la OACNUDH-MEX en los Medios de Comunicación (2002 – 2011)	43
5.2 Catálogo de Publicaciones de la OACNUDH-MEX por año (2002-2011)	62
5.3 Catálogo de acciones y resultados relevantes	68
5.3.1 Inventario de acciones y resultados relevantes	68
5.3.2 Tendencias de la labor de la OACNUDH-MEX por área de incidencia	80
5.4 Presupuesto anual de la OACNUDH-MEX por año (2002-2011)	82
5.5 Análisis de entrevistas a diversos actores	83
5.6 Nomenclaturas de entrevistas	151
5.7 Muestra de cuestionarios que se utilizaron para cada sector	152

Agradecimientos:

El y la consultora agradecen especialmente los aportes de Mónica Vázquez Espinosa para la realización de este documento. Igualmente agradecen la colaboración de Nayeli Lima Báez, Liliana Paulina Ramos López, Adriana Marzano Gutiérrez, Laura Salgado Hernández, Griselda Reyes Herrera, Marjoyle Casarrubias Marzano y Juan Carlos de Santiago Padilla. En el mismo sentido agradecen y reconocen la colaboración del personal de la OACNUDH – México para la realización de este trabajo. Por igual agradecen la confianza de todas las personas que accedieron a las entrevistas realizadas para este trabajo, sus aportes fueron definitivos para su elaboración.

10 AÑOS DE LA OACNUDH EN MEXICO (2002 – 2011) RESUMEN EJECUTIVO

- OACNUDH-MEX: Modelo de cooperación/Laboratorio

Por sus características y naturaleza, la presencia de la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (DDHH) en México (OACNUDH-MEX) es un caso emblemático en la cooperación internacional en la materia, es un laboratorio de colaboración en derechos humanos vinculado al sentido de la democracia como un complejo sistema de derechos. Ha contribuido al desarrollo de las capacidades institucionales y en la generación de confianza entre los distintos actores, así como a la creación espacios institucionales de comunicación entre sociedad y Estado.

- OACNUDH: Apuesta estratégica y acelerador del proceso democrático

En el ámbito nacional representa una estrategia del Estado mexicano en la consolidación democrática en el país. El énfasis en los DDHH y la generación de un nuevo paradigma de entendimiento de las relaciones internacionales distinguieron al proceso de la alternancia y contribuyeron a la construcción democrática. Asimismo representa para la propia OACNUDH otra forma de generar insumos en DDHH en los Estados.

La intervención de la OACNUDH en México se convierte, desde el 2000, en un punto estratégico y una decisión significativa del Estado mexicano para acelerar el proceso democrático por medio de los DDHH sin sustituir los trabajos de los actores nacionales —federales, estatales, autónomos, sociedad civil, entre otros—. Así ha contribuido al desarrollo de capacidades institucionales, con especial referencia a los estándares internacionales en la materia, y en algunas ocasiones su carácter neutral y como actor externo coadyuva a la generación de confianza entre los distintos actores.

- 5 ejes principales de incidencia y colaboración:

Desde su instalación en México, a la fecha, la OACNUDH-MEX ha desarrollado actividades tendientes a la protección y promoción de los DDHH; y acorde con su visión integra en el abordaje de los DDHH, ha cumplido sus mandatos a través de líneas de acción que no sólo son complementarias, sino interdependientes, y por tanto conforman una red de atención integral en apoyo al Estado mexicano. Es por ello, que si bien este balance presenta información desagregada por áreas relevantes de incidencia, su comprensión es sistémica.

1) Políticas Públicas con enfoque de DDHH. El debate, la asesoría técnica y la generación de conocimiento para el diseño, planeación y ejecución de política pública con enfoque de DDHH, tanto a nivel federal como en algunas entidades federativas, es uno de los logros más significativos a nivel nacional e internacional. Ejemplos representativos son la colaboración de la OACNUDH-MEX para la elaboración del Diagnóstico sobre la

Situación de los Derechos Humanos en México (2003), así como los Programas Nacionales de Derechos Humanos (2004, 2008); el Diagnóstico (2008) y el Programa (2009) de Derechos Humanos del Distrito Federal —presentado como una buena práctica por parte de la OACNUDH a nivel internacional—; y el desarrollo de indicadores en DDHH tanto con el Gobierno Federal como con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). Repetir esta metodología a nivel estatal sería un importante aporte para la transición democrática mexicana a nivel local.

2) Armonización Legislativa/Estándares Internacionales. La OACNUDH-MEX también ha sido un importante puente entre la agenda nacional en DDHH y el cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por el Estado mexicano, esto a través de su coadyuvancia para la recepción y preparación de visitas de delegaciones internacionales y de la invitación permanente a las distintas instancias tanto del sistema Naciones Unidas (grupos de trabajo, relatores comités y subcomités), como del Sistema Interamericano. A su vez, ha dinamizado de manera positiva el seguimiento y atención a las observaciones y recomendaciones, en materia de responsabilidad del Estado mexicano.

La aprobación de la reforma constitucional en materia de DDHH es sin duda uno de los resultados más significativos de la colaboración entre los distintos poderes del Estado mexicano, la OACNUDH-MEX, la sociedad civil, sectores académicos y otros actores. Esta acción no se limitó a la armonización legislativa e incorporación de estándares internacionales, sino que se proyectó en otros ámbitos y de diversas maneras, por ejemplo, destaca el apoyo que prestó para la preparación de documentos para el Examen Periódico Universal de México (2008) y otras actividades de fortalecimiento institucional. La armonización a nivel estatal es hoy uno de los principales retos.

3) Observación y seguimiento a la situación de los DDHH en México. La observación refiere a la actividad de obtención de información para conocer y atender problemas de derechos humanos, en este sentido puede darse seguimiento a acontecimientos específicos, realizarse visitas a lugares estratégicos, llevar a cabo entrevistas y comunicaciones con autoridades de gobierno para obtener información y procurar soluciones y otras medidas inmediatas. Parte importante de esta labor es el seguimiento de casos particulares, que dan cuenta del nivel de cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado mexicano en materia de DDHH, y que en gran medida motivan la observación internacional.

Con posterioridad a la firma del acuerdo de continuidad de la presencia de la OACNUDH-MEX (2008), destacó, dentro de las actividades de observación y seguimiento, la realización del Informe sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos en México y el subsecuente seguimiento tanto al informe como a la agenda que conlleva. Es en este ámbito donde diversos actores de la sociedad civil anotan algunos de los elementos fundamentales para los retos futuros.

4) Cooperación técnica-administrativa en materia de DDHH. La OACNUDH-MEX ha generado insumos mediante la cooperación técnica-administrativa, tanto para las instituciones estatales en lo referente a la introyección de un actuar con enfoque de

DDHH en su quehacer cotidiano, como para la sociedad civil, en materia de protección y promoción de DDHH, con inclusión de mecanismos nacionales e internacionales para su defensa. Esta línea es una de las grandes fortalezas del trabajo de la OACNUDH-MEX y un desafío frente a la nueva agenda de derechos humanos (seguridad, migración, no discriminación).

5) Desarrollo de otras capacidades institucionales para la promoción y difusión de los DDHH. La OACNUDH-MEX también ha buscado impulsar diversas actividades con el fin de incrementar la cultura de los DDHH en el país, sobre todo con posterioridad a la renovación de su mandato en 2008. Su labor de coadyuvancia y su naturaleza neutral han constituido un punto firme de apoyo, así reconocido. La necesidad de multiplicar y fortalecer esta labor más allá de lo público es en sí un desafío.

- Perspectivas y retos

1) Desarrollo de capacidades

La presencia de la Oficina a lo largo de diez años ha sido un factor positivo para el avance de la situación de los DDHH en el país y, consecuentemente, para el proceso de construcción democrática mexicana. La continuidad y fortalecimiento de las líneas de trabajo de la OACNUDH-MEX impulsan la mejora para la vigilancia, la colaboración y el mejor nivel de cumplimiento de los DDHH y, por tanto, de la democracia.

2) Ante cambios, innovación y constancia

Frente a los diversos cambios gubernamentales en los órdenes federal y local, de haber vivido la transición de cuatro representantes de la Oficina en México, y seis titulares de la Secretaría de Gobernación, ha sabido instrumentar con innovación y constancia su mandato. Ello refleja que la Oficina ha tenido la capacidad institucional de dar seguimiento a las líneas de trabajo así como a innovación, esto es una de los elementos para el desarrollo del trabajo y nuevos contextos futuros.

