

DEFENSUR



Políticas públicas con perspectiva de derechos humanos y género

El enfoque de género en las políticas públicas
Marta Lamas

Hacia la construcción de una política de Estado en derechos humanos y género
Alberto Brunori

Políticas de Estado para la consolidación de la democracia y el fortalecimiento del sistema de justicia
Roberto Garretón



3 EDITORIAL
Hacia una política de Estado
con enfoque de derechos humanos y género



Opinión
y debate



Acciones
CDHDF



- 6 ¿Por qué la ciudad de México necesita políticas de Estado con enfoque de derechos humanos?
SECRETARÍA TÉCNICA DEL COMITÉ COORDINADOR
PARA LA ELABORACIÓN DEL DIAGNÓSTICO
Y PROGRAMA DE DERECHOS HUMANOS
DEL DISTRITO FEDERAL

- 11 Hacia la construcción de una política de Estado
en derechos humanos y género
ALBERTO BRUNORI

- 16 Políticas de Estado para la consolidación
de la democracia y el fortalecimiento del sistema
de justicia
ROBERTO GARRETÓN

- 22 Las políticas públicas son lo que se hace,
no lo que se dice
RAMÓN MUÑOZ CASTRO

- 28 El enfoque de género en las políticas públicas
MARTA LAMAS

- 36 Por una transición de la CDHDF a favor
de la ciudadanía
- 38 Emisión y aceptación de recomendaciones
- 43 Acuerdo 34/2009 de la CDHDF
- 45 Cumple CDHDF 100% en transparencia
de la información pública



Órgano oficial de difusión mensual de la CDHDF número 8, año VII, agosto de 2009. Número de reserva otorgada por el Instituto Nacional del Derecho de Autor de la Secretaría de Educación Pública: 04-2003-112814201500-102. Número de Certificado de Licitud de Título: 12792 y número de Certificado de Licitud de Contenido: 10364, otorgados por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación.

Comité editorial: Ricardo Bucio Mújica, José Cruz Lavanderos Yáñez, Luis González Placencia, María Alejandra Nuño Ruiz Velasco, Hugo Morales Galván, Daniel Ponce Vázquez, Patricia Colchero Aragonés, Luis J. Vaquero Ochoa, Rosa María Cruz Lesbros, Sergio Santiago Galván, Rosalinda Salinas Durán, Eréndira Cruzvillegas Fuentes, Víctor Morales Noble y E. Dorothy Estrada Tanck.

Publicación editada por la Secretaría Técnica de la CDHDF. *Los artículos firmados que aparecen en esta edición son responsabilidad de los autores y los no firmados son de la autoría de la CDHDF.* Impresión: Corporación Mexicana de Impresión, S. A. de C. V., General Victoriano Zepeda núm. 22, col. Observatorio, del. Miguel Hidalgo, 11860 México, D. F. Suscripciones y distribución: Jacqueline Ortega Torres, tel.: 5229 5600, ext. 1604, Av. Universidad 1449, col. Florida, pueblo de Axotla, del. Álvaro Obregón, 01030 México, D. F. Tiraje: 3 000 ejemplares. Impreso en México / Printed in Mexico. ISSN: 1665-8086.

PRESIDENTE
Emilio Álvarez Icaza Longoria

CONSEJO
Elena Azaola Garrido
Daniel Cazés Menache
Santiago Corcuera Cabezut
Denise Dresser Guerra
Patricia Galeana Herrera
Ángeles González Gamio
Clara Jusidman Rapoport
Ernesto López Portillo Vargas
Carlos Ríos Espinosa
José Woldenberg Karakowsky

VISITADURÍAS
Primera • José Cruz Lavanderos Yáñez
Segunda • Patricia Colchero Aragonés
Tercera • Luis González Placencia
Cuarta • María Alejandra Nuño Ruiz V.

CONTRALORÍA INTERNA
Rosa María Cruz Lesbros

SECRETARÍAS
Ejecutiva • Luis J. Vaquero Ochoa
Técnica • Ricardo Bucio Mújica

DIRECCIONES GENERALES
Administración
Román Torres Huato
Comunicación Social
Hugo Morales Galván
Educación y Prom. de los Derechos Humanos
Daniel Ponce Vázquez
Quejas y Orientación
Victor Morales Noble

DIRECCIONES EJECUTIVAS
Investigación y Desarrollo Institucional
E. Dorothy Estrada Tanck
Seguimiento
Rosalinda Salinas Durán

SECRETARÍA PARTICULAR DE LA PRESIDENCIA
Laura Gutiérrez Robledo

COORDINACIONES
Asesores
Sergio Santiago Galván
Asuntos Jurídicos
María del Rosario Laparra Chacón
Interlocución Institucional y Legislativa
Victor Brenes Berho

**RELATORÍA PARA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN
Y ATENCIÓN A DEFENSORAS Y DEFENSORES
DE DERECHOS HUMANOS**
Eréndira Cruzvillegas Fuentes



Referencias



48 Resultados de la Conferencia Mundial de Viena:
la importancia de la Declaración y el Programa de Acción
UNESCO

51 Capacitación policiaca en derechos humanos
PATRICIA L. GATLING

56 Políticas públicas para el combate al terrorismo:
las experiencias de Perú y Estados Unidos
KATYA SALAZAR

60 Niñas y mujeres *exigen dignidad* ante
la criminalización del aborto en Nicaragua
AMNISTÍA INTERNACIONAL

64 Breves de derechos humanos



Fotografía de portada:
Joaquín J. Abdiel.



Fotografía: Joaquín J. Abdiel.



Hacia una política de Estado con enfoque de derechos humanos y género



En la actualidad el nivel de respeto, promoción y ejercicio de los derechos humanos se ha convertido en un importante indicador de gobernabilidad democrática. Una nación como México, que ha signado importantes compromisos a nivel internacional, está obligada a diseñar, implementar y garantizar el ejercicio de políticas públicas con perspectiva de derechos humanos y de género, para superar finalmente las arraigadas prácticas del paternalismo y del asistencialismo social.

Pero hablar de políticas públicas con perspectiva de derechos humanos y género no es un asunto que atañe exclusivamente a quienes ocupan puestos de gobierno en la federación, los estados y los municipios, ni a quienes legislan o a quienes imparten justicia: son un asunto de todas y todos. La sociedad civil debe participar en la toma de decisiones y en la construcción de lo público.

Al respecto, la experiencia –inédita a nivel mundial– de la realización del Diagnóstico de derechos humanos en el Distrito Federal fue sólo un primer paso que ya ha rendido un importante fruto: el Programa de Derechos Humanos de esta ciudad, que será presentado en este mes de agosto. En su elaboración participaron más de 800 especialistas pertenecientes a entidades públicas de los tres órdenes de gobierno, de organismos autónomos, de la academia y de la sociedad civil.

Esta conjunción de esfuerzos y voluntades ha sido reconocida en el ámbito internacional y puede ser ejemplo a seguir en otras entidades de la república. De darse lo anterior, se coadyuvará a que México cumpla realmente con los compromisos que ha signado en materia de derechos humanos.

No obstante que nuestro país está en etapa temprana de las políticas públicas en Latinoamérica, la realización del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal ha logrado colocar en la agenda política de la ciudad de México a los derechos humanos. Ello es un ejemplo de vanguardia debido a que son pocas las ciudades en el mundo que cuentan con un trabajo similar.

Sin embargo, aún persisten posturas motivadas por intereses alejados de los derechos humanos que amenazan con volver a restringir libertades y a no reconocer los logros que durante décadas se han construido en esta materia.

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal celebra las transformaciones que en los últimos 60 años ha registrado la relación entre ciudadanía y gobierno pues, no debe olvidarse que la mejor manera de contribuir al efectivo ejercicio de los derechos humanos, a la defensa de la dignidad de las personas y a garantizar el Estado democrático de derecho pasa necesariamente por la construcción concensada y la ejecución de políticas públicas con un enfoque de perspectivas de género y de derechos humanos.



Fotografía: Joaquín J. Abdiel.



*Opinión
y debate*

¿Por qué la ciudad de México necesita políticas de Estado con enfoque de derechos humanos?*

La necesidad de una política pública coherente, consistente y amplia con enfoque de derechos humanos se sustenta en el convencimiento de que la consolidación de la democracia tiene como eje fundamental el reconocimiento, respeto y cumplimiento irrestricto de estos derechos. Ello garantizará un desarrollo integral y un real bienestar para cada persona en lo individual, para las comunidades y para la sociedad en su conjunto.

Por su importancia, esta política pública no puede ser solamente un conjunto de programas, medidas y acciones particulares e inconexas ni tampoco únicamente una lista de abstenciones para la autoridad, sino que constituye una labor encaminada a construir un Estado donde el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas sean su objetivo central a través de la participación de todos los actores políticos y sociales necesarios.

Las políticas públicas de Estado con enfoque de derechos humanos son el resultado de la participación activa y la convergencia de los diferentes órdenes y niveles de gobierno, de organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas y órganos públicos de defensa de los derechos humanos. Además del gobierno y la administración pública, los poderes Judicial y Legislativo y los organismos públicos autónomos juegan un papel fundamental en el respeto, garantía, protección, defensa y promoción de los derechos humanos, así como en la sanción de las violaciones en su contra.

* Texto elaborado por la Secretaría Técnica del Comité Coordinador para la Elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Los objetivos centrales de una política pública de Estado con enfoque de derechos humanos se orientan a:

- a) *Garantizar el cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos* derivadas de tratados e instrumentos jurídicos en la materia, y promover ese cumplimiento por parte de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial y por los tres órdenes de gobierno;
- b) *Institucionalizar y fortalecer mecanismos jurídicos y administrativos* que garanticen el reconocimiento, respeto, cumplimiento, protección, reparación y promoción de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, y
- c) *Consolidar una cultura de respeto y defensa de los derechos humanos* que contribuya a que las personas, grupos y colectivos sociales conozcan, defiendan y promuevan sus derechos humanos y libertades fundamentales, exijan el cumplimiento de las obligaciones estatales en la materia, demanden la atención y reparación de su violación y favorezcan una mejor convivencia social.

Estos objetivos se componen de líneas estratégicas, actividades (programas y/o acciones), presupuestos y responsables.

La incorporación del enfoque de derechos humanos en la formulación e implementación de políticas públicas conlleva la generación de procesos de mediano y largo plazos, como la creación, designación y fortalecimiento de áreas específicas de derechos humanos que posibiliten la integración de una red especializada en las administraciones públicas, mecanismo que tiene como finalidad asegurar la participación y reafirmar el compromiso de dependencias y entidades gubernamentales, así como la transversalización de los derechos humanos en los planes y programas de gobierno.

Por lo mismo, se debe contar con un presupuesto, por un lado, explícitamente destinado a la promoción y defensa de los derechos humanos y, por el otro, en cuya elaboración se consideren los principios de derechos humanos como eje fundamental de la planeación. Dicho presupuesto debe partir de la priorización de los

grupos histórica y estructuralmente discriminados y/o excluidos.

En la última década se ha gestado en América Latina un creciente consenso con respecto a la obligación que tienen los Estados de diseñar e implementar políticas públicas a fin de garantizar el cumplimiento efectivo de los derechos humanos en los países de la región. De esta manera, se posibilita superar la concepción que ha predominado durante decenios de las y los ciudadanos como meros *beneficiarios* de programas sociales asistenciales, para considerarlos como titulares plenos de derechos, cuya garantía de cumplimiento es responsabilidad de los Estados.

Uno de los retos principales que enfrenta actualmente América Latina es que los campos de las políticas sociales y las estrategias de desarrollo para la superación de la pobreza y la desigualdad social, por un lado, y de los derechos humanos, por el otro, han corrido en paralelo, pero todavía con limitados puntos de conexión y articulación.

En los últimos años, el cuerpo de principios, reglas y estándares que componen el derecho internacional de los derechos humanos ha establecido con mayor claridad no solamente aquello que el Estado no debe hacer, a fin de evitar violaciones a los derechos humanos, sino también aquello que sí debe hacer para lograr el pleno cumplimiento de los derechos civiles y políticos, así como de los económicos, sociales y culturales. De ahí que los derechos humanos sean concebidos actualmente también como un programa que puede guiar u orientar las políticas públicas de los Estados y contribuir al fortalecimiento de las instituciones democráticas.

En la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena se estableció un marco para los Estados que han asumido el compromiso de avanzar decididamente en el campo de las políticas públicas con enfoque de derechos humanos. Al respecto, uno de los acuerdos centrales a los que se llegó entonces fue la necesidad de adoptar planes nacionales de acción en materia de derechos humanos.

Políticas públicas con enfoque de derechos humanos y no sólo en materia de derechos humanos

Las políticas públicas con enfoque de derechos humanos apuntan a la realización progresiva de todos los derechos humanos. Las mismas consideran no únicamente los resultados en cuanto al cumplimiento de los

derechos humanos, sino también a las formas en que se efectúa el proceso.

La política con enfoque de derechos humanos debe velar por que el sistema de programas públicos que atienden a la sociedad y el conjunto del quehacer estatal sean congruentes con el sistema internacional de derechos humanos.

En este sentido, es necesario puntualizar la diferencia que existe entre políticas públicas con enfoque de derechos humanos, a las que se hace referencia en este apartado, y las políticas públicas en materia de (o sobre) derechos humanos, las cuales corresponden al ámbito de las políticas sectoriales y que solamente se refieren a los derechos humanos de manera restringida, de manera semejante a como también existen políticas sociales, económicas, de comunicaciones y/o en materia agrícola, entre otras.

Es importante señalar que no se trata de limitar el alcance del cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos a políticas y programas sectoriales y restringidos, sino, por el contrario, de que el conjunto de la acción estatal, incluyendo las políticas públicas, se diseñe, presupueste, implemente, monitoree y evalúe buscando garantizar el cumplimiento de las obligaciones de Estado con los instrumentos internacionales y nacionales de derechos humanos.

El contenido de los derechos humanos no restringe las opciones de políticas públicas con las que cuentan los Estados para el cumplimiento de sus obligaciones. Éstos tienen un margen importante de autonomía para decidir las medidas específicas que adoptarán con el fin de hacer efectivos los derechos, lo que es esencial para compatibilizar el enfoque basado en derechos humanos con los procesos nacionales de definición de estrategias, como en el caso de las destinadas al desarrollo y a la reducción de la pobreza. Los instrumentos internacionales fijan estándares encaminados a orientar las políticas públicas, mismos que se transformarán en la norma sobre la que se basarán las intervenciones de los mecanismos de supervisión —o posiblemente del Poder Judicial— para verificar si las políticas y medidas adoptadas se ajustan o no a ellos.

Por otra parte, una política pública con enfoque de derechos humanos propone una relación diferente entre el contenido y el objetivo de esa política y quienes serán sus *receptores(as)*, como sujetos portadores de derechos. Este enfoque de *sujetos portadores de derechos* es distinto a la perspectiva de sujetos beneficiarios, ya que los primeros se conciben como activos participantes en

el proceso de toma de decisiones públicas. Para hacer realidad la formación de estas capacidades ciudadanas, las propias políticas públicas deben adoptar medidas progresivas para incorporar y/o perfeccionar mecanismos de rendición de cuentas, tanto a nivel nacional como local.

En este sentido, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) afirma que, “sostenidos por valores morales universalmente reconocidos y reforzados por obligaciones jurídicas, los derechos humanos internacionales proporcionan un marco normativo imperativo con respecto a la formulación de las políticas nacionales e internacionales, con inclusión de las estrategias de reducción de la pobreza”.¹



En la generación de políticas públicas con enfoque de derechos humanos, la incorporación de éste puede hacerse dentro de:

- a) Los estudios de base o diagnósticos (nacional, estatales o temáticos);
- b) Los planes o programas de derechos humanos (nacional o estatales);
- c) Los planes, programas o políticas sectoriales o especiales (justicia, seguridad, salud, educación, infancia, mujeres, etc.), y
- d) Los programas locales o territoriales.

Por lo que hace a acciones concretas o ámbitos específicos en los que se puede incorporar el enfoque de derechos humanos, se pueden mencionar:

¹ OACNUDH, *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza. Un marco conceptual*, p. 2, véase <<http://www.fao.org/righttofood/kc/downloads/vl/docs/Derechos%20humanos%20y%20pobreza.pdf>>, página consultada el 4 de agosto de 2009.

- a) La armonización legislativa respecto de los instrumentos internacionales adoptados;
- b) El diseño y cálculo de indicadores;
- c) La elaboración de presupuestos;
- d) La evaluación de la política de transversalización, y
- e) La creación de fondos para reparación del daño.

Características de las políticas públicas con enfoque de derechos humanos

En el documento *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza. Un marco conceptual*, la OACNUDH define las principales características de un enfoque de derechos humanos aplicado a las estrategias de reducción de la



Fotografía: Joaquín J. Abdiel.

pobreza, mismas que se pueden extender a las políticas públicas en general.²

En este estudio se resalta que la aplicación del marco normativo de los derechos humanos en la definición de estrategias contribuye a lograr que elementos esenciales, como la habilitación ciudadana,³ la responsabilidad, la igualdad y no discriminación, o la participación, reciban la atención que merecen.

² *Idem*.

³ Si bien el concepto *otorgamiento del poder* aparece en el documento de la OACNUDH antes mencionado, el mismo se modificó en otro de sus documentos llamado *Principios y directrices para la integración de los derechos humanos en las estrategias de reducción de la pobreza de 2006-2007*, por el de *habilitación*, que recoge de mejor manera el concepto: "se emplea aquí la palabra 'habilitación' para describir el proceso consistente en aumentar la capacidad de los individuos o grupos pobres para tomar sus propias decisiones y transformarlas en las acciones y los resultados que desean, así como para participar en las instituciones que afectan a sus vidas, negociar con esas instituciones, influir en ellas, controlarlas y exigirles que rindan cuentas". Véase <<http://www.ohchr.org/Documents/Publications/PovertyStrategiesp.pdf>>, página consultada el 28 de julio de 2009.

Los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos no contienen prescripciones detalladas relativas a la adopción de políticas públicas. No obstante, se desprenden de ellos condiciones mínimas que debe observar toda política pública con enfoque de derechos humanos.

Los principios de derechos humanos orientan la programación de tales políticas públicas en todas sus fases: análisis, planificación, diseño de programas (incluida la determinación de metas, objetivos y estrategias), ejecución, vigilancia y evaluación.

Las características de un enfoque de derechos humanos aplicado a la reducción de la pobreza, que se pueden extender a las políticas públicas en general, incluyen las dimensiones vinculadas a los principios fundamentales de los derechos humanos (universalidad, indivisibilidad, interdependencia, integralidad e igualdad y no discriminación), y otras como las siguientes:

- Habilitación de todas las personas.
- Reconocimiento del marco normativo de los derechos humanos nacionales e internacionales.
- Responsabilidad.
- Respeto a la diferencia o a la diversidad.
- Igualdad y equidad de género.
- Igualdad y equidad social.
- Justicia distributiva.
- Intergubernamentalidad.
- Intersectorialidad.
- Participación e inclusión.
- Coordinación y articulación.
- Territorialidad.
- Efectividad.
- Sustentabilidad.
- Exigibilidad y justiciabilidad.
- Realización progresiva, indicadores y puntos de referencia.
- Máximo uso de recursos disponibles.
- Transparencia y rendición de cuentas.

La necesidad de implementar políticas públicas para impulsar la realización de los derechos humanos atiende, sobre todo, a una lógica de prevención de violaciones a estos derechos, y se justifica ampliamente en tanto que su objetivo es el de transformar las estructuras sociales, políticas, económicas y culturales que hacen posible su violación, así como atender las problemáticas que causan estas violaciones y no sólo sus efectos. ●



Alberto Brunori*

Hacia la construcción de una política de Estado en derechos humanos y género

El reto más importante que en materia de derechos humanos enfrentan los Estados, y del que por supuesto es partícipe la Oficina de la Alta Comisionada, es lograr que el conjunto de normas y estándares de derechos humanos tanto en el ámbito internacional como en el nacional se traduzcan en realidades concretas para todas las personas en sus territorios.

La anterior alta comisionada, Louise Arbour, lo planteó como la necesidad de trabajar incansablemente para “salvar la distancia que existe entre el discurso de los derechos humanos y las crudas realidades que pueden encontrarse sobre el terreno”.

El hecho de que un Estado ratifique un tratado internacional de derechos humanos implica el compromiso y la obligación de tomar todas las medidas que sean necesarias para hacerlo realidad.

Los diversos órganos de los tratados, encargados de vigilar el cumplimiento de los compromisos asumidos por los Estados, han insistido en que este tipo de medidas debe incluir, más allá de cambios en la legislación, una estrategia de implementación de los derechos basada en la formulación y puesta en práctica de políticas públicas tendientes a concretar los derechos humanos en la labor gubernamental y a impactar las distintas esferas de la vida de las personas.

La implementación de políticas públicas con enfoque de derechos humanos y género permite introducir y transversalizar los principios y estándares de derechos humanos

* Representante en México de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. La presente ponencia fue presentada por el autor durante el Encuentro Internacional sobre Políticas Públicas, Derechos Humanos y Género. Hacia una Política de Estado con Enfoque de Derechos Humanos y Género, llevado a cabo en la ciudad de México los días 14 y 15 de julio de 2009.

en todas las acciones de gobierno, logrando así que la actividad estatal refleje el compromiso de promover el desarrollo integral de las personas, sobre todo de aquellas que se encuentran en situaciones de discriminación o exclusión.

La necesidad de implementar políticas públicas para impulsar la realización de los derechos humanos atiende sobre todo a una lógica de prevención de violaciones a éstos, y se justifica ampliamente en tanto que su objetivo es transformar las estructuras sociales, políticas, económicas y culturales que generan tales violaciones, lo cual implica atender las problemáticas de derechos humanos en sus causas y no sólo en sus efectos.

