

Diplomado Iberoamericano de Especialización

Derechos Económicos, Sociales y Culturales y Políticas Públicas



TESINA

“Sistematización de la experiencia de integración de la perspectiva de derechos humanos en la elaboración de políticas públicas en México: La propuesta de la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos para la elaboración de diagnósticos y programas estatales de derechos humanos”

Nira Cárdenas Oliva.

Santiago de Chile, Mayo de 2009

Mtra. Verónica..., Fundación Henry Dunant.

ABSTRACT

El presente texto tiene la finalidad de compartir la experiencia y las lecciones aprendidas de la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos¹, en los procesos diseñados, impulsados y hasta el momento acompañados por esta presencia internacional en el ámbito nacional, buscando espacios de implementación en el ámbito local: las entidades federativas.

De esta manera, se hará referencia a la propuesta metodológica de la Oficina, los cambios que ha sufrido mediante su aplicación (lecciones aprendidas) y se destacarán aquellos elementos que se consideren de relevancia para el avance de la plena garantía, promoción y protección de los derechos humanos mediante la política pública y sus instrumentos.

Tuve la fortuna de ser quien iniciara estos procesos y justo ahora que uno de ellos está por culminar, me gustaría que este documento sirviera de referencia para recordarlo...

¹ En adelante se le llamará indistintamente "OACNUDH" u "Oficina".

Índice

Introducción

I. La política pública

1.1 La definición

1.2 Ciclos generales de la política pública

II. Los derechos humanos en la política pública

2.1 Obligaciones estatales en materia de derechos humanos

2.2 Internalización de las normas y estándares internacionales

III. Diagnósticos estatales sobre la situación de los derechos humanos: La propuesta de la OACNUDH México

3.1.1 Propuesta metodológica

3.1.2 El papel de la OACNUDH

IV. Conclusiones: hacia una política de Estado en materia de derechos humanos

Bibliografía

Anexos

Introducción

*“Although basic human rights principles enjoy universal agreement,
the gap between rhetoric and reality is wide indeed.
Put simply, the challenge is to close that gap.
The daily litany of human suffering and inhumanity is all too familiar,
with human rights denied and violated in many and varied ways.”²*

Traducir las normas y los principios de derechos humanos en políticas y estrategias que faciliten concretizarlos en la realidad, es uno de los principales objetivos de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH).

En concordancia con lo anterior, la presencia de la OACNUDH en México, realizó en el año 2003 el Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México (en adelante Diagnóstico Nacional), que fue el primero en su género en el mundo.³ El Diagnóstico Nacional tuvo como finalidad por un lado, identificar las principales causas estructurales de las violaciones a los derechos humanos en México y por otro, elaborar recomendaciones y propuestas para que aquellas pudieran ser superadas.

El Diagnóstico Nacional para su elaboración, consideró además de cuatro personas expertas encargadas de dar forma al texto y sus contenidos, la participación fundamental de organizaciones de la sociedad civil, académicas/os, expertas/os en temas específicos, organismos públicos de derechos humanos, instituciones y dependencias del Estado, no sólo presentes en el Distrito Federal, sino de las distintas regiones del país.

Referirse a la pluralidad de voces y de perspectivas que se fusionaron en el proceso de elaboración del Diagnóstico Nacional es trascendente en tanto, primero, es una de las variables características de la política pública y segundo porque en sí misma, la participación es un derecho y uno de los elementos que dan a esta metodología de Diagnósticos, la perspectiva de derechos humanos (HRBA).⁴

El Diagnóstico Nacional sirvió de base para la elaboración y adopción de un Programa Nacional de Derechos Humanos que fue presentado en diciembre de 2004 por el Gobierno Federal.⁵

En esa misma fecha y considerando que México es un Estado Federado, la Secretaría de Gobernación Federal (SEBOB)⁶ promovió la firma del Acuerdo Nacional de Derechos Humanos entre las Entidades Federativas y la Secretaría de Gobernación. El Acuerdo apuntalaría así el compromiso de los estados para la elaboración de Programas estatales de derechos humanos.⁷

² Louise Arbour. Former High Commissioner. Strategic Management Plan, 2006 – 2007.

³ El Diagnóstico Nacional elaborado por la OACNUDH puede ser consultado en <http://www.hchr.org.mx>

⁴ HRBA se refiere a *Human Rights Based Approach* por sus siglas en inglés.

⁵ No es objeto del presente texto hacer una explicación o análisis extensivo del Programa Nacional de Derechos Humanos 2004 – 2006. Sin embargo se recomienda para mayores referencias consultar el “Primer Informe de Evaluación y Seguimiento al PNDH 2004 – 2006” disponible en <http://www.hchr.org.mx>

⁶ La Secretaría de Gobernación es equivalente a “Ministerio del Interior”.

⁷ Este acuerdo fue publicado en el Diario Oficial el 9 de diciembre de 2005.

El Comité de Seguimiento al Acuerdo Nacional, integrado por representantes de cada una de las entidades federativas y de la SEGOB, invitó a la OACNUDH – México a ser observadora permanente. De esta manera, en la tercera sesión del Comité, celebrada el veintiséis de enero de 2006, la OACNUDH presentó una propuesta de colaboración para la elaboración de Diagnósticos sobre la situación de derechos humanos en los Estados (Diagnósticos estatales)⁸.

Ciertamente, la Oficina por un lado, compartiría con las entidades federativas sus experiencias en la elaboración del Diagnóstico Nacional, y por el otro, promovería mediante condiciones de participación y pluralidad la identificación de los principales obstáculos que dificultan el pleno goce y ejercicio de los derechos humanos en las entidades federativas, y la generación de propuestas de acciones conjuntas que puedan formar parte de un programa estatal de derechos humanos.

La elaboración de los diagnósticos estatales como paso anterior necesario a la construcción del programa de derechos humanos, permitiría que este último fuera comprensivo, considerara las prioridades como mínimos y tuviera por ende, posibilidades de ajustarse de acuerdo con las recomendaciones que no se tomaron en cuenta en su momento (si ese fuera el caso) o con las nuevas dinámicas sociales. Además, el conocimiento/ consciencia (*awareness*) de la sociedad civil sobre su propia realidad y sus propuestas plasmadas en recomendaciones del Diagnóstico, permitiría una nueva forma de relación de corresponsabilidad e interdependencia con las instancias del Estado.

La Oficina reconoció en todo momento las posibles dificultades que implicaría iniciar, dar seguimiento y acompañar estos procesos, sin embargo, también confió, y lo sigue haciendo, en que las construcciones conjuntas, plurales, respetuosas, concededoras y promovedoras de los derechos humanos, son espacios de enorme valía.

⁸ Este documento se encuentra disponible en los anexos del presente documento.

I. LA POLÍTICA PÚBLICA

1.1 La definición

La necesidad de definir el significado de lo que son o pueden ser concebidas como políticas públicas es relevante no tanto por su certeza en la definición, sino por la aproximación que ha de dárseles en el contexto en el que se les trata. La importancia de la definición radica en la perspectiva de las acciones públicas que han de emprenderse.

Es decir, “en función de cómo se conceptualizan las políticas públicas se desarrolla un proceso 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”.⁹ De esta frase se desprende la ineluctable necesidad de que el enfoque con el que se aborda desde sus inicios el ciclo de elaboración de las políticas sea el de los derechos humanos.

Desde la más amplia de las generalidades, se puede entender como política pública todo el quehacer (y/o no hacer) del Estado que tiene necesariamente consecuencias en las personas que habitan en su jurisdicción (y no sólo, puesto que hay repercusiones que afectan a demás estados: ejemplo de las políticas fronterizas).