3) Capacidad de repuesta a nuevos desafíos y multiplicar lo logrado

La Oficina requiere de una estructura institucional fortalecida, mediante un modelo de gestión flexible que se adapte a las diversas realidades y dinámicas de la nación mexicana; así como contar con principios sólidos que le permitan planear campos de acción a corto, mediano y largo plazos. Esto también le permitirá permear su trabajo en las diversas entidades federativas e incursionar en nuevas esferas de incidencia, a través de respuesta a nuevos desafíos críticos de la agenda de DDHH en México, tanto en grupos y como en derechos.

4) Articulación institucional: internacional – nacional

A su vez, para la complementariedad del trabajo de la OACNUDH-MEX, la OACNUDH en Ginebra, Suiza, debe generar acciones que continúen fortaleciendo el activo rol de México

en instancias internacionales, así como colaborar para articular tanto las agendas como los procesos nacionales e internacionales, así como la propia estructura de operación de la OACNUDH de manera que se obtenga el mejor beneficio de su Oficina en México y el acompañamiento a su personal.

Las diversas contrapartes mexicanas, en particular las instituciones del Estado Mexicano, están desafiadas a ayudar en la comprensión del rol y aporte de la Oficina en México, de manera que se entienda su carácter complementario y coadyuvante, fortaleciendo así su presencia, labor e incidencia. Esto es especialmente importante dadas las características de solidez y complejidad del Estado mexicano, así como la extensión y diversidad de actores de un país como México. Esta tarea recae también, en la OACNUDH tanto en México como en Ginebra. El mejor entendimiento, así como la comprensión común del mandato de la OACNUDH-MEX redundará en un mayor beneficio en México, sus instituciones y quienes habitan y transitan en el país.

1. PRESENTACIÓN

1.1 INTRODUCCIÓN

El presente documento es un acercamiento sobre los alcances y retos alcanzados por la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México (*OACNUDH-MEX*) en el impulso del mejoramiento de la situación de los derechos humanos (DDHH) en México durante el período comprendido entre 2002 y 2011. Su propósito es proveer un análisis independiente sobre la presencia y efectividad de la OACNUDH, como un factor de consolidación en la vigencia de los DDHH en México. Este acercamiento permite la sistematización general del trabajo desarrollado que permitirá informar, a la sociedad en general, tanto al Estado mexicano así como a la propia OACNUDH acerca del beneficio que genera la presencia de la Oficina en el país, y, permite ubicar los retos para potencializar dicho beneficio. De esta manera, el trabajo de la OACNUDH-MEX puede reforzarse o conducirse a áreas que requieran mayor atención acorde al actual contexto nacional.

Por sus características y naturaleza, la presencia de la OACNUDH en México es un caso emblemático en la cooperación internacional en la materia en América Latina (como lo revelaron diversas entrevistas), ya que, en el aspecto internacional, es el único país de la región que solicitó la instalación permanente de una representación de la OACNUDH en un ambiente social y político de paz y estabilidad con el fin de mejorar la situación de los DDHH. Por su parte, en el ámbito nacional, representa una apuesta estratégica del Estado mexicano para el fortalecimiento democrático, donde el énfasis en los DDHH y la generación de un nuevo paradigma de entendimiento de las relaciones internacionales distinguieron al proceso de cambios en México frente a nuevos contextos hacia el impulso de acciones institucionales democrática.

No debe perderse de vista que éste es un proceso que se ubica en dos niveles: internacional como nacional. Es decir, el trabajo con la OACNUDH también generó un impulso significativo con las acciones de México a nivel internacional, de manera tal que la labor en el ámbito nacional (en distintos ámbitos, niveles y poderes) en DDHH impulsó, a su vez, diversas acciones con la tarea del Estado mexicano en el exterior. Como desprende este estudio, existen diversas evidencias que sustentan lo anterior; por ejemplo, destaca el hecho de que México ocupara la primera presidencia del Consejo de Derechos Humanos que substituyó a la Comisión del mismo nombre en el año 2006, en una transformación de enorme significación dentro del sistema de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

La intervención de la OACNUDH en México se convierte, desde el 2000, en un punto estratégico y una decisión significativa del Estado mexicano para acelerar el proceso de cambios institucionales democráticos por medio de los DDHH; y que sin sustituir los trabajos de los actores nacionales (federales, estatales, autónomos, sociedad civil, entre otros), coadyuvó al desarrollo de capacidades institucionales, con especial referencia a los estándares internacionales en la materia, y en algunas ocasiones su carácter neutral ha coadyuvado a la generación de confianza entre los distintos actores. Esto ha contribuido y contribuye a fortalecer la labor del Estado mexicano en su conjunto —no sólo el Poder Ejecutivo Federal— para atender y cumplir los compromisos que adquirió en este ámbito y ayudando así, en un ejercicio espejo en otros ámbitos, por ejemplo, en el sistema interamericano y por supuesto contribuyendo, a su vez, al proceso nacional en lo tocante a los distintos niveles de gobierno y actores. Este proceso se sintetiza en el siguiente esquema.

Figura 1. Ámbitos de acciones de México en derechos humanos y aporte de la cooperación México-OACNUDH