En este sentido, la Oficina presentó una propuesta para la elaboración de diagnósticos estatales sobre la situación de los derechos humanos en las entidades federativas que, desde las diferentes perspectivas de sociedad y gobierno, permiten identificar los principales retos para hacerlos vigentes en la realidad local, y sirven de base para la construcción de programas estatales en materia de derechos humanos.

La idea es que, una vez que los problemas y los obstáculos sean identificados en el diagnóstico, el paso obligado sea convertir las obligaciones del Estado en acciones concretas en materia legislativa y de políticas públicas que redunden en la protección efectiva de los derechos individuales y colectivos. De este impulso ha resultado el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal como el primero en su tipo en la experiencia internacional.

La Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en Viena en 1993 fue el marco en el cual los Estados asumieron el compromiso de avanzar decididamente en el campo de las políticas públicas con enfoque de derechos humanos. Así, uno de los acuerdos centrales a los que llegaron fue la necesidad de adoptar planes nacionales de acción en esta materia.

El adecuado diseño, implementación, seguimiento y evaluación de planes nacionales de acción acarrea un conjunto importante de beneficios que no sólo impactan en el campo específico de los derechos humanos, sino también en el fortalecimiento del Estado de dere-

Fotografía: Joaquín J. Abdiel.



cho y la gobernabilidad de los países. Así, por mencionar algunos ejemplos:

- Hacen más explícito y concreto el compromiso que los Estados han asumido internacionalmente en el cumplimiento de los derechos humanos.
- Permiten conocer comprensiva e integralmente la problemática de los derechos humanos.
- Privilegian un acercamiento compartido a las diversas temáticas de derechos humanos y, sobre todo, subrayan el carácter preventivo de la acción estatal.
- Permiten establecer prioridades y, por lo tanto, hacer un uso más eficiente de los recursos públicos destinados a la protección y promoción de los derechos humanos.
- Dotan de transparencia a la acción del Estado y permiten fijar objetivos y metas claras para la rendición de cuentas y la medición de los logros y fracasos de la actividad gubernamental.
- Son el espacio adecuado para que la sociedad civil pueda participar ampliamente en la identificación de necesidades, la proposición de soluciones, el monitoreo y la evaluación de la ejecución de los programas gubernamentales.
- Generan procesos sociales encaminados a visibilizar los derechos humanos y fortalecer la cohesión social.

Obligaciones estatales en materia de derechos humanos

Las normas y estándares internacionales que comprenden el cuerpo del derecho internacional de los derechos humanos (incluidos, por supuesto, los derechos de las mujeres) proveen a los Estados Parte de una serie de criterios mínimos que deben ser respetados, promovidos, protegidos y garantizados.

Todos los derechos humanos —económicos, civiles, sociales y culturales— imponen a los Estados las obligaciones de respetarlos, protegerlos, garantizarlos o cumplirlos y repararlos, en caso de vulneración. El deber de respetar impone a la instancia responsable la obligación de abstenerse de entorpecer el disfrute de cualquier derecho humano; el deber de proteger entraña la obligación de la instancia responsable de adoptar medidas para prevenir la violación a los derechos humanos por parte de terceros; el deber de cumplir obliga a las instancias responsables a adoptar medidas legislativas, administra-

tivas o de otra índole apropiadas con miras a la plena realización de los derechos humanos.

No debe perderse de vista que si bien la obligación de los Estados de lograr para su población los estándares ideales de derechos humanos tiene carácter permanente y vinculante, no se espera que se logre en la inmediatez. Se requiere un trabajo continuo, coordinado y multisectorial, y del acompañamiento de la sociedad civil en su conjunto.

Es en este sentido que el reconocimiento del factor tiempo y la necesidad de tomar en cuenta la importancia relativa y un orden de prioridad entre los distintos derechos, son características comunes de todos los métodos de determinación de políticas. Lo que distingue al planteamiento basado en los derechos humanos es que añade determinadas condiciones que las instancias responsables deberán respetar. Las condiciones relativas al factor tiempo tienen por objeto asegurar que el Estado no aplaze o relaje los esfuerzos necesarios para la realización de los derechos humanos. Las condiciones sobre el equilibrio y el orden de prioridad entre los distintos derechos tienen por objeto asegurar que dicho equilibrio se dé conforme a las normas que rigen los derechos humanos.

Internalización de las normas y estándares internacionales

La observancia de la normativa internacional en la política pública como parte del proceso que Risse y Sikink han llamado *proceso de socialización de las normas*, permitirá internalizar los preceptos de derechos humanos de tal manera que el gobierno y la sociedad comprendan e implementen acciones tendientes a hacer de éstos una realidad.

Concordando con ello, la anterior alta comisionada plasmó en su plan de acción: “la Declaración Universal de los Derechos Humanos crea obligaciones para todos los Estados miembros, y todos ellos adoptaron compromisos específicos bajo uno o más tratados de Naciones Unidas. Es claro también que la responsabilidad primordial de garantizar los derechos humanos recae en los gobiernos. Es mediante la acción en el nivel nacional que las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos pueden traducirse en realidades”.

El proceso de internalización de las normas, principios y estándares internacionales de derechos humanos

en la política nacional –y en el caso de México como federación, en las entidades– es prioritario en tanto estamos seguros de que detona procesos de concientización que logran convertir a los derechos humanos en el piso o entendimiento común de los actores que participan en los procesos de priorización, diseño, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas.

Los derechos humanos en la política pública

La intención de dar una definición a lo que se entiende por política pública es relevante en tanto de esta comprensión pueda desprenderse su implementación. Es decir, “en función de cómo se conceptualizan las políticas públicas se desarrolla un proceso o tipo de análisis, se define un marco teórico concreto, se identifican los conceptos y las variables explicativas a tener en cuenta en el análisis y se formulan hipótesis de partida”. De esta manera se desprende la ineluctable necesidad de que el enfoque con que se aborda desde sus inicios el ciclo de elaboración de las políticas sea el de los derechos humanos y del género.

Se puede entender como política pública todo quehacer (y/o no hacer) del Estado que tiene consecuencias en las personas que habitan en su jurisdicción –y no sólo en éstas, puesto que hay repercusiones que afectan a demás Estados, por ejemplo las políticas fronterizas–. Una definición sencilla e incluyente sería lo que los gobiernos hacen, por qué lo hacen y el impacto que dichas acciones tienen.

En el caso de la implementación nacional o local de los principios y directrices de derechos humanos, la política pública ha de ser comprendida como concepto, como proceso y como mecanismo. En tanto concepto, las políticas públicas, según la perspectiva en que se aborden (género, derechos humanos, eficiencia económica, etc.), remiten a una definición general sobre la labor gubernamental, lo que implica la generación de ciertas expectativas y resultados esperados.

Pueden entenderse también como un mecanismo, ya que son herramientas por medio de las cuales las metas discursivas se convierten o traducen en acciones específicas con que pueden evaluarse los avances e impacto. En este sentido, la aplicación de un sistema confiable de indicadores cuantitativos y cualitativos permitirá obtener información detallada sobre las poblaciones que se están beneficiando de las políticas públicas, el alcance que éstas tienen y, sobre todo, sus

retos en términos de la progresiva garantía y respeto de todos los derechos para todas las personas.

A este respecto, en junio de 2006 los órganos de los tratados solicitaron a la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) desarrollar un marco conceptual y metodológico para la determinación de indicadores con el fin de vigilar el cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos. Lo anterior, dado que son estos órganos los que reciben y se encargan de analizar y recomendar sobre los informes entregados por cada uno de los Estados Parte. Es importante resaltar que la metodología así propuesta y que ahora está siendo implementada es resultado de un ejercicio de validación realizado por la OACNUDH entre otros socios, en los últimos dos años para perfeccionar los indicadores.

Las políticas públicas, a su vez, pueden entenderse como un proceso ya que no son estáticas, sino que deben diseñarse conforme a elementos lo suficientemente flexibles y dinámicos para adaptarse a través de su

Fotografía: Joaquín J. Abdiel.



implementación, dejando así espacios para su mejora y revisión.

Cabe hacer una distinción entre los procesos y los resultados. En primer lugar, concebir el proceso de elaboración de políticas y de programas públicos desde el enfoque de los derechos humanos, inherentemente condiciona este proceso a construir y conservar espacios efectivos de participación de la sociedad civil para la discusión y la toma de decisiones, a garantizar la transparencia y el acceso a la información necesaria para que las discusiones y las decisiones se apeguen a la realidad, y, por último, a que las bases de la discusión sean las obligaciones del Estado derivadas de los estándares y normas internacionales de derechos humanos.

La perspectiva de derechos humanos en el proceso mismo permitirá el empoderamiento de la sociedad civil para exigir sus derechos, a la vez que la erige como corresponsable del seguimiento de la implementación de las acciones del Estado en su conjunto. De la misma manera, permitirá fortalecer las capacidades de las

instituciones públicas para responder a las obligaciones internacionales que le corresponden.

Ahora bien, las políticas públicas que consideran el enfoque de los derechos humanos se pueden identificar como aquellas que tienen como fundamento el marco del derecho internacional y los principios irrenunciables, ambos de derechos humanos, que son de consideración y aplicación inmediata: interdependencia, indivisibilidad e inalienabilidad de los derechos, igualdad y no discriminación, participación y acceso a la información, y rendición de cuentas por parte del Estado.

Conclusiones

La OACNUDH ha impulsado de distintas maneras el fortalecimiento de la perspectiva de derechos humanos en la política pública: desde la elaboración del Diagnóstico Nacional en 2003 y de los procesos de diagnósticos estatales que corresponden a la primera de las fases para la elaboración de políticas públicas, hasta la participación en dos programas nacionales de derechos humanos y en el que será el primero en su tipo a nivel local, el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal.

La OACNUDH confía en que estos procesos fortalecerán las capacidades y la conciencia en materia de derechos humanos, incluyendo los derechos de las mujeres, de todos los actores. Del mismo modo, consideramos que facilitarán la identificación de prioridades y alternativas viables y medibles. El objetivo es dar respuesta efectiva a las dificultades conjuntamente identificadas y poner de manifiesto el compromiso del Estado en el corto, mediano y largo plazos.

Este espacio internacional, de intercambio y reflexión, que es la antesala de la presentación del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, reafirma que la unión de la perspectiva de derechos humanos –y de género, considerando que está implícita respetando en principio de igualdad y no discriminación– y la construcción de la política pública es una alternativa viable y realizable.

Quisiera reafirmar el compromiso de la Oficina en México de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos para seguir trabajando conjuntamente en la construcción de un México donde los derechos humanos sean el eje rector de la política pública, y de esa manera consolidar el Estado democrático de derecho. Al final, el objetivo es uno solo: hacer realidad los derechos humanos para todas las personas. ◉



Roberto Garretón*

Políticas de Estado para la consolidación de la democracia y el fortalecimiento del sistema de justicia

OPINIÓN Y DEBATE

Hace muchos años un pensamiento del filósofo del derecho español José Legaz y Lacambra alivió algo mis frustraciones de perder todas mis defensas durante la dictadura de Pinochet: “el derecho sirve para la vida o no sirve para nada”. Él escribía cuando la noción de derechos humanos no alcanzaba la trascendencia jurídica, política y moral de que goza hoy. Una lectura actual de la frase de Lacambra sería que el derecho sirve para los derechos humanos o no sirve para nada. Pero la misma frase se puede aplicar a otras disciplinas, como si la política sirve para la vida o a los derechos humanos o no sirve para nada; el crecimiento económico sirve para la vida o tampoco sirve para nada; si la democracia no sirve para la vida, es también perfectamente inútil. Pienso que las políticas públicas no son sino instrumentos para poner el derecho, la política, la economía, las ciencias, etc., al servicio del goce de los derechos humanos.

Políticas públicas

Si bien toda política es pública, las llamadas *políticas públicas* persiguen objetivos más específicos. Desde una perspectiva de derechos humanos, toda política debiera estar dirigida a la mejor promoción, protección, garantía y extensión del goce de un derecho humano;

* Abogado defensor de los derechos humanos durante la dictadura chilena y ex relator de Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos en la República Democrática del Congo. Resumen de la ponencia presentada por el autor durante el Encuentro internacional sobre Políticas Públicas, Derechos Humanos y Género. Hacia una Política de Estado con Enfoque de Derechos Humanos y Género, llevado a cabo los días 14 y 15 de julio de 2009 en la ciudad de México.

o, por lo menos, debe buscar no vulnerar derechos fundamentales ni aumentar las carencias de su ejercicio.

El concepto que mejor se asemeja a *políticas públicas* es el que en Naciones Unidas se conoce como *planes de acción* para mejorar el goce de uno o más derechos humanos. Tales *planes* o *políticas* deben ser generales en tres sentidos:

En primer lugar, en cuanto trascienden orgánicamente al gobierno. Es el Estado en su conjunto el que debe asumir compromisos y efectuar aportes a esos planes. Normalmente hay leyes que dictar, reglamentos que implementar, conflictos que resolver, fuerza que aplicar, técnicas que aportar.

En segundo término, trascienden temporalmente al gobierno. La satisfacción de una necesidad puntual de corto plazo, si bien puede ser *planificada*, no implica propiamente una *política pública*. Normalmente las políticas públicas están pensadas para plazos largos o, al menos, medianos.

Y en tercer término, cualquier política pública, para ser exitosa, requiere una fuerte participación de la sociedad civil: ONG, empresas, academia, etc., incluyendo, en cuanto a su inspiración, a las autoridades morales. Gran importancia debe darse también a las personas que son beneficiadas —o afectadas— por una determinada política.

Las políticas públicas son eminentemente *políticas*, y no *técnicas*. En los sectores conservadores, desafectos a la política, se insiste en que estos planes de acción son materias técnicas, obra de los expertos y, en consecuencia, moral y políticamente neutras. Esta visión los ha llevado a ser poco cooperativos con los gobiernos democráticos y progresistas para establecer políticas públicas auténticamente democráticas.

En general, la mayor parte de la literatura sobre políticas públicas está referida a los derechos económicos, sociales y culturales. Quizás ello se deba a que los civiles y políticos suelen ser definidos como derechos que implican una abstención del Estado (no matar, no torturar), por lo que pudieran estar al margen de alguna política pública. Muy caro le ha costado a la humanidad la falta de políticas públicas diseñadas para el goce de los derechos civiles y políticos.

El enfoque de derechos y criterios orientadores

En los regímenes democráticos el objeto de la política es la consagración del Estado de derecho, la democracia

y la extensión del goce de los derechos humanos. Las políticas públicas son los planes destinados a garantizar el respeto de todos los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales. Debieran decidirse en forma democrática e implementarse de igual manera.

El enfoque de derechos significa asumir su contrapartida, es decir, que tras el derecho hay una obligación correlativa. Y por lo mismo, es necesario contemplar los medios idóneos para exigir responsabilidad por la violación de la obligación de satisfacción. Esta última comprende tres obligaciones: no violarlos, promoverlos y garantizarlos.

Lo que se pretende como derecho no se satisface con caridad. La exigibilidad, más desarrollada en los derechos civiles y políticos, es también posible respecto de los derechos sociales. Pero ciertamente no se está hablando sólo de acciones judiciales; hay otras vías de reclamación, particularmente políticas, de ahí la importancia de reforzamiento de la ciudadanía. Esto que hoy día ha pasado a llamarse *accountability*, es un viejo principio en el campo de los derechos humanos: todas y todos los ciudadanos tienen el derecho a comprobar la contribución pública y su uso; y “la sociedad tiene el derecho a pedir cuenta de su administración a todo empleado público” nos enseñaron los revolucionarios franceses hace exactamente 220 años.¹

Toda política pública nacional basada en derechos deberá considerar como hilos conductores los principales valores que emanan de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) y de todos los textos declarativos y convencionales posteriores: el principio de la dignidad de todos los miembros de la familia humana, el principio de no discriminación, y el principio de la democracia. Un cuarto valor de la DUDH y de la cultura de los derechos humanos es el del universalismo, del que se hablará más adelante.

El principio de la dignidad de todos los miembros de la familia humana

La dignidad no es sólo un derecho humano intrínseco a la persona e inderogable, sino que también es un principio orientador general, inspirador de todos los instrumentos de derechos humanos.

¹ Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, 26 de agosto de 1789, artículos 14 y 15.



Fotografía (detalle): Joaquín J. Abdiel.

Es el primer párrafo del preámbulo de la DUDH el que proclama que “la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana”. El artículo 1º expresa que “todos los miembros de la familia humana nacen iguales en dignidad y derechos”. La DUDH alude cinco veces a la dignidad humana, y el principio aparece recogido en todas las convenciones posteriores de derechos humanos.

Todo plan de acción, ya sea para derechos civiles o sociales, ha de considerar que el objeto de su éxito es consagrar el respeto de la dignidad humana en toda su grandeza. Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a “la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.”²

El principio de no discriminación

Otro de los conceptos claves que las Naciones Unidas incorporan en su Carta y luego en la DUDH es el de la prohibición de la discriminación. La exigencia de igual-

dad esencial de todos los seres humanos, así como la prohibición de la distinción o la discriminación —especialmente la discriminación racial—, aparece en la DUDH 14 veces, y todos los instrumentos posteriores la repiten. La superación de la discriminación debe ser fundamento y objeto preferente de cualquier política pública que real y efectivamente se encuentre apoyada en una perspectiva de derechos humanos.

El principio de la democracia o de sociedad democrática

La DUDH sólo acepta limitaciones al ejercicio de derechos y libertades fundadas en los derechos de los demás y en la satisfacción de la justa exigencia de la moral y el orden público y del bienestar general *en una sociedad democrática*.

Los padres de la DUDH pensaron con realismo que no es posible gozar de los derechos fundamentales fuera de una sociedad democrática. Personalmente, estimo que la democracia es un derecho autónomo que excede —aunque exige— el derecho a la participación en los asuntos públicos mediante el voto secreto, igual e informado; así lo sostuve en todos mis informes cuando fui relator de Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos en la República Democrática del Congo. Siempre inicié el es-

² Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), 10 de diciembre de 1948, artículo 22.

tado de respeto de cada derecho humano con *el derecho humano a la democracia*, para luego seguir con la vida, etcétera.

Como garante y protector de los derechos humanos, el Estado es el encargado de fijar las políticas públicas. Es su decisión asumir la adopción de un determinado plan público: realizar el diagnóstico, proponer alternativas, discutir un diseño, y asignar recursos financieros, humanos y logísticos.

No obstante, en un Estado democrático la participación de la sociedad civil es esencial. Como lo dice la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, todos los individuos deben participar en forma activa, libre y significativa. Especialmente los afectados por las políticas públicas tienen mucho que decir en su discusión y ejecución. Daniel Tawricky plantea que los pobres “no están sólo para ser identificados y analizados”, sino fundamentalmente “para ser agentes activos de su propio sustento y así influir en las políticas que afectan directamente sus vidas”.

Normalmente, el proceso de formulación de políticas públicas suele partir de las demandas de la sociedad civil y su recepción por parte del gobierno. El Estado democrático desde luego debe aceptar, pero además educar y promover el *empoderamiento* de la sociedad civil. “La forma elitista, secreta y tecnocrática en que se han realizado los procesos de ajuste en América Latina no puede ser reproducida para el caso de la reforma del sector social”, dice el sociólogo peruano Felipe Portocarrero. La participación de la sociedad civil permite articular intereses e inquietudes más eficientemente, evitando así las presiones de quienes están en mejor posición económica, y constituye un buen antídoto contra la corrupción, vicio que tanto corroe nuestras débiles democracias.

Uno de los mayores desafíos que hoy enfrentan las democracias es el debilitamiento del rol del Estado como promotor del bien común, es decir, de los derechos humanos, producto de la cultura –y políticas– fundadas en la globalización, una cultura esencialmente contraria a la de los derechos humanos.

Uno de los valores fundamentales de la cultura de los derechos humanos es el *universalismo*, consagrado por primera vez en la historia como valor jurídico en la Carta de las Naciones Unidas, y desarrollado por la DUDH. El universalismo es un acuerdo político adoptado por todos los Estados en declaraciones, tratados y demás instrumentos jurídicos. Por lo tanto, los Estados son los primeros obligados contractualmente a asegurar

por medidas progresivas de carácter nacional e internacional” su reconocimiento y aplicación universales y efectivos, lo que exige Estados poderosos. El carácter universal implica la inclusión de los discriminados. Las medidas apropiadas están obviamente dirigidas a los más necesitados; las políticas públicas económicas y sociales, deben asumir lo que afirmaba Juan Pablo II: “los pobres no pueden esperar”.

La globalización propone exactamente lo contrario, comenzando por exigir Estados económica, política y funcionalmente débiles para no entorpecer el libre juego de los mercados. Las reglas de la economía ya no son impuestas por los Estados, sino justamente por los mercados, y por eso es que la globalización es profundamente antidemocrática. El resultado buscado y logrado es exactamente el contrario al del universalismo: los pobres, obligados a esperar.

De ahí que uno de los fines de una política pública democrática supone y exige un Estado fuerte que, respetando las libertades, prevenga y sancione los abusos y promueva que los perdedores con la globalización se transformen en ganadores con el universalismo. Lo expuesto es una obligación contractual de los Estados frente a sus ciudadanos(as) y demás personas bajo su jurisdicción, pero también frente a los otros Estados.

Del mismo modo, el Estado y la sociedad civil deben evaluar permanentemente sus políticas públicas y su forma de relacionarse para responder de mejor forma a los intereses sociales. Los medidores más apropiados son los que se utilizan para evaluar el respeto a los derechos humanos, bastante más desarrollados respecto de los derechos civiles y políticos que los de carácter económico y social, y sin perjuicio de los esfuerzos académicos para desarrollar indicadores también para éstos.

Derechos civiles y políticos

En materia de derechos civiles y políticos, que suelen ser catalogados como *de la libertad*, y respecto de los cuales la obligación básica asumida por el Estado es la de no violarlos, también deben diseñarse políticas públicas, siendo la primera de ellas –y no es menor– el adoptar como política de Estado efectivamente no violarlos.