Hogwood y Gunn¹⁰ identificaron diez usos del término *políticas públicas*: “Etiqueta para referirse a un ámbito de actividades; expresión del propósito general o de la situación deseable sobre determinados asuntos; propuestas concretas; decisiones gubernamentales; autorización formal; programa; resultado (output); impacto; teoría o modelo; proceso.”

Una de las definiciones que a pesar de ser sencilla puede ser suficientemente incluyente es la que da Gerston en la siguiente frase: “[Política Pública es] lo que los gobiernos hacen, por qué lo hacen, y cuál es la diferencia que logran mediante ella.” (*“What governments do, why they do it and what difference does it make”*).¹¹

La política pública ha de ser comprendida como proceso, como concepto y como mecanismo, en el caso de la perspectiva de la implementación nacional o local, de los principios y directrices de derechos humanos.

1.2 Los ciclos de la política pública

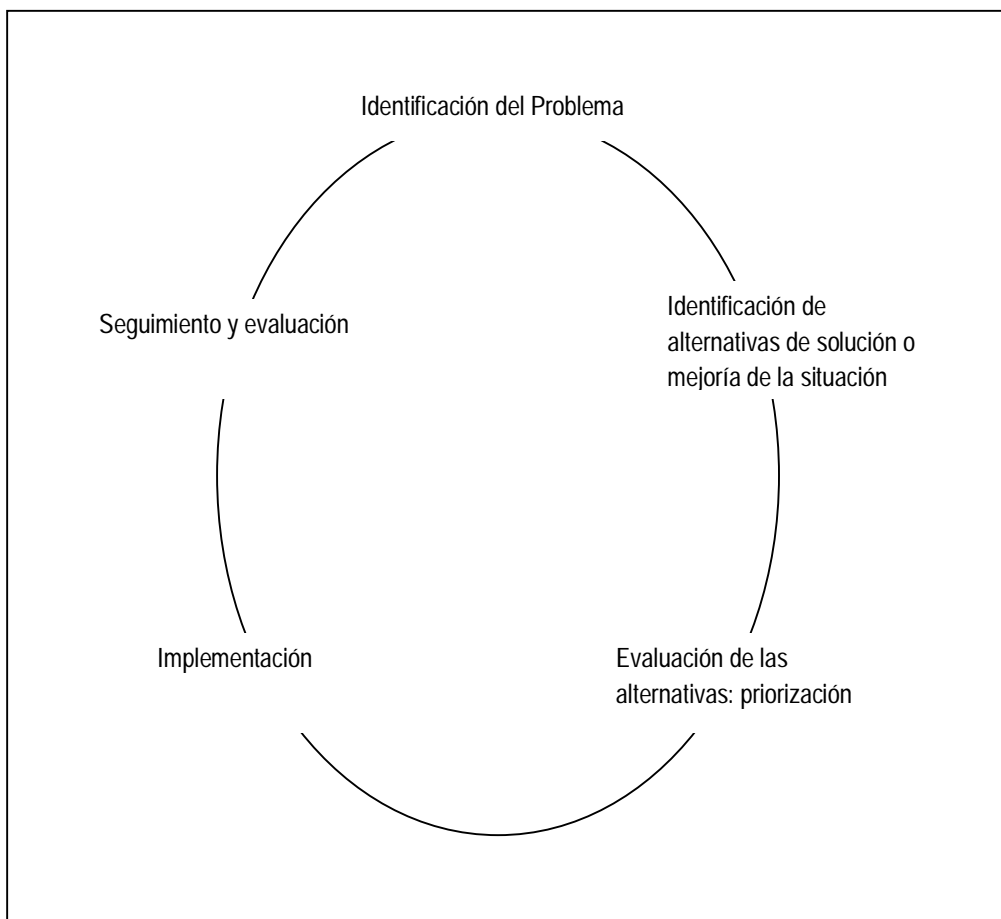
⁹ Chaqués, Laura. Redes de políticas públicas. Pág. 5. En www.fundacionhenrydunant.org

¹⁰ Hogwood y Gunn, 1984, pp. 13 a 19. Citado en: Parsons, W. Políticas Públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. FLACSO. México, 2007. Pp. 48.

¹¹ Gerston, Larry N. Public Policy Making, process and principles. Second edition. M.E. Sharpe. USA, 2004. Pp 6.

Es necesario señalar que las políticas públicas, no son estáticas sino que deberán contener elementos lo suficientemente flexibles como para adaptarse en su implementación y dejar espacios de mejora. Como toda actividad que se relaciona de manera directa con la sociedad, debe ser igualmente dinámica.

“Las políticas se están definiendo y redefiniendo de forma continuada en el tiempo, a través de un proceso de retroalimentación, y en función de los cambios en el contexto en el que se desarrolla la acción. En la práctica el proceso de elaboración de políticas públicas es un proceso complejo, con límites inciertos, caracterizado por la interconexión existente entre las políticas”.¹²



Cada una de las fases de la política pública, tratará de relacionarse con la propuesta metodológica de la OACNUDH que a continuación se presenta.

¹² Chaqués, Laura. Op. Cit. Pág. 4.

II. LOS DERECHOS HUMANOS EN LA POLÍTICA PÚBLICA

2.1 Obligaciones estatales en materia de derechos humanos

Las normas y estándares internacionales que comprenden el cuerpo del derecho internacional de los derechos humanos, provee a los Estados partes de aquellos criterios mínimos que deben ser respetados, promovidos, protegidos y garantizados. “Ya sean explícitos o implícitos, esos preceptos y valores configuran las políticas e instituciones. El enfoque de derechos humanos ofrece un marco normativo explícito, a saber, el de los derechos humanos en el ámbito internacional. Respaldados por valores morales universalmente reconocidos y reforzados por las obligaciones jurídicas, los derechos humanos constituyen en el plano internacional un marco normativo imprescindible para la formulación de políticas nacionales e internacionales, incluidas las estrategias de reducción de la pobreza”.¹³

Resulta fundamental sentar las bases para la elaboración de cualquier acción o inacción del Estado, en la perspectiva de las obligaciones internacionales adquiridas mediante la adopción o ratificación de los tratados internacionales en materia de derechos humanos.

Todos los derechos humanos -económicos, civiles, sociales y culturales- imponen a los Estados las obligaciones de respetar, de proteger y de garantizar o cumplir.

- 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 de los derechos humanos por terceros.
- El *deber de cumplir* obliga a las instancias responsables a adoptar medidas legislativas, administrativas o de otra índole apropiadas con miras a la plena realización de los derechos humanos.

Disposiciones sobre la índole de las obligaciones de los Estados en los instrumentos internacionales de derechos humanos

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Artículo 2, Párrafo 1

Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.

¹³ OACNUDH, 2006. Principios y Directrices para la integración de los derechos humanos en las estrategias de reducción de la pobreza. Párr. 16 pág. 12. Además, se recomienda referirse para un análisis más detallado de los rasgos sobresalientes del enfoque de derechos humanos aplicado a la reducción de la pobreza: OACNUDH, *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza: Un marco conceptual* (Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2004), especialmente la sección 2. Disponible en <http://www.ohchr.org>

Observación general N° 3 (1990): La índole de las obligaciones de los Estados Partes (artículo 2, párrafo 1, del Pacto)

"[...] el hecho de que la efectividad a lo largo del tiempo, o en otras palabras progresivamente, se prevea en relación con el Pacto no se ha de interpretar equivocadamente como que priva a la obligación de todo contenido significativo. Por una parte, se requiere un dispositivo de flexibilidad necesaria que refleje las realidades del mundo real y las dificultades que implica para cada país el asegurar la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales. Por otra parte, la frase debe interpretarse a la luz del objetivo general, en realidad la razón de ser, del Pacto, que es establecer claras obligaciones para los Estados Partes con respecto a la plena efectividad de los derechos de que se trata. Éste impone así una obligación de proceder lo más expedita y eficazmente posible con miras a lograr ese objetivo. Además, todas las medidas de carácter deliberadamente retroactivo en este aspecto requerirán la consideración más cuidadosa y deberán justificarse plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se disponga (párr. 9)."