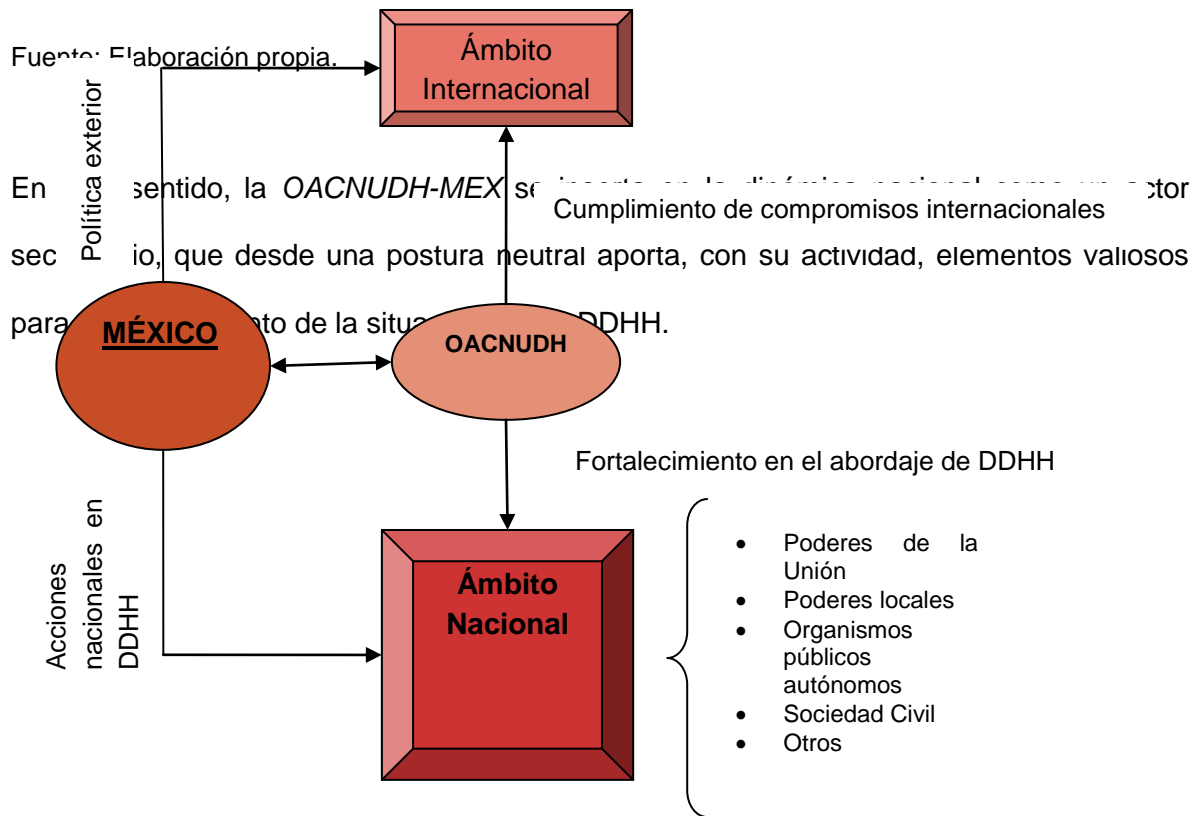


Figura 2. Dinámica nacional de los derechos humanos y la OACNUDH



El presente balance, de acuerdo con *Principles for evaluation of development assistance* de la OECD⁽¹⁾, busca ser una valoración, lo más sistemática y objetiva posible, sobre los proyectos, programas, políticas, prácticas y procedimientos, cuyo propósito es determinar la relevancia, eficiencia e impacto de la contribución de la *OACNUDH-MEX* en la mejora de la situación de los DDHH en el territorio mexicano.⁽²⁾ Siendo el resultado de la aplicación de un método multidimensional donde se analizaron y valoraron: (i) documentos, reportes y otros medios de información relevante producidos por la *OACNUDH-MEX*; (ii) las menciones en medios impresos de comunicación de proyección nacional; y (iii) entrevistas con actores clave en materia de DDHH y principales contrapartes en la labor de la Oficina, los cuales se dividieron en tres grandes rubros: a) *OACNUDH*, esta categoría incluye a integrantes de la *OACNUDH* a nivel nacional e internacional y personas de otras agencias de ONU; b) Estado, en este rubro se

¹ OHCHR, OHCHR Evaluation Policy, SMT approval 07/12/2006.

² UN, *Managing for results: A guide to using evaluation in the United Nations Secretariat*, June 2005.

encuentran servidores públicos que colaboran o han colaborado con la OACNUDH durante su presencia en México, e integrantes de los organismos públicos autónomos, tanto del ámbito federal como local; y c) Sociedad civil, donde encontramos personalidades de la sociedad civil organizada, personajes emblemáticos en la protección y promoción de DDHH y la academia.

Lo anterior, de acuerdo a los *Términos de Referencia* ⁽³⁾ OACNUDH-MEX en donde se establece: *producir un Diagnóstico de la Cooperación de la OACNUDH con el Gobierno Mexicano y otros actores relevantes, es decir, un documento analítico de síntesis que precise los campos de aporte e incidencia del trabajo de la Oficina desde el 2002 a la fecha.* En consecuencia, este documento tiene como *objetivos específicos*:

- 1. Identificar las principales contribuciones de la OACNUDH-MEX en materia de cooperación técnica y asistencia mediante estrategias, programas, proyectos específicos, y medidas para promover y proteger los derechos humanos en México.*
- 2. Señalar los retos y ámbitos futuros de la cooperación, así como del desarrollo del mandato de la OACNUDH-MEX, con vistas al avance de los derechos humanos en el país.*

Una vez procesada la información, en atención a las dos etapas de la gestión de la OACNUDH-MEX, marcadas por el mandato inicial y su renovación, se han encontrado los hallazgos más significativos de la labor de la Oficina, en el entendido y con la claridad que obedecen a una clasificación analítica, aunque en la práctica y labor de la Oficina se observan claramente interrelacionadas entre sí, además de ser una síntesis y como tal algunos aspectos del trabajo de la OACNUDH no son mencionados.

³ OACNUDH Oficina en México, *Términos de Referencia*, junio de 2011.

1.3 ANTECEDENTES

De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, uno de los propósitos de dicha organización es la cooperación “ [...] en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión [...] ”⁴. La OACNUDH, creada el 20 de diciembre de 1993, tiene la responsabilidad de llevar a cabo las actividades de la ONU en dicha materia. Su mandato está encomendado por la Asamblea General, a través de su resolución 48/141.

Existen varias formas en las que OACNUDH contribuye para hacer de los derechos humanos una realidad para todas las personas cuyos Estados son parte del Sistema Universal, entre ellas, el establecimiento de oficinas en diversos países, cuyas actividades incluyen la vigilancia, la información pública, la asistencia técnica y la supervisión, así como el desarrollo de capacidades nacionales de largo plazo.

Para lo anterior, se desarrolla un proceso de negociación entre la OACNUDH y el gobierno del país donde se instala una oficina con base en un amplio mandato para la protección y promoción de los DDHH⁵ contemplados en la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos, los tratados internacionales y leyes en la

⁴ Artículo 1 de la Carta de Naciones Unidas, disponible en: <http://www.un.org/spanish/aboutun/charter.htm>, consultada el 20/06/2011.

⁵ Se han abierto oficinas en Angola, Bolivia, Camboya, Colombia, Guatemala, México, Nepal, los Territorios Palestinos Ocupados, Kosovo (Serbia), Togo y Uganda. Naciones Unidas Derechos Humanos, *La OACDH en el mundo*, disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/Countries/Pages/WorkInField.aspx>.

materia, así como la Declaración y el Programa de Acción de Viena aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (1993) y el Documento Final de la Cumbre Mundial (2005),⁶ lo que ha llevado a la instalación de diversas representaciones de la OACNUDH en distintas regiones del mundo.

En el caso de México, desde mediados de los 90, organizaciones civiles especializadas en materia de derechos humanos impulsaron la solicitud de tener una representación de la OACNUDH en el país, como una forma de promover, proteger y garantizar los derechos humanos, así como la presencia de distintos mecanismos en la materia, tanto de la ONU, como del Sistema Interamericano de DDHH.

En el marco de la alternancia el poder ejecutivo, en diciembre del 2000, como uno de sus primeros actos de gobierno, Vicente Fox en representación del Estado mexicano y Mary Robinson en su carácter de titular de la OACNUDH, firmaron un Programa de Cooperación Técnica, con el fin de promover la vigencia de los DDHH en el país. En la primera fase se desarrollaron diversas actividades de capacitación;⁷ en una segunda, se sometió a consideración del Senado de la República la aprobación de un acuerdo de sede para el establecimiento de una representación de la OACNUDH en México, el cual fue aprobado y su decreto se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 2003,⁸ esto último representa la reafirmación del compromiso del Estado mexicano —más

⁶ OACNUDH-MEX, *Alto comisionado de derechos humanos*, disponible en: http://www.hchr.org.mx/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=2&Itemid=50

⁷ Relacionadas con la documentación médica y forense de la tortura, así como talleres para organizaciones indígenas sobre mecanismos de protección de los pueblos indígenas.

⁸ Senado de la República, *Punto de acuerdo sobre el Diagnóstico de la Situación de los Derechos Humanos en México*, disponible en: http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/59/1/2004-02-18-1/assets/documentos/doc_3.pdf

que del gobierno— con los DDHH, en un contexto de consolidación pacífica de la democracia.

En el 2008 el gobierno mexicano y la OACNUDH en México, renovaron el mandato de la Oficina mediante un acuerdo que define los objetivos, las funciones y las actividades de dicha instancia en nuestro país.⁹ Esto con la finalidad de contribuir a los esfuerzos nacionales dirigidos a velar por el respeto y la observancia de las reglas y principios de los DDHH.¹⁰

Desde su instalación en México, a la fecha, la OACNUDH-MEX ha desarrollado diversas actividades tendientes a la protección y promoción de los derechos humanos. La protección, en este sentido, refiere al conjunto de acciones para el resguardo anticipado y el restablecimiento de los DDHH. La protección se centra: (i) de manera inmediata, en dar respuesta a situaciones en que las personas vean vulnerados sus derechos, y (ii) a largo plazo, en la creación y fortalecimiento de leyes e instituciones que protejan los DDHH.

Por su parte, la promoción es entendida como el impulso de la cultura de los DDHH, esto en atención de que la experiencia adquirida en diversos países por la OACNUDH, muestra que un mecanismo eficaz para la vigencia de los DDHH se encuentra en la habilitación de los titulares para la afirmación y reclamación de sus derechos. Así como la habilitación de los actores estatales para que proporcionen una respuesta satisfactoria para el aseguramiento de la realización de los DDHH.

⁹ Naciones Unidas. Derechos Humanos. Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos México, *Acuerdo de la Oficina en México del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos*, disponible en: http://www.hchr.org.mx/1_5acuerdo.htm

¹⁰ *Idem.*

Es por ello que la protección, la promoción y la interacción coordinada de las acciones emprendidas para los fines antes mencionados, son para la OACNUDH los tres aspectos *sine qua non* de la realización fáctica de los DDHH; bajo el entendido de que el sistema internacional de derechos humanos y la protección nacional a los mismos son interdependientes, toda vez que el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDDHH) se complementa y enriquece de los esfuerzos nacionales y a la inversa, por tanto, ambos sistemas deben entenderse como un solo cuerpo de garantías de éstos derechos.