En la región se observan algunas carencias que revelan que todavía hay insuficiencias en la efectiva promoción y protección de los derechos humanos, justamente por no haberse adoptado políticas específicas para su promoción.

El derecho a la vida, incluso en su sentido meramente biológico, exige por lo menos la derogación de la pena de muerte en donde ella aún rija. Si bien está derogada en la mayor parte de los Estados, no se han implementado programas de educación sobre el verdadero alcance de la dignidad humana; y no sólo víctimas de delitos, sino también periodistas –incluso de medios públicos– proclaman la necesidad, ya sea de retenerla o de reimplantarla. La educación de la policía en los principios relativos a la eficaz prevención e investigación de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias, y en aquéllos sobre el empleo de la fuerza y armas de fuego, no han tenido el impulso político necesario.

El derecho a la libertad personal exige planes de educación de la policía, los jueces y todas y todos los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, además de demandar políticas de adecuación de textos legales represivos a las normas internacionales, etcétera.

Muchas veces la exigencia de políticas públicas emana directamente de tratados de derechos civiles y políticos. Así, la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, cuyo artículo 5º es principalmente un catálogo de derechos civiles y políticos, consagra la obligación de establecer políticas públicas para luchar contra la discriminación racial: “Los Estados Parte [...] se comprometen a seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación racial en todas sus formas [...] así como a adoptar medidas efectivas para revisar las políticas gubernamentales nacionales y locales”, etcétera.³

Lo mismo manda la Convención contra la Tortura y Otras Penas o Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes, destinada a proteger el derecho civil a la integridad física y psíquica, que obliga a los Estados a tomar “medidas legislativas, administrativas, judiciales o de otra índole para impedir los actos de tortura” (artículo 2º); a velar “por que todos los actos de tortura constituyan delitos conforme a su legislación penal” (artículo 4º); a velar para que se “incluyan una educación y una información completas sobre la prohibición de la tortura en la formación profesional del personal encargado de la aplicación de la ley” (artículo 10), etcétera.

Quiero hacer algunas reflexiones sobre el tema de la seguridad, tan candente en nuestras sociedades y tan mal asumido. Lamentablemente las democracias recu-

peradas mantienen resabios de autoritarismo que nos hablan de mano dura, aumento de presupuestos policiales, incorporación de militares en labores policiales, pena de muerte, rebaja de la edad de imputabilidad penal, detenciones de sospechosos sin cargos, tolerancia cero, permisividad con los escuadrones de limpieza social, etc.; y parece que hay tres grupos culpables de nuestras inseguridades: los pobres, los jóvenes y, sobre todo, los jóvenes pobres. Los abusos que se han cometido en su contra reflejan que las políticas para enfrentar la delincuencia han estado del todo carentes de un enfoque de derechos. No son los jóvenes ni los pobres *per se* los responsables de la inseguridad. Como se decía en el Congo cuando yo era relator, los pobres y los niños son siempre culpables y nunca víctimas.

En las Naciones Unidas ha aparecido un concepto nuevo y prometedor: el de la *seguridad humana*. Una Comisión en la que participaron Amartya Sen, Sadako Ogata y Sonia Picado, entre otros, emitió en 2002 el informe *Seguridad humana ahora*, sosteniendo que la seguridad incluye una serie de variables interconectadas entre sí, tales como las de los conflictos y la pobreza, la protección de las personas durante conflictos violentos y en situaciones posteriores a éstos, la defensa de las personas que se ven obligadas a desplazarse, la superación de inseguridades económicas, la garantía de la disponibilidad y asequibilidad de la atención médica esencial, la lucha contra el analfabetismo y contra la miseria educativa, y la eliminación de las escuelas que promueven la intolerancia.

Este enfoque va en la dirección correcta, y en la misma dirección Kofi Annan agregó lapidariamente que “no tendremos desarrollo sin seguridad, no tendremos seguridad sin desarrollo, y no tendremos ninguna de las dos cosas si no se respetan los derechos humanos”.

No obstante, creo que falta un paso más que dar. Y la solución viene, una vez más, del derecho y la doctrina de los derechos humanos. Me refiero al derecho humano a la seguridad. Se trata, a mi juicio, del derecho más débilmente reglamentado en los instrumentos internacionales de derechos humanos. La jurisprudencia sobre este derecho es casi inexistente.

El derecho a la seguridad consiste en la certeza del goce de todos los derechos humanos y, en este sentido, es un derecho globalizador de todos los demás. Mientras la o el ciudadano no sienta asegurados sus derechos a no ser discriminado, a no ser encarcelado arbitrariamente, a no ser víctima de delitos, a no ser torturado, a qué va a comer esta noche, y a sus hijos sean educados

³ Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, artículo 2.1.

gratuitamente y tengan atención de salud, va a buscar esa seguridad recurriendo al delito, con lo que va a comprometer la seguridad de todos los demás; o va a buscar alivio en la droga o será impulsado a la rebelión.

El derecho humano a la seguridad pertenece, desde luego, a la persona inocente, cuya integridad y libertad no pueden vulnerarse por el Estado y quien debe tener la conciencia de que el obrar correctamente no puede significarle vulneración de sus derechos al respeto de su integridad física, psíquica y moral; a ser tratado con el debido respeto a su dignidad; a no sufrir apremios físicos o mentales ni a sufrir tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; a que se investiguen y se sancionen las transgresiones a estos derechos, y a una justa reparación.

También pertenece al delincuente, que tiene en su conciencia que debe pagar con la pena señalada en la ley por lo que hizo, pero no con alguna otra sanción; pertenece a la víctima, que vio su derecho violado por obra de un delincuente, y que exige su derecho a la justicia y a una reparación justa, pero no a la venganza.

Pertenece a la sociedad, que no puede desarrollarse sin la conciencia de todos y cada uno de sus miembros de que es posible construir un mundo mejor en el que todos los derechos de todas y todos estén garantizados, y que la negación de derechos impulsará a la violencia que a todas y todos afecta.

Pertenece a la mujer, que debe tener la certeza de que construye un hogar y se desarrolla profesionalmente en igualdad de derechos que su pareja, y de que sus hijos sobrevivirán al nacer y a la miseria para no verse condicionados a optar por el delito para sobrevivir.

Pertenece al niño, que debe nacer con la certeza de que no será víctima de violencia, y que no será penalizado por el solo hecho de serlo; pertenece a la persona indígena y a la afrodescendiente, que requiere la certeza de un trato igualitario y en condiciones de dignidad como todo miembro de la familia humana.

Si la seguridad es un derecho humano, es exigible, y el obligado es el Estado, quien debe satisfacerlo por medio de la ley y el respeto a todos los derechos humanos de todos. ●

Fotografía (detalle): Joaquín J. Abdiel.



Ramón Muñoz Castro*

Las políticas públicas son lo que se hace, no lo que se dice

OPINIÓN Y DEBATE

Una buena mayoría de autores que se han ocupado del análisis de las políticas públicas y su implementación insisten en afirmar que es a partir del agotamiento del Estado moderno y de las narraciones políticas como el marxismo y el liberalismo clásicos que se ha despertado el interés en el tema de la elaboración, evaluación e implementación de las políticas públicas,¹ lo que sin duda es más dramático en el caso de las políticas en materia de derechos humanos. Ésta es una constatación que nos ha llevado poco a poco a dirigir nuestra mirada “al trabajo concreto de y en los entes gubernamentales y sobre las relaciones con su entorno”.² Las preguntas de quién gobierna y cómo son sustituidas por cómo y quién elabora e implementa una política pública.³

Hemos aprendido de la experiencia que la institucionalización del tema de los derechos humanos no garantiza su implementación como política de gobierno o de Estado. Sabemos que en muchos países, a pesar de haberse realizado un gran esfuerzo para incorporar las normas internacionales a la estructura legal y constitucional, las normas no se cumplen o no son aplicadas de la mejor manera posible, ya sea por problemas estructurales o por

* Director de la Red Internacional de Derechos Humanos en Ginebra, Suiza; anteriormente fue coordinador de Programas en América Latina de la Organización Ginebra para los Derechos Humanos, donde concibió y dirigió el Programa Mediación y Derechos Humanos para México. El presente texto es un resumen de la ponencia presentada por el autor durante el Encuentro Internacional sobre Políticas Públicas, Derechos Humanos y Género. Hacia una Política de Estado con Enfoque de Derechos Humanos y Género, llevado a cabo en la ciudad de México los días 14 y 15 de julio de 2009.

¹ André-Noël Roth Deubel, *Cómo elaborar políticas públicas, quién decide, cómo realizarlas, quién gana o pierde*, Colombia, Aurora, 2002, p. 9.

² *Ibidem*, p. 9.

³ *Ibid.*, p. 14.

falta de voluntad. El aparato estatal no ha sido capaz de penetrar todos los espacios sociales; tiene que enfrentar numerosas resistencias constituidas en otros centros de poder. Si nos referimos a los criterios weberianos de definición del Estado, parece que países como Perú, Colombia, México y Brasil no los cumplen;⁴ en efecto, tanto el monopolio de la violencia legítima como del control territorial no son realidad. Podríamos decir que vivimos en medio de un Estado peculiar en casi toda América Latina, lo que Kaplan llama el *Leviatán criollo*.

Una corriente de estudiosos de las ciencias políticas y del tema de los derechos humanos y las políticas públicas insiste en que en el centro del análisis y la discusión sobre la implementación de políticas en materia de derechos humanos debemos colocar a los paradigmas imperantes que son defendidos por los actores políticos o grupos de presión determinantes y que tienen la capacidad de influir en la adopción de nuevas políticas, pues los procesos de elaboración de planes de acción, vistos como medios para implementar políticas sobre derechos humanos, son y serán objeto de presiones por parte de grupos *–coaliciones–* que se oponen y tratan

de retardar su adopción para lograr la supremacía de su grupo de creencias, condicionándola a sus propios intereses; y otros grupos de presión, normalmente provenientes de la sociedad civil organizada, que desean el triunfo de un nuevo paradigma que busca colocar en el centro de las prioridades del Estado y del gobierno a los derechos humanos, su aplicación y goce efectivo. Alcanzar la meta de implementación y evaluación continua de un plan de acción en materia de derechos humanos, local o federal, sería de conformidad con estas teorías (*advocacy coalitions*), el triunfo del nuevo paradigma, el cual parte de la convicción de que los derechos humanos y su aplicación efectiva nos deben conducir, como personas y como grupo social, a alcanzar una mayor emancipación frente a los poderes tradicionales, que continuarán cumpliendo la función de mediación y regulación. El primer grupo defenderá el paradigma apoyado en la *razón de Estado* y el segundo el de la *razón humana*.⁵

El proceso de implementación, de acuerdo con este modelo de *advocacy coalitions*, es considerado un paso para el aprendizaje político entendido como los cam-

⁴ *Ibid.*, pp. 22 y 23.

⁵ *Ibid.*, p. 36.

Fotografía: Joaquín J. Abdiel.



bios relativamente estables en el pensar y en los comportamientos causados por la experiencia y el acierto que resultan de la actividad política.⁶

La evaluación y la implementación como actividades políticas democratizadoras

“A lo largo de la historia el ser humano no habría alcanzado lo posible si una y otra vez no hubiera buscado lo imposible” (Weber, 1959). Esta idea fue resumida por los socialistas utópicos con la reivindicación paradójica de “sean realistas exijan lo imposible”.⁷ Para abordar el tema de las experiencias sobre la evaluación de políticas públi-

⁶ *Idem.*

⁷ *Ibid.*, p. 148.

cas de derechos humanos, partiré de la siguiente premisa: evaluar es, ante todo para la o el gobernante, desarrollar la actividad de implementar la política enunciada y aceptar ser evaluado en razón de que, en la actualidad, la o el ciudadano reclama su derecho a ser informado de las acciones del Estado, pues las políticas adoptadas lo afectan de manera particular. Las políticas públicas son humanas; no se implementan para las y los expertos, por lo que deberían realizarse con la ciudadanía. La evaluación de la política es un acto de respeto hacia las y los ciudadanos.

Ésta ha de considerarse como una actividad política y generadora de democracia que debería ampliar la participación ciudadana, en la que se toman en cuenta los diferentes actores y beneficiarios. Se trata de la corriente llamada *de la evaluación emancipada*, que es cada vez más aceptada en las democracias occidentales.

En la actualidad la evaluación se considera indispensable para determinar el buen gobierno y la goberna-

Fotografía: Joaquín J. Abdiel.



bilidad. Es una actividad que se desarrolla en medio del diálogo político y la deliberación, por lo que ni los evaluados (el gobernante) ni los evaluadores (los actores involucrados en el proceso de evaluación) ni el público en general (los destinatarios de la política) actúan con neutralidad frente a la actividad de implementación y evaluación de políticas públicas de derechos humanos; no hay implementadores neutrales.⁸

Según Sabatier los actores u observadores realizan, formal o informalmente, operaciones de evaluación a todo lo largo de los procesos.⁹ No deberíamos olvidar que ésta se efectúa también por parte de la o el ciudadano de manera intuitiva y constante, y que de esta forma las y los empresarios políticos o mediadores de la política, habiéndola colocado en la agenda de un gobierno, se ven presionados por los cambios electorales y, en algunos casos, por la posibilidad de reelección, lo cual podría afectar el proceso de evaluación e implementación.

De acuerdo con lo anterior, las coaliciones involucradas en el proceso de elaboración de los planes acción, su implementación y evaluación, deben prepararse igualmente frente a estos cambios electorales para observar las ventanas de oportunidad que se abran, de manera que se elaboren estrategias para ejercer las presiones y acciones necesarias que garanticen la perennidad de la política; los cambios en ésta deberían entonces ser observados por ellos, como un tren a cuyos horarios hay que estar atentos para subir en el momento oportuno. Hay que saber utilizar y generar las oportunidades políticas en medio de las luchas que permitan la inscripción de los temas en las agendas políticas de los gobiernos de turno.

Por otra parte, en el proceso de implementación y evaluación de una política se da la competencia entre redes y coaliciones que desean imponer su paradigma, por lo que existirá el riesgo de que grupos distintos intenten capturar la política a su favor para controlarla y adaptarla a sus propios intereses. Asimismo, sabemos que las agendas nunca son fijas y que no siempre (¿nunca?) los problemas más importantes o prioritarios llegan a las agendas de las administraciones o gobiernos.

Las políticas públicas constituyen una dimensión de la actividad política en la sociedad. Hacer una política pública es también hacer política (en el sentido de *politics*), pero por otros medios.¹⁰ Las políticas públicas son un elemento de participación política que interactúa

con las formas tradicionales, como el voto o la militancia, y que además puede complementarlas.¹¹

Citando a Noël Roth, podemos decir que la implementación de los planes de acción —que corre paralelamente con la evaluación— es la etapa fundamental porque es ahí donde la política se transforma en hechos concretos, en realidad palpable; es un espacio lleno de dificultades y decisiones que afectan concretamente al ciudadano.¹² Parafraseando a Clausewitz, diríamos que es la continuación de la lucha pero por otros medios y en escenarios diferentes; consiste casi siempre en la reformulación parcial de los objetivos de la política o en una adaptación de tales objetivos a las posibilidades reales del terreno o del contexto.¹³

Por lo anterior sería reductor pensar que la actividad de evaluación e implementación de una política diseñada, decidida e implementada por hombres y mujeres que se ven afectados positiva o negativamente por ésta, son actividades simplemente técnicas o administrativas.¹⁴

Concluida la fase de elaboración del diagnóstico y programa, tenemos una política en estado embrionario: es el periodo de *la infancia* de la política, y es en el proceso de evaluación, concomitante con la implementación, que se inicia la fase de acompañamiento de ésta para pasar a la adolescencia y la madurez de la misma; es ahí cuando se le ponen nervios, sangre y músculos al esqueleto para darle vida. Algunos investigadores consideran a las políticas públicas como una serie de experimentaciones sociales cuyos efectos no son nunca completamente asegurados, garantizados, ordenados y previsibles. Son piezas del rompecabezas del paradigma que se intenta armar mediante experimentos.¹⁵

Aceptamos, casi de manera general, que las políticas de derechos humanos se deben realizar con procesos abiertos, participativos e incluyentes de la sociedad civil y, como lo dice Noël Roth, “aunque parezca excesivo hay que reconocer que fundamentalmente el Estado aunque no lo admita ya no sabe. Y nosotros sabemos que no sabe. Esto implica de nuestra parte una mayor responsabilidad y participación frente al devenir de nuestras sociedades: lo público ya no es el monopolio del Estado”.¹⁶

⁸ *Ibid.*, p. 53.

⁹ *Ibid.*, p. 52.

¹⁰ André-Noël Roth Deubel, *op. cit.*, p. 54.

¹¹ *Ibid.*, p. 55.

¹² *Ibid.*, p. 79.

¹³ *Idem.*

¹⁴ *Ibid.*, p. 80.

¹⁵ *Ibid.*, p. 71.

¹⁶ *Ibid.*, p. 72.

Las instancias de evaluación: continuas, pluralistas y endoformativas

En este tipo de evaluaciones se parte de que los evaluadores no pueden ser sólo un grupo de expertos –y además externos al programa– y de que los criterios para evaluar una política de derechos humanos se verán afectados desde un inicio en función de la posición que ocupan los evaluadores del programa específico. Los criterios de evaluación estarán también influenciados por el proceso mismo de construcción y formulación de la política, es decir, por sus antecedentes y el contexto en particular.

Como dice Noël Roth, “la evaluación pluralista es un verdadero proceso de aprendizaje político y deliberativo y se refiere a criterios más cualitativos y a la realización de un trabajo más participativo. Se pretende favorecer un aprendizaje colectivo de los problemas e introducir mayor flexibilidad en la frecuente rigidez normativa de los modelos de los expertos. Estas prácticas deberían facilitar el diálogo entre las partes involucradas con el fin de posibilitar consensos negociados más auténticos y legítimos. Se trata de una auténtica pedagogía de la actividad política, de la democracia, que apunta a la construcción de lenguajes comunes entre políticos, expertos y ciudadanos”.¹⁷

Los evaluadores trabajarán fundamentalmente para facilitar la negociación entre los distintos puntos de vista y facilitar la toma de decisiones para la solución de los problemas de la acción pública. Los evaluadores asumen la posición de verdaderos mediadores entre los administradores y los beneficiarios.

El trabajo del grupo de evaluación (comités) se referiría en general a:¹⁸

- Construir un sistema de recolección y tratamiento de datos e información (económico, social y operativo) para lo cual necesitarán la colaboración de los entes administrativos involucrados en el programa (secretarías y dependencias). Para esto se deberán definir previamente las fuentes de información y el manejo de las mismas. Sin información fiable y comprobable no tendremos evaluación creíble.
- Mostrar con claridad cuáles son las coacciones y las dificultades técnicas, económicas, culturales y po-

líticas que se encuentren o surjan en el contexto y entorno del programa.

- Diseñar y proponer nuevos instrumentos y mecanismos de ajuste, de manera que éstos sean reconocidos y aceptados por los actores y que den una solución al problema en cuestión.
- Clarificar la naturaleza de los problemas que den origen a las reacciones contrarias al programa.
- El aprendizaje de un lenguaje común y de conceptos compartidos por aculturación recíproca de los actores protagonistas, es decir, la construcción progresiva y continua de un *referente compartido*.
- El arbitraje entre concepciones diferentes.

Las instancias de evaluación tienen igualmente una función normativa y reguladora que se concreta recomendando a los implementadores las medidas requeridas para lograr el avance del programa y los ajustes necesarios al mismo.

La función de la instancia de evaluación debería, por lo tanto, ser entendida por los órganos implementadores no como un contrapoder sino como un instrumento que ayude en la toma de decisiones.

Los evaluadores deben estar dispuestos a dialogar de buena fe, reflexionar colectivamente y renunciar a la tentación de imponer criterios o ideas de manera dogmática e intransigente, sin renunciar a los principios que, estando definidos como rectores del programa, coincidirán con la doctrina de los derechos humanos. Asimismo, deberán ser personas que dispongan del tiempo necesario para cumplir con la pesada tarea de seguir y evaluar un plan de acción que involucra diferentes órganos de la administración pública.

En la evaluación paralela a la implementación, el elemento de la *legitimidad de los evaluadores* y de la evaluación misma cobra más importancia que la realización de objetivos concretos del programa; es un proceso de diálogo continuo y repetitivo. Por lo anterior, es condición indispensable de la evaluación que pueda hacerse pública y ser publicable. Sin este elemento de transparencia, la evaluación será interpretada como un acto de arbitrariedad que difícilmente será aceptado por los beneficiarios de la política y por los actores.

Podríamos, por lo tanto, citar la analogía que Charles Tilly utilizó en otro contexto y que es citada por Noël Roth en su obra *Discurso sin compromiso* para explicar qué es un programa de políticas públicas y la tarea a la que se enfrentan las instancias de evaluación: “un programa de políticas públicas es como un reper-

¹⁷ *Ibid.*, p. 161.

¹⁸ Adaptación libre de Ramón Muñoz sobre el texto de André-Noël Roth Deubel, *Políticas públicas, formulación, implementación y evaluación*, Colombia, Aurora, 2002, pp. 166 y 167.

torio compuesto por diferentes medios de acción posibles, de modo que se parece más a un concierto de un conjunto de jazz que al de una orquesta sinfónica”. En una versión más criolla, dice el autor, “se puede considerar que un programa de políticas públicas es análogo a un ritmo musical, por ejemplo la salsa o el vallenato, a partir del cual cada artista (o político) le puede poner su propia versión o interpretación con sus canciones (o políticas públicas específicas)”.

