

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

**“ Recuento del proceso de implementación del Acuerdo de Cooperación Técnica entre  
el Gobierno Mexicano y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los  
Derechos Humanos”**

**TESINA**

Que para obtener el título de:

**Licenciada en Relaciones Internacionales**

Presenta:

**Agnieszka Izabella Raczynska Tatomir**

Director de Tesis: Dr. Ricardo Méndez Silva

México, D.F. 2012



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## **Agradecimientos**

Con esta entrega culmina una etapa importante en mi vida acompañada de personas sin cuyo apoyo y esfuerzo esto no hubiera sido posible.

Mi primer agradecimiento es para mi asesor, el Dr. Ricardo Méndez Silva. Gracias por toda su dedicación, la humildad en compartir el conocimiento y sobre todo por su paciencia. De igual manera agradezco a los profesores Gloria Ramírez, Juan Carlos Velázquez Elizarrarás, Samuel Sosa y Sergio Guerrero todos sus aportes para mejorar este trabajo.

Gracias Roberto por nunca perder la fe en mí y en animarme hasta el último momento, por hacer de esto un proyecto compartido como muchos otros que tenemos juntos. A mis papás y mi hermano, por seguir preguntando e insistiendo. A mis colegas de trabajo por entender las ausencias y apoyarme siempre: Edgar, Lorena, Elizabeth, gracias.

A todos mis profesores y compañeros, muchas gracias, la huella queda impresa en la memoria de mis años en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, que son parte de mi historia y de quien soy hoy en día.

**“ Recuento del proceso de implementación del Acuerdo de Cooperación Técnica entre  
el Gobierno Mexicano y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los  
Derechos Humanos”**

**Índice**

<b>Introducción.....</b>	<b>4</b>
<b>1.Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (OACNUDH).....</b>	<b>10</b>
1.1. Oficina de la OANUDH en México.....	13
1.2. Acuerdos de Cooperación Técnica.....	15
<b>2. Acuerdo de Cooperación Técnica entre el gobierno mexicano y la OACNUDH.....</b>	<b>18</b>
2.1. Proceso de negociación: contexto y actores.....	18
2.2. Programa de Cooperación Técnica para México: contenido.....	29
2.2.1. Componente 1. Entrenamiento médico en la examinación de la tortura y Componente 2. Curso de entrenamiento en la investigación forense.....	31
2.2.2. Componente 3. Diagnóstico de la CNDH.....	33
2.2.3. Componente 4. Seminario sobre Mecanismos Internacionales para la Protección de Derechos Humanos para ONG que trabajan en temas indígenas.....	34
2.2.4. Evaluación de la Primera Fase.....	35
2.3. Segunda Fase del Programa de Cooperación Técnica.....	37
2.3.1. Componente 1. Elaboración del Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales.....	38
2.3.2. Programa Nacional de Derechos Humanos (PNDH).....	38
2.3.3. Componente 2. Fortalecimiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos..	45
<b>3. Participación de la sociedad civil en el proceso.....</b>	<b>47</b>
<b>Conclusiones.....</b>	<b>59</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>63</b>

## **Introducción: el contexto mexicano**

Desde su fundación, en 1945, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) se ha caracterizado por su trabajo a favor de los derechos humanos y las libertades fundamentales. A lo largo de los años, los derechos humanos se han vuelto el tema transversal en todo el sistema de las Naciones Unidas y caracterizan la mayoría de sus acciones y programas. Su Programa en Materia de Derechos Humanos, cuenta desde 1993 con la figura del Alto Comisionado de Derechos Humanos y una Oficina cuyo trabajo es promover acciones enfocadas a fortalecer una cultura de respeto a los derechos humanos en el mundo. La labor de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos (OACNUDH) se centra en acciones que tienen como objetivo fortalecer los sistemas nacionales de derechos humanos en cada país, lo cual implica un trabajo de asesoramiento y asistencia a los gobiernos y colaboración con las organizaciones no gubernamentales locales. La ONU tiene presencia en México desde 1947 y actualmente cuenta con más de veinte agencias que trabajan de manera conjunta en el país en proyectos de desarrollo sustentable, derechos humanos y gobernabilidad, combate a la pobreza y a la desigualdad, por nombrar algunos. La OACNUDH tiene desde el 2002, una representación en México que trabaja en conjunto con el gobierno mexicano a favor del respeto a los derechos humanos en el país.