Con base en la información procesada y las entrevistas realizadas se propone, en síntesis, que las principales contribuciones de la *OACNUDH-MEX* se centran en las siguientes áreas de incidencia, que se explican claramente por el modelo de intervención en México de la Oficina, así como por la valoración de los distintos actores en este proceso de diez años:

- Políticas públicas con enfoque de derechos humanos
- Estándares Internacionales/Armonización Legislativa
- Observación y seguimiento a la situación de los derechos humanos en México
- Cooperación técnica-administrativa
- Desarrollo de otras capacidades institucionales para la promoción y difusión de los derechos humanos

2. PRINCIPALES CONTRIBUCIONES DE LA *OACNUDH-MEX* EN LA PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO

Acorde con su visión holística del enfoque de los DDHH, la OACNUDH ha cumplido sus mandatos a través de líneas de acción, que no sólo son complementarias, sino interdependientes y, por tanto, conforman una red de atención integral en apoyo al Estado mexicano. Es por ello, que si bien este balance presenta información desagregada por áreas relevantes de incidencia, su comprensión es sistémica.

2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS CON ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS ¹¹

De la entrevista con los diversos actores y la valoración de la información proporcionada por la Oficina, no cabe duda que uno de los aspectos que debe señalarse es la contribución de la *OACNUDH-MEX* en la concepción, planeación, implementación y ejecución política pública en materia de DDHH.

En este sentido, la *OACNUDH-MEX* ha desempeñado un importante papel como coadyuvante en el avance de la situación de los DDHH en el país, brindando soporte y asistencia técnico-administrativa a las instituciones del Estado mexicano para planear e implementar mecanismos de política pública.

En opinión de uno de los actores entrevistados: “[...] la intención de traer a la Oficina del Alto Comisionado fue institucionalizar, la presencia de los estándares internacionales de derechos humanos en el país [...]”¹²

¹¹ Una de las grandes aportaciones de la Declaración de Viena de 1993 fue establecer que los DDHH son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí; que deberán ser tratados en igualdad de condiciones y con el mismo peso, acorde a las particularidades nacionales y regionales; y que es un deber de los Estados promoverlos y protegerlos. Esto implica que para efectos del presente análisis, todo Estado que se haga llamar democrático de derecho reconoce y garantiza el goce de los derechos civiles y políticos, así como de los económicos, sociales, culturales y ambientales, para lo cual debe llevar a cabo estrategias basadas en el diseño, implementación, evaluación y seguimiento de políticas públicas encaminadas a hacer de los derechos humanos una realidad para todas las personas. Esto es, la forma en que el Estado interviene en la vida social para el cumplimiento de sus fines, creando y realizando actos y situaciones jurídicas concretas e individuales mediante iniciativas, decisiones y acciones frente a situaciones socialmente problemáticas la conocemos como política pública.

Al respecto, un primer insumo fue el hecho que en el 2003 cuatro expertos independientes elaboraron el *Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México*, convirtiéndose así nuestro país en uno de los pocos en donde las Naciones Unidas emprendían esta tarea y el primer caso en que este ejercicio se realizaba con la participación de representantes de organizaciones civiles y entidades gubernamentales, en el marco de un proceso abierto e independiente.¹³ Asimismo que para el Estado mexicano representaba el reconocimiento institucional de los grandes retos en materia de derechos humanos (OSC37).

Los resultados de este ejercicio dieron pauta para que en el 2004 la *OACNUDH-MEX* coadyudara al Ejecutivo Federal en el diseño del *Programa Nacional de Derechos Humanos*, el cual señaló las bases de una política de Estado en materia de DDHH, planteó reformas estructurales y estableció mecanismos para asegurar, progresivamente, la vigencia de los DDHH en el país; asimismo, durante el 2005 brindó asistencia técnica para su implementación mediante el acompañamiento y colaboración en el proceso de trabajo tanto en ofrecer insumos desde los estándares internacionales, hasta ser parte de los grupos de trabajo para construir una propuesta innovadora para el país, recuperando siempre el marco institucional que hicieran viable la ejecución de dicho Programa (OSC41).

La actual administración del gobierno federal, acorde al Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, en el numeral 1.7., referente a Derechos humanos; en la estrategia 12.2: establece un programa en la Administración Pública Federal para fortalecer el respeto a los

¹² OSC38

¹³ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, México, 2003.

derechos humanos. En este orden de ideas, la *OACNUDH-MEX* proporcionó asesoría al gobierno Federal en la formulación del *Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012*, al cual le ha dado seguimiento y evaluado su implementación (ED25). Ello en un contexto distinto, con actores diferentes, tanto de la administración pública como de la sociedad civil, en la que representa un reto gubernamental cumplir con el *Programa*.

A nivel local la Oficina también ha incidido en acciones encaminadas a la construcción de una política pública en DDHH, por ejemplo el caso del Distrito Federal (DF), en donde a iniciativa de la Oficina, junto con la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), como un hecho sin precedentes, a nivel nacional e internacional por llevar a cabo un análisis del estado que guardan los derechos humanos en el ámbito local, se convocó a autoridades, instancias académicas y miembros de la sociedad civil, para realizar el *Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal*, el cual se presentó en mayo del 2008, con miras a la implementación del *Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal* con acciones específicas que permitan resolver de manera integral los problemas estructurales detectados, e impulsar proyectos y políticas públicas en pro de los DDHH, para lo cual será necesaria la sinergia entre los diversos actores sociales.

Por otra parte, la *OACNUDH-MEX* ha llevado a cabo acciones encaminadas, directa o indirectamente, a la construcción de políticas públicas en otros rubros, como la reciente publicación de los Indicadores sobre el derecho a la salud en México, en el cual se presentan los resultados de los indicadores para la medición del cumplimiento del derecho al más alto nivel de salud física y mental en el país, con base en el marco metodológico e indicadores ilustrativos del ACNUDH, contextualizados y validados para el caso mexicano, el grupo de trabajo INEGI-CNDH-OACNUDH ha elaborado un total de 64 indicadores.

Asimismo, sobresale el texto: “Políticas públicas y presupuestos con perspectiva de derechos humanos. Manual operativo para servidoras y servidores públicos”, el que provee asistencia técnica para abordar la integración de la perspectiva de DDHH en los ámbitos de las políticas públicas y los presupuestos. A nivel local, no puede pasarse por alto el Sistema de indicadores en derechos humanos del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, los cuales fueron elaborados con la metodología propuesta por la *OACNUDH-MEX* –primeros en su tipo para un tribunal en América Latina-, a fin de generar un sistema para la medición del cumplimiento de los DDHH al interior del H. Tribunal, evaluar y dar seguimiento a los avances e impactos de las acciones y políticas públicas del Poder Judicial local, particularmente el derecho a un juicio justo.¹⁴

También destacan como formas de colaboración las reuniones con representantes de gobierno, sociedad civil e instituciones nacionales para discutir la situación de los derechos humanos en el país; asesoría a diversos gobiernos estatales para adoptar las recomendaciones del Diagnóstico; y para implementar diagnósticos locales de DDHH (Distrito Federal, Chihuahua, Guerrero, Chiapas, Morelos, Nuevo León, Baja California, Oaxaca y otros).

El impacto positivo de este tipo de acciones se ve reflejado en las opiniones de algunos actores, por ejemplo: “Han hecho manuales de implementación de políticas públicas con perspectiva de derechos humanos en prácticamente todo el país. Están presentes en todos lados. Es un referente importante para el tema de los informes.”¹⁵

¹⁴ Poder Judicial del Distrito Federal, *Derechos humanos. TSJDF. Sistema de indicadores de derechos humanos*, disponible en: <http://www.poderjudicialdf.gob.mx/es/PJDF/noticias>

¹⁵ ED29

Con base en lo expuesto por diversos actores entrevistados, aquí se encuentra también uno de los retos fundamentales, en tanto labor estratégica de la actividad futura de la *OACNUDH-MEX*, ya que puede constituir un aporte fundamental a los procesos de consolidación democrática en las distintas entidades federativas de un país como México, que dado su carácter federal tiene distintos niveles de maduración regional y estatal.