Tanto quien solicita la evaluación (el Estado) como la instancia de evaluación (el comité), deben estar sometidos desde el principio, de manera voluntaria, a unas reglas deontológicas para su realización, para lo cual se podría acudir a los diferentes textos definidos por asociaciones o sociedades de evaluación de políticas públicas mencionadas en libros sobre el tema, como las de la Sociedad Francesa de Políticas Públicas adoptadas por su asamblea general el 28 de octubre de 2003, las cuales enumero a continuación: pluralidad, distanciamiento, respeto de las personas, competencia, transparencia, oportunidad y responsabilidad. Se podría acudir también a diferentes fuentes como la Guía de buenas prácticas para la gestión de la función de evaluación de la Comunidad Europea, la lista de estándares para la OCDE, el programa de gestión pública PUMA, la lista de estándares de la Sociedad Suiza de Evaluación (Seval) o la Sociedad Canadiense de Evaluación.

Concluiré insistiendo en que no basta con proclamar los derechos, necesitamos políticas públicas, planes de acción y verdaderos programas que cuenten con los recursos económicos, administrativos y humanos suficientes para concretarlos; además de funcionarios que crean en las políticas y se adhieran al conjunto de creencias más allá del espectáculo público y de las declaraciones, de las cuales todos reconocemos su valor simbólico, pero sabemos que no son suficientes; los actos no realizados o los olvidos u omisiones por parte de los gobiernos en ocasiones tienen más fuerza simbólica que los anteriores. Queremos poder contradecir a San-Just (1767-1794) cuando afirmó que “todas las artes han producido sus maravillas; el arte de gobernar sólo ha producido monstruos”.¹⁹

¹⁹ Adaptación libre de Ramón Muñoz sobre el texto de André-Noël Roth Deubel, *Discurso sin compromiso. La política pública de derechos humanos en Colombia*, Colombia, Aurora, 2006, p. 49.



Fotografía: Joaquín J. Abolín

Marta Lamas*

El enfoque de género en las políticas públicas

OPINIÓN Y DEBATE

Hoy se denomina género al conjunto de ideas, representaciones, prácticas y prescripciones sociales que se elaboran a partir de la diferencia anatómica entre los sexos. O sea, el género es lo que la sociedad considera lo “propio” de los hombres y lo “propio” de las mujeres. Se reproduce mediante costumbres y valores profundamente tácitos que han sido inculcados desde el nacimiento con la crianza, el lenguaje y la cultura. Cambia históricamente, de época en época, mientras que la diferencia biológica se sostiene a lo largo de los siglos. Es también una lógica cultural omnipresente en todas las situaciones sociales. El ser humano introyecta esquemas mentales de género con los cuales clasifica lo que lo rodea: es un filtro a través del cual percibimos la vida. También los mandatos de género se encarnan en el cuerpo, por lo que es como una armadura que constriñe las actitudes y acciones corporales.¹

Pero el género es más que un poderoso principio de diferenciación social: es un brutal productor de discriminaciones y desigualdades. Las ideas y las prácticas de género jerarquizan social, económica y jurídicamente a los seres humanos. La diferencia anatómica entre mujeres y hombres no provoca por sí sola actitudes y conductas distintas, sino que las valoraciones de género introducen asimetrías en los derechos y las obligaciones, y esto produce capacidades y conductas económicas distintas en cada sexo. O sea, el géne-

* Doctora en Antropología y fundadora de Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE); actualmente es presidenta de su Consejo de Administración.

¹ Marta Lamas, *Cuerpo: diferencia sexual y género*, México, Taurus, 2002.

ro “traduce” la diferencia sexual en desigualdad social, económica y política; por eso las fuerzas del mercado reproducen las relaciones de género mientras que el sistema jurídico las legitima.

En la actualidad, poderosas instancias internacionales –como la ONU o el Banco Mundial– promueven el enfoque de género como una herramienta para enfrentar esa injusta situación. Es evidente que los objetivos de estas dos instituciones son muy diferentes: para el Banco Mundial, la urgente necesidad de impulsar un modelo de desarrollo que supere al actual, que no ha logrado abatir pobreza, exclusión y desempleo, lo ha llevado a identificar mejor las circunstancias existenciales de los agentes económicos. Así, ha encontrado que los comportamientos diferenciados de mujeres y hombres, derivados del esquema cultural del género, reproducen la insostenibilidad económica con consecuencias en la estructuración desigual de las oportunidades, especialmente del empleo y los ingresos. De ahí que el Banco Mundial trabaje para incorporar un enfoque de género en la política macroeconómica que descarte la *neutralidad* de los planteamientos macroeconómicos que reafirman la desigualdad.

La preocupación de la ONU ha sido mucho más amplia y abarcadora que la del Banco Mundial, pues analiza el impacto de las relaciones de género en el orden social. Con el enfoque de género la ONU pretende institucionalizar una política antidiscriminatoria que parte de reconocer que las mujeres tienen derechos, que muchas están en situaciones de marginación y que hay que “empoderarlas”. Su interés por un tratamiento igualitario (igualdad de oportunidades y de trato) que elimine las jerarquías entre hombres y mujeres, ha llevado a la ONU a comprometer a los gobiernos a que trabajen para garantizar una situación más equitativa. En 1995, la ONU logró que 189 Estados firmaran una definición vinculante que quedó plasmada en la plataforma de acción de la IV Conferencia de la Mujer en Beijing. Ésta dice: “los gobiernos y otros actores tienen que apoyar una política activa y visible que integre de manera coherente una perspectiva de género en todos los programas y en todas las políticas. De esta manera, se podrán analizar las posibles repercusiones de las decisiones sobre mujeres y hombres antes de la toma de éstas”.

¿Cómo pretende la ONU que se logre este objetivo? Su propuesta es el *gender mainstreaming*, que significa instalar ese enfoque en la corriente principal. Traducido como transversalización de la perspectiva de género, consiste en una estrategia doble: por un lado, reconocer

la diferenciación social, económica y política entre los sexos tomando en consideración las desigualdades de mujeres y hombres en todos los ámbitos de la sociedad, y por el otro lado, impulsar medidas específicas en los ámbitos en que, según los resultados de un diagnóstico de género, las mujeres no tienen acceso equitativo a recursos materiales y simbólicos. La ONU desea que los gobiernos desarrollen políticas más equitativas en todos los niveles, lo que implica que pongan a disposición los recursos institucionales y financieros necesarios para implementar el enfoque de género. Claro que, por los contextos locales y las tradiciones culturales sumamente divergentes entre los países, los objetivos a lograr en cada lugar son muy diferentes desde el punto de vista político, económico, social y cultural. Lo unitario es que el enfoque de género cambia radicalmente el carácter de la política pública, independientemente de que los objetivos en cada región sean distintos.

Dos herramientas principales del enfoque de género son la auditoría de género y los presupuestos con perspectiva de género. La auditoría consiste en un análisis de la legislación y el presupuesto (incluyendo los subsidios, los impuestos y los proyectos sociales) para determinar los efectos que éstos provocan en la situación de ambos sexos. No se miden sólo los recursos destinados a las mujeres, ya que éstos constituyen una parte mínima del presupuesto total del Estado, sino también aquellos rubros que a primera vista no parecen relevantes para las mujeres. Como el presupuesto nacional es neutral, o sea, no distingue qué va para los hombres y qué para las mujeres, se suele suponer que el dinero los beneficia a ambos por igual. Sin embargo no es así; todo lo que se hace, cada peso que se gasta, tiene un impacto diferente en cada sexo y esa variación se refiere al número y a la calidad de los servicios disponibles. Uno de los objetivos de la auditoría de género es fomentar una mayor intervención de las mujeres en los asuntos económicos y fiscales, y hacerlas formar parte del proceso de creación del presupuesto. Elaborar el presupuesto con ese enfoque significa valorar precisamente las repercusiones que tendrá en hombres y mujeres.

Si bien ambos instrumentos son muy útiles, hay que insistir que hasta la fecha en pocos casos existen mecanismos de rendición de cuentas. Además, el enfoque de género no promueve dentro de las instancias gubernamentales acuerdos vinculantes y sanciones claras ni instala un programa sólido de desarrollo de recursos humanos con enfoque de género. También hace falta un sistema de informes y de monitoreo que permita



Fotografía: Joaquín J. Abdiel

realizar una evaluación por fuera del aparato gubernamental.

Algo que hay que tener claro es que la perspectiva de género, por sí misma, no abre alternativas políticas, ni sirve para superar la política neoliberal, dismantelar las instituciones patriarcales ni para enfrentar la masculinidad hegemónica. Este enfoque sólo es capaz de incidir analítica y estratégicamente en la dirección de ciertas políticas públicas y acciones gubernamentales. Al reflexionar sobre qué se puede lograr con la transversalización de la perspectiva de género, se ve que urgen estrategias complementarias. Esto no desacredita la perspectiva de género como tal, sino sólo reconoce que hasta ahora su papel ha sido limitado. Es posible luchar contra la desigualdad entre mujeres y hombres desde una variedad de lugares y niveles, y el proceso laborioso de transversalizar el enfoque de género en la administración pública es sólo uno más de ellos.

Es obvio que la aplicación transversal de la perspectiva de género es una estrategia de incidencia política radicalmente diferente del activismo feminista. Se trata de un enfoque *top-down* (de arriba hacia abajo) que compromete a la dirección de los gobiernos. La experiencia muestra que, a pesar de que el enfoque de género se dirige a todos los seres humanos, son básicamente las mujeres las interesadas en que se modifiquen las jerarquías entre hombres y mujeres. Y como las burocracias gubernamentales no cuentan con un dinamismo político propio de sus integrantes, es indispensable la alianza con los actores políticos interesados en la equidad de género, como son las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en pro de los derechos humanos y las feministas, cuyas estrategias políticas son la movilización de sus bases y la crítica. La presión proveniente *de la calle* es muy útil, siempre que no deteriore los procesos de vinculación y retroalimentación entre ambas dinámicas políticas. Hay que encontrar formas de establecer puentes entre las instituciones gubernamentales y las organizaciones de la sociedad que permitan avanzar hacia el objetivo común. Para ello es esencial la disposición a emprender un diálogo que respete las respectivas lógicas de actuación de cada instancia, la activista y la institucional. Desde esta comprensión, el modelo *top-down* del enfoque de género se complementa con la movilización de las organizaciones civiles.

No obstante la brecha que existe entre el alcance del enfoque de género y los objetivos políticos dirigidos a lograr equidad, no hay que desechar el instrumento; únicamente hay que tener claras sus limitaciones. La

desigualdad social no se entiende, y mucho menos se elimina, sólo con perspectiva de género. En nuestro país, la desigualdad de clase o el racismo suelen ser tan brutales como el sexismo. La brecha entre el enfoque de género y la exigencia de transformación social ha conducido a un sector del feminismo a desarrollar una mirada mucho más compleja para tratar de cerrarla. Las experiencias de la vida personal se corresponden con dimensiones múltiples de la vida social: no somos sólo mujeres u hombres; también pertenecemos a una clase social, tenemos cierto color de piel y compartimos una cultura determinada. Enfocarse sólo en una dimensión, como sería el género, no da cuenta de la complejidad del problema de la desigualdad. Por eso ahora, teniendo en la mira el objetivo de la justicia social, se plantea la *intersectorialidad*, que califica una perspectiva que interrelaciona distintos elementos, como clase social, raza y pertenencia étnica, con el género.² Usar la intersectorialidad requiere un trabajo estratégico al interior de las instancias de la ONU, por ejemplo en las metas de los Objetivos del Milenio.

Pese a sus enormes dificultades y limitaciones, transversalizar el enfoque de género en la actuación gubernamental cambia no sólo la situación del sector público, sino que influye en las disposiciones y prácticas de la vida privada. De igual manera, las transformaciones personales de mujeres y hombres también generan efectos dinámicos en el mundo laboral y en la vida pública. Hablar de vida privada y vida pública me lleva a un asunto relevante. La lucha de las mujeres por adquirir las mismas libertades de los hombres —para estudiar, para trabajar, para votar, para gobernar, para dirigir ejércitos, para officiar misas— ha concentrado durante largo tiempo los reclamos de igualdad en la esfera pública. Ahora, el análisis de lo que ocurre en la esfera privada ha llevado a plantear que son los hombres los que se tienen que igualar a las mujeres respecto a una obligación humana esencial: el trabajo de cuidado de los seres vulnerables (niños, niñas, personas jóvenes, ancianas, enfermas y discapacitadas). La división sexual del trabajo de cuidado es una de las características del sistema de género y produce consecuencias en el orden social y en la subjetividad de los seres humanos.³ Quienes cuidan a las personas

² Leslie McCall, "The complexity of intersectionality" en Emily Grabham et al. (eds.), *Intersectionality and Beyond. Law, power and the politics of location*, Canadá, Routledge, 2008.

³ María Jesús Izquierdo, "El cuidado de los individuos y de los grupos: ¿quién cuida a quién?" en *Debate Feminista*, núm. 30, México, octubre de 2004.

que no se pueden cuidar por sí mismas son, casi en su totalidad, mujeres. Las creencias y mandatos culturales de género han hecho que el trabajo de cuidado se vea como una labor consustancial a la feminidad. La identidad de las mujeres se construye psíquicamente como cuidadoras, por lo que se asume que el cuidado humano es responsabilidad de ellas. Los Estados modernos han dado forma a las necesidades y los derechos de las personas que cuidan y de quienes requieren ser cuidadas de manera funcional a la lógica de género, que reproduce la desigualdad.⁴ La ausencia de esquemas más compartidos para el cuidado no sólo es un obstáculo para la inclusión en el mercado de trabajo, sino también es un impedimento para la práctica de una ciudadanía social plena.⁵ Por ello es crucial que las labores “femeninas” de cuidado se vuelvan “neutrales”, como ya ha ocurrido con las labores que antes se consideraban “masculinas” (las públicas). Esto significa “igualar” a los hombres de tal forma que tengan las mismas obligaciones de cuidado que ya tienen las mujeres.

Hoy se concibe a la ciudadanía moderna no sólo como el estatuto jurídico que confiere derechos y obligaciones, como pagar impuestos o votar, sino como un repertorio de cualidades indispensables para el desempeño cívico; aquí aparece el cuidado como tarea prioritaria.⁶ Ha surgido la propuesta de que el ejercicio de la ciudadanía implique el cuidado de las personas dependientes.⁷ Este planteamiento minimizaría de forma dramática las desigualdades entre mujeres y hombres. La exigencia del cuidado —tiempo para cuidar y condiciones para ser cuidado— supone un gran desafío para las tendencias socioeconómicas postindustriales, con serias consecuencias fiscales y fuertes transformaciones

de los sistemas modernos de seguridad social. Una reestructuración de este calibre requiere la creación de un nuevo sistema de seguridad social y el establecimiento de nuevas obligaciones, con mecanismos claros que garanticen el bienestar colectivo y el respeto a la autonomía personal.

Por último, la realidad social no es sólo un conjunto de relaciones de fuerza entre agentes sociales, sino también un conjunto de relaciones de sentido, un orden simbólico. Como los seres humanos somos seres biopsicosociales, el género está en el cuerpo, en la psique y en la conducta social. Este orden simbólico del género, vinculado a condiciones materiales y a prácticas sociales, es un sistema de poder y por ello constituye un campo de lucha política. El poder está incrustado en una pluralidad de situaciones cotidianas, especialmente en las relaciones más íntimas en que estamos entrelazados. Es difícil cuestionar y modificar los códigos culturales de género que hemos heredado y que encubren formas de explotación e injusticia, porque son parte de nuestra identidad. El género es subjetividad socializada y vaya que es complejo modificar la subjetividad de las personas. El principal mecanismo de reproducción social y el medio más potente de mantenimiento de la sujeción personal a la desigualdad social es justamente la violencia simbólica que cada quien se aplica a sí mismo por los mandatos de género.⁸

No va a ser fácil transformar las prescripciones culturales de género que traemos introyectadas, pues están arraigadas profundamente en el psiquismo humano, en el inconsciente, y no se cambian a puro voluntarismo. Enfrentar los arcaicos y discriminatorios esquemas de género que producen sexismo y homofobia requiere una intervención de política cultural que muy pocos gobiernos están dispuestos a hacer y que escasas agencias y fundaciones internacionales están dispuestas a financiar. Tal vez una razón clave de la lentitud del cambio de los esquemas de género es justamente la ausencia de una política cultural dirigida a impactar el orden simbólico.

Por lo pronto un asunto prioritario es transmitir que los asuntos de género no son asuntos de mujeres. También las prescripciones de género de la masculinidad resultan una carga opresiva y los hombres padecen las exigencias y obligaciones absurdas del mandato cultural de la virilidad. Cada vez más los hombres viven si-

⁴ Trudie Knijn y Monique Kremer, “Gender and the Caring Dimension of Welfare States: Towards Inclusive Citizenship” en *Social Politics*, Otoño, 1997.

⁵ Paul Kershaw, *Carefair: Rethinking the Responsibilities and Rights of Citizenship*, Vancouver, UBC, 2006.

⁶ Knijn y Kremer, *op. cit.*; Ruth Lister, “Dilemas in Engendering Citizenship” en Barbara Hobson (ed.), *Gender and Citizenship in Transition*, New York, Routledge, 2000; Paul Kershaw, “Carefair: Choice, Duty and the Distribution of Care” en *Social Politics: International Studies in Gender, State and Society*, 2005; Naila Kaaber, *Ciudadanía incluyente*, México, Programa Universitario de Estudios de Género/UNAM, 2007.

⁷ J. B. Elshtain, *Public Man, Private Woman*, Oxford, Martin Robertson, 1981; Mary G. Dietz, “El contexto es lo que cuenta: feminismo y teorías de la ciudadanía” en *Debate Feminista*, núm. 1, México, marzo de 1990; K. B. Jones, “Citizenship in a woman-friendly polity” en *Signs*, vol. 15, núm. 4, University of Chicago, 1990, pp. 781-812; Joan W. Scott, “Igualdad versus diferencia: los usos de la teoría postestructuralista” en *Debate Feminista*, núm. 5, México, marzo de 1992; Chantal Mouffe, “Democratic Politics Today” en Chantal Mouffe (ed.), *Dimensions of Radical Democracy*, Londres, Verso, 1992; Nancy Fraser, “After the Family Wage: a Postindustrial Thought Experiment” en Barbara Hobson (ed.), *op. cit.*

⁸ Pierre Bourdieu, *La dominación masculina*, Barcelona, Anagrama, 2000.

tuaciones de opresión y discriminación y, no obstante, las mujeres son en gran medida quienes impulsan los cambios en las relaciones de género; este enfoque les da a los hombres una plataforma para que actúen en su propio interés.

Pero lo más importante a comprender, y que está en el fondo del asunto, es que la equidad beneficia a todos, mujeres y hombres. Equidad es una palabra que ingresó hace poco al vocabulario democrático, pero que tiene orígenes muy antiguos; proviene del latín *aequus*, que quiere decir igual, y su acepción está vinculada al ámbito de la justicia: equidad es la cualidad de los fallos, juicios o repartos en que a cada persona se le da según corresponda a sus méritos o deméritos. O sea, es la cualidad por la que ninguna de las partes es favorecida de manera injusta en perjuicio de otra. Lograr equidad es lograr igualdad con reconocimiento de las diferencias; por eso la introducción de nuevas prácticas y nuevas normas con que las personas puedan ser medidas y evaluadas, junto con una redistribución de recursos que verdaderamente refleje un nuevo arreglo equitativo, hará posible enfrentar con eficacia las prácticas de género que producen desigualdad, tanto material (pobreza) como simbólica (discriminación).

Ya no es posible seguir con un discurso que hable del enfoque de género desvinculado de la materialidad de los procesos de reproducción cotidiana de los cuerpos sexuados. Y por reproducción me refiero no sólo a tener hijos o negarse a tenerlos, sino también al conjunto de actividades que hacen posible que los seres humanos reproduzcan su fuerza de trabajo cotidianamente. Esto requiere alimentación, ropa limpia y otros cuidados, o sea, las labores llamadas domésticas que como “trabajo de amor” realizan gratuitamente las amas de casa o que se paga a otras mujeres para que las hagan. Un verdadero enfoque de género ubica, primero que nada, la importancia del cuidado humano, y reconoce lo imprescindible que es económica y existencialmente. No valorar el trabajo invisible conduce a las prácticas sexistas de distintos espacios laborales, falta de igualdad de oportunidades, al descuido en el cuidado infantil (como el caso de las guarderías subrogadas del IMSS), etc. La conciliación trabajo-familia es la gran tarea que se olvida en los discursos sobre el enfoque de género; justamente esta perspectiva debería servir para ubicar la centralidad del impacto económico, político y social que tiene que hacerse cargo de cuidado humano bajo la actual distribución del poder. Hay que dejar de concebir

como femenino el trabajo de cuidado humano, o sea, dejar de verlo como el trabajo “natural” de las mujeres y pensarlo como un trabajo humano esencial. Sólo así se podrán plantear nuevas coordenadas que, al establecer un verdadero equilibrio de las responsabilidades familiares y laborales desde una visión de género diferente, permitan construir alternativas que liberen simbólica y materialmente a las mujeres y a los hombres.

Finalmente, lo que vemos hoy día es que la desigualdad provoca conflictos y resentimientos. La *guerra de los sexos* persiste, con la variación moderna de que hoy también los varones se creen víctimas de las mujeres. Sobre este fenómeno que va en auge, Elisabeth Badinter señala que “es inútil cerrar los ojos: las relaciones entre hombres y mujeres no han progresado en absoluto en estos últimos años. Incluso es posible que, con ayuda del individualismo, se hayan deteriorado. No sólo no se resolvió la disputa, sino que se complicó. Los dos sexos se colocan en víctimas el uno del otro”.⁹ El tema de la conciliación trabajo-familia es el de la conciliación de las mujeres y los hombres. Si no se concilia vida familiar y vida laboral pública, no se van a conciliar los hombres y las mujeres.¹⁰ Y si mujeres y hombres no se concilian, toda la vida se revuelve, se complica y se vuelve un campo de batalla.