Los antecedentes del establecimiento de esta Oficina, así como el Programa de Cooperación Técnica que desde entonces ha implementado en México tiene su origen en la iniciativa de las organizaciones no gubernamentales mexicanas en los años noventa.

Durante décadas las organizaciones de derechos humanos nacionales e internacionales denunciaron la degradante situación de violaciones a los derechos humanos que se vivía en México. A partir de 1968 las miradas de la comunidad internacional se volvieron hacia México y a partir de ahí, hasta finales de la década de los noventa las denuncias de los organismos no gubernamentales, así como las recomendaciones de los mecanismos internacionales de derechos humanos fueron ignoradas por el gobierno mexicano. Las

principales denuncias se referían sobre todo a las violaciones a los derechos políticos y sociales, aunque las organizaciones de derechos humanos hicieron también referencia en sus informes a la situación de los derechos económicos, sociales y culturales. Ante la negativa del gobierno mexicano de dar seguimiento a estas denuncias, las organizaciones de derechos humanos mexicanas e internacionales, acudieron a foros internacionales para hacerse escuchar.

Por su parte, la desconfianza entre gobierno y sociedad civil creció y, ante la negativa del gobierno mexicano de reconocer la problemática que vivía el país, las posibilidades de diálogo fueron casi nulas. Durante los diferentes gobiernos priístas las políticas públicas estaban enfocadas a actividades asistencialistas y las organizaciones de la sociedad civil dedicadas a los temas de derechos humanos, tuvieron muy poca participación en su diseño, implementación o evaluación. El Partido Revolucionario Institucional (PRI), además de que negó durante décadas la cada vez peor situación de los derechos humanos en el país, generó una desconfianza hacia las organizaciones no gubernamentales, creando una imagen negativa de las mismas. La desconfianza era mutua. Las organizaciones aprendieron que no había posibilidades de diálogo con las autoridades y que las puertas para tratar temas de derechos humanos, estaban cerradas.

Mientras tanto, México vivía un distanciamientos entre el gobierno y la sociedad civil, a nivel internacional se llevaban a cabo esfuerzos importantes por apoyar a los Estados en el fortalecimiento de sus sistemas nacionales de protección de los derechos humanos, en los que el papel de las organizaciones no gubernamentales debía ser reforzado. En 1993 la Organización de las Naciones Unidas llevó a cabo la Conferencia de Viena, en la cual los Estados Miembros aprobaron una Declaración y Programa de Acción en los que se especifica la posibilidad de entablar una relación de cooperación y asistencia técnica entre los gobiernos y la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH).

La cooperación y asistencia que la OACNUDH ofrece desde entonces tiene varios ejes temáticos y permite, a través de Acuerdos de Cooperación Técnica (ACT) dejar instalada

en los países la capacidad para realizar políticas públicas con un enfoque integral de derechos humanos. Al mismo tiempo la OACNUDH tiene la preocupación por involucrar a las organizaciones no gubernamentales en estos procesos, que permiten la participación de diferentes sectores de la población.

La Conferencia de Viena de 1993 y en general la ONU le dio un impulso importante al tema de la cooperación internacional en materia de derechos humanos y ofreció a los Estados la oportunidad de desarrollar y fortalecer sus sistemas nacionales de promoción y protección de derechos humanos.