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Artículo 2, Párrafo 2

Cada Estado Parte se compromete a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter.

Observación general N° 31 (2004): La índole de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto

El requisito establecido en el párrafo 2 del artículo 2 de que se adopten medidas para hacer efectivos los derechos del Pacto no está sometido a condiciones y es de efecto inmediato. La falta de cumplimiento de esta obligación no puede estar justificada alegando consideraciones políticas, sociales, culturales o económicas dentro de ese Estado (párr. 14).

En materia de política pública, puede ser que "las consecuencias de las obligaciones de *respetar* y *proteger* son por lo general menos importantes que las derivadas de la obligación de *cumplir*, para la que tal vez se requieran medidas con más anticipación y un uso mayor de recursos. Por consiguiente, las limitaciones de recursos a veces no afectarán a la capacidad del Estado para respetar y proteger los derechos humanos en la misma medida que para el deber de cumplir."¹⁴

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

¹⁴ Op. Cit. Párr. 48, pág. 25.

Es en este sentido, que “el reconocimiento del factor tiempo y la necesidad de tener en cuenta la importancia relativa y un orden de prioridad entre los distintos derechos son características comunes a 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 aplaque 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 sea conforme con las normas que rigen los derechos humanos.”¹⁵

Por otro lado, “el reconocimiento de que el ejercicio de algunos derechos humanos deberá a veces ser progresivo durante un cierto período de tiempo, a causa de las limitaciones de recursos, tiene dos consecuencias para la determinación de las políticas. En primer lugar, permite incluir en la estrategia de observancia de los derechos humanos un factor tiempo, haciendo de la fijación de metas y referencias un elemento indispensable de la estrategia. En segundo lugar, permite establecer un orden de prioridad entre los distintos derechos y tener en cuenta su importancia relativa, ya que la escasez de recursos puede impedir que la estrategia persiga la realización de todos los derechos simultáneamente con la misma energía.”¹⁶

Además de las obligaciones antes mencionadas, los principios de derechos humanos deben ser parte esencial del quehacer público, incluyendo la elaboración de políticas, programas o estrategias de gobierno. Se trata de principios irrenunciables y de consideración/aplicación inmediata: interdependencia, indivisibilidad e inalienabilidad de los derechos humanos, principio de igualdad y no discriminación, participación y acceso a la información, “accountability” del Estado.

2.2 Internalización de las normas y estándares internacionales

La observancia de la normativa internacional en la política pública permitirá dar inicio a lo que Risse y Sikkink llaman “proceso de socialización de las normas”¹⁷, cuya finalidad es internalizar los preceptos de derechos humanos de tal manera que sea el Estado en su conjunto (todos los actores: gobierno y sociedad) quien comprenda e implemente las acciones tendientes a hacer de los derechos humanos una realidad para todas las personas.

La Declaración Universal de 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.”¹⁸

¹⁵ Op. Cit. Párr. 50, pág. 26

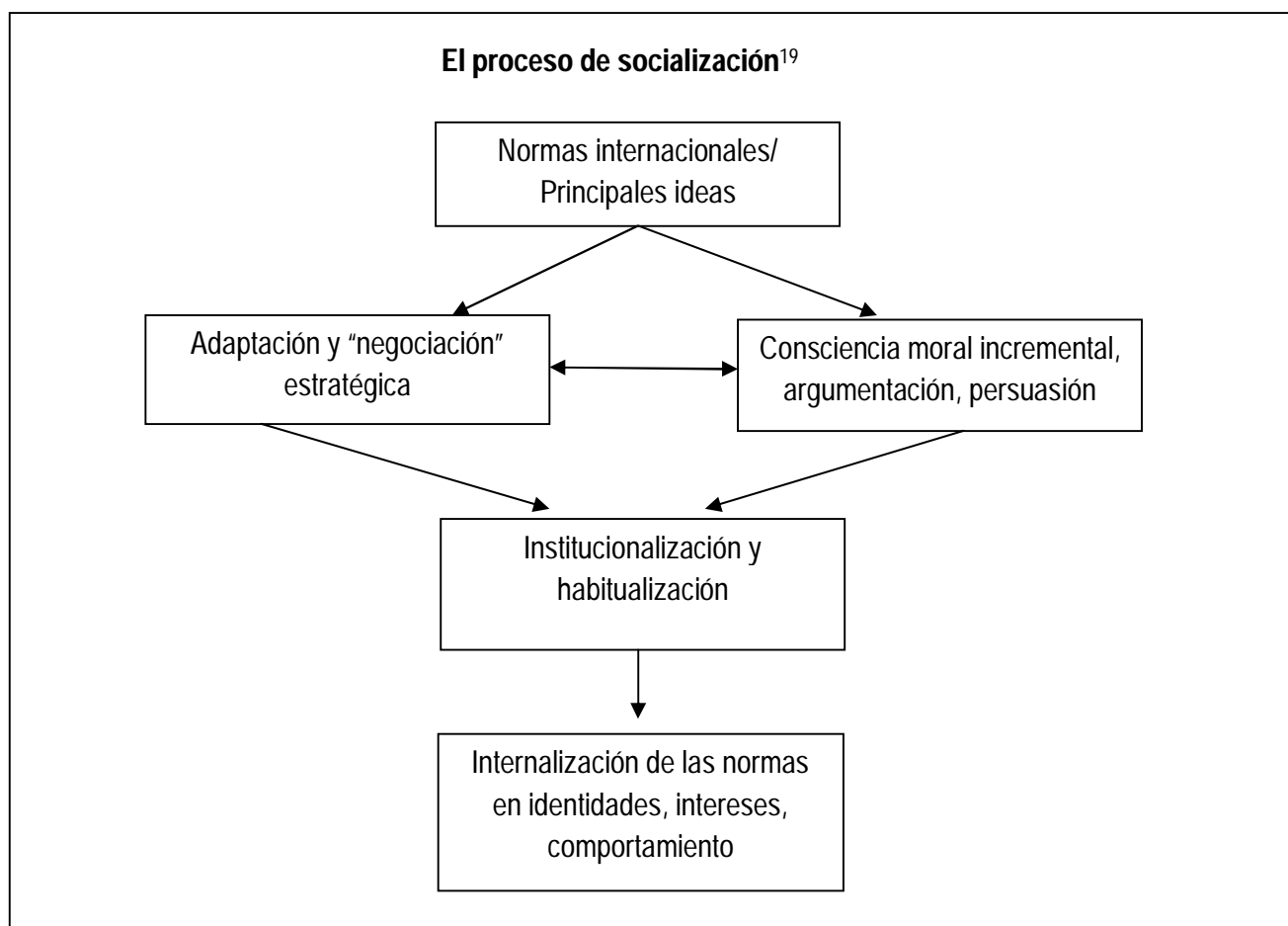
¹⁶ Op. Cit. Párr. 49 pág. 25.

¹⁷ Risse et al. *The Power of Human Rights: international norms and domestic change*. CSIR. Cambridge University Press, 1999. Pag. 12

¹⁸ OHCHR, May 2005. *Plan of Action: Protection and empowerment. B. Implementation Challenge: closing the gap*. Pág. 22. Mayo 2005. <http://www2.ohchr.org/english/planaction.pdf>. Traducción libre de: “The Universal

El proceso de internalización de las normas, principios y estándares internacionales de derechos humanos en la política nacional propuesta por Risse, conocido como modelo “Espiral” permite un acercamiento teórico a la propuesta de la OACNUDH México y al conjunto de variables que componen el proceso de construcción de la política pública.