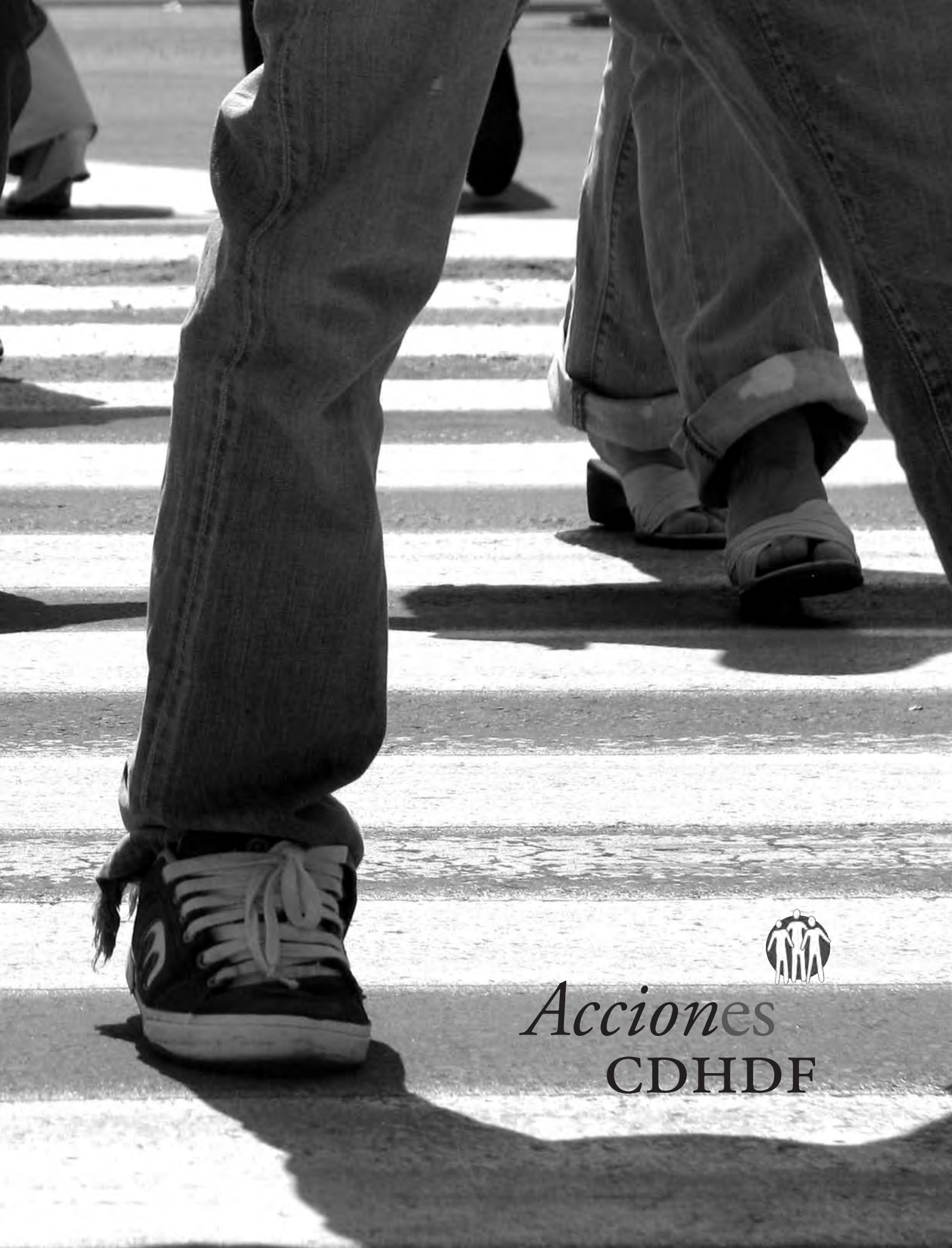
Hoy hablar de perspectiva de género es una práctica discursiva, social y política que define un cambio civilizatorio al convertir las labores de amor de las mujeres en responsabilidades de toda la sociedad. Al trazar el horizonte de la equidad de género se dibuja una sociedad donde mujeres y hombres comparten el trabajo remunerado, la toma de decisiones, el tiempo de ocio y el cuidado de los seres vulnerables. La sociedad es mixta, somos 50%-50%; por eso las labores de gobierno y las de cuidado, las tareas agradables y las pesadas, deberían estar repartidas en la misma proporción. Ése es justamente el sentido del reclamo de paridad: ir a mitades no sólo en la toma de decisiones de los asuntos públicos, sino también en el desempeño de las tareas humildes e imprescindibles de la vida privada. Sí, la equidad entre mujeres y hombres es el objetivo principal a alcanzar y el enfoque de género es uno de los tantos caminos por los cuales transitar en esa dirección para acabar con la desigualdad existente en todos los terrenos. 🌱

⁹ Elisabeth Badinter, *Fausse route*, París, Odile Jacob, 2003.

¹⁰ María Jesús Izquierdo, *op. cit.*

Fotografía: Joaquín J. Abcilel.





Acciones
CDHDF

Por una transición de la CDHDF a favor de la ciudadanía



A la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF)

A la IV Legislatura

A la V Legislatura

A la opinión pública

En septiembre próximo la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) deberá designar a quien sustituya a Emilio Álvarez Icaza Longoria como presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), para el periodo 2009-2013.

En ese contexto, quienes integramos el Consejo de la CDHDF, una institución pública autónoma, y como responsables de su conducción, expresamos a ustedes lo siguiente:

1. Como integrantes del Consejo de la CDHDF es una extraordinaria oportunidad formar parte de una institución de Estado obligada por mandato de ley y comprometida por vocación a servir en el ámbito de los derechos humanos a quienes habitan y transitan por la ciudad de México. Es conveniente señalar que este Consejo acompañará en la conducción de la institución a quien la ALDF designe como titular de la CDHDF a partir del 1 de octubre próximo.
2. Los resultados de la actual gestión de la CDHDF, bajo la titularidad de Emilio Álvarez Icaza Longoria, son públicamente conocidos y pueden ser consultados a través de los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. Son de resaltar el modelo de esta defensoría —centrado en la atención a las víctimas—, su alto nivel profesional y de desempeño institucional, los espacios construidos para la coordinación y colaboración con instituciones y organismos públicos, civiles, y académicos nacionales e internacionales, así como la ética pública que la distingue. La CDHDF ha ido consolidándose y hoy goza de un amplio reconocimiento local, nacional e internacional.
3. Es indispensable que durante este proceso de transición no se antepongan intereses políticos personales o de grupo, y se privilegie la protección de los derechos humanos en la ciudad de México. Quienes residen y quienes transitan

en el Distrito Federal tienen derecho a que la CDHDF mantenga su autonomía, pilar fundamental de interlocución interinstitucional y con los distintos actores sociales. Sólo una CDHDF fuerte, autónoma y con autoridad moral puede impedir errores o abusos del Estado hacia la ciudadanía.

4. El proceso de selección de quien encabece la CDHDF inicia el 2 de agosto próximo. Debe ser una consulta amplia y clara, abierta, transparente, eficiente y apegada a la ley. Ello permitirá asegurar que se tenga como resultado la designación de una persona de reconocida probidad, buena reputación, imparcialidad ante los partidos políticos, compromiso con la defensa, protección y promoción de los derechos humanos, conocimiento profundo de la situación de los derechos humanos en el Distrito Federal, así como con capacidad para dirigir este organismo público, conservando su autonomía y su legitimidad moral.
5. Como integrantes del Consejo de la CDHDF, les exhortamos a fortalecer la legislación en favor de los derechos de la ciudadanía, impulsando todos los temas de la agenda legislativa que contendrá el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, fruto de un esfuerzo interinstitucional de instituciones civiles y públicas –entre las que se cuenta la propia ALDF–, y que tiene como finalidad eliminar los obstáculos que impiden el cumplimiento de las obligaciones que tienen las instituciones del Estado para garantizar, promover, respetar y proteger los derechos humanos, así como reparar los daños que se causan por el incumplimiento.
6. Finalmente, solicitamos a la ALDF, a los actores políticos y sociales, a los medios de comunicación y a las organizaciones civiles, conducirse con responsabilidad para fortalecer y no vulnerar a la CDHDF, institución comprometida con los principios y los valores que sustentan el Estado de derecho en una sociedad democrática. Todas y todos estamos obligados a cumplir con solvencia y responsabilidad nuestro papel ante los retos presentes y futuros.🌐

En la ciudad de México, D. F., a 27 de julio de 2009

El Consejo de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

C. Elena Azaola Garrido
C. Daniel Cazés Menache
C. Santiago Corcuera Cabezut
C. Denise Dresser Guerra
C. Patricia Galeana Herrera
C. María de los Ángeles González Gamio
C. Clara Jusidman Rapoport
C. Ernesto López Portillo Vargas
C. Carlos Ríos Espinosa
C. José Woldenberg Karakowsky

Emisión y aceptación de recomendaciones

Recomendación 7/2009

Caso de obstaculización u omisión de observar la ley o normatividad aplicable, y obstaculización, negativa o restricción de la protección, preservación y mejoramiento del ambiente

Peticionarios: Raquel Mosqueda Vidal y otros.

Agraviados: Vecinos de la colonia Pedregal de Coyoacán.

Autoridad responsable: Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal.

Derechos vulnerados: Derecho a la seguridad jurídica y derecho a un medio ambiente sano.

Estado de aceptación

El 12 de junio de 2009 la CDHDF notificó la presente Recomendación a la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal (SMADF); el 3 de julio del año en curso el director general de Regulación Ambiental de dicha Secretaría solicitó a este organismo una prórroga de cinco días hábiles para presentar la respuesta al instrumento recomendatorio. Finalmente, el 8 de julio de 2009 la titular de la SMADF informó de la aceptación en todos sus términos.

Resumen ejecutivo

El 23 de octubre de 2003 la señora Raquel Mosqueda Vidal presentó una queja ante este organismo, en la que manifestó que los habitantes del Conjunto Habitacional Pedregal de Coyoacán Privanza, ubicado en Pedro Henríquez Ureña 444, colonia Los Reyes, delegación Coyoacán, presentaron una queja ciudadana ante esta demarcación, en la que manifestaron que la constructora *FISARE y/o SARE y/o Inmobiliaria Pedregal de San Francisco S. A. de C. V.*, al construir el referido conjunto, incumplió con diversas disposiciones del Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal. Por esta razón, solicitaron a la delegación Coyoacán que llevara a cabo la verificación administrativa del proceso de construcción y se pronunciara al respecto.

La peticionaria manifestó su inconformidad, ya que aun cuando esta delegación realizó los procedimientos de verificación administrativa y determinó el estado de clausura en uno de los edificios que se encontraban en construcción, no realizó acciones suficientes para mantener dicho estado a pesar de la existencia de irregularidades.

Asimismo, la peticionaria informó que hizo del conocimiento de la entonces Dirección General de Regulación y Gestión Ambiental de Agua, Suelo y Residuos (DGRGAASR) de la SMADF –actualmente Dirección General de Regulación Ambiental– que en el Conjunto Habitacional Pedregal de Coyoacán Privanza se estaban llevando a cabo actividades de construcción sin observar el Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal y la normatividad ambiental. Agregó que esas omisiones estaban causando la contaminación del manto acuífero, pues en un pozo de absorción se mezclaban las aguas pluviales con aguas negras.

En atención a dicha queja, la DGRGAASR emitió la resolución administrativa SMA/DGRAASR/3050/2003, en la que se determinó que la empresa FISARE, S. A. de C. V. es responsable de los impactos ambientales negativos causados durante la operación del inmueble, y le impuso como medidas de prevención, minimización y control de los impactos ambientales negativos las siguientes: 1) la construcción de por lo menos dos pozos de absorción para infiltrar las aguas pluviales; 2) la construcción de un sistema de captación de agua pluvial; 3) el mantenimiento del pozo existente; 4) la separación del sistema de riego de áreas verdes de la red de suministro del agua potable; 5) la colocación a la salida de sus drenajes de un sistema de retención de sólidos, y 6) el deber de presentar ante esta dirección general un programa de manejo de residuos sólidos no peligrosos.

No obstante, a la fecha de emisión de esta Recomendación la resolución no ha sido cumplida.

Consideraciones de la CDHDF

El derecho a un medio ambiente sano es un asunto de carácter universal. Actualmente a nivel internacional existe un gran debate respecto de las acciones que los seres humanos debemos realizar para disfrutar de condiciones de vida adecuadas en un medio ambiente de calidad.

Es necesario realizar acciones tendientes a garantizar la protección y el mejoramiento del medio ambiente para las generaciones presentes y futuras. La responsabilidad de crear, acompañar y garantizar esas acciones recae en el Estado a través de sus instituciones. Por este motivo, la CDHDF expresa su más profunda preocupación por los hechos que dieron lugar a la presente Recomendación.

El deber jurídico del Estado no sólo comprende la obligación de “no dañar”, sino también de ejercicios positivos de preservación, de evitar que otros destruyan el medio ambiente, y de exigir a los particulares cada deber concreto en cada circunstancia que afecte el tema ambiental.

La SMADF realizó gestiones encaminadas a evidenciar la violación a la normatividad ambiental por parte de la empresa constructora FISARE y/o SARE y/o Inmobiliaria Pedregal de San Francisco, S. A. de C. V., sin embargo esto no fue suficiente ya que, al acreditar dicha violación, no han llevado a cabo acciones pertinentes para obligar al cumplimiento de la resolución SMA/DGRVA/DIR/011234/2006.

La autoridad ambiental tampoco ha cumplido en proporcionar los elementos necesarios a las dependen-

cias con las que se ha coordinado –Sistema de Aguas de la Ciudad de México– para evaluar la viabilidad de las condicionantes impuestas o para buscar alguna alternativa que mitigue los impactos ambientales ocasionados por el incumplimiento de las normas ambientales vigentes, generando con ello que la violación a la norma ambiental persista y, peor aún, que se continúe deteriorando el medio ambiente y desperdiciando agua potable.

Los hechos denunciados en este instrumento recomendatorio manifiestan que es necesario que la SMADF promueva acciones tendientes a garantizar la reparación del daño ambiental ocasionado con motivo de la construcción del Conjunto Habitacional Pedregal de Coyoacán Privanza.

Es importante señalar que esta Comisión no acreditó que la delegación Coyoacán haya omitido realizar acciones tendientes a garantizar que la constructora FISARE y/o SARE y/o Inmobiliaria Pedregal de San Francisco, S. A. de C. V. corrigiera en su totalidad las irregularidades observadas en las visitas de verificación respecto al proceso constructivo del Conjunto Habitacional Pedregal de Coyoacán Privanza, ya que se inició el procedimiento administrativo respectivo y se solicitaron las opiniones que se consideraron necesarias. Por ello se considera que dicha delegación no violentó el derecho a la seguridad jurídica de la peticionaria.

La Recomendación 7/2009 consta de los siguientes puntos recomendatorios:

Primer punto recomendatorio	Se realicen las acciones necesarias para que la constructora cumpla la resolución administrativa correspondiente Se realicen las acciones jurídicas, materiales o administrativas necesarias para que la constructora FISARE, S. A. de C. V., SARE, S. A. de C. V. o Inmobiliaria Pedregal de San Francisco, S. A. de C. V. dé cumplimiento total a la resolución administrativa SMA/DGRVA/DIR/011234/2006 y, en su caso, imponga las sanciones administrativas que correspondan.
Segundo punto recomendatorio	Promueva la evaluación de los daños causados y emita un pronunciamiento sobre las acciones realizadas para repararlos Promueva la evaluación de los daños causados y emita un pronunciamiento respecto de las acciones que ha realizado en coordinación con la constructora FISARE, S. A. de C. V., SARE, S. A. de C. V. o Inmobiliaria Pedregal de San Francisco S. A. de C. V. para reparar el daño ambiental ocasionado, con independencia de la responsabilidad que la autoridad competente haya impuesto a dicha constructora. ☺

Recomendación 8/2009

Caso de colocación de diversas ferias que obstruyen los accesos de la escuela primaria Narciso Ramos Galicia y del jardín de niños Tláhuac

Peticionarios: Emilio Zamorano Romero y Paulino Vicente Rodríguez Romero.

Agraviados: Alumnos de la escuela primaria Narciso Ramos Galicia y del jardín de niños Tláhuac.

Autoridad responsable: Delegación Tláhuac.

Derechos vulnerados: Derechos de la niñez, por la obstaculización, restricción, desconocimiento o injerencias arbitrarias en el interés superior del niño y de la niña; y obstaculización o negativa para la protección de la integridad física o psicológica del niño y de la niña.

Estado de aceptación

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) notificó el 8 de julio del presente año la Recomendación 8/2009 al jefe delegacional en Tláhuac, quien el 17 de julio informó de su aceptación total.

Resumen ejecutivo

El 22 de febrero de 2005 se recibió en esta Comisión la queja suscrita por los señores Emilio Zamorano Romero y Paulino Vicente Rodríguez Romero, en la cual manifestaron lo siguiente: son integrantes del Comité de Seguridad Pública Escolar y de la Mesa Directiva de Padres de Familia de la escuela primaria Narciso Ramos Galicia. Están inconformes por la constante ocupación del centro histórico de Tláhuac con eventos como la Feria de la Nieve, Feria Patronal, Expo de Piel y Calzado, así como el evento que se realiza año con año con motivo de la Fiesta Patronal San Pedro Tláhuac, llamada Fiesta Regional de San Pedro Apóstol, debido a que afectan seriamente las actividades de la citada escuela primaria al invadir de manera irregular la zona de acceso para alumnos y padres de familia, causando conflictos entre los vendedores y la ciudadanía que transita por esta zona. Los eventos señalados se realizan bajo el consentimiento de las autoridades delegaciones, quienes no respetan ni toman en cuenta las necesidades de la comunidad de alumnos y padres de familia de la escuela primara Narciso Ramos Galicia.

Consideraciones de la CDHDF

Para esta Comisión el respeto a los derechos de la niñez es una labor constante que el Estado debe privilegiar y tiene la obligación de garantizar y proteger; por ende, es realmente preocupante la falta de atención, supervisión y sensibilidad con la que autoridades delegacionales atienden la inquietud constante de los padres de familia, de la escuela primaria Narciso Ramos Galicia y del jardín de niños Tláhuac, por el riesgo latente en que se encuentra la integridad física de las niñas y los niños.

Priorizar y garantizar el respeto a los derechos de la niñez no es una concesión de la autoridad, sino un mandamiento imperativo de las normas nacionales e internacionales. Así, el interés superior del niño y de la niña conlleva a que las sociedades y gobiernos estén


obligados a realizar el máximo esfuerzo posible para construir condiciones favorables, a fin de que éstos puedan vivir y desplegar todo su potencial. Esto implica la obligación de las autoridades de asignar todos los recursos posibles para garantizar dicho desarrollo.

Este organismo se ha pronunciado en diversas recomendaciones por el respeto y protección de los derechos de la niñez; dichos documentos son una muestra clara y evidente de la preocupación constante de esta Comisión por preservar y garantizar sus derechos. Asimismo, es importante mencionar que los niños y las niñas no deben ser vistos como objetos de protección, sino como verdaderos sujetos de derechos.

La Recomendación 8/2009 consta de los siguientes puntos recomendatorios:

A la delegación Tláhuac

Primer punto recomendatorio	<p>Se asegure que las instalaciones escolares no sean afectadas por las festividades realizadas en la explanada de esta demarcación</p> <p>Para garantizar la no repetición de actos como los que fueron materia de esta Recomendación, la delegación Tláhuac debe asegurar que las instalaciones de la escuela primaria Narciso Ramos Galicia y del jardín de niños Tláhuac, así como los accesos y salidas principales de las mismas, no se dañen ni afecten por las festividades que se llevan a cabo en la explanada de la citada demarcación. Asimismo, se garantice un acceso vehicular a dichas escuelas, con el fin de evitar que la seguridad de las y los niños que acuden a éstas se ponga en riesgo.</p>
Segundo punto recomendatorio	<p>Se realicen verificaciones para evitar la instalación de puestos en accesos y salidas de las escuelas mencionadas</p> <p>Personal de Protección Civil de la delegación Tláhuac deberá llevar a cabo recorridos en forma permanente y elaborar por escrito un informe dirigido a quien supervise la actividad, a efecto de verificar que no se instalen puestos o juegos mecánicos en los accesos principales y salidas de emergencia de la escuela primaria Narciso Ramos Galicia y del jardín de niños Tláhuac, ello para evitar poner en riesgo la integridad psicofísica de las niñas y los niños.</p>

<p>Tercer punto recomendatorio</p>	<p>Se dé vista a la Contraloría General del GDF sobre la resolución emitida por la Contraloría Interna de la delegación Tláhuac el 26 de mayo de 2008</p> <p>Se dé vista a la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal (GDF) de la resolución emitida por la Contraloría Interna de la delegación Tláhuac el 26 de mayo de 2008, a fin de que con lo actuado, investigado y determinado en la presente Recomendación se analice dicha resolución y, en caso de ser procedente, se inicie la investigación preliminar completa, imparcial y efectiva y, en su caso, el procedimiento administrativo que corresponda contra las y los servidores públicos que otorgaron los permisos para la instalación de dichas festividades. Asimismo, se investigue la probable participación de cualquier otro servidor público que pudiera estar relacionado con los hechos descritos.</p>
<p>Cuarto punto recomendatorio</p>	<p>Se repare el daño ocasionado a las instalaciones de las escuelas y se realicen las labores de mantenimiento necesarias en ellas</p> <p>A efecto de que la reparación del daño sea adecuada, integral y proporcional a los daños producidos, y para lograr la plena restitución a la situación anterior a la violación, se deberá tomar en consideración la reparación de las consecuencias que la infracción produjo, por lo que es procedente la restitución a la dirección de la escuela Narciso Ramos Galicia de la malla ciclónica circundante y la malla solar ubicadas en dicha escuela. Asimismo, se lleven a cabo los trabajos de mantenimiento que sean necesarios para reparar las afectaciones que sufrieron las paredes de los planteles escolares, y se garantice la no repetición de actos que tiendan a dañar o afectar las instalaciones de éstos.</p>
<p>Quinto punto recomendatorio</p>	<p>Se giren instrucciones al personal de la delegación Tláhuac relacionadas con la expedición de permisos para ferias</p> <p>A través de un oficio, se giren instrucciones escritas, precisas y contundentes a todo el personal de la delegación Tláhuac relacionadas con la expedición de los permisos para las ferias, a efecto de que se abstengan de expedir permisos para la instalación de puestos o juegos mecánicos en los accesos principales y salidas de emergencia de la escuela primaria Narciso Ramos Galicia y del jardín de niños Tláhuac; y que en el citado documento se precisen las sanciones en caso de desacato. </p>

Acuerdo 34/2009 de la CDHDF



Del Consejo de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, por el que se aprueba establecer los apartados de “Estrados electrónicos” e “Información oficial” en el portal de internet <www.cd hdf.org.mx>, como medio oficial de difusión de este organismo público autónomo.