2.2 ESTANDARES INTERNACIONALES/ARMONIZACIÓN LEGISLATIVA

Gran parte de los actores entrevistados coinciden en que una de las acciones más trascendentales de la labor de la Oficina es el impulso de la armonización legislativa y la promoción de la incorporación de los estándares internacionales en la materia, de distintas formas simbolizada y representada por la reforma constitucional en DDHH recientemente publicada en el Diario Oficial de la Federación. Es evidente para diversos actores sociales y gubernamentales que el resultado pudo ser diferente sin la intervención activa de la Oficina.

Actualmente, el DIDDHH propicia la cooperación para la satisfacción de intereses compartidos por los miembros de la comunidad internacional. Así, la protección y promoción de los DDHH, se ha convertido en uno de los objetivos primordiales.

Desde la firma del Acuerdo entre el Estado mexicano y la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en 2002, y su posterior refrendo en 2008, uno de los objetivos específicos de dicho mandato es incorporar en el derecho nacional los instrumentos internacionales de protección de derechos humanos. En esta dinámica, la *OACNUDH-MEX* ha jugado un papel fundamental para la reforma constitucional en materia de DDHH, cuya aprobación modificó la concepción del paradigma de las garantías individuales como una noción acotada de protección, a un

reconocimiento constitucional de los derechos humanos hacia la protección integral de la dignidad de la persona en todos sus ámbitos. Esto significa que todas las personas gozarán en general de una interpretación más favorable sobre las normas en derechos humanos, incluidos los derechos reconocidos internacionalmente.

La promoción de reformas legislativas en el seno del Congreso de la Unión fue una de las actividades constantes de la Oficina que ha dado resultados concretos. En 2006 se firmó un convenio de colaboración con el Poder Legislativo, a fin de asesorar y promover reformas constitucionales para la armonización con los estándares internacionales de derechos humanos. No obstante, la coadyuvancia de la Oficina no estuvo solamente enfocada al ámbito institucional. La cercana relación con la Sociedad Civil y el ámbito académico, abrieron espacios de discusión y de análisis en el tema de la reforma constitucional cuyo producto fue la publicación de la *Propuesta de reforma constitucional en materia de Derechos Humanos*, elaborada por las organizaciones de la sociedad civil y por académicas y académicos especialistas en derechos humanos en 2008, también denominado *el libro azul*.

Las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) reconocen la labor de la Oficina para concretar este logro, así lo menciona el comunicado de prensa conjunto “con el trabajo de la sociedad, desde el 2003 la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México (OACNUDH-MEX) así como el Programa Nacional en Materia de Derechos Humanos de 2004, ya planteaban la necesidad de la reforma en la materia. En este sentido cabe destacar el trabajo de la OACNUDH-MEX para la aprobación de la enmienda constitucional.¹⁶

¹⁶ Comunicado de prensa: *Aprobación de la Reforma Constitucional en Derechos Humanos*. Disponible en:

En cuanto a la participación de la OACNHU-MEX, en el proceso de la reforma constitucional en materia de DDHH, en las entrevistas realizadas se mencionó que oficina tuvo una labor de promoción importante: "...en el segundo tramo digamos del proceso de reforma constitucional [...] a partir de ahí la Oficina del Alto Comisionado se involucró mucho en la reforma constitucional de los derechos humanos, pero fue un proceso que ya se había iniciado varios años antes, que ya tenía un camino y cierto impulso, [sic] obviamente creo que si fue importante que la oficina se involucrara..."¹⁷

La reforma es resultado de años de arduo trabajo y discusiones entre los miembros de la Cámara de Diputados, del Senado de la República, gobiernos federal y estatales, legisladores locales, partidos políticos, académicos y representantes de sociedad civil. Acorde con los testimonios de diversos actores, la *OACNUDH-MEX* jugó un rol de apoyo de suma importancia, tanto al aportar distintos elementos desde el DIDDHH, como al contribuir a la construcción de espacios de encuentro, reflexión y propuesta de la sociedad civil y académicos, como de incidencia propositiva en el ámbito del debate público.

Este gran logro supone grandes desafíos por venir, sobre todo a nivel de las entidades federativas en lo que se refiere a la implementación y el proceso de armonización de las constituciones locales. Tal como lo afirma uno de los actores entrevistados: "La Oficina tuvo un papel significativo acompañando la reforma constitucional, eso ya se logró y ahorita viene la parte más compleja y necesitamos que el futuro de la Oficina se vea en la

http://www.cmdpdh.org/index.php?option=com_content&view=article&id=320%3Acomunicado-de-prensa-aprobacion-de-la-reforma-constitucional-en-derechos-humanos&catid=37%3Acomunicados&Itemid=162&lang=es

¹⁷ OSC38

concreción [sic] de la reforma constitucional, que los jueces juzguen a partir de estándares internacionales de derechos humanos, que las instituciones entiendan cuáles son esos estándares y que los ciudadanos entiendan también. Lo que sí hay coincidencia es que es una revolución jurídica y ahí necesitamos a la Oficina.”¹⁸

Adicional a la reforma constitucional, se reporta un significativo trabajo en lo que refiere a los poderes legislativos (federal y locales) para la aplicación de estándares en DDHH en distintas materias. También cabe señalar que la cooperación de la Oficina a nivel local para la armonización legislativa en DDHH ha rendido frutos positivos. Un ejemplo de ello es la Ley del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal de mayo de 2011, cuyo apoyo y cooperación de parte de la Oficina sin duda ha contribuido a construir una ruta para el cambio del rostro de la Ciudad de México en derechos humanos.

Una parte de la labor subrayada por diversos actores es el importante papel de apoyo que ha jugado la Oficina en coadyuvar en la recepción y preparación de visitas de delegaciones internacionales, a partir de la decisión del Estado mexicano de una política puertas abiertas y de invitación permanente a las distintas instancias tanto de Naciones Unidas (grupos de trabajo, relatores, comités y subcomités), como del Sistema Interamericano, incluso en estos años las titulares de la Oficina han visitado oficialmente México en varias veces. Este hecho, representa no sólo un cambio en materia de apertura y un ejemplo a la comunidad internacional, sino que contribuyó a la dinamización de la agenda local y la articulación con muy diversos actores y la subsecuente labor de seguimiento que implica en materia de responsabilidad de Estado mexicano para atender las recomendaciones y observaciones. Esta agenda y trabajo es uno de los aportes más significativos en estos 10 años.

¹⁸ ED25

2.3 OBSERVACIÓN Y SEGUIMIENTO A LA SITUACIÓN DE DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO

Aún considerado las características de los mandatos establecidos para la labor de la *OACNUDH-MEX* en este aspecto, su labor de coadyuvancia y complementariedad tanto a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como a los organismos públicos de derechos humanos, representó una importancia significativa, incluso para poder atender causas más allá de casos que tiene ya un cause institucional a distinto nivel.

El Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México de 2003, permitió identificar los obstáculos que impiden el pleno respeto de los derechos humanos reconocidos universalmente, así como vislumbrar las diversas acciones que deben emprenderse para una protección integral, lo que se les denominó las 31 recomendaciones. La *OACNUDH-MEX* les da seguimiento a través de su vínculo con las Organismos Públicos de Derechos Humanos (OPDH), Organismos Especializados y Organizaciones de la Sociedad Civil. Es a través de estos actores que la Oficina ha incentivado al Estado mexicano en el cumplimiento de las recomendaciones en materia de derechos humanos.

Será en el Acuerdo entre la *OACNUDH-MEX* y el gobierno de México de febrero de 2008,¹⁹ que se amplía el mandato para que la Oficina pueda ejercer labores de observación y monitoreo con el objetivo de ver y medir la situación de derechos humanos

¹⁹ Naciones Unidas. Derechos Humanos. Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos México, *Acuerdo de la Oficina en México del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos y los Estados Unidos Mexicanos sobre la continuidad de sus actividades en México*, OACNUDH-México, México, 2008, p. 8.

en México, enfocándose a casos paradigmáticos donde la labor estatal es apremiante y, por ende, una intervención eficaz de las autoridades para la protección de las víctimas es prioritaria. Así pues, mediante el acompañamiento a víctimas, los observadores levantan testimonios, verifican fuentes e informan a las autoridades los casos urgentes.