Como fase de inicio elemental, “el proceso de socialización” por ejemplo es lo que la Oficina ha concebido como fortalecimiento de capacidades puesto que independientemente del resultado de documento de Diagnóstico, el objetivo en sí mismo es detonar un proceso de concienciación respecto de los derechos humanos en la realidad cotidiana, por supuesto, como piso común entre todos los actores.



La elaboración de políticas públicas con perspectiva de derechos humanos, además de políticas específicas de derechos humanos (como los Planes nacionales de Acción), son un mecanismo que

Declaration of Human Rights creates obligations on all Member States, and all of them have made specific commitments under one or more of the United Nations human rights treaties. It is clear too that the primary responsibility for implementing human rights lies with Governments. It is through action at the national level that international human rights obligations can be translated into reality.

¹⁹ Ibidem, pág. 12

permitirá acercar a la realidad los ideales plasmados en una enorme cantidad de instrumentos jurídicos de derechos, regionales e internacionales.

En el Plan Estratégico 2006 – 2007²⁰, la anterior Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, identificó cuatro obstáculos en la implementación de los derechos humanos en el mundo, a los que llamó “brechas”, que habrían de servir como guía para la elaboración del plan de trabajo general de la Oficina en México, y por supuesto, permitirían esbozar de mejor manera los objetivos de la propuesta para la elaboración de Diagnósticos estatales de derechos humanos.

Las brechas identificadas en el mencionado Plan son²¹: la brecha de conocimiento, la brecha de capacidades, la brecha de compromiso y la brecha de seguridad.

- The **knowledge** gap. Governments need to know how to translate their human rights obligations into effective laws, policies, and programmes. While there is a significant amount of knowledge sharing underway, gaps remain and OHCHR must find ways to fill them and work with others to do so.
- The **capacity** gap. Even when the course of action is clear to a government, nothing will materialize if there are significant gaps in capacity, i.e., a lack of human, financial, or other resources. OHCHR can help governments to identify their needs and, through its technical cooperation programme, help to build capacities to address human rights problems.
- The **commitment** gap. No amount of policy analysis or marshalling of resources will suffice when governments lack the commitment to reform or to redress a pattern of abuse. There are two types of commitment gaps: when a government is determined to pursue a course of action that breaches its international human rights obligations; and when a government admits breaching its obligations, but fails to implement needed reforms. OHCHR and the broader United Nations system have a responsibility to remind governments of their obligations, and to assist them in realizing the required reforms.
- The **security** gap. Where personal security and property are deliberately threatened, protective responses are urgent. Much can be done, short of the use of armed force, to protect individuals in these and situations of lesser gravity, including deploying human rights officers to the area. OHCHR can play an important role in these circumstances.

²⁰ El Plan estratégico puede ser consultado en: <http://www2.ohchr.org/english/about/docs/strategic.pdf>

²¹ OHCHR Strategic Management Plan 2006 – 2007, pág. 33

III. Diagnósticos estatales sobre la situación de los derechos humanos: La propuesta de la OACNUDH México

3.1 Propuesta metodológica²²

Como se mencionó en la introducción de este texto, la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos desde el 2005, buscó proponer una metodología que por un lado, permitiera conocer la situación de los derechos humanos en las entidades federativas, y por otro, fortalecer las capacidades de respuesta a las situaciones encontradas, por parte todos los actores locales y nacionales.

Lo anterior como respuesta posible a lo identificado por Molina: “Uno de los principales problemas de los sectores sociales es la poca capacidad para precisar los objetivos buscados. Ello se explica, en parte, por la dificultad para definir adecuadamente los problemas que se quieren atacar y las causas que los originan; por la poca inclinación y, a veces, rechazo a sintetizar en afirmaciones precisas y verificables lo que se quiere hacer; y por la multiplicidad de dimensiones, intereses y sectores involucrados en el análisis de la situación.” (Molina, 2002)

La OACNUDH México para la elaboración de los Diagnósticos estatales, propone la conformación de lo que denomina Espacios de Análisis y Participación en las Entidades Federativas (EAPDH), que mediante la coordinación de un Comité, permitan la identificación de las principales preocupaciones y retos en materia de derechos humanos presentes en la entidad federativa de la que se trate.

La figura del “Comité Coordinador” propuesto por la OACNUDH funciona como entidad encargada del funcionamiento de los EAPDH en el sentido de hacer funcionar y vigilar la implementación de las actividades encaminadas a la elaboración en primer lugar del Diagnóstico estatal, y en segundo lugar, del Programa estatal de derechos humanos.

Para la conformación de los Comités, la Oficina considera asimismo necesario, que sean los actores involucrados quienes definan quién o quiénes han de “sentarse” en los CC.

En este sentido, a la fecha ha quedado claro, que por parte de los Poderes del Estado, las/los titulares han nombrado a sus representaciones, no siendo un proceso igualmente rápido el de las organizaciones y las instituciones académicas. En respuesta a lo anterior, la OACNUDH puso a disposición de estos dos actores, la posibilidad de llevar a cabo una convocatoria abierta y amplia que les permitiera mediante criterios objetivos, compartidos y acordados previamente con ellas –recordando que cada entidad es distinta-, determinar qué instancias cumplen con los requisitos y entre las que los cubran, decidir quiénes las representarán en el Comité.

La OACNUDH ha hecho hincapié en la característica de “vocera/o” de aquellas personas representantes de sus respectivas instancias ante el CC. Es decir, serán las voces de aquel sector al que representen, las

²² Véase documento OACNUDH “Propuesta para la elaboración de Diagnósticos y Programas de Derechos Humanos en las Entidades Federativas”, de febrero de 2009.

que tienen que ser llevadas a discusión en el CC, y así también los acuerdos a los que se lleguen, deberán ser compartidos y comentados por el resto de las personas de ese "sector".

En ese tenor, el documento de propuesta explicita "Se debe subrayar que las organizaciones de la sociedad civil dentro del Comité Coordinador, son representantes del resto de sus homólogas, por lo cual es de suma importancia que se formulen mecanismos de comunicación e intercambio de información entre sí."²³

Este Comité Coordinador debería estar integrado por:

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

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

Es necesario señalar que la propuesta de la OACNUDH México debe en todo momento comprenderse como tal, como propuesta, puesto que no es de ignorar que cada una de las entidades federativas en las que se pretende sea implementada, responde a contextos políticos, económicos y sociales distintos. Por lo tanto, resulta posible que cada Comité Coordinador adopte, mediante decisiones conjuntas procurando ante todo el consenso, maneras distintas de trabajo y funcionamiento.

Aunado a lo anterior, sin embargo, la Oficina reitera su acompañamiento en condiciones que: permitan la participación de todos los actores que tienen que ver con los derechos humanos en la entidad (todos los que se consideran dentro del CC)

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

²³ Ibidem, Pág. 2.

EAPDH

Se entienden por EAPDH los espacios plurales y participativos en los que se establecerán mecanismos de intercambio de información y diálogo, con la participación de:

- Autoridades del estado que tengan un impacto directo en el respecto, goce y protección de los derechos humanos, comprendiendo:
 - Todas las dependencias e instituciones del Gobierno estatal (Poder Ejecutivo)
 - Todas las Comisiones que integran los Congresos estatales (Poder Legislativo)
 - Todas las instancias del Poder Judicial del estado
- La Comisión de Derechos Humanos del estado, entendiendo la participación de todas las personas integrantes de este organismo público que pudieran aportar a la discusión de las temáticas de Derechos Humanos que se aborden en el Diagnóstico y en el Programa respectivo.
- Organizaciones de la sociedad civil, comprendiendo a todas las organizaciones sociales que no participan de manera directa en los trabajos del Comité Coordinador, que puedan aportar información y elementos de discusión y propuesta sobre los temas que se aborden en el Diagnóstico y en el Programa respectivo
- Academia, entendiendo a los miembros de los cuerpos académicos de todas las universidades del estado, que tengan trabajos de investigación, experiencia y conocimientos que puedan aportarse a las discusiones y propuestas respecto de los temas que se aborden en el Diagnóstico y en el Programa respectivo.