En la ciudad de México, Distrito Federal, a los nueve días del mes de julio de 2009, los y las consejeras presentes y el presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y del H. Consejo de la misma, por unanimidad de votos, en términos de lo dispuesto en los artículos 6º, segundo párrafo, fracción I y 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2º, 6º, 7º, 20, fracciones I, III y IX; y 22, fracciones II y V, de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal; 1º, 3º, 5º, 16, 17, 19, 20, fracciones II y X; 26, fracciones I, IV y V; 35, fracción I; 36, fracción I; 37, fracciones I y II; 43, primer párrafo; 63, fracción XIII, de su Reglamento Interno; 2º de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y el numeral 31, segundo párrafo, de los Lineamientos para la Gestión de Solicitudes de Información Pública y de Datos Personales a través del Sistema Electrónico Infomex, ambos del Distrito Federal, y

Considerando

1. Que esta Comisión de Derechos Humanos ha utilizado el portal electrónico como un medio de *comunicación* que le permite almacenar, procesar y transmitir *información y datos* en formato digital, relacionada con el cumplimiento de su objeto legal.
2. Que conforme al principio de máxima publicidad que debe prevalecer en el ejercicio del derecho de acceso a la información, se ha valorado la pertinencia de establecer como medio oficial de difusión de esta Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal dos apartados en el portal de internet <www.cd hdf.org.mx>, a efecto de facilitar el acceso a la información oficial de este organismo público autónomo: uno para la publicidad de las notificaciones por estrados derivados de las funciones que competen a este organismo, y otro para publicar información de carácter oficial que incide en la prestación de los servicios públicos que otorga esta institución.
3. Que mediante acuerdo 22/2009, en sesión ordinaria del 25 de marzo del año en curso, el H. Consejo de esta Comisión de Derechos Humanos aprobó, entre otros, los lineamientos de la Dirección General de Comunicación Social de esta Comisión para la operación del sitio de internet de este organismo identificado con el número de código MP-DGCS-07.
4. Que la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal es un organismo público autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios, en virtud de lo cual no recibe instrucciones o indicaciones de autoridad o servidor

público alguno en el desempeño de sus funciones, en el ejercicio de su autonomía y del presupuesto anual que se le asigne por ley; y cuyo objeto es la protección, defensa, vigilancia, promoción, estudio, educación y difusión de los derechos humanos.

5. Que la Comisión se integra con el presidente, el Consejo, las o los visitadores generales que determine su Reglamento Interno y con el personal profesional técnico y administrativo necesario para el desarrollo de sus actividades.
6. Que en la Presidencia de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal recae la representación legal de la Comisión, y que en el ámbito de sus facultades y obligaciones están formular los lineamientos generales a los que habrán de sujetarse las actividades administrativas de la Comisión, así como dictar las medidas específicas que estime idóneas para el adecuado desempeño de sus actividades.
7. Que para el desarrollo de las funciones y despacho de los asuntos que corresponden a la o el presidente, contará con diversos órganos y áreas de apoyo dentro de las que se encuentran las visitadurías generales, la Contraloría Interna, la Secretaría Ejecutiva, la Secretaría Técnica, las direcciones generales, las direcciones ejecutivas, la Secretaría Particular de la Presidencia, las coordinaciones, la Relatoría y todas aquellas que sean necesarias para el desarrollo de su objeto institucional.

Por lo anterior se emite el siguiente:

Acuerdo

Primero. Se aprueba establecer como medio oficial de difusión de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal los apartados de “Estrados electrónicos” e “Información oficial” en el portal de internet <www.cd hdf.org.mx>.

Segundo. Se instruye a la Secretaría Técnica para que remita el contenido del mismo a la Dirección General de Comunicación Social en un plazo no mayor a tres días hábiles contados a partir del día siguiente de la aprobación del presente acuerdo.

Tercero. Se instruye a la Dirección General de Comunicación Social para que dé a conocer el presente acuerdo en el portal de internet de esta Comisión, <www.cd hdf.org.mx>, en un plazo no mayor de diez días naturales posteriores a su aprobación, y establezca los apartados de “Estrados electrónicos” e “Información oficial” en dicho sitio electrónico, como medio de difusión oficial de este organismo.

Cuarto. Se instruye a las y los titulares de los órganos y áreas de apoyo de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal para que implementen lo necesario a efecto de hacer del conocimiento de su personal adscrito el contenido del presente acuerdo, así como dar cumplimiento a los procedimientos establecidos en el manual MP-DGCS-07.

Quinto. Se instruye a la Dirección General de Comunicación Social para que opere el contenido del presente acuerdo en el manual de procedimientos de la página de internet, <www.cd hdf.org.mx> de esta Comisión de Derechos Humanos, identificado con el número de código MP-DGCS-07.

Sexto. Se instruye a la Dirección General de Administración para que realice las gestiones necesarias para publicar el presente acuerdo en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* en un plazo no mayor a diez días hábiles siguientes a partir de la aprobación del presente acuerdo.

Séptimo. El presente acuerdo entrará en vigor el siguiente día hábil de su publicación en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*.🌀

Mtro. Emilio Álvarez Icaza Longoria
Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

Cumple CDHDF 100% en transparencia de la información pública

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) cumple 100% con la información pública que debe dar a conocer a través de su portal de Transparencia y Rendición de Cuentas en internet, de acuerdo con la evaluación trimestral realizada por el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (Info-DF), señaló el director general de Quejas y Orientación, Víctor Morales Noble.

El también responsable de la Oficina de Información Pública consideró que la CDHDF podría obtener por tercer año consecutivo el reconocimiento de 100% en transparencia, otorgado por el Info-DF.

Durante el periodo comprendido de abril a julio, el Info-DF realizó la evaluación al portal de transparencia de la Comisión, donde verificó el cumplimiento total de los criterios establecidos como obligatorios por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

Al dar a conocer los resultados de la primera evaluación de este año, el Info-DF informó a la Comisión que, por cumplir totalmente con sus obligaciones de transparencia, se encuentra en el grupo de los 14 entes públicos a los que ha dado el máximo índice de 100% en todos y cada uno de los rubros considerados.

Morales Noble dijo que la actualización y disponibilidad de la página de transparencia no es una tarea fácil; que el mérito es de un conjunto de áreas de la institución. Explicó que, al igual que la dirección a su cargo, la Dirección General de Comunicación Social, la Dirección General de Administración y la Contraloría Interna proporcionan la información, alimentan y mantienen los datos y contenidos actualizados y con estricta supervisión, no sólo de instancias externas sino también al interior de la CDHDF.

Asimismo, la Comisión cuenta con un Programa de Fortalecimiento de la Transparencia y el Acceso a la Información Pública, el cual tiene entre sus objetivos facilitar los mecanismos de acceso a la información pública en el organismo, mejorar dichos mecanismos y los instrumentos de evaluación mediante la incorporación de la CDHDF a la Ventana Única de Transparencia, y fortalecer el marco normativo relativo a los temas de transparencia y acceso a la información pública. ☺



Fotografía: Joaquín J. Abcuel.



Referencias

Resultados de la Conferencia Mundial de Viena:

la importancia de la Declaración y el Programa de Acción*

En la sesión de clausura celebrada el 25 de junio de 1993, la Conferencia aprobó, sin proceder a votación, los informes del Comité Principal, el Comité de Redacción y la Conferencia Mundial. La víspera, vale decir el 24 de junio, se aprobó por una mayoría de dos tercios una declaración especial sobre Bosnia y Herzegovina y, sin proceder a votación, una declaración sobre Angola. Entre los documentos finales de la Conferencia Mundial, el más importante es el texto aprobado por el Comité de Redacción, al término de negociaciones, sobre el documento final de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos. El propio hecho de que, a pesar de las discrepancias y contradicciones que se manifestaron durante la Conferencia, se hayan encontrado un común denominador y una fórmula conciliatoria sobre diversas cuestiones –lo cual permitió aprobar este texto sin proceder a votación–, se ha interpretado en general como un indudable éxito de la Conferencia.

El documento final titulado Declaración y Programa de Acción de Viena consta de un preámbulo y dos partes. La primera presenta los principios fundamentales, parámetros y cuestiones más importantes de los derechos humanos, y la segunda formula un programa de acción que habrán de emprender los Estados, el sistema de las Naciones Unidas y las

* Tomado del documento *Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena, 1993): Informe del director general*, París, UNESCO, 20 de octubre de 1993, véase <<http://unesdoc.unesco.org/images/0009/000954/095414so.pdf>>, página consultada el 23 de julio de 2009.

organizaciones e instituciones no gubernamentales a fin de lograr que las personas, incluidas las que pertenecen a grupos vulnerables, puedan gozar más efectivamente de los derechos humanos.

Los párrafos del preámbulo declaran, entre otras cosas, que la promoción y protección de los derechos humanos es una cuestión prioritaria de la comunidad internacional, que todos los derechos humanos tienen su origen en la dignidad y el valor de la persona humana, que todos los Estados tienen la responsabilidad, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, de fomentar y propiciar el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos.

Se reconoce la Declaración Universal de los Derechos Humanos como fuente de inspiración y base para las actividades normativas de las Naciones Unidas contenidas en los instrumentos internacionales existentes de derechos humanos, particularmente el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

La primera parte contiene una formulación de compromiso respecto a algunos derechos que se debatieron antes y durante la Conferencia Mundial, la cual respaldó decididamente el concepto de *unidad y universalidad* de los derechos humanos, declarando que “todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso”. La Declaración de Viena reafirma el derecho al desarrollo como un derecho universal e inalienable y como parte integrante de los derechos humanos fundamentales. Esta formulación puso término a una larga controversia relativa al carácter jurídico de este derecho. Declara que todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación, pero con una cláusula restrictiva: “habida cuenta de la situación particular de los pueblos sometidos a dominación colonial o a otras formas de dominación u ocupación extranjeras, la Conferencia Mundial de Derechos Humanos reconoce el derecho de los pueblos a adoptar cualquier medida legítima”. La promoción y protección de los derechos de personas pertenecientes a minorías se considera una contribución a la estabilidad política y social de los Estados en que viven dichas personas.

La Conferencia Mundial reitera el deber de los Estados, explicitado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de De-

rechos Económicos, Sociales y Culturales, de encauzar la educación de manera que se fortalezca el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales.

La segunda parte, que versa más específicamente sobre la coordinación dentro del sistema de las Naciones Unidas, recomienda vivamente que se haga un esfuerzo concertado para alentar y facilitar la ratificación de los tratados y protocolos de derechos humanos adoptados en el marco del sistema de las Naciones Unidas, y la adhesión a ellos con el propósito de conseguir su aceptación universal. La Conferencia Mundial pide al secretario general y a la Asamblea General que adopten de inmediato medidas para aumentar considerablemente los recursos asignados al programa de derechos humanos y recalca la importancia de fortalecer el Centro de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Se pide a la Asamblea General que estudie con carácter prioritario la cuestión sobre la creación de un cargo de Alto Comisario para los Derechos Humanos.

La Conferencia Mundial aprobó además un programa para la eliminación del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y demás formas de intolerancia, y para la protección y promoción de los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales y étnicas, religiosas y lingüísticas, poblaciones indígenas y trabajadores migrantes. El programa pide encarecidamente que se conceda a la mujer el pleno disfrute en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y que ésta sea una prioridad para los gobiernos y para las Naciones Unidas.

Subraya la importancia de que se intensifiquen los esfuerzos nacionales e internacionales con el objeto de promover el respeto del derecho del niño a la supervivencia, la protección, el desarrollo y la participación.

Conclusiones

Desde la perspectiva de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), uno de los principales resultados de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos se refiere al reconocimiento de la importancia de la educación relativa a los derechos humanos. Se ha logrado el objetivo estratégico de la UNESCO de obtener el reconocimiento de los resultados del Congreso Internacional sobre Educación en pro de los Derechos Humanos y la Democracia. En la Declaración y Programa de Acción de Viena (Parte II, párrafo 81) la Conferencia recomienda:

Habida cuenta del Plan de Acción Mundial para la educación en pro de los derechos humanos y la democracia, adoptado en marzo de 1993 por el Congreso internacional sobre la educación en pro de los derechos humanos y la democracia de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, y otros instrumentos de derechos humanos, la Conferencia Mundial de Derechos Humanos recomienda que los Estados elaboren programas y estrategias específicos para ampliar al máximo el nivel de educación y difusión de información pública en materia de derechos humanos, teniendo particularmente en cuenta los derechos humanos de la mujer.

Asimismo, se ha tomado en cuenta la propuesta realizada por el director general antes y después de la Conferencia Mundial en relación con la posibilidad de proclamar un decenio de las Naciones Unidas para la educación en materia de derechos humanos. En efecto, la Conferencia Mundial pide que se examine esa posibilidad.

Si bien la Declaración y el Programa de Acción no mencionan específicamente ningún organismo especializado, contienen algunas recomendaciones que están dirigidas en términos generales al “sistema de las Naciones Unidas”, los “organismos especializados pertinentes” o “los organismos del sistema de las Naciones Unidas que se ocupan de derechos humanos” y que son de especial pertinencia para la UNESCO y sus programas. La Declaración y el Programa de Acción formulan el postulado de que los organismos especializados pertinentes tomen en cuenta los resultados de la Conferencia Mun-

dial según su ámbito de competencia. Aparte de esta petición general, la Conferencia adoptó algunas recomendaciones específicas destinadas a intensificar sus esfuerzos para llevar a cabo el programa de acción relativo al Tercer Decenio de la Lucha contra el Racismo y la Discriminación Racial, incorporar en sus actividades el problema de la condición de igualdad de la mujer y los derechos humanos de la mujer, revisar y supervisar por sus órganos rectores los asuntos relativos a los derechos humanos y la situación del niño, presentar un informe con motivo del I Aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1998), a la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la marcha de la aplicación del documento final de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, y presentar un informe a la Asamblea General en su LIII periodo de sesiones.

La Conferencia Mundial pide una mayor coordinación dentro del sistema de las Naciones Unidas en relación con los derechos humanos e insta a todos los órganos, instituciones y organismos especializados de las Naciones Unidas a que colaboren a fin de fortalecer, racionalizar y simplificar sus actividades, tomando en cuenta la necesidad de evitar la duplicación de esfuerzos. Respecto a la UNESCO y su función, este punto se destacó ulteriormente en un intercambio de cartas entre el director general y el secretario general de las Naciones Unidas en el que éste subrayó dicho aspecto y manifestó la esperanza de que la UNESCO siguiera desempeñando su papel de líder en todas las actividades relativas al seguimiento de la Conferencia Mundial. ◉

Fotografía: Joaquín J. Abdiel.



Patricia L. Gatling*

Capacitación policiaca en derechos humanos

Nací y me crié en el sur de Estados Unidos durante el movimiento por los derechos civiles. Era demasiado joven en esa época para comprender por qué no se me permitía entrar al parque de diversiones o por qué soldados me escoltaban a la escuela, pero es obvio que estos acontecimientos tuvieron un gran impacto en mi vida. Después de graduarme de la facultad de derecho inicié mi carrera de fiscal, tanto en calidad de procuradora Auxiliar de Distrito como de fiscal Auxiliar General. Gran parte de mi carrera consistió en luchar contra la corrupción oficial; en enero de 2002 el recién elegido alcalde de Nueva York, Michael Bloomberg, me preguntó si consideraría ser comisionada de Derechos Humanos de la ciudad. Me fue difícil creer en esos momentos que quería que una procuradora se encargara de una Comisión de Derechos Humanos, pero me he dado cuenta de la sabiduría de su decisión.

Durante los últimos siete años y medio he servido a los habitantes de la ciudad de Nueva York como presidenta de la Comisión de Derechos Humanos, encargada de ejecutar una de las leyes más extensivas de derechos humanos en Estados Unidos. La Ley de Derechos Humanos de la ciudad de Nueva York protege a aquellos que viven, trabajan y visitan la ciudad contra la discriminación basada en su raza, color, credo, edad, origen nacional, estatus de extranjería o ciudadanía, género (incluso la identidad de género y el

* Comisionada de Derechos Humanos de la ciudad de Nueva York. La presente ponencia fue presentada por la autora durante el Encuentro internacional Derechos Humanos y Metrópolis, realizado en la ciudad de México los días 23 y 24 de abril de 2009.

acoso sexual), orientación sexual, discapacidad, estatus marital y de pareja, registro de arresto o condena, estatus de víctima de violencia doméstica, ofensas sexuales o acoso; ocupación legal, fuente de ingresos legales y estatus familiar. Como pueden ver, todas y todos están protegidos en la ciudad de Nueva York.

Además, en los últimos ocho años he sido instructora de derechos humanos y dignidad humana en la Universidad de Derecho John Jay de Justicia Criminal, el cual enseña a policías de democracias emergentes alrededor del mundo, incluyendo el sur de África, el sureste de Asia y los antiguos Estados soviéticos. El programa les pide a los policías preguntarse cómo es que su crianza, creencias religiosas, prejuicios personales y el trato que se les da dentro de su corporación afectan cotidianamente el cumplimiento de sus deberes. Desde esa perspectiva, ellos discuten cómo su conducta afecta a la comunidad a la que sirven, cómo las percepciones negativas de la comunidad sobre la policía dificultan su labor, y cómo pueden ajustar su manera de pensar y de comportamiento para un mejor cumplimiento de sus deberes.

Estas vivencias me han convencido de que cada vez que hablamos de derechos humanos –y de la responsabilidad del gobierno en la protección de éstos– debemos hablar también de la policía y del impacto que tiene su comportamiento para generar una percepción pública, si esta conducta es positiva o negativa, o si estas percepciones se basan o no en la realidad. Es más, puedo afirmar que cuando la policía trata a la población con dignidad ellos pueden forjar relaciones que llevarán a una cooperación e información que aumente la seguridad. Por el contrario, un departamento de policía que cotidianamente pisotea la dignidad de algún individuo provocará el rechazo de la ciudadanía e impedirá que ésta se involucre en el gobierno, cerrando así la puerta a valiosas fuentes de información y posibilitando una amenaza potencial a la seguridad nacional.

En la mayoría de los lugares, incluso en Estados Unidos, el único funcionario público con el que tiene contacto la mayoría de los habitantes es el oficial de policía. Esa interacción afecta la percepción que tiene el individuo sobre su seguridad personal, su confianza en el gobierno y la capacidad de éste para protegerle. Una simple interacción entre un policía y una persona –algo que sucede centenares de veces al día en un país– puede causar la diferencia entre la estabilidad y los disturbios, especialmente en esta época de globalización en que las amenazas a nuestra seguridad pueden ocurrir ya sea

dentro o fuera de nuestras fronteras. Como mencionaré posteriormente con más detalle, el entrenamiento a policías en materia de derechos humanos y dignidad humana, así como la creación de relaciones positivas entre la policía y la diversa población del país, contribuyen de manera importante a la reducción de los disturbios y al aumento de la seguridad.



Si la conducta negativa de las y los policías puede tener un impacto tan negativo en gobiernos establecidos, imagínense el impacto que podría tener en democracias emergentes y en gobiernos turbulentos. Ya sea por factores internos o externos, estos dos últimos generalmente están más preocupados por proteger sus fronteras y su poder que por los derechos humanos, y

Fotografía: Joaquín J. Abdiel.



esto crea una situación en la cual ocurren las violaciones más atroces por parte de la policía, los militares y otros.

En las democracias emergentes, la conducta de las y los policías puede fortalecer o debilitar al gobierno. En otros lugares, aunque no sea una situación tan drástica, la conducta de la policía puede tener un gran impacto en la fe de las personas hacia su gobierno y aún más en la participación de la ciudadanía en el gobierno.

Los individuos que tienen fe y que se sienten parte de su gobierno tienden a violar menos las leyes y a ser miembros productivos de la sociedad. La mayoría quiere, respeta y desea ayudar a la policía, sobre todo aquellos que viven en los barrios más pobres. Por ejemplo, en la ciudad de Nueva York con frecuencia se llama a la policía para sacar a los narcotraficantes que pululan por los corredores de las viviendas populares de las zonas más pobres. Usualmente se trata de llamadas anónimas por parte de personas que quieren menos ruido o que quieren salir de sus apartamentos y no se sienten seguras en los corredores debido a los vendedores de droga. Esto no significa que quieren que la policía los insulte o que se pase de dura al confrontarlos. Una conducta policial de este tipo puede provocar que no se les vuelva a llamar, mientras que una conducta apropiada y respetuosa puede causar que la policía reciba información importante en el futuro, que incluso pueda repercutir en la seguridad nacional.