Considerando que esta no es la labor principal de la *OACNUDH-MEX* (*al contrario de lo que sucede en otros países*), y considerando la estructura institucional del sistema jurisdiccional y no jurisdiccional de protección de derechos humanos, el número de casos atendidos no es numéricamente significativo, aunque sí en la referencia de confianza que representa una Oficina de Naciones Unidas (aunque también es cierto que, en ocasiones, las expectativas de las víctimas no corresponden al mandato, al alcance o naturaleza del Oficina). En 2009, la Oficina recibió 197 denuncias de 26 entidades federativas, que afectaron a 85 hombres, 16 mujeres y de 42 grupos de víctimas. La *OACNUDH-MEX* envió 32 comunicaciones a las autoridades mexicanas para señalar su preocupación, en 81% de los casos, se recibió una respuesta respecto de las medidas adoptadas. De 2010 a la fecha se está dando seguimiento a 95 casos, siendo Chihuahua la entidad federativa con el mayor número de casos, con 22, seguido de Oaxaca y Chiapas con 13 y 10, respectivamente.

Asimismo, es importante subrayar que se ha llevado a cabo asesoramiento técnico para ayudar al fortalecimiento de las autoridades federales en la elaboración de un protocolo para la investigación y hacer frente a violación de los derechos humanos cometidas contra los defensores de los derechos humanos. Así pues, como resultado de los trabajos de observación y monitoreo se han publicado el *Informe sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos en México 2010* y la actualización del mismo; y el

documento titulado *Protección para periodistas y defensores de derechos humanos 2009-2010*.

Como fruto de la firma del segundo acuerdo de cooperación (2008), surgió la unidad de observación que tiene como entidades federativas prioritarias: Baja California, Chihuahua, Nuevo León, Tamaulipas, Guerrero, Oaxaca y Chiapas, aunque hay otras con las que se tiene seguimiento como el Distrito Federal, Oaxaca y varios más. Entre los temas se encuentran: defensores y defensoras, protección a periodistas, tortura, detención arbitraria, debido proceso, derecho de la mujer, derechos indígenas, uso excesivo de la fuerza, ejecuciones extrajudiciales y derecho a la consulta previa.

Al respecto un entrevistado señaló: "[...] hemos trabajado mucho con el grupo de observación, compartimos mucha información, ellos han estado muy atentos a los temas de tortura en cárceles, arraigo, nos ha servido para que ellos tomen nota para que vayan a visitar a ciertas personas que están en situaciones muy jodidas y muy graves."²⁰

La articulación con las organizaciones de la sociedad civil es fundamental para darle seguimiento a casos, para coordinar acciones en el campo, pero sobre todo para posicionar los temas en la opinión pública y apremiar la protección de los DDHH por parte del Estado. Es a través de las OSC y los OPDH que la *OACNUDH-MEX* coadyuva con el Estado en el cumplimiento de las recomendaciones en materia de derechos humanos, pues la función de la Oficina no es de procuración ni de defensa, por lo cual su campo de acción en materia de seguimiento se enfoca en la observación y el monitoreo, pero sin una injerencia directa en la protección de víctimas.

²⁰ OSC36

Este rubro es uno donde se pone énfasis en los desafíos futuros, no se trata de sustituir a las entidades de DDHH del país, sino completar su labor atacando sobretudo las causas de las violaciones a DDHH, pues en este aspecto en México anotan significativos pendientes, incluso algunos fenómenos preocupantes de violaciones a los DDHH.

2.4 COOPERACIÓN TÉCNICA-ADMINISTRATIVA

La OACNUDH-MEX ha sido un importante consultor y asesor para los diversos sectores del gobierno y de la sociedad civil organizada, otorgando cooperación, asistencia técnica y capacitación en los diversos mecanismos de protección de derechos humanos, en el diseño de planes gubernamentales con perspectiva de DDHH, en la sistematización de la jurisprudencia en derechos humanos, así como en proyectos de ley para la armonización legislativa.

La cooperación técnica en México ha abierto importantes espacios para la adopción de compromisos constructivos entre las diversas partes y contrapartes, permitiendo así una mayor incidencia en materia de promoción y protección de los DDHH. El apoyo de la *OACNUDH-MEX* en la elaboración del Diagnóstico y en el diseño del Programa Nacional de Derechos Humanos, en la primera fase del Acuerdo, consagraron los mecanismos de colaboración y participación en áreas de interés para las partes en esta segunda fase, tales como la armonización legislativa, la promoción de derechos de las mujeres e indígenas, seguimiento de recomendaciones, fortalecimiento institucional y del sistema de justicia, prevención y erradicación de la tortura y la promoción de libertades fundamentales.

Para poder alcanzar tales objetivos, la *OACNUDH-MEX* estableció convenios de cooperación con diversos actores gubernamentales, como la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN),²¹ el Congreso de la Unión²² y la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA).²³ Asimismo con algunos Organismos Estatales de Derechos Humanos y Universidades,²⁴ sin olvidar la importante relación de cooperación que se ha establecido con algunas Organizaciones de la Sociedad Civil.²⁵

La cooperación con la SCJN estuvo vinculada a la capacitación de jueces en materia de mecanismos de defensa de derechos humanos y la sistematización e integración de la jurisprudencia internacional a las sentencias y decisiones nacionales. En el Congreso de la Unión la cooperación se enfocó en la promoción de reformas legislativas en DDHH, mientras que con la SEDENA se acordó un plan de trabajo para la capacitación de miembros del ejército para el respeto de los derechos humanos.

En lo referente a la cooperación con OPDH, uno de los principales productos fueron los Diagnósticos estatales de derechos humanos que se llevaron a cabo en Guerrero (2006), en el Distrito Federal (2008) y en Oaxaca, concerniente al acceso a la justicia indígena (2007), entre otros.

Una labor destacada fue la realización en 2008 de talleres y discusiones de trabajo con organizaciones de la sociedad civil, instituciones de derechos humanos y la Secretaría de

²¹ Convenio Marco con la Suprema Corte de Justicia, 5 junio 2006.

²² Convenio de colaboración con el Congreso de la Unión, 12 diciembre 2006.

²³ Plan de trabajo sobre Derechos Humanos, 09 de julio de 2009.

²⁴ La Oficina firmó convenios de colaboración con: Universidad Iberoamericana, Cd. de México, el 29 marzo 2006; Convenio de cooperación académica con la Universidad Autónoma de Querétaro, 28 noviembre 2006 y el Convenio de colaboración académica con el Tec de Monterrey, 19 septiembre 2006.

²⁵ Convenio de colaboración con Tu rock es votar, 12 septiembre 2006; Convenio de colaboración con el Museo Memoria y Tolerancia, 18 de mayo de 2007.

Relaciones Exteriores (SRE) para apoyar la preparación de documentos para el Examen Periódico Universal de México en febrero de 2009.

La organización de diversos eventos tales como talleres, seminarios y diplomados con el objetivo de otorgar herramientas teóricas y prácticas necesarias para la promoción y protección de los derechos humanos, así como identificar estrategias y propuestas de trabajo y coadyuvar al fortalecimiento y grado de influencia de las capacidades de respuesta del Estado y de la Sociedad Civil Organizada, han sido una rica fuente de insumos para la promoción, protección y garantía de los derechos humanos en el país.

Los diversos actores entrevistados reconocen la labor de la Oficina en dicha materia, en este sentido, actores del Estado consideran que la cooperación técnica de la Oficina otorgada a instituciones gubernamentales ha procurado incentivos para mejorar la percepción de los DDHH. En el caso de las organizaciones y organismos de protección de derechos humanos reconocen que estas actividades les han otorgado herramientas y mecanismos para una mejor promoción, prevención y protección de los DDHH.