Estos EAPDH se materializan mediante la realización de foros temáticos (dependiendo de la decisión del Comité Coordinador) en los cuales se socialicen los avances respecto del Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en la entidad federativa y del Programa en la materia, de tal manera que se posibilite la inclusión de mayor información para cada tema y se complementen las propuestas de acción. El Comité Coordinador deberá, en su plan de trabajo, determinar la periodicidad y la forma en la que han de concretarse los EAPDH, con el fin de dar cumplimiento a su mandato

Además, los EAPDH deberán fortalecerse con diversos mecanismos de vinculación entre los actores, haciendo uso de herramientas tecnológicas (como la creación de páginas Internet) u otras que determine el Comité Coordinador.

La OACNUDH identificó los siguientes como elementos para que la propuesta de elaboración del Diagnóstico local sobre la situación de los de derechos humanos fuera exitoso:

Elementos clave para el éxito de los Espacios de Análisis y Participación de Derechos Humanos en las Entidades Federativas:²⁴

- Los espacios deberán crear un ambiente de confianza entre la Entidad federativa y las organizaciones de la sociedad civil, lo cual es garantía para su viabilidad y sostenibilidad.
- Los espacios deberán tener una metodología de trabajo participativa.
- Los espacios deberán contar con un nivel adecuado de independencia de los poderes estatales y al mismo tiempo deberán facilitar el diálogo con todos los actores.
- Los espacios deberán potenciar el trabajo de las organizaciones sociales y de las autoridades estatales, y en ningún caso deberá éste sustituirlas o limitarlas.
- Los espacios deberán ser un ámbito de coordinación de esfuerzos entre las organizaciones sociales, entre las autoridades estatales y entre las organizaciones sociales y las autoridades estatales.
- Los espacios deberán aspirar a tener incidencia concreta a nivel estatal y en los grandes temas nacionales (políticas públicas).
- Los espacios deberán ser un lugar donde se articulen propuestas y se coordinen acciones.
- La elaboración del Diagnóstico estatal deberá realizarse de manera pronta, en un marco de entre cuatro a seis meses.

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

Por otro lado, como se ha insistido en este documento desde el inicio, la OACNUDH en todo momento resalta la participación de la sociedad civil y del resto de los actores involucrados, como una de las variables esenciales para la concreción exitosa de la propuesta.

Como lo ha dicho Molina en la presentación de su modelo: "El alcance de cada una de las actividades del modelo (de formación de políticas sociales) está influido, en buena medida, por la forma como se dé la participación de los diversos interesados. Entre más participativo, mayor será la posibilidad de enriquecer con diferentes visiones, la definición del problema y la generación de opciones. La participación aporta mayor solidez, pertinencia y sostenibilidad de la acción. Además, con una mayor participación se pueden precisar mucho mejor los resultados esperados, así como permitir que los involucrados se sientan más comprometidos y deseosos de mejorar los alcanzados. La participación es un camino de doble vía, tanto para asegurar mejores resultados como para vincular más estrechamente a la comunidad en los procesos, "empoderando" a los usuarios." (Molina, 2002)

²⁴ OACNUDH 2006, Propuesta de colaboración para la elaboración de Programas estatales de Derechos Humanos.

Para efectos del Diagnóstico y programa, la Oficina también considera la participación como un elemento de legitimidad social y política en la identificación del problema y la consecuente alternativa de propuesta de solución.

Como se mencionó anteriormente, la propuesta de la Oficina reconoce el consenso como la manera privilegiada de toma de decisiones. Sin embargo, toma en cuenta los contextos de conflicto político-social en los que se desenvuelve la elaboración de diagnósticos (razón por la cual el CC cumple la doble función de catalizador de los asuntos sociales y de elaboración del diagnóstico: es un espacio que permite a la larga, crear espacios de diálogo que coadyuven a la gobernabilidad).

Un elemento más tiene que ver con los recursos necesarios para que el CC funcione de manera óptima. En este contexto, la OACNUDH en la revisión de la propuesta incluyó en su documento de 2009 lo siguiente:

“Con el fin de que los EAPDH funcionen de manera óptima y sea posible dar consecución a esta propuesta, la OACNUDH considera algunas actividades que deberán ser consideradas para su presupuestación por parte de las autoridades estatales²⁵, quienes son en última instancia, las responsables directas de la aplicación de las recomendaciones que emanen tanto del Diagnóstico como del Programa estatal de derechos humanos.

La propuesta metodológica presentada por la OACNUDH para la elaboración de Diagnósticos estatales, presupone la ejecución de tareas concretas que se enmarcan dentro de actividades de capacitación, actividades de socialización del proceso y de la información; actividades de investigación; actividades para la integración, sistematización y redacción del documento de diagnóstico; actividades de publicación y actividades de difusión.

Cabe subrayar que para el óptimo desarrollo de estas actividades, se deberá contar con la voluntad política de todos los actores involucrados, quienes a la vez deberán destinar los recursos que sean necesarios para el mismo fin.”

3.2 El papel de la OACNUDH México

La Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, ha impulsado la realización de estos ejercicios desde el 2006. A la fecha, mayo de 2009, se ha elaborado el Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal, se ha detenido el proceso final de aprobación del Diagnóstico sobre la Situación de Derechos Humanos del Estado de Guerrero y se están iniciando las acciones tendientes a la conformación de un Comité Coordinador más para la elaboración de otro diagnóstico estatal.

²⁵ Entendiendo la responsabilidad del Ejecutivo Estatal en la elaboración y presentación de los presupuestos, así como del Congreso Estatal al momento de su aprobación.

Es necesario insertar la colaboración de la OACNUDH México en la elaboración y consecución de estos ejercicios en dos documentos de suma importancia. El primero, El Acuerdo entre el la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y los Estados Unidos Mexicanos sobre la Continuidad de sus Actividades en México, del cual se desprende: Art. 3 inciso f) “La Oficina en el desempeño de sus funciones... “Prestará su asesoramiento y asistirá a los gobiernos estatales que así lo soliciten, incluyendo asesoría con miras a la elaboración de diagnósticos y programas estatales de derechos humanos”.²⁶

En un segundo plano, además del anterior, el documento sobre la “Elaboración de Programas Estatales de Derechos Humanos: Propuesta de colaboración” presentado por la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, al Comité de Seguimiento del Acuerdo Nacional de Derechos Humanos entre la Secretaría de Gobernación y las entidades federativas, que a la letra dice:

“Colaboración de la OACNUDH

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

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

²⁶ El Acuerdo puede ser consultado en <http://www.hchr.org.mx>

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

Las principales funciones de la Oficina en el acompañamiento de estos procesos, son por un lado, acercar las normas y principios de derechos humanos al análisis de la situación local y a la construcción de posibles soluciones conjuntas (recomendaciones) para superar los principales retos identificados; y por el otro, asegurar el funcionamiento y la colaboración entre los diversos actores presentes en los Comités Coordinadores (esto último tal como se indica en el documento de Elaboración de Programas Estatales (...): “Facilitar y promover la creación a nivel estatal de los Espacios de Análisis y Participación de derechos humanos, asegurando la colaboración de las autoridades estatales, de la academia y de la sociedad civil en sentido amplio”).