La manera en que la policía reacciona ante cada situación es sumamente importante para determinar las consecuencias inmediatas y futuras. Imaginemos que los policías tienen a un hombre en el piso y lo están registrando y un vecino sale y pregunta qué están haciendo. La policía puede responderle “cállate y regresa a tu casa antes de que te arrestemos”, lo cual hará que el vecino le tema a la misma gente que debe darle protección; o pueden explicarle que se les informó que un hombre traía una pistola en este lugar, que esta persona encaja con la descripción y que, para la seguridad de gente como la que hace la pregunta, la echaron al piso para registrarla. En este caso, el vecino sabrá que la policía está cumpliendo con su deber.

Incidentes como éste son comunes en la ciudad de Nueva York y ocurren centenares de veces al día. Pero muchas veces, desafortunadamente, cuando un miembro de la comunidad cuestiona la autoridad del oficial de policía de la ciudad de Nueva York, se le responde con amenazas y negatividad. En muchos lugares del mundo, como Sudáfrica y el sureste de Asia, dichas

preguntas pueden ser motivo de golpes, arresto y hasta la muerte.

Aunque estos ejemplos de interacción entre la policía y la sociedad no parecen muy serios, esa actitud de “nosotros contra ellos” puede resultar en daños graves e incluso en la muerte, como hemos visto ocasionalmente en la ciudad de Nueva York: Abner Louima y Amadou Diallo son claros ejemplos de este peligro. Una mala acción por parte de unos cuantos policías puede causar el rechazo de centenares o de cientos de miles de personas si los medios locales o nacionales consiguen un video de un teléfono celular o de YouTube.

La comunicación es la clave para que todos los involucrados en un conflicto se marchen satisfechos; y uno de los puntos clave para la comunicación es que exista una relación previa. El gobierno no puede esperar a que se presente un problema para acercarse a las diversas comunidades de su territorio. La existencia de una relación aunada a líneas de comunicación preestablecidas puede contribuir a enfrentar los problemas que se presenten, a encargarse de ellos con un mínimo de violencia y a proporcionar una valiosa fuente de información.

La protección de las comunidades urbanas es un punto de suma importancia en la mayoría de los planteamientos de seguridad. Aunque la mayoría de nosotros considera la seguridad nacional principalmente desde el punto de vista militar, la globalización actual y la porosidad de las fronteras hace que las amenazas en un país sean tanto internas como externas. La policía es el mejor instrumento para combatir la amenaza interna, pero para tener éxito debemos evaluar la efectividad de nuestras agencias que aplican ley y promover relaciones que afirmen la seguridad de los habitantes de nuestros ambientes urbanos.

La Organización de las Naciones Unidas ha iniciado un esfuerzo para proteger a las comunidades urbanas alentándolas a honrar el Estado de derecho internacional; el principal objetivo es el desarrollo de una humanidad que viva en paz y libre de temor. Para llevar a cabo esto con efectividad y eficiencia, los países, los Estados y las ciudades deben cooperar, colaborar y comunicarse entre sí. De esta manera, la seguridad de las comunidades, los individuos, el medio ambiente, la economía y los Estados o naciones depende de mejores esfuerzos de colaboración y cooperación; sin éstos la seguridad humana se ve amenazada. La cooperación y comunicación entre la policía y las comunidades son los puntos clave para lograr la solución de problemas de seguridad en las zonas urbanas.

La falta de cooperación policiaca puede llevar a consecuencias severas. Un ejemplo clave sucedió en 1963: el bombardeo de la Capilla Bautista Bethel de la calle 16 en Birmingham, Alabama, mató a cuatro niños inocentes, hirió a un sinnúmero de adultos y niños, y dejó una cicatriz en la psique de todas las personas que escucharon sobre este cobarde ataque; es más, dicho bombardeo impactó la conciencia de la nación y cambió el curso de la historia. Tomó casi cuarenta años para que todos los responsables del bombardeo fueran llevados ante la justicia; el último fue sentenciado en 2002. Peor aún, hubo más muertes en la reacción al bombardeo. James Chaney, Andrew Goodman y Michael Schwerner, jóvenes universitarios que se unieron al Congreso de Equidad Racial (Core), fueron a investigar el incendio de una iglesia negra. Los tres fueron detenidos por miembros del Ku Klux Klan cerca de Filadelfia, Misisipi, y fueron balaceados. La noche que desaparecieron se encontró su coche en llamas y varios días después sus cuerpos fueron descubiertos. La investigación reveló que las tres víctimas primero fueron arrestadas por la policía bajo cargos fabricados, estuvieron encarcelados varias horas y al anochecer fueron liberados pero puestos en manos del Klan, el cual los golpeó y luego asesinó. Posteriormente se probó en la Corte que existía una conspiración entre los agentes que aplican la ley de la nación y el Ku Klux Klan para que los jóvenes fueran asesinados.

Así como los bombardeos de Birmingham, estos asesinatos ocurrieron, por lo menos, con la complicidad de la policía local, encargada de proteger a los ciudadanos de tales violaciones. Una vez más, la justicia fue retrasada; Edgar Ray Killen –de ochenta años y el único responsable del Ku Klux Klan todavía con vida– fue sentenciado a 60 años de prisión; la sentencia por homicidio culposo, y no doloso, ocurrió en el aniversario 41 de los asesinatos.

Muchas personas pueden ver estas situaciones y culpar sólo al sistema judicial por la lenta procuración de la justicia; sin embargo, los incidentes de Birmingham ilustran que sin la cooperación de la primera línea de defensa –el departamento de policía– los demás organismos de la justicia quedan obstaculizados. Creo fuertemente que si la policía no hubiera estado implicada en este caso y hubiera actuado como la protectora de la sociedad que se espera que sea, no hubiesen pasado décadas para que se aplicara la justicia.

Un ejemplo de entrenamiento que ayuda a la policía a desarrollar relaciones y a alcanzar una comunicación

efectiva con la comunidad es el programa Dignidad Humana y Derechos Humanos de la Universidad de Derecho John Jay de Justicia Criminal de Nueva York, al que me refería anteriormente. El diálogo en este modelo de entrenamiento ayuda a los participantes a examinar el singular poder de los agentes de policía, ya sea para proteger o para violar los derechos humanos y la dignidad de las personas.

Cuando los líderes de la comunidad participan en este entrenamiento, la policía y la comunidad adquieren una mayor comprensión de sus contrapartes, especialmente de sus importantes misiones, de las tensiones que cada parte enfrenta a diario y del impacto de sus actos en la otra parte. Los funcionarios de las instituciones que aplican la ley y los miembros de la comunidad trabajan juntos en los diálogos intergrupales para establecer un entendimiento de la dignidad humana mediante el desarrollo de una definición de grupo. Los términos que se usan con mayor frecuencia para definir la dignidad humana son *justicia, igualdad y rectitud*. La naturaleza innata de la dignidad humana y su esencia o cualidades fundamentales se exploran al generar su definición; luego se examinan los derechos humanos con base en el concepto que tiene el grupo de la dignidad humana.

Un breve repaso histórico sirve para recordar a los participantes que la búsqueda de la dignidad humana y los derechos humanos no es exclusiva de una época o de una parte del mundo. Después de escoger a un protagonista de la historia reciente que fue campeón de la dignidad humana y de los derechos humanos —se menciona siempre a Martin Luther King Jr., a Nelson Mandela y a la Madre Teresa— se les pide que imaginen lo que éstos les dirían hoy a los funcionarios que aplican la ley. Este ejercicio les ayuda a comprender el significado de la dignidad humana. Se dan cuenta de que ésta ha sido motivo de preocupación a través de la historia y reconocen que los derechos humanos derivan del concepto fundamental de que todos los seres humanos comparten una dignidad humana inherente e inalienable. El enfoque de este esfuerzo inicial es que los participantes definan la dignidad humana y los derechos humanos con precisión suficiente para seguir adelante y examinar el concepto en su trabajo y en sus vidas.

El entrenamiento continúa con discusiones sobre cuestiones de privilegio y poder entre los participantes. Los facilitadores inician la discusión en una variedad de situaciones: lo que la gente piensa de ellos, lo que ellos sienten y cómo reaccionan. Los participantes hablan sobre prevención, exclusión, opresión y la culpa por las víctimas. Por último, el enfrentarse a la dolorosa realidad de encuentros pasados donde se violaron los derechos y la dignidad y cuando ocurrió la discriminación abierta, estimula un entendimiento sobre la capacidad que tienen los representantes de la autoridad para causar un impacto negativo en la vida de otras personas. La intención de este ejercicio es que los participantes sientan, profunda y personalmente, cómo estos temas afectan a todos, crean divisiones en la sociedad y, a la larga, impactan la seguridad. La discusión de las infracciones a la dignidad nos ayuda a apreciar plenamente la importancia de la dignidad humana, el dolor que provoca su negación y el poder e impacto que tienen los representantes de la autoridad. Ayuda a los participantes a reconocer que estas infracciones pueden dejar heridas profundas y que aquéllos con autoridad pueden provocar un gran daño durante el desempeño de sus responsabilidades.

Un ejemplo que recordaré toda la vida es cuando, durante una clase, una mujer policía enfrentó a un oficial superior que se encontraba también en la clase, recordándole que éste la había golpeado cuando ella, como estudiante, asistió a una manifestación en Uganda. Hubo absoluto silencio cuando el superior se levantó para responder. Con la mente esclarecida a lo largo de los años, el oficial superior explicó que ésa fue la manera como lo entrenaron para actuar, pero que el entrenamiento había cambiado desde entonces. Dijo que no estaba orgulloso de sus actos y se disculpó ante la oficial más joven. Más tarde, cuando le pregunté a la joven oficial por qué había decidido ser policía después del trato brutal a que había sido sometida, respondió que quería demostrarles que existía un comportamiento mejor. Su fortaleza me sirve de inspiración hasta estos días.

Ahora y en los próximos años, los gobiernos deben aceptar que la mejor manera de proteger a sus países es asegurando que ellos y sus agentes policíacos se dediquen a proteger los derechos humanos y la dignidad humana de sus habitantes.🌀

Katya Salazar*

Políticas públicas para el combate al terrorismo: las experiencias de Perú y Estados Unidos

Cuando hace unas semanas preparaba este artículo, pensaba seguir un esquema tradicional, empezando por un diagnóstico o “estado de la cuestión” para continuar con algunas experiencias comparadas y terminar con algunas lecciones aprendidas. Pero hace días, de manera casual, vi por televisión un foro que se llevaba a cabo en el Congreso de la Unión donde se discutía la posibilidad de aumentar las penas para delitos graves, incluyendo la cadena perpetua y la pena de muerte.

Los argumentos que escuché en ese programa me motivaron a cambiar el esquema, por lo que prefiero empezar afirmando de manera enfática que, en materia de seguridad pública, toda ley que viole derechos fundamentales está destinada al fracaso. Y esta afirmación no es teórica, sino que se basa en la experiencia de diversos países que tuvieron que enfrentar serios problemas de criminalidad –incluyendo el pandillaje y el terrorismo– y que implementaron leyes muy severas que limitaban garantías y derechos fundamentales de sus ciudadanos, las cuales finalmente no tuvieron el impacto esperado.

Quiero además recoger algo que José Miguel Vivanco señaló en este mismo foro. Él mencionó que cuando se vive una situación grave de inseguridad, en la que los ciudadanos sienten que la pregunta es “¿o ellos o nosotros?”, es necesario hacer un análisis basado no sólo en *valores* sino en *realidades* porque si no, nos arriesgamos a que nos llamen defensores de los delincuentes. Pero esta realidad no sólo debe ser el peligro en el que

* Ponencia presentada por la autora durante el Encuentro internacional Derechos Humanos y Metrópolis, realizado en la ciudad de México los días 23 y 24 de abril de 2009.

vivimos; también los datos duros que podemos recoger de otras experiencias donde medidas similares fueron implementadas.

Es por eso que quiero compartir en este espacio dos experiencias concretas que muestran el grado de eficacia que tuvieron leyes que, con la finalidad de combatir la delincuencia, sacrificaron derechos y garantías fundamentales.

Las leyes antiterroristas en Perú

En Perú vivimos un conflicto armado interno que duró 20 años y que tuvo como saldo aproximadamente 70 mil personas asesinadas o desaparecidas. Durante los primeros 12 años del conflicto el combate al terrorismo estuvo a cargo de las fuerzas armadas, y durante ese periodo en lugar de disminuir la violencia ésta fue incrementándose y los grupos subversivos se fueron fortaleciendo.

Ante el avance de Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA) –los dos grupos armados que operaron en el país– el ex presidente Alberto Fujimori aprobó una legislación antiterrorista que violaba garantías mínimas y derechos fundamentales. Entre otras medidas, la ley aprobada incluía tipos penales abiertos con definiciones muy flexibles, creaba nuevas figuras como la apología al terrorismo o la colaboración, y disminuía la responsabilidad penal a los 15 años de edad. Por otro lado, se le daba la facultad a la policía para detener sospechosos sin orden judicial y mantener a la persona incomunicada hasta por 30 días sin dar aviso a sus familiares o abogados. Las penas se endurecieron siendo la mínima 20 años y la máxima cadena perpetua. La nueva Constitución que se aprobó en el mismo periodo incluyó la pena de muerte para casos de terrorismo y traición a la patria.

Esta ley introdujo también los llamados *jueces sin rostro* que en la práctica eran jueces y fiscales que se escondían detrás de espejos en la sala de audiencias y firmaban sus decisiones con una clave. Las figuras agravadas de terrorismo fueron consideradas desde ese momento *traición a la patria* y, por tanto, eran juzgadas en el fuero militar, donde también se introdujeron jueces sin rostro.

Lo que hizo esta legislación fue *abrir los hoyos del colador*. Como las reglas eran tan flexibles y las facultades de la policía tan amplias, efectivamente mucha gente vinculada a Sendero Luminoso y el MRTA fue deteni-

da, procesada y condenada en plazos fulminantes en el marco de esta ley. Pero al mismo tiempo, muchas personas inocentes eran detenidas, procesadas y condenadas por hechos que no habían cometido y sin tener la posibilidad de contar con una defensa adecuada.

El fenómeno de gente inocente acusada de terrorismo y traición a la patria fue una de las consecuencias más nefastas de esta ley. La situación llegó a ser tan evidente y masiva que el propio Estado peruano creó la llamada *Comisión Ad-Hoc* –conformada por el Defensor del Pueblo, el Ministerio de Justicia y el padre Hubert Lanssiers, un sacerdote muy respetado en Perú– con el mandato de estudiar los casos de aquellos condenados o procesados por terrorismo que alegaban inocencia, y proponer su indulto al presidente de la república. Después de tres años y medio de trabajo, dicha Comisión logró el indulto de más de 800 personas inocentes, muchas de las cuales ya habían sido condenadas incluso a cadena perpetua.

Esta legislación fue duramente cuestionada, incluso por la Comisión y la Corte interamericanas de derechos humanos, quienes señalaron en reiteradas oportunidades que violaba la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Pero lo más importante es que esta legislación no acabó con el terrorismo en Perú. La caída de Sendero Luminoso empieza en septiembre de 1992 con la detención de su líder, Abimael Guzmán, sin disparar una sola bala y gracias a un trabajo serio de inteligencia realizado por la policía especializada en la lucha contra el terrorismo.

Durante los 12 años previos, la lucha antisubversiva estuvo principalmente en manos de las fuerzas armadas, quienes utilizaron como estrategia principal la represión indiscriminada sin tener claridad acerca del enemigo que enfrentaban. Como mencioné antes, durante ese periodo casi 70 mil peruanos fueron asesinados o desaparecidos, la mayoría de ellos eran quechua hablantes, pobres y habitantes de zonas rurales. Mientras tanto, Sendero Luminoso y el MRTA se fortalecían.

Finalmente, en 2003 y en el marco de una acción de inconstitucionalidad contra esa ley, el Tribunal Constitucional de Perú ordenó al Congreso la derogación de artículos específicos, y al Poder Judicial le ordenó juzgar nuevamente a todas las personas que habían sido juzgadas con la legislación antiterrorista anterior, esta vez con una legislación respetuosa de las normas y estándares internacionales. Ello implicó un desembolso de dinero importante para el Estado peruano, pero también la satisfacción de tener personas inocentes en libertad

y personas responsables de actos terroristas o pertenecientes a algún grupo armado condenadas con base en normas respetuosas de los estándares y compromisos internacionales. La legitimidad de estas decisiones se encuentra ahora garantizada y no podrá ser cuestionada nuevamente.

El caso de Estados Unidos

En el caso de Estados Unidos, después de los hechos del 11 de septiembre de 2001 se aprobó una legislación para prevenir y combatir el terrorismo donde se incorporaba

una serie de medidas que violaban derechos y garantías fundamentales, entre otras, la posibilidad de detener sospechosos de terrorismo de manera indefinida y sin cargos, la creación de comisiones militares para juzgar extranjeros sospechosos de ser terroristas, y la posibilidad de utilizar la tortura durante los interrogatorios.

No voy a entrar en los detalles de lo que significó la implementación de estas medidas porque creo que todos conocemos estos detalles, pero lo que sí quiero resaltar aquí es que con la llegada del presidente Barack Obama a la Casa Blanca empezó un movimiento de cuestionamiento de estas reglas por parte de la sociedad civil norteamericana y de la propia administración Obama.



Fotoilustración: Edgar Saenz Lara/CHDF.

Este cuestionamiento estuvo acompañado de la difusión pública de información hasta ese momento clasificada –como los manuales que preparó la CIA para el uso de la tortura durante los interrogatorios o los memos que escribió el Departamento de Justicia– que le daba un fundamento legal a estas medidas. Asimismo, se inició un reclamo de rendición de cuentas o *accountability* por la aplicación de estas normas pero también por su diseño –en clara contradicción con el derecho internacional.

Durante las últimas semanas se ha dado un interesante debate en Estados Unidos al respecto, pues el presidente Obama inicialmente criticó estas medidas pero defendió a los funcionarios públicos que la habían aplicado siguiendo el marco legal diseñado por el Departamento de Justicia. Es decir, defendía la teoría de la obediencia debida.

Esta opinión fue muy criticada, llegando incluso a pronunciarse el relator contra la Tortura de Naciones Unidas, quien dijo públicamente que no procesar a los que aplicaron estas reglas resultaba violatorio del derecho internacional.

Hace un par de días el presidente norteamericano volvió a abordar el asunto resaltando nuevamente la falta de responsabilidad de los empleados de la CIA que se habían amparado en estas reglas, pero dejando la ventana abierta para investigar y eventualmente procesar a los que diseñaron este marco legal.

Asimismo, en este momento hay una investigación abierta en la Audiencia Nacional de España contra los seis funcionarios de la administración Bush que diseñaron el andamiaje legal de la prisión de Guantánamo y hay diversas iniciativas promovidas por organizaciones de derechos civiles, académicos y activistas para iniciar procesos penales en Estados Unidos por estos hechos.

Además de las posibilidades de persecución penal por estos hechos, existen varias iniciativas promoviendo “comisiones de investigación” y hasta una “comisión de la verdad”. Aún no se han puesto de acuerdo en cuál es el mejor mecanismo, pero en lo que sí existe un acuerdo es en que estas reglas no hicieron al país más seguro, mientras que sí debilitaron las instituciones públicas y le quitaron legitimidad a la nación.

Quisiera presentar más ejemplos pero me quedaré con estos dos, donde claramente vemos cómo, frente a una problemática tan dura como el terrorismo, lo que se da es una ausencia de políticas públicas que traten de identificar las causas del problema y que se expresen en medidas de prevención.

Por el contrario, lo que ocurrió tanto en Perú como en Estados Unidos es que para combatir al terrorismo se focalizaron en el aspecto represivo, echando mano del llamado “uso simbólico del derecho penal”, pues la sola aprobación de una ley hace sentir a la gente más segura cuando en verdad las leyes no cambian las realidades ni los delincuentes hacen un análisis jurídico de las normas antes de delinquir. Además, estos dos casos demuestran que:

- Normas demasiado amplias, flexibles y fulminantes para supuestamente facilitar la detención y el procesamiento de los responsables, terminan afectando a personas inocentes justamente por la vaguedad de las mismas y los excesivos poderes que se otorgan a los funcionarios públicos, en especial a la policía y a las fuerzas armadas.
- Las normas represivas que no van acompañadas de una política de atención a las causas no acaban con el problema que quieren combatir. Tanto en Perú como en Estados Unidos la legislación antiterrorista que se dio no acabó con el problema del terrorismo, sino que, por el contrario, creó problemas nuevos (el de los inocentes en prisión, por ejemplo, o el de la pérdida de legitimidad frente a la comunidad internacional).
- Normas violatorias de derechos y garantías fundamentales debilitan la institucionalidad democrática y ponen en riesgo el respeto a los derechos humanos y el Estado de derecho en los países que las adoptan.
- Este tipo de respuestas simbólicas frente al fenómeno de la criminalidad se convierten en elementos del poder político en turno para su legitimación frente a una población atemorizada. Hay que ser conscientes de que el Estado se beneficia mucho con estas políticas porque le hace pensar a la ciudadanía que la realidad cambia en la medida que cambian las leyes, cuando en realidad no es así. Y lo más grave, distrae a la población de otros problemas más importantes, como el desempleo, la falta de políticas sociales, los bajos sueldos, la corrupción, las violaciones a los derechos humanos, etcétera.