Al respecto cabe citar algunos de los comentarios vertidos por actores del Estado y de la Sociedad Civil Organizada respecto a la cooperación de la OACNUDH en diversos procesos: “[...] su participación fue fundamental en la conformación de la Unidad para la Protección y la Defensa de los Derechos Humanos. El primer titular, Arturo Sepúlveda contó con un apoyo muy estrecho de la Oficina, en el diseño y trabajo para la construcción del Programa Nacional de los DDHH. El trabajo de la oficina en el caso de SEGOB sí fue relevante.”²⁶

²⁶ ED27

“A nosotros nos ha servido mucho [...] nos ha formado como en otra discusión, a las organizaciones; buscar la línea estratégica para que el programa se implemente y se aterrice, ese tipo de discusiones, yo creo que la Oficina también ha colocado como un capital dentro de las organizaciones para entrar a esos debates independientemente de lo que pase con el gobierno de capacidad dentro de algunas organizaciones, que utilizamos mucho los sistemas.”²⁷

Además, la *OACNUDH-MEX* ha apoyado con la metodología y la construcción de una matriz para la identificación y elaboración de indicadores de derechos humanos, particularmente sobre los indicadores del derecho a la salud, la educación y la libertad de expresión y de opinión. Y a nivel local, en el Distrito Federal como se mencionó con anterioridad, destaca el Sistema de indicadores en derechos humanos del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

2.5 DESARROLLO DE OTRAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES PARA LA PROMOCIÓN Y DIFUSIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

De acuerdo al dicho de diversos actores, desarrollar capacidades institucionales para la promoción y difusión de los derechos humanos representa una fortaleza de la Oficina. Esto es muy importante si consideramos que su intervención tiene un carácter limitado, bien por su duración, bien por su mandato e incluso por la limitación que pone el tiempo de estancia y rotación de su personal, que no puede ni substituir ni desplazar a los actores nacionales.

²⁷ OSC33

La labor complementaria de la *OACNUDH-MEX* también ha sido fundamental para que tanto las instituciones públicas, como Organizaciones de Sociedad Civil, académicas, sociales, indígenas y de otro tipo de actores, vayan fortaleciendo y desarrollando capacidades especializadas en materia de derechos humanos.

Lo anterior, para que, acorde con su naturaleza y mandato, desarrollen diversas actividades a través de diferentes líneas de acción que deben comprenderse de manera sistémica e integral, de ahí la necesidad de subrayar las diversas actividades que han coadyuvado a la promoción y difusión de los derechos humanos en el país.

En este sentido, destacan acciones como la presentación del Diagnóstico en diversas entidades federativas; el concurso de dibujo en escuelas públicas de nivel primaria en la Ciudad de México; la participación en coediciones y presentaciones de libros en materia de derechos humanos, como la publicación que se hizo junto con el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey del libro: “Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Normativa, Jurisprudencia y Doctrina de los Sistemas Universal e Interamericano 2004”; y la presentación del texto: “Derecho a la Consulta de los Pueblos Indígenas en 2011”.

Asimismo, acorde al mandato de la *OACNUDH-MEX* en el sentido de establecer mecanismos de comunicación institucional, tanto en el orden federal como en el local; con las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en derechos humanos y con toda persona que pueda contribuir con su misión, ha asistido a múltiples reuniones vinculadas con la promoción y difusión de los DDHH convocadas por diversas instancias, aunque dadas las limitaciones de personal, la multiplicidad de actores y temas y la extensión

geográfica del país en ocasiones se trata de una presencia más bien testimonial o de tipo presencial.

También destaca la firma de diversos convenios de colaboración con instancias académicas e institucionales, entre ellas la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal; Memoria y Tolerancia, AC.; Tu rock es votar, AC.; la Universidad Iberoamericana, AC.; entre otros. (para mayor detalle ver anexo catálogo de acciones y resultados relevantes).

En tal virtud, para la prospectiva de la labor de la OACNUDH de este trabajo de promoción y difusión para el desarrollo de otras capacidades institucionales, se debe considerar que: “Se pueden seguir abriendo ventanas de oportunidades, para aprovechar la estadía de esta oficina, para seguir trabajando conjuntamente en pro de la agenda, en pro de las víctimas que han padecido violaciones tan graves. Yo creo que se puede seguir haciendo muchas cosas más, sólo hay que buscar cómo hacer este engranaje.”²⁸

Al igual que el punto anterior, sobre todo en lo que se refiere a la labor en la dimensión de las entidades federativas, este es uno de los aspectos que ofrece elementos para un significativo desarrollo futuro, de hecho es visto como una gran oportunidad de intervención de la OACNUDH-MEX.

²⁸ OH12

3. CONCLUSIONES Y RETOS

3.1. Conclusiones

En este punto es pertinente mencionar que el contexto para la realización del trabajo de la *OACNUDH-MEX* no ha sido lineal y que como en cualquier parte del mundo, las características del propio proceso político del país cooperante (en este caso México), determinan la labor y alcance del trabajo de la OACNUDH.

- La presencia de la OACNUDH en México a lo largo de diez años, ha sido un factor positivo para el avance de la situación de los derechos humanos en el país y, consecuentemente, para el impulso de la democracia mexicana. Esto en virtud del vínculo indisoluble entre la efectiva vigencia de los primeros y la segunda, como nos dan cuenta los diversos hallazgos referidos y desarrollados en el presente balance. La continuidad y fortalecimiento de las líneas de trabajo realizada por la *OACNUDH-MEX* redundará entonces en un mejor nivel de cumplimiento de los derechos humanos y, por tanto, en el mejoramiento de la calidad de nuestra democracia, ya que hoy la promoción y respeto a los DDHH se ha convertido en un indicador de la gobernabilidad democrática.
- No puede dejarse de resaltar que la presencia de la OACNUDH-MEX tiene un carácter emblemático de la cooperación internacional en la región por haber iniciado con un mandato de asesoría técnica en un contexto de fortalecimiento a las instituciones democráticas. Asimismo, ha contribuido al desarrollo de las capacidades institucionales y ha comprobado su eficiencia a nivel local como apoyo para la generación de confianza entre los distintos actores, así como la generación de espacios institucionales de comunicación entre sociedad y Estado.

- Frente a los diversos cambios gubernamentales en los órdenes federal como los seis titulares en la Secretaría de Gobernación; además haber vivido la transición de cuatro representantes de la Oficina en México, ha sabido instrumentar con innovación y constancia a su mandato. Ello refleja que la Oficina ha tenido la capacidad institucional de dar seguimiento a las líneas de trabajo así como a innovación del tratamiento de otros. Esto es una de los elementos para el desarrollo del trabajo y nuevos contextos futuros.
- La experiencia de la OACNUDH-MEX ha demostrado ser un importante mecanismo de asesoría técnica para la aplicación del marco legal en materia de derechos humanos, de ahí la relevancia de ser una fuerte aliada para la instrumentación e implementación de la reciente reforma constitucional en derechos humanos.
- A diez años de la instalación de la OACNUDH-MEX ha logrado coadyuvar, de manera clara, en el ámbito federal y en el Distrito Federal, en la institucionalización y jerarquía de los estándares internacionales en materia de DDHH. Por lo tanto, repetir esta metodología a nivel estatal sería muy importante aporte para la transición democrática mexicana a nivel local, atendiendo a los diversos contextos de cada región y realidad del país.
- Por otra parte, debe señalarse que si bien es cierto los diversos actores entrevistados tuvieron visiones distintas y hasta contradictorias sobre la labor de la Oficina, todos coincidieron en la necesidad y valor de su permanencia para avanzar de manera positiva en la situación de los derechos humanos en el país y, por ende, contribuir a la consolidación democrática mexicana.

3.2 Perspectivas y Retos

Existen algunos retos que debe enfrentar la *OACNUDH-MEX* para consolidar su trabajo en México, a fin de contribuir a la causa primera que es la plena vigencia de los derechos humanos de quienes habitan y transitan por el país.

- Para lo anterior, la *OACNUDH-MEX* requiere de una estructura institucional fortalecida, mediante un modelo de gestión flexible y diferenciado a las diversas realidades y dinámicas de México, pero con principios sólidos que le permitan planear campos de acción a corto, mediano y largo plazos. Esto también le permitirá permear su trabajo en las diversas entidades federativas e incursionar en nuevas esferas de incidencia, acorde con nuevos desafíos de la agenda de DDHH en México y/o a través de nuevos enfoques de grupos y derechos.
- De ahí la necesidad de que la Oficina dirija o fortalezca su trabajo en temas en el nuevo contexto social, político y económico de la nueva agenda de derechos y que constituyen un desafío de colaboración, entre ellos las seguridad, migración y no discriminación, entre otros.
- No debe perderse de vista que México es un país con un Estado sólido, con instituciones fuertes y con un permanente y activo rol en instancias internacionales, en particular las de derechos humanos. Todos estos factores son aspectos que son unas de fortalezas del trabajo conjunto con la *OACNUDH-MEX* ya que su presencia permite generar mayores insumos para el debate sobre el cumplimiento de las recomendaciones del sistema universal. La atención al DIDDHH se vuelve así en un punto de apoyo para el avance de las distintas entidades del Estado mexicano.