Es necesario insistir en que la OACNUDH subraya la importancia de contar con la voluntad política, el involucramiento y la participación de las entidades del estado y de gobierno, así como la participación activa de la sociedad civil y la academia. Todos estos actores, asegurarán la legitimidad de este ejercicio y el impacto de sus resultados.²⁷

Es de comprender, que dado que la OACNUDH se ha comprometido con la totalidad de las entidades federativas que manifiesten interés por iniciar estos procesos, el grado de “acompañamiento” será necesariamente distinto en cada una de ellas en términos de las limitaciones propias de la Oficina, por un lado, y de la factibilidad de conclusión exitosa del proceso manifiesta por la voluntad de todas las partes, por el otro.

A continuación se presentan algunas de las aportaciones de la Oficina en los procesos de elaboración de diagnósticos y programas estatales de derechos humanos.

1. Análisis por parte de la OACNUDH para cada entidad federativa:

Como insumos tanto para la valoración de colaboración de la Oficina en las entidades federativas, como para servir a manera de “punto de partida”, se deberán elaborar breves documentos de análisis:

1. Sobre cada uno de los actores que compondrían el Comité Coordinador:
 - a. Organización del Ejecutivo: instituciones, programas (incluyendo programas especiales) y políticas; análisis presupuestario básico.
 - b. Comisión estatal de Derechos Humanos: funcionamiento y organización, emisión de recomendaciones o informes, etc.
 - c. Identificación/mapeo de organizaciones de la sociedad civil en sentido amplio: temas, asistenciales o de derechos humanos, organizaciones y/o movimientos sociales, etc.
 - d. Composición del Congreso: comisiones y partidos políticos

²⁷ OACNUDH 2006, Propuesta para la conformación de espacios de análisis y participación en materia de derechos humanos.

- e. Tribunal Superior de Justicia: organización, casos específicos si hubiere, etc.
 - f. Identificación/mapeo de instituciones académicas o centros de investigación públicos y privados: programas de derechos humanos, currícula, investigaciones en curso o publicadas, programas específicos de atención a grupos en situación de exclusión, etc.
2. Análisis general sobre la situación de los derechos humanos en la entidad:
- a. Marco legislativo: Constitución y legislación local
 - b. Principales problemáticas: informes de organizaciones nacionales e internacionales (si hubiere); informes de la sociedad civil si hubiere; etc.
 - c. Identificación de proyectos o trabajo de las Agencias del SNU en la entidad federativa (si hubiere)
 - d. Mapeo de fuentes alternativas de información.
2. Acercamiento y fortalecimiento de conocimientos en las normas y principios del derecho internacional de los derechos humanos

“Colaborar por medio de **capacitación y asesoría sobre temas puntuales** de interés para los integrantes de los Espacios.”

La Oficina considera que el acercamiento de conocimientos sobre derecho internacional de los derechos humanos en general, y algunos de los derechos específicos a trabajarse en el Diagnóstico estatal respectivo, es una de sus principales aportaciones en cuanto al fortalecimiento de los actores involucrados.

Por lo anterior, la Oficina propone llevar a cabo por lo menos dos capacitaciones al Comité Coordinador, la primera en derechos internacional de los derechos humanos y la segunda que abordara las experiencias metodológicas adquiridas por la Oficina en la elaboración del Diagnóstico Nacional y los diagnósticos locales, así como la prospectiva de elaboración de planes locales de acción en derechos humanos.

Asimismo, la OACNUDH elaboró una serie de documentos a manera de fichas informativas, sobre la sustancia de algunos de los derechos contenidos en dos de los tratados de DH (PIDESC y PIDCP), a saber: educación, integridad personal, derechos laborales, salud, medio ambiente sano, libertad de circulación, libertad de pensamiento, consciencia y religión; vivienda, aguda, derechos políticos, derechos reproductivos, asociación y libertad sindical, e identidad cultural. De la misma manera se elaboró una sistematización electrónica de los principales documentos (tratados, observaciones generales, información de mecanismos especiales, declaraciones, conferencias, fichas informativas, publicaciones y demás información disponible) sobre los siguientes temas: Defensores/as de derechos humanos; derecho a un medio ambiente sano; derechos civiles y políticos; derechos económicos, sociales y culturales, derechos de las mujeres; de personas migrantes; de pueblos indígenas; de personas con discapacidad; de personas con VIH-SIDA; de grupos en situación de discriminación; pobreza; tortura y desaparición forzada de personas; y justicia.

3. Fortalecimiento

3.1 Comisiones estatales de derechos humanos

De acuerdo con la propuesta de la OACNUDH, los organismos públicos de derechos humanos fungirían como Secretaría Técnica de los Comités Coordinadores, en tanto son las instituciones del Estado cuya razón de ser es la defensa, promoción y protección de los derechos humanos en los estados de la Federación.

En tal sentido, la OACNUDH impulsaría en cada uno de los procesos el papel principal de la Comisión estatal como impulsora y coordinadora del proceso. Por lo anterior, el fortalecimiento de sus propias capacidades es uno de los objetivos de la Oficina. De tal suerte que el acompañamiento hacia la Comisión Estatal es prioritario.

3.2 Organizaciones de la sociedad civil

El fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil es una de las principales líneas de acción de la OACNUDH México para dejar capacidades instaladas en términos de conocimiento de derechos humanos, de estrategias de defensa y promoción de los mismos, y sobre todo de fortalecimiento de redes y vinculaciones entre las organizaciones en el ámbito local y nacional.

Por lo anterior, las actividades de fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil son un eje prioritario en el desarrollo del Diagnóstico de derechos humanos de las entidades federativas.

3.3 Unidad de DH de la SEGOB

Consciente de que el principal responsable de velar por el debido cumplimiento de las obligaciones internacionales de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos es el Estado mexicano, y que en relación con las entidades federativas existe una Dirección específica dentro de la Unidad para la Defensa y Promoción de los Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, encargada de dar seguimiento y velar por el cumplimiento de lo estipulado en el Acuerdo Nacional mencionado previamente, la Oficina considera necesario el fortalecimiento de las capacidades internas de esa dirección con la finalidad de en un primer momento transferir los conocimientos adquiridos de elaboración de diagnósticos y programas estatales así como de la perspectiva de derechos humanos y género en la elaboración de políticas públicas, para que por ende, la Secretaría de Gobernación cuente con las capacidades de iniciar, dar seguimiento y acompañar estos ejercicios en las entidades federativas.

Por lo anterior, el fortalecimiento del equipo de la Unidad de Defensa y Promoción de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación deberá ser uno de los objetivos de la Oficina.

4. Compartir lecciones aprendidas sobre elaboración del Diagnóstico Nacional y los Diagnósticos estatales construidos a la fecha.

Respecto de estos tres compromisos de la Oficina:

- 1) **"Proporcionar la metodología** de trabajo implementada en la elaboración del Diagnóstico Nacional, así como **compartir las lecciones aprendidas** durante el ejercicio anterior de tal manera que se facilite su elaboración."

- 2) **“Proponer una metodología de trabajo participativa** para los Espacios de Análisis y Participación de derechos humanos, la cual será puesta a consideración del Comité Coordinador.”
y
- 3) **“Proponer una metodología para la elaboración del Diagnóstico estatal**, basándose en el principio de participación, independencia y objetividad, la cual será puesta a consideración del Comité Coordinador.”

Es necesario remitirse al documento “Elaboración de Programas Estatales de Derechos Humanos: Propuesta de colaboración”²⁸ de la OACNUDH:

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

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

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

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

El Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México, realizado a nivel federal, será la base para el diseño y elaboración de estos ejercicios a nivel estatal.”²⁹

A este respecto, es sumamente necesario subrayar que el Diagnóstico debe ser entendido como el primer paso hacia la construcción de miradas comunes y soluciones comunes a las problemáticas identificadas. De ninguna manera se trata de documentos exhaustivos sobre la situación de los derechos humanos en las entidades federativas, sino del abordaje a temas que se consideren como prioritarios.