La cooperación técnica entre la OACNUDH y los gobiernos es relativamente nueva, data de 1955, año en que la Oficina dio inicio a los Acuerdos de Cooperación Técnica. Los ACT son servicios de asesoramiento que la OACNUDH ofrece a los gobiernos en materia de derechos humanos y que tienen como marco de referencia las normas internacionales de derechos humanos. La cooperación técnica que ofrece la OACNUDH se centra en áreas como el fortalecimiento del papel de los parlamentos y derechos humanos, la homologación legislativa con los instrumentos internacionales de derechos humanos, fortalecimiento de las instituciones nacionales de derechos humanos, capacitación a funcionarios públicos encargados de hacer cumplir la ley y personal militar, por mencionar algunas. Una de las áreas principales de la cooperación es el fortalecimiento de la sociedad civil que puede traducirse en la inclusión en las actividades del ACT de las organizaciones no gubernamentales o en la suscripción de acuerdos de cooperación.

Una serie de acontecimientos claves que marcan la historia contemporánea mexicana, definen el contexto en el que fue firmado el ACT entre el Gobierno Mexicano y la OACNUDH.

El 1º de enero de 1994, día en que entró en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) firmado entre México, Estados Unidos de Norteamérica y Canadá, las comunidades chiapanecas se levantaron en armas encabezadas por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en demanda de justicia y reivindicación de los derechos de los

pueblos indígenas y de los pobres, haciendo visible con ello para el mundo la degradante situación de los indígenas mexicanos y revelando la exclusión y discriminación en que estos vivían. Sucesos como las matanzas de Ocosingo en 1994 y Aguas Blancas en 1995 y Acteal en 1997, le dieron aún más visibilidad al mal funcionamiento e ineficacia del sistema de administración y procuración de justicia en México. Asimismo, fue determinante la Resolución<sup>1</sup> que emitió en 1998, la Subcomisión de Prevención de Discriminación y Protección de las Minorías de la ONU en la que expresaba su preocupación por la creciente presencia de militares en los estados de Chiapas, Guerrero y Oaxaca, así como las declaraciones de la Alta Comisionada de los Derechos Humanos de la ONU, Mary Robinson, en el mismo sentido.

La presencia de las organizaciones de derechos humanos en los foros internacionales, así como el interés de las organizaciones no gubernamentales internacionales crecieron y dieron mayor visibilidad a la problemática que vivía el país, además de que las organizaciones mexicanas comenzaron a utilizar los mecanismos de derechos humanos de la ONU y elaboraron informes paralelos para diferentes comités de las Naciones Unidas. Asimismo, cuatro relatores visitaron el país entre 1996 y 2000, y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos publicó un informe sobre México en 1998.<sup>2</sup>

A finales de los noventa, la OACNUDH ofreció asistencia técnica al gobierno mexicano con la finalidad de conducir acciones para poner fin a las sistemáticas violaciones de los derechos humanos en el país. Las críticas y presiones de las que fue objeto el gobierno mexicano durante el gobierno del Presidente Ernesto Zedillo, condujeron al final de su mandato a aceptar el apoyo que ofrecía la OACNUDH y con ello a reconocer que la situación de los derechos humanos en México empeoraba. Si bien el presidente Zedillo fue quien solicitó el apoyo de la OACNUDH y firmó un Memorando de Intención con la OACNUDH, fue Vicente Fox, quien como su primer acto de gobierno firmó el Acuerdo de Cooperación Técnica.

---

<sup>1</sup> ONU, Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, 50º Periodo de Sesiones, 1888/4, 20 de agosto de 1998

<sup>2</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en México, OEA/Ser.L/V/II.100, Doc. 7 rev. 1, Septiembre 24, 1998

El cambio en el poder en el 2000, significó no sólo la transición política sino, una apertura hacia el tema de los derechos humanos y hacia las organizaciones que los defendían y promovían. Los derechos humanos fueron incluídos en el discurso gubernamental así como acciones concretas fueron tomadas para dar respuesta a algunas de las demandas presentadas por años por las organizaciones de la sociedad civil. La firma del Acuerdo de Cooperación Técnica entre la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) y el Gobierno Mexicano significó la culminación de años de esfuerzos de las organizaciones no gubernamentales por contar con la presencia del organismo en el país. Sería también el reconocimiento por parte de las autoridades de la necesidad de contar con apoyo para llevar a cabo cambios estructurales que pusieran fin a las violaciones a los derechos humanos. La alternancia en el poder, así como el inicio de la transición democrática en México, necesariamente tendría que contar con la participación de las organizaciones no gubernamentales en el diseño de las nuevas políticas públicas. Se abriría una nueva forma de relacionarse con el gobierno, que la sociedad civil organizada aprovechó para exigir de parte de la administración foxista una política integral en materia de derechos humanos.