Finalmente, estas políticas serán tarde o temprano objeto de cuestionamiento; sucedió en Perú y revertir el daño le costó mucho dinero, y está pasando en Estados Unidos. Como Estado, yo estaría también atenta al análisis costo-beneficio de leyes de esta naturaleza. ●

Niñas y mujeres exigen dignidad** ante la criminalización del aborto en Nicaragua

El 9 de julio de 2008 se realizaron diversas enmiendas al Código Penal de Nicaragua en donde se aprobó la prohibición absoluta del aborto en este país. Estas modificaciones no sólo originaron que se juzgue penalmente a niñas, mujeres y personal médico que realicen esta práctica –aún en casos de violación o circunstancias en que peligre la salud o vida de la madre o del producto–, sino que también han generado la persecución de quienes, por la razón que sea, se expresen públicamente en contra de esta ley. Las medidas adoptadas por el gobierno nicaragüense vulneran los derechos a la salud, a la libertad de expresión y al acceso a la información, y representan un retroceso jurídico que ningún régimen democrático que respete los derechos humanos de todas y todos sus habitantes debe permitir. Por ello, Amnistía Internacional ha emprendido una campaña gráfica con siluetas de médicos y niñas para concientizar tanto a las autoridades nicaragüenses como a la comunidad internacional acerca de la amenaza que la penalización del aborto representa para el respeto y libre goce de los derechos humanos.

* El presente texto es una adaptación del discurso *AI: debilitamiento de los derechos humanos en Nicaragua* pronunciado por Kate Gilmore, secretaria general adjunta de Amnistía Internacional, el 27 de julio en la ciudad de México durante la presentación del informe sobre la prohibición total del aborto en Nicaragua.

** *Exige dignidad* es una campaña de Amnistía Internacional que denuncia los vínculos entre la pobreza y las violaciones a los derechos humanos; las campañas gráficas con siluetas forman parte de ella. Para mayor información, véase <www.es.amnesty.org/exigedignidad/>, página consultada el 3 de agosto de 2009.

En Nicaragua se está dando una situación de debilitamiento de los derechos humanos de intensidad creciente, esto produce graves miedos, amenazas, daño e incluso la muerte a niñas y mujeres nicaragüenses.

Dejada en el abandono y extendida por la cruel indiferencia de las autoridades nicaragüenses, esta peligrosa circunstancia es consecuencia de cálculos políticos cínicos. Es el producto de tratos realizados durante las elecciones de 2006 en Nicaragua cuando, en su búsqueda por el poder, los partidos políticos más importantes entraron en negociaciones con grupos religiosos para intercambiar la protección médica y legal a las vidas y el bienestar de niñas y mujeres embarazadas. Estos tratos —marcados por el interés propio— eliminaron y dieron un giro a más de 100 años de tradición legal nicaragüense al causar que se hicieran revisiones al Código Penal para aprobar la total y absoluta prohibición del aborto en Nicaragua: sin excepciones por ninguna circunstancia.

Los cimientos de esta prohibición se basan en otorgar severas sanciones criminales a cualquier médico practicante que desafíe la ley o cualquier niña o mujer que ignore sus crueles consecuencias.

Y sus consecuencias son claramente muy crueles, extrayendo un precio muy alto de las personas más vulnerables: las más pobres, las más jóvenes, las más enfermas, las más aisladas y particularmente las mujeres y niñas violadas y embarazadas.

Nicaragua es uno de los países más pobres de América Latina y el Caribe. Tiene una de las poblaciones más jóvenes del mundo, altas tasas de mortalidad materna prevenible, la tasa más alta de embarazos de adolescentes, particularmente en áreas rurales, y elevados índices de violencia sexual, específicamente por violación e incesto hacia niñas pequeñas.

Es en esta demografía de la privación que las autoridades nicaragüenses han alterado cruelmente el Código Penal, donde la terminación provocada del embarazo es ilegal, no puede ser aplicada, es irracional, discriminatoria e íntimamente degradante. El nuevo Código Penal:

- *Es ilegal*, pone al Estado nicaragüense en una situación de incumplimiento de sus obligaciones en materia de los derechos humanos reconocidos internacionalmente en muchos tratados de Naciones Unidas, incluyendo la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes. Cuatro organismos de Naciones Unidas ya hicieron llamados para la anulación total de la prohibición.

- *No puede ser implementado*. En muchos casos es imposible establecer médica y forensemente si una mujer o una niña tuvo un aborto espontáneo o inducido; a nivel mundial, 15% de los abortos son involuntarios. Con el mandato del nuevo Código Penal, cada una de las miles de mujeres y niñas en Nicaragua que sufran un aborto o una terminación espontánea de su embarazo enfrentarán el riesgo potencial de ser inculpadas, al igual que sus médicos.
- *No es razonable*. Las autoridades han colocado al embarazo de niñas y mujeres que sufren complicaciones de obstetricia en una posición imposible. Ellas no podrían tener acceso al tratamiento médico esencial aun cuando su salud y, en ciertos casos, sus vidas se encuentren en grave riesgo. Niñas y adultas sobrevivientes de violaciones e incesto están en doble peligro al ser obligadas por estas prohibiciones legales a mantener su embarazo a término aunque éste sea resultado de violencia sexual.

Mientras tanto, las y los profesionales médicos son puestos en la posición de “culpable si lo hago, culpable si no lo hago”. Para obedecer la normatividad, las y los doctores deben desafiar su propia ética profesional y desobedecer las reglas y protocolos de obstetricia nicaragüense publicadas por el Ministerio de Salud, las cuales recomiendan que el aborto pueda ser terapéutico como una respuesta clínica en casos específicos.

La obediencia de las reglas oficiales médicas supone que las y los doctores deben hacer frente a la investigación criminal y a la persecución.

Este ataque a la ciencia médica es la causa de retrasos en la toma de decisiones cuando surgen complicaciones obstétricas, y la incapacidad de las y los profesionales de la salud para proporcionar tratamiento y cuidado médico esencial en las consultas a sus pacientes.

- *Discrimina*, al acusar de criminales los procedimientos médicos que sólo son necesitados por mujeres y niñas. Aquéllas de escasos recursos económicos tienen menos opciones de escapar de esta ley extrema, lo que hace que se sientan obligadas a actuar fuera de la ley, poniendo en peligro su salud y sus vidas y arriesgándose al encarcelamiento. Para las más jóvenes las consecuencias negativas son aún más graves debido a que el riesgo de complicaciones obstétricas que enfrentan es más alto.
- Con la introducción de obstáculos legales a la búsqueda, provisión y entrega de cuidado médico esen-

cial, estas prohibiciones son también *degradantes, crueles e inhumanas*.

- Es inhumano negar y retrasar el acceso a los cuidados médicos por enfermedades o heridas que suelen ocurrir a mujeres y niñas embarazadas.
- Es cruel dejar sin opciones a niñas y mujeres embarazadas cuando enfrentan gran dolor y sufrimiento físico y psicológico, ya sea por complicaciones médicas o por el embarazo.
- Es degradante para las mujeres y niñas que están embarazadas como consecuencia de violencia sexual, a quienes se les niegan las opciones médicas.

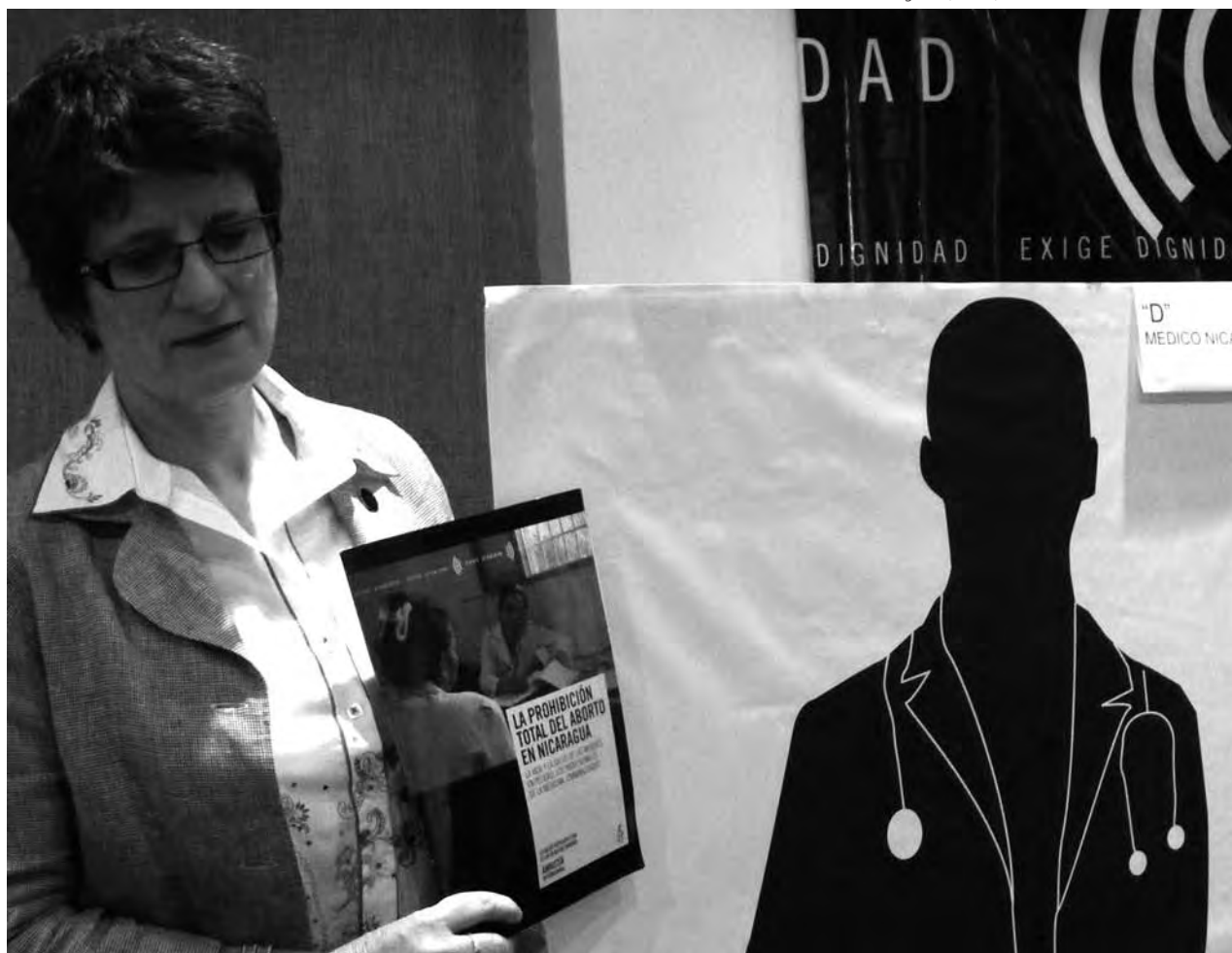
El verdadero costo humano que esto tiene podríamos nunca haberlo conocido, ya que, bajo amenazas de sanciones legales, varios profesionales de la salud no sólo tienen mucho miedo de practicar la terminación o interrupción del embarazo por indicaciones médicas, sino que también se sienten inhabilitados por la

prohibición. Además, están muy temerosos incluso de hablar con otras y otros colegas médicos sobre opciones de tratamiento en situaciones que requieren con urgencia las decisiones médicas, y se encuentran indispuertas e indispuertos a expedir certificados de defunción o a hacer un registro de pacientes con exactitud.

Estas circunstancias violan la obligación de Nicaragua de garantizar la libertad de información y de expresión. Son circunstancias que ridiculizan la ciencia médica y hacen de la ley un arma, fuerzan a la política y a la religión hacia salas médicas donde sólo deben pertenecer las éticas médicas reconocidas y las mejores prácticas médicas.

La penalización del aborto significa que es más probable que las mujeres se enfrenten a un grave riesgo: métodos clandestinos para terminar el embarazo y después, para evitar ser procesadas, no busquen ningún tratamiento médico para aliviar cualquier complicación que pudiera existir.

Fotografía (detalle): Cortesía de Amnistía Internacional.



Es aún más escandaloso saber que, de acuerdo con el personal del Ministerio de Salud de Nicaragua, en las primeras 19 semanas de este año, 33 mujeres y niñas han muerto por complicaciones durante el embarazo, en contraposición a las 20 muertes durante el mismo periodo del año pasado; 16% de las muertes maternas en 2009 es la consecuencia inevitable de las complicaciones de los abortos clandestinos.

Nuestros colegas de la organización Católicas por el Derecho a Decidir de Nicaragua nos informaron del aumento significativo de suicidios entre mujeres y niñas en 2008, y expresaron su miedo ante el número actual de suicidios ocasionados por los embarazos no deseados, ya que el número es mayor del señalado oficialmente.

Si éste es el costo humano, sólo falta revisar el impacto que sentí la semana pasada cuando, por más de cinco horas, enfrenté los ojos de una niña mientras se llenaban de miedo y pena al decirme –cara a cara– del terror, la indignidad, la humillación y el dolor físico de su experiencia regalada por las autoridades que pasaron y borraron esta ley.

Doce, 14 y 16 años de edad; niñas que han sido sujetas a violencia sexual a manos de miembros de su familia cercana o amigos, y que fueron obligadas a completar el embarazo, dan a luz en algunos casos a sus propios hermanos o hermanas porque se les negó por ley el acceso a otras alternativas.

También fuimos informados de una mujer embarazada que sufrió cáncer de cérvix avanzado. El tratamiento correcto que ella requería era urgente y no compatible con el embarazo. Completamente consciente de sus obligaciones hacia sus cuatro hijos, optó por el tratamiento para salvar su vida, arriesgándose a una penalidad legal porque el cuidado terminaría con su embarazo. Casos como éste humillan tanto a doctores como a la ciencia médica.

Las siluetas que ven ante ustedes nos recuerdan a todas y todos que en Nicaragua, ningún doctor puede estar seguro de poder continuar su práctica médica si habla contra la ley en público, y que no se le puede prometer a ninguna niña o mujer que si ejerce sus derechos humanos o desafía la ley, no será sancionada penalmente.

Mientras las niñas embarazadas como resultado del incesto tuvieron el coraje para aceptar nuestra invitación a reunirnos en privado, el presidente Daniel Ortega no tuvo el valor de defender la ley para rendir cuentas o

para comprometerse a su derogación urgente. A pesar de las múltiples peticiones, sólo el ministro de Salud estuvo de acuerdo en reunirse con nosotros, pero no ofreció ninguna garantía de que las y los doctores puedan practicar el mejor cuidado médico sin miedo a las repercusiones.

Hoy en Amnistía Internacional (AI) iniciamos una campaña para enfocar la preocupación mundial en el estado de la mortalidad y la maternidad prevenible en Nicaragua. Lo hacemos en conjunto con las y los defensores de derechos humanos de aquel país, cuyo valor y compromiso dan autoridad a este reporte. Y lo hacemos en el marco de la campaña mundial de AI para exigir dignidad, trabajando para fortalecer el reconocimiento y la protección de los derechos humanos en todo el mundo.

Por la dignidad humana en Nicaragua, Amnistía Internacional pide a las autoridades de este país:

- Eliminar inmediatamente la ley que prohíbe toda forma de aborto.
- Garantizar la seguridad y el acceso a los servicios de aborto a las víctimas de violación y a las mujeres cuya vida o salud pueda estar en riesgo si se continúa el embarazo.
- Proteger la libertad de expresión para quienes hablen en contra de la ley y ofrecer apoyo comprensivo a las mujeres y a las niñas afectadas por ésta.

AI también llama a la Suprema Corte de Nicaragua a emitir una decisión sobre la legalidad y la constitucionalidad de la ley como una cuestión de máxima urgencia.

Esta semana miré a los ojos a una madre joven quien, por su cuenta, sin el apoyo de su familia y frente al prejuicio de la comunidad, debe de educar a su hija/hermana; ante su mirada ninguna persona adulta puede no sentir pena. Y me dijo: “le cuento mi historia porque creo que la puede contar a otros; para que en algún lugar, de alguna manera, alguna otra niña no tenga que vivir lo que yo tengo que vivir todos los días”.

Hoy, porque ella nos lo pidió, AI pide al mundo que mire a los ojos a las autoridades nicaragüenses y exija dignidad para las mujeres y las niñas. Dichas autoridades se han comprometido con ellas a evitar la mortalidad materna pero, a través de sus leyes y políticas, las están traicionando. ●

Breves de derechos humanos

De la CDHDF

Indispensable la coordinación entre autoridades: CDHDF

- **No puede darse una imagen de confrontación ni por celos institucionales ni por agendas mediáticas**

El presidente de la CDHDF, Emilio Álvarez Icaza Longoria, consideró indispensable la coordinación entre las autoridades y que los gobiernos federal y capitalino manden un mensaje de que tienen como causa común la lucha contra la delincuencia y proteger a las personas y a las víctimas.

Entrevistado al término de la inauguración de la conferencia Derechos humanos y comunicación, sobre la detención de secuestradores por parte de autoridades locales y federales, consideró que no puede ser que por celos institucionales o agendas mediáticas se dé una imagen de confrontación.

Con información de Notimex,
21 de julio de 2009.

Minimizan autoridades asesinatos de homosexuales

- **La CDHDF señaló que la indiferencia, el desprecio y la negligencia promueven la impunidad**

Los delitos cometidos contra personas con preferencias sexuales diferentes a la heterosexual, incluso homicidios, permanecen impunes y son minimizados tanto por autoridades capitalinas como por federales, quienes además agreden, discriminan, extorsionan, hostigan y detienen arbitrariamente a personas de este sector de la población, denunció el presidente de la Comisión de los Derechos Humanos del Distrito Federal, Emilio Álvarez Icaza Longoria.

Señaló que la comunidad lésbico, gay, bisexual, transexual, transgénero, travestista e intersexo (LGBTI) se ha convertido en víctima de discriminación, violencia y hasta homicidios, delitos que permanecen impunes debido a que por tal situación no son denunciados. Reveló que en 2007, la CDHDF recibió 46 quejas de personas con preferencia sexual diferente a la heterosexual, 53 en 2008, y sólo ocho de enero a abril del presente año.

Con información de *El Sol de México*,
18 de julio de 2009.

Siembran 1 500 árboles en Sierra de Guadalupe

- **Jornada ambiental que contó con la participación de la CDHDF**

Con una tarea conjunta entre sociedad, gobierno y organismos autónomos, se llevó a cabo la reforestación con 1 500 árboles de una parte de la Sierra de Guadalupe, como una acción afirmativa para poner un granito de arena y resolver los problemas en materia de protección al medio ambiente en la capital del país, señaló el director general de Educación y Promoción de los Derechos Humanos de la CDHDF, Daniel Ponce Vázquez.

Destacó que la siembra de árboles para la conservación del uso de suelo es una acción que impactará de manera positiva en las condiciones de vida de los habitantes de la ciudad de México.

Reconoció que la importancia de esta reforestación no sólo queda en el sembrado, por lo que el compromiso es darle seguimiento a la sobrevivencia de las especies y buscar el índice más alto posible en este sentido.

Con información de *El Sol de México*,
12 de julio de 2009.

CDHDF pide cambiar cultura de uso de agua

- **Hace cinco años que advirtió sobre esta necesidad**

“El futuro nos alcanzó”, indicó Emilio Álvarez Icaza Longoria, presidente de la CDHDF, quien afirmó que desde hace cinco años advirtió sobre la necesidad de crear una nueva cultura del agua. Lo anterior lo expresó tras conocerse que por tiempo indefinido el caudal de agua que 10 delegaciones del Distrito Federal y 13 municipios mexiquenses reciben del sistema Cutzamala se reducirá todos los días, en diferentes porcentajes.

“Hemos venido insistiendo desde hace cinco años, cuando la Comisión presentó un informe sobre este tema, que debe darse un cambio radical de la cultura del agua y ahí no hay gobierno que alcance; tiene que haber un entendimiento (también de la sociedad)”.

Con información de *El Universal*,
22 de julio de 2009.

Santiago Corcuera Cabezut recibe nombramiento de la ONU

El también consejero de la CDHDF fue designado presidente del Comité Coordinador de los Procedimientos Especiales del Consejo de Derechos Humanos de la ONU.

Se acordó la designación del jurista mexicano para ocupar el cargo en el periodo 2010-2011. Corcuera Cabezut señaló que su designación es un reconocimiento al movimiento de derechos humanos en México, tanto académica como profesionalmente.

Con información de Notimex,
7 de julio de 2009.

15
años
Comisión de
Derechos
Humanos
del Distrito Federal



NUEVA SEDE DE LA CDHDF

A partir del **lunes 10 de agosto de 2009** la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal le atenderá en sus nuevas oficinas ubicadas en **av. Universidad 1449, col. Florida, pueblo de Axotla, del. Álvaro Obregón, 01030 México, D. F.**, a 50 metros de la estación Viveros-Derechos Humanos de la Línea 3 del Metro (Línea verde).

El teléfono de atención será el **5229 5600**



*Derecho de la ciudadanía,
patrimonio de la democracia*

*Hay que hacer compatible el pesimismo de la realidad
con el optimismo de la voluntad.*

Carlos Castresana

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

Oficina sede

■ Av. Universidad 1449,
col. Florida, pueblo de Axotla,
del. Álvaro Obregón,
01030, México, D. F.
Tel.: 52295600

Unidades desconcentradas

■ **Norte**
Aquiles Serdán 22, 2º piso,
esquina con Fray Juan de Zumárraga,
col. La Villa (frente a la Basílica),
del. Gustavo A. Madero,
07050 México, D. F.
Tel.: 5748 2488

■ **Sur**
Av. Prol. Div. del Norte 5662,
Local B, Barrio San Marcos,
del. Xochimilco,
16090 México, D. F.
Tel.: 1509 0267

■ **Oriente**
Cuauhtémoc 6, 3º piso,
esquina con Ermita,
Barrio San Pablo,
del. Iztapalapa,
09000 México, D. F.
Tels.: 5686 1540, 5686 1230 y 5686 2087

■ **Poniente**
Avenida Revolución 1165,
entre Barranca del Muerto y Juan Tinoco,
col. Merced Gómez,
del. Benito Juárez,
03930 México, D. F.
Tel.: 5651 2587

Centro de Consulta y Documentación

■ Av. Universidad 1449,
edificio B, planta baja,
col. Florida, pueblo de Axotla,
del. Álvaro Obregón,
01030, México, D. F.
Tel.: 52295600

www.cd hdf.org.mx