Complementaria a la metodología presentada en el documento “Propuesta para la Conformación de los Espacios de Análisis y Participación de Derechos Humanos en las Entidades Federativas”³⁰ de la OACNUDH, deberá enfatizarse que cada derecho/tema se analizará desde:

28 A partir de las lecciones aprendidas, se complementó el documento de “Elaboración de Programas estatales de Derechos Humanos (...)” resultando en “Propuesta para la Elaboración de Diagnósticos y Programas de Derechos Humanos en las Entidades Federativas” de febrero de 2008.

29 OACNUDH, Septiembre de 2006. Pág. 4.

30 OACNUDH, Septiembre de 2006. Apartado V. Elaboración de una metodología para la elaboración de los Diagnósticos estatales Pág.4 a 6 y Anexo 1.

- El marco internacional de derechos humanos en las materias identificadas como prioritarias;
- La situación en el estado (incluyendo, de ser posible, datos estadísticos, normativa interna, políticas públicas, entre otras);
- Los obstáculos estructurales, administrativos, presupuestarios u otros que impidan el cumplimiento de dichos derechos.

Un elemento que deberá tomarse en consideración para la elaboración del documento de Diagnóstico (a ser incluido igualmente en la presupuestación de costos de este ejercicio) es la contratación o designación de una persona o un equipo redactor, que tenga como principal función sistematizar la información y presentar borradores de avances al Comité Coordinador.

Finalmente, respecto del compromiso de la OACNUDH en cuanto a “**Coadyuvar a la búsqueda de recursos** para la el Espacio de Análisis y Participación de derechos humanos y en la elaboración del Diagnóstico estatal, cuando sea necesario”, la Oficina ha elaborado un listado de actividades a considerar en la presupuestación por parte de las autoridades estatales³¹, quienes son en última instancia, las responsables directas de la aplicación de las recomendaciones que emanen tanto del Diagnóstico como del Programa estatal de derechos humanos.

La propuesta metodológica presentada por la OACNUDH para la elaboración de Diagnósticos estatales, presupone la ejecución de tareas concretas que se enmarcan dentro de actividades de capacitación, actividades de socialización del proceso y de la información; actividades de investigación; actividades para la integración, sistematización y redacción del documento de diagnóstico; actividades de publicación y actividades de difusión.

Nuevamente en este sentido, la Oficina subraya que para el óptimo desarrollo de estas actividades, se deberá contar con la voluntad política de todos los actores involucrados, quienes a la vez deberán destinar los recursos que sean necesarios para el mismo fin.

5. Asistir a las reuniones de los CC

“Participar en el Comité Coordinador y en la Secretaría Técnica en la **medida de su disponibilidad.**”

La Oficina asistirá a las reuniones de Comité en la medida de sus posibilidades. Sobre todo participará en el evento de instalación del Comité Coordinador y en la presentación del Diagnóstico. Independientemente de la presencia física de la OACNUDH, el proceso se acompañará vía electrónica.

A manera de ejemplo respecto de las actividades que implican cada una de las fases de elaboración de los Diagnósticos estatales, a continuación se presenta una WBS³² para la fase 1 de establecimiento de Comité Coordinador, por supuesto para cada una de las fases restantes, se elabora la tabla general de actividades:

³¹ Entendiendo la responsabilidad del Ejecutivo Estatal en la elaboración y presentación de los presupuestos, así como del Congreso Estatal al momento de su aprobación.

³² WBS, Work Breakdown Structure, por sus siglas en inglés.

WBS	DIAGNÓSTICOS ESTATALES
1.	Establecimiento del Comité Coordinador
1.1	Conformación
1.1.1	Designación por el Poder Ejecutivo de su representación en el Comité
1.1.2	Designación por el Poder Legislativo de su representación en el Comité
1.1.3	Designación por el Poder Judicial de su representación en el Comité
1.1.4	Designación por Organismo Público de Derechos Humanos (OPDH) de su representación en el Comité
1.1.5	Selección/ Designación de las Organizaciones de la Sociedad Civil
1.1.5.1	Socialización de la propuesta de la OACNUDH
1.1.5.1.1	Convocatoria amplia para informar a las organizaciones de la sociedad civil
1.1.5.1.2	Envío de información por correo electrónico y demás formas de información
1.1.5.2	Proceso de selección/designación
1.1.5.2.1	Acuerdo de requisitos para la convocatoria
1.1.5.2.2	Emisión de convocatoria por alguna instancia del Comité
1.1.5.2.2.1	Proceso de socialización de la convocatoria
1.1.5.2.2.2	Recepción y análisis de las postulaciones
1.1.5.2.2.3	Selección de organizaciones que cubren los requisitos
1.1.5.2.3	Reunión de organizaciones que cumplen los requisitos, para la toma de decisiones de sus representaciones en el Comité
1.1.6	Selección/ Designación de las Instituciones Académicas
1.1.6.1	Proceso de Institución(es) Pública(s)
1.1.6.1.1	Socialización de la propuesta de la OACNUDH: información para la elaboración del Diagnóstico
1.1.6.1.2	Selección/Designación de su representante en el Comité
1.1.6.2	Proceso de Instituciones Privadas
1.1.6.2.1	Socialización de la propuesta de la OACNUDH: información para la elaboración del Diagnóstico
1.1.6.2.2	Emisión de la convocatoria por alguna instancia del Comité
1.1.6.2.2.1	Proceso de socialización de la convocatoria
1.1.6.2.2.2	Recepción y análisis de postulaciones
1.1.6.2.2.3	Selección de instituciones que cubren los requisitos
1.1.6.3	Reunión para la toma de decisiones sobre su representación en el Comité
1.1.7	Designación de SEGOB sobre su representación en el Comité
1.1.8	Instalación del Comité Coordinador
1.1.8.1	Determinación de la fecha de instalación
1.1.8.2	Elaboración de la Carta que crea el Comité
1.1.8.2.1	Elaboración de borrador de Carta
1.1.8.2.2	Socialización y comentarios sobre el borrador de Carta
1.1.8.2.3	Decisión de documento final (Carta)
1.1.8.2.4	Impresión para firma en el acto de instalación del Comité
1.1.8.3	Evento de instalación del Comité
1.1.8.3.1	Invitación a Titulares del Comité
1.1.8.3.1.1	Invitaciones a Titulares de "Alto nivel"
1.1.8.3.1.2	Confirmación de asistencia

1.1.8.3.2	Invitación amplia
1.1.8.3.3	Invitación a medios
1.1.8.3.4	Comunicado de prensa OACNUDH México
1.2	Elaboración de Lineamientos de Operación
1.2.1	Ejecución de la Primera sesión del Comité
1.2.2	Socialización de los lineamientos de operación de los Comités instalados (Ej. DF y Gro)
1.2.3	Elaboración de lineamientos propios
1.2.3.1	Elaboración de borrador de lineamientos
1.2.3.2	Socialización del borrador y comentarios
1.2.4	Discusión y aprobación de lineamientos de operación
1.3	Elaboración de Metodología de trabajo para la construcción del Diagnóstico
1.3.1	Propuesta de metodología
1.3.2	Discusión y aprobación
1.3.3	Implementación de la metodología

CONCLUSIONES

La elaboración de los diagnósticos estatales es en sí misma la primera de las fases para la elaboración de políticas públicas:

La identificación conjunta de las principales causas que dificultan el pleno respeto de los derechos humanos en el ámbito de lo local, por un lado, cumple con la primera de las fases de la construcción de política pública que es la definición del problema.