- A su vez, la OACNUDH en Ginebra debe tener claro, como se señaló en varias entrevistas, la necesidad del permanente fortalecimiento y el activo rol de México en instancias internacionales debe ayudar a articular tanto las agendas como los procesos nacionales e internacionales, así como la propia lógica de operación de la OACNUDH de manera que se obtenga el mejor beneficio de su Oficina en México, mediante el acompañamiento a su personal y el trabajo de campo.
- Las diversas contrapartes mexicanas, en particular las instituciones del Estado Mexicano, están desafiadas a ayudar en la comprensión del rol y aporte de la Oficina en México, de manera que se entienda su carácter complementario y coadyuvante, fortaleciendo así su presencia, labor e incidencia. Esto es especialmente importante dadas las características de solidez y complejidad del Estado mexicano, así como la extensión y diversidad de actores de un país como México. Esta tarea recae también, en la OACNUDH tanto en México como en Ginebra. El mejor entendimiento, así como la comprensión común del mandato de la OACNUDH-MEX redundará en un mayor beneficio en México, sus instituciones y quienes habitan y transitan en el país.

4. FUENTES DE CONSULTA

Bibliografía

Álvarez Icaza Longoria, Emilio. *Para entender los derechos humanos en México*, Nostra Ediciones, México, 2009.

Comité Coordinador para la Elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal*, México, 2008.

Comité Coordinador para la Elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal*, Solar, Servicios Editoriales, S. A. de C. V., 2009.

Dossier informativo presencia de la OACNUDH-México.

Einz, *Nueva guía para la investigación científica*, México, Planeta, Colección Ariel, 1998.

Fuentes documentales de la OACNUDH-México.

Naciones Unidas, *Conferencia mundial de derechos humanos Viena. Declaración y Programa de Acción de Viena*, 14 a 25 de junio de 1993.

Naciones Unidas. Derechos Humanos. Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos México, *Acuerdo de la Oficina en México del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos y los Estados Unidos Mexicanos sobre la continuidad de sus actividades en México*, 2008.

Naciones Unidas, *Plan de acción 2006-2007*, noviembre de 2005.

Naciones Unidas. Resolución 48/141.

UN, *Managing for results: A guide to using evaluation in de the United Nations Secretariat*, June, 2005.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, OACNUDH, México, 2003.

OACNUDH Oficina en México, *Términos de Referencia*, junio de 2011.

Pardinas, Felipe, *Metodología y técnicas de investigación en las ciencias sociales*, México, Siglo XXI, 13ª edición, 2005.

United Nations. Office of the High Commissioner, *2009 Report. Activities and Results*, Geneva, Switzerland, 2010.

Zavala, Luis Eduardo. “Análisis de la política pública de Derechos Humanos en México: de la implementación a la evidencia empírica. Evaluación y Progreso” en Rossi, Andrea y Luis Eduardo Zavala. *Políticas públicas y derechos humanos en México*, México, Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública, 2010.

Páginas web

Acuerdo marco de colaboración entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, disponible en: <http://www.hchr.org.mx/files/convenios/scorte.pdf>

Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, disponible en: <http://www.hchr.org.mx/files/convenios/congreso.pdf>

Comunicado de prensa: *Aprobación de la Reforma Constitucional en Derechos Humanos*. Disponible en: http://www.cmdpdh.org/index.php?option=com_content&view=article&id=320%3Acomunicado-de-prensa-aprobacion-de-la-reforma-constitucional-en-derechos-humanos&catid=37%3Acomunicados&Itemid=162&lang=es

Convenio de colaboración que celebran el H. Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos conformado por la Cámara de Diputado/as y la Oficina en México del Alto, disponible en: http://www.hchr.org.mx/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=30&Itemid=33

Diario Oficial de la Federación, *Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012*, disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5058383&fecha=29/08/2008

Human Rights Watch. *El cambio inconcluso. Avances y desaciertos en derechos humanos durante el gobierno de Fox*, disponible en: <http://www.hrw.org/es/reports/2006/05/16/mexico-el-cambio-inconcluso>

Naciones Unidas, *Carta de Naciones Unidas*, disponible en: <http://www.un.org/spanish/aboutun/charter.htm>

Naciones Unidas. Derechos Humanos. Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos México, *Acuerdo de la Oficina en México del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos*, disponible en: http://www.hchr.org.mx/1_5acuerdo.htm

Naciones Unidas, *La OACDH en el mundo*, disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/Countries/Pages/WorkInField.aspx>.

OACNUDH-México, *Alto comisionado de derechos humanos*, disponible en: http://www.hchr.org.mx/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=2&Itemid=50

OACNUDH, *Annual Report 2002*, Geneva, 2002, p. 73, disponible en <http://www.ohchr.org/Documents/AboutUs/annualreport2002.pdf>

OACNUDH, *Annual Report 2003*, Geneva, 2003, p. 75, disponible en <http://www.ohchr.org/Documents/AboutUs/annualreport2003.pdf>

OACNUDH, *Annual Report 2004*, Geneva, 2004, p.134, disponible en <http://www.ohchr.org/Documents/AboutUs/annualreport2004.pdf>

OACNUDH, *Annual Report 2005*, Geneva, 2005, p. 138, disponible en <http://www.ohchr.org/Documents/AboutUs/annualreport2005.pdf>

OACNUDH, *Annual Report 2006*, Geneva, 2006, p. 100, disponible en <http://www.ohchr.org/Documents/AboutUs/annualreport2006.pdf>

OACNUDH, *Annual Report 2007*, Geneva, 2007, p. 115, disponible en http://www.ohchr.org/Documents/Press/OHCHR_Report_07_Full.pdf

OACNUDH, *Annual Report 2008*, Geneva, 2008, p. 138, disponible en http://www.ohchr.org/Documents/Press/OHCHR_Report_2008.pdf

OACNUDH, *Annual Report 2009*, Geneva, 2009, p. 118, disponible en http://www.ohchr.org/Documents/Publications/I_OHCHR_Rep_2009_complete_final.pdf

OACNUDH, *High Commissioner's Strategic Management Plan 2010-2011*, Geneva, 2010-2011, p.97, disponible en <http://www.ohchr.org/Documents/Press/SMP2010-2011.pdf>

OACNUDH, *Trabajando con el Programa de las Naciones Unidas en el ámbito de los Derechos Humanos. Un manual para la sociedad civil*, ONU-Derechos Humanos, Nueva York y Ginebra, 2008, disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/PublicationsResources/Pages/Publications.aspx>

OECD, *Principles for evaluation of Development Assistance*, OECD, París, 1991, disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/31/12/2755284.pdf>

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Serie de capacitación profesional No. 7. Manual de capacitación para la fiscalización de los derechos humanos, Nueva York y Ginebra, 2001, disponible en: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/training7Intr>

Pineda Pablo, Nicolás. El concepto de política pública: Alcances y limitaciones, Seminario de Políticas Públicas, 22 de febrero de 2007, disponible en <http://portalescolson.com/boletines/204/politicas%20publicas.pdf>

Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, disponible en: <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/index.php?page=documentos-pdf>

Secretaría de Gobernación, *Programa Nacional de Derechos Humanos 2001-2006*, disponible en: <http://portal.sre.gob.mx/pcdh/libreria/pndh/pl1.pdf>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público y CONEVAL, *Guía para el diseño de indicadores estratégicos*, México, junio de 2010, disponible en: http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/programacion/2011/guia_indicadores_estrategicos.pdf

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, CONEVAL y SFP, *Guía para la construcción de la matriz de indicadores para resultados*, México, 2010, disponible en:

<http://medusa.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/evaluacion/normatividad/matriz.es.do>

Senado de la República, *Punto de acuerdo sobre el Diagnóstico de la Situación de los Derechos Humanos en México*, disponible en:
http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/59/1/2004-02-18-1/assets/documentos/doc_3.pdf

ANEXOS