El proceso que inició en el año 2000, con la firma del ACT, sería un desafío para todos los actores involucrados. Como parte del Acuerdo se contempló la instalación de la OACNUDH en México, que serviría como coordinador de las actividades y al mismo tiempo se convertiría en mediador en el proceso de la implementación del Acuerdo.

Con la finalidad de asegurar que se adopten medidas para garantizar el disfrute de los derechos humanos, el ACT contempla un Programa en el cual se incluye, entre otros, la realización de un examen estructural de la situación de los derechos humanos en el país, así como un Programa Nacional de Derechos Humanos que contempla una serie de acciones que serían implementadas por el gobierno federal. Estas dos actividades se convirtieron en el eje central del Programa del Acuerdo y llevarían al primer intento del gobierno mexicano de contar con una política de Estado de derechos humanos. Por primera vez en la historia

de México, un organismo internacional realizaría un análisis de la situación de derechos humanos, que incluía una revisión de las instituciones nacionales y sus deficiencias.

El presente trabajo narra el proceso, así como algunos de los obstáculos y logros que implicó la firma e implementación del ACT en México entre los años 2000 y 2004. Para comprender mejor la labor realizada por la OACNUDH en México, se hace una breve mención a sus objetivos y programas de trabajo así como se explica los contenidos de los Acuerdos de Cooperación Técnica que esta promueve. Para comprender mejor la relevancia de la firma del ACT y la presencia de la OACNUDH en México, se relata el contexto político en que fue firmado el Acuerdo, así como el proceso de su negociación y los actores implicados en el mismo. Se hace también un recuento de las actividades contempladas en el Programa de Cooperación Técnica, así como de las disputas entre las diferentes instancias nacionales encargadas de implementarlo. Por último, y dada su importancia en esta experiencia única, se hace una mención a la labor de las organizaciones no gubernamentales en el proceso haciendo un recuento de las acciones que realizaron estas para asegurar el éxito del ACT en México.

A lo largo de esta investigación se establece la importancia de la firma de Acuerdo de Cooperación Técnica entre el Gobierno Mexicano y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la participación imprescindible de las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos en el proceso (ONG). Las graves violaciones a los derechos humanos ocurridas en México durante los años noventa y la nula autocrítica gubernamental hicieron que las ONG realizaran denuncias a nivel internacional que, a su vez, provocaron que la mirada de la comunidad internacional se volviera hacia México. La exigencia de las organizaciones de derechos humanos así como de la comunidad internacional, del cumplimiento de las obligaciones del Estado mexicano en materia de derechos humanos, permitieron que el gobierno mexicano aceptara la presencia de la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, y con ello iniciara un largo proceso hacia la construcción de una política de estado en materia de derechos humanos.

## **1. Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH)**

La cooperación en el fortalecimiento al respeto de derechos humanos y las libertades fundamentales, la solución de los problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, son entre otros, temas fundamentales del trabajo de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), a través de los cuales se unifica la labor que realizan sus diferentes agencias y programas.

El Programa de las Naciones Unidas en Materia de Derechos Humanos está conformado por la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), la Comisión de Derechos Humanos (CDH), los Procedimientos Especiales de la Comisión, la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, los Órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, el Programa de Cooperación Técnica en la esfera de los derechos humanos y los Fondos de apoyo (en relación con las víctimas de la tortura, los pueblos indígenas, la esclavitud y el racismo).

La Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) fue creada en 1993 como parte de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU. Su mandato proviene de los Artículos 1, 13 y 55 de la Carta de las Naciones Unidas; de la Declaración y Programa de Acción de Viena, y de la resolución 48/141, del 20 de diciembre de 1993, en la que la Asamblea creó el puesto de Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Según lo establecido en el programa de reforma de las Naciones Unidas, a partir del 15 de septiembre de 1997, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas y el Centro de Derechos Humanos se fusionaron en una sola oficina.

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en virtud de la resolución 48/141 de la Asamblea General, tiene el mandato de ser el funcionario de las

Naciones Unidas que tiene la “responsabilidad principal” respecto de las actividades de la Organización en materia de derechos humanos con las siguientes funciones<sup>3</sup>:

- a) Promueve el disfrute universal de todos los derechos humanos llevando a la práctica la voluntad y la determinación de la comunidad mundial expresadas por las Naciones Unidas;
- b) Desempeña un papel de dirección en la esfera de los derechos humanos y realza la importancia de los derechos humanos a nivel internacional y nacional;
- c) Promueve la cooperación internacional en favor de los derechos humanos;
- d) Estimula y coordina las actividades en favor de los derechos humanos en todo el sistema de las Naciones Unidas;
- e) Promueve la ratificación y la aplicación universales de las normas internacionales;
- f) Contribuye a la preparación de nuevas normas;
- g) Presta apoyo a los órganos de derechos humanos y a los órganos de supervisión de tratados;
- h) Reacciona ante las violaciones graves de los derechos humanos;
- i) Adopta medidas preventivas en materia de derechos humanos;
- j) Promueve la creación de infraestructuras nacionales en favor de los derechos humanos;
- k) Lleva a cabo actividades y operaciones en el ámbito de los derechos humanos;
- l) Difunde conocimientos y presta servicios consultivos de información y asistencia técnica

La cooperación con otros programas de las Naciones Unidas es primordial para cumplir con los objetivos propuestos. La OACNUDH tiene una relación muy estrecha con el Programa de la ONU para el Desarrollo (PNUD), establecida a través de un memorando de entendimiento entre las dos agencias, así como con otras agencias y programas de la ONU como el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, la Organización de las Naciones Unidas para la Ciencia, la Educación y la Cultura (UNESCO), entre otros.

---

<sup>3</sup> ONU, “Alto Comisionado para la Promoción y protección de los derechos humanos”, Resolución de la Asamblea General 48/141 del 20 de diciembre de 1993 A/RES/48/141 ver: <http://www.hchr.org.mx/mandato.htm>

El trabajo que la OACNUDH desarrolla se lleva a cabo en estrecha colaboración con los gobiernos y aquellos actores involucrados en la promoción y protección de los derechos humanos en cada país. Por ello, la principal responsabilidad del éxito que puedan tener los programas propuestos, la tiene el gobierno de cada país haciendo que el apoyo aportado por la OACNUDH en conjunto con otros actores pase a un segundo plano. La idea es fortalecer a los gobiernos en la construcción de una política a largo plazo en materia de derechos humanos, de manera que el apoyo de la Oficina del Alto Comisionado es temporal y limitado. La presencia de las oficinas del Alto Comisionado está sujeta a un tiempo que normalmente está determinado por la obtención de resultados concretos que se establecen en los acuerdos que firma la misma oficina con los gobiernos de los países.

En 2007, la OACDH contaba con ocho oficinas regionales ubicadas en África Oriental (Addis Ababa), África Meridional (Pretoria), Centroamérica (Ciudad de Panamá), América Latina (Santiago de Chile), el Sureste Asiático (Bangkok), el Medio Oriente (Beirut) y el Pacífico (Suva), además con un Centro Regional para los Derechos Humanos y la Democracia en África Central, ubicado en Yaoundé, Camerún, así como con oficinas de país en Angola, Bosnia y Herzegovina, Burundi, Camboya, Colombia, la Federación de Rusia, Guatemala, México, Nepal, Palestina, República Democrática del Congo, Serbia y Montenegro (incluido Kosovo) y Uganda. Algunas de ellas están dedicadas al monitoreo e investigación de las violaciones a los derechos humanos y otras a la implementación de programas de cooperación técnica o a actividades de promoción de los derechos humanos. Para cumplir esas obligaciones, cuenta con unos 580 funcionarios, de los que 310 están destinados en su sede, y los demás a trabajar en las oficinas de país o regionales<sup>4</sup>.

El presupuesto anual de la Oficina provenía hasta 1987 del presupuesto ordinario de la ONU, aunque el aumento de las actividades también dio lugar a mayores costos, por lo que dependía cada vez más de las llamadas contribuciones voluntarias para financiar sus actividades. En 1987 el Secretario General de la ONU, de acuerdo a la resolución 1987/38 de la Comisión de Derechos Humanos, de 10 de marzo de 1987, y la decisión 1987/147, del Consejo Económico Social, de 29 de mayo de 1987, creó el Fondo de Contribuciones

---

<sup>4</sup> ONU, "OACNUDH en el terreno", en: <http://www.ohchr.org/SP/Countries/Pages/WorkInField.aspx> (última consulta 21 de febrero de 2011)

Voluntarias para la Cooperación Técnica en Materia de Derechos Humanos. El presupuesto total de la Oficina en 2004 fue de 86,4 millones de dólares, de los que 52,6 millones procedían de contribuciones voluntarias, y los 33,8 millones restantes, del presupuesto ordinario de las Naciones Unidas.<sup>5</sup> En 2005, 59 gobiernos, la Comisión Europea, agencias de la ONU, varias asociaciones y particulares hicieron donativos al Fondo. Desde 1993, un Comité (Board of Trustees) apoya la Oficina para administrar el Fondo. El Comité se reúne cada dos años para revisar el programa para cada región, discutir los temas, metodologías y procedimientos, revisar los asuntos administrativos, financieros y de recaudación de fondos.

La Oficina del Alto Comisionado presta servicios a la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y a la mayor parte de los comités creados en virtud de tratados de derechos humanos. Cada año la Oficina recibe alrededor de 400,000 denuncias de violaciones de los derechos humanos, de los que gran parte llegan a través del número de fax de emergencia que funciona las 24 horas del día.

La oficina central de la ACNUDH se encuentra en Ginebra, Suiza y cuenta con otra oficina en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York. Actualmente la Señora Navanethem Pillay funge como Alta Comisionada<sup>6</sup>.

### **1.1. Oficina del OACNUDH en México**

El Sistema de las Naciones Unidas en México está compuesto por 21 agencias, de las cuales siete son representaciones en el país y catorce son representaciones regionales o subregionales, y que actúan conjuntamente en áreas como desarrollo sustentable, derechos humanos y gobernabilidad, combate a la pobreza y a la desigualdad, entre otros<sup>7</sup>. México es el primer país en solicitar el establecimiento de una Oficina del Alto Comisionado, que no

---

<sup>5</sup> ONU, “Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos”, A/59/2005/Add.3, 26 de mayo de 2005, p. 6

<sup>6</sup> La Señora Navanethem Pillay fue nombrada Alta Comisionada por el Secretario General Ban Ki Moon, y tomó cargo el 1 de septiembre del 2008. Es abogada de nacionalidad sudafricana

<sup>7</sup> “La ONU en México. Un puente entre México y el mundo”, Sitio web del Sistema de las Naciones Unidas en México, disponible en: [http://www.onu.org.mx/marco\\_de\\_accion.html](http://www.onu.org.mx/marco_de_accion.html) (última consulta 21 de febrero de 2011)

se encuentra en una situación de conflicto armado interno. La OACNUDH se estableció en México a través de un Acuerdo Sede, firmado entre el Alto Comisionado de las Naciones Unidas y el Gobierno Mexicano, que fue ratificado por el Senado el 11 de diciembre del 2002, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 febrero de 2003<sup>8</sup>. El establecimiento de la OACNUDH en México formó parte del Acuerdo de Cooperación Técnica (ACT) que al inicio contó con la presencia de un representante oficial, el señor Anders Kompass y con dos oficiales de derechos humanos. El Acuerdo de Cooperación comprendió dos fases: en la primer etapa de su trabajo en México, las funciones de la OACNUDH, con base en las disposiciones contenidas en el Acuerdo Marco y en el Acuerdo Sede entre el Gobierno de México y la OACNUDH, se centraron en la coordinación del Programa de Cooperación Técnica. Posteriormente la segunda fase se enfocó en la elaboración del Diagnóstico sobre las Situación de los Derechos Humanos en México, así como prestar asesoría técnica al Gobierno Mexicano para la elaboración del Programa Nacional de Derechos Humanos.

El 6 de febrero de 2008, el Gobierno Mexicano y la Alta Comisionada renovaron el mandato de la Oficina. El nuevo mandato amplió las actividades de la OACNUDH en México al establecer funciones de observación sobre la situación de los derechos humanos en México, así como de promoción y difusión.

En este marco, las acciones que realiza actualmente la Oficina no se limitan a la prestación de la asesoría y cooperación técnica, sino que dan seguimiento a la situación de los derechos humanos en México e informan de los resultados de su evaluación al Gobierno Mexicano<sup>9</sup>.

La Oficina realiza también esfuerzos por construir Diagnósticos estatales de la situación de los derechos humanos en México y está diseñando un Sistema de indicadores en materia de

---

<sup>8</sup> SRE, Dirección General de Enlace Político; Punto de Acuerdo sobre el Diagnóstico de la Situación de los Derechos Humanos en México, , DEP – 0192/04, disponible en: [http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/59/1/2004-02-18-1/assets/documentos/doc\\_3.pdf](http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/59/1/2004-02-18-1/assets/documentos/doc_3.pdf) (última consulta 21 de febrero de 2011)

<sup>9</sup>OACNUDH, “Acuerdo de la Oficina en México del Alto Comisionado de la ONU para los derechos Humanos”, Sitio Oficial de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México [http://www.hchr.org.mx/1\\_5acuerdo.htm](http://www.hchr.org.mx/1_5acuerdo.htm) (última consulta 21 de febrero de 2011)

derechos humanos. Actualmente la oficina ha ampliado su personal y su representante es el señor Javier Hernández.

## **1.2. Acuerdos de Cooperación Técnica**

La cooperación técnica entre las Naciones Unidas y los gobiernos dio inicio en 1955, teniendo como base los principios establecidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en la Carta de Naciones Unidas. Los acuerdos de cooperación técnica son servicios de asesoramiento que buscan entre otras cosas, fortalecer las instituciones nacionales, por medio de la incorporación de las normas internacionales de derechos humanos en la legislación y políticas internas. Esta es una de las áreas prioritarias en el trabajo de la OACNUDH, pero no sustituye el trabajo que esta Oficina de las Naciones Unidas realiza en el campo de la observancia e investigación de los derechos humanos. Un país que recibe apoyo técnico por parte de la OACNUDH sigue teniendo la obligación de rendir cuentas sobre las violaciones a los derechos humanos<sup>10</sup>.

La Conferencia Mundial sobre los Derechos Humanos, llevada a cabo en Viena en junio del 1993, en la cual los países adoptaron una Declaración y un Plan de Acción fue el punto de partida para que las Naciones Unidas lograran colocar el tema de derechos humanos como prioritario dentro de la agenda política intergubernamental.

La Declaración de la Conferencia de Viena estipula la necesidad de la cooperación técnica entre las instancias de las Naciones Unidas y los Estados Partes:

“La Conferencia Mundial de Derechos Humanos recomienda que se establezca un programa global en el marco de las Naciones Unidas a fin de ayudar a los Estados en la tarea de elaborar y reforzar estructuras nacionales adecuadas que tengan un impacto directo en la observancia general de los derechos humanos y el imperio de la ley. Ese programa, que ha de ser coordinado por el Centro de Derechos Humanos, deberá proporcionar, previa

---

<sup>10</sup> OACNUDH, “Revisión global del Programa de Cooperación Técnica de la OACDH (informe de síntesis