“Definición del problema: El primer componente del modelo propone la identificación del problema que se va a enfrentar, lo que implica priorización y una toma de posición frente a otros problemas que le son concurrentes. De allí que este componente lleve implícito una “definición de agenda”, pues una vez identificado el problema, resulta necesario delimitar su ámbito y entender sus causalidades, ya que éstas definirán las acciones a seguir. Estos procesos en sí incorporan una buena dosis de conflicto. En su desarrollo intervienen distintos enfoques y visiones, todos ellos relacionados con los intereses de diferentes involucrados. Así, el proceso de consulta y participación de los involucrados es un elemento importante de esta actividad. El reconocimiento de los diferentes intereses en juego, el conflicto presente en la determinación de la agenda y de la consulta a los involucrados es lo que le amplía el alcance a esta actividad. Lo será también poder llegar a definiciones consensuales, que le den mayor legitimidad y sostenibilidad a las decisiones que luego, basadas en la definición del problema, serán adoptadas. Esta actividad es tanto política como técnica, aunque es la primera de estas facetas la dominante.” (Molina, 2002)

Siguiendo a Molina, la incorporación de diversos actores en la identificación de la problemática en cuestión, así como en la identificación de alternativas y propuestas de solución para superarla –que también es una de las fases del ciclo de política pública- es importante no sólo por la legitimidad que este autor plantea en el párrafo citado con anterioridad, sino desde la perspectiva de derechos, como ha sido mencionado por Risse, permite construir consciencia y fortalecer las capacidades en materia de conocimiento y por ende, de argumentación, en términos del derecho internacional de los derechos humanos: normas, principios, compromisos y obligaciones.

Así también, el fortalecimiento en las capacidades y consciencia en derechos humanos de todos los actores, permitirá que la priorización en la selección de alternativas responda a las principales dificultades conjuntamente identificadas, por lo cual, el compromiso del Estado se establece en el largo plazo además de esperarse resultados en el mediano y corto plazos, a los cuales, podrá dar seguimiento y evaluar, el conjunto de los actores que estuvieron implicados desde un inicio.

La unión de la perspectiva de la política pública y de derechos humanos (y género puesto que es implícita) es una alternativa viable, aunque requiere de tiempo y acompañamiento cercano. Siempre hay espacio para aprender... Se espera que mediante la experiencia estas perspectivas se enriquezcan y utilicen aún más. Al final, el objetivo es uno sólo: hacer realidad los derechos humanos para todas las personas.

BIBLIOGRAFÍA

Libros

Gerston, Larry N. *Public Policy Making: Processes and principles*. Second Edition. M.E. Sharp. USA, 2004.

Parsons, Wayne. *Políticas Publicas. Una introducción a la teoría y la practica del análisis de políticas publicas*. FLACSO. Mexico, 2007.

Risse, Thomas et al. *The power of human rights. International norms and domestic change*. Cambridge University Press. UK, 1999.

Documentos

Comité Coordinador de Seguimiento y Evaluación del PNDH, *Primer Informe de Evaluación del Programa Nacional de Derechos Humanos*, México, octubre de 2006. Disponible en el portal electrónico de la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos: <http://www.hchr.org.mx/Documentos/informes/Primer%20informe%20CCSE%20final.pdf> (fecha de última consulta 4 de noviembre de 2008).

Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Análisis del Programa Nacional de Derechos Humanos (2008 – 2012)*, septiembre de 2008. Disponible en el portal electrónico de la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos:

<http://www.hchr.org.mx/documentos/An%C3%A1lisis%20Final%20PNDH.pdf> (fecha de última consulta 4 de noviembre de 2008).

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Handbook on National Human Rights Plans of Action*, Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2002. Disponible en: <http://www2.ohchr.org/english/about/publications/docs/nhrap.pdf> (fecha de última consulta 4 de noviembre de 2008).

Organización de las Naciones Unidas para la Ciencia, la Cultura y la Educación y Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Plan de acción del Programa Mundial para la educación en derechos humanos Primera etapa*, Ginebra y Nueva York, 2006. Disponible en: <http://www.oei.es/valores2/147853s.pdf> (fecha de última consulta 4 de noviembre de 2008).

Listado de países que han elaborado Planes nacionales de acción en materia de educación en derechos humanos. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Disponible en: <http://www2.ohchr.org/english/issues/education/training/national-actions-plans.htm> (fecha de última consulta 4 de noviembre de 2008).

Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la aplicación del Plan de Acción para el Decenio de las Naciones Unidas para la educación en la esfera de los derechos humanos (1995-2004), Nota del Secretario General, Adición, Quincuagésimo primer período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, (A/51/506/Add.1) del 12 de diciembre de 1996. Disponible en:

<http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N97/008/05/pdf/N9700805.pdf?OpenElement> (fecha de última consulta 4 de noviembre de 2008).

Informe del Secretario General, Adición, Directrices para la elaboración de planes nacionales de acción para la educación en la esfera de los derechos humanos, Quincuagésimo segundo período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, (A/52/469/Add.1) del 20 de noviembre de 1997. Disponible en:

<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N97/284/14/PDF/N9728414.pdf?OpenElement> (fecha de última consulta 4 de noviembre de 2008).

Información sobre seminarios regionales para la elaboración de planes nacionales de acción de derechos humanos. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Disponible en: <http://www.unhcr.ch/html/menu6/apw.htm> (fecha de última consulta 4 de noviembre de 2008).

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *A Human Rights-based Approach to Development Programming in UNDP – Adding the Missing Link*. Disponible en: http://www.undp.org/governance/docs/HR_Pub_Missinglink.pdf (fecha de última consulta 4 de noviembre de 2008).

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *The Application of a Human Rights-based Approach to Development Programming: What is the Added Value?* Disponible en: http://www.undp.org/governance/docs/HR_Pub_AddedValue.pdf (fecha de última consulta 4 de noviembre de 2008). (fecha de última consulta 4 de noviembre de 2008).

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Poverty Reduction and Human Rights A Practice Note*, PNUD, 2003. Disponible en:

[http://www.undp.org/governance/docs/HRPN_\(poverty\)En.pdf](http://www.undp.org/governance/docs/HRPN_(poverty)En.pdf) (fecha de última consulta 4 de noviembre de 2008).

Filmer-Wilson, Emilie y Michael Anderson, *Integrating Human Rights into Energy and Environment Programming: A Reference Paper*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, mayo de 2005. Disponible en:

http://www.undp.org/governance/docs/HR_Pub_environmentprog.pdf (fecha de última consulta 4 de noviembre de 2008).

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *El Desarrollo Basado en un Enfoque de los Derechos Humanos: Hacia una Comprensión Colectiva entre las Agencias de las Naciones Unidas*. Disponible en:

http://www.undp.org/governance/docs/HR_Guides_CommonUnderstandin_Sp.pdf (fecha de última consulta 4 de noviembre de 2008).

Documentos de consulta:

Listado de países que han elaborado Planes nacionales de acción en materia de derechos humanos. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. http://www2.ohchr.org/english/issues/plan_actions/ (fecha de última consulta 4 de noviembre de 2008).

Plan Nacional de Derechos Humanos del Ecuador. Disponible en:

<http://www.planacionalderechoshumanos.gov.ec/inicio.php?menu=7&idiom=1> fecha de última consulta 4 de noviembre de 2008).

Tomas Baranovas, *Development of a national human rights action plan: The experience of Lithuania*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Oslo Governance Centre, The Democratic Governance Fellowship Programme, 2002. Disponible en: <http://www.undp.org/oslocentre/docsjuly03/TomasBaranovas.pdf> (fecha de última consulta 4 de noviembre de 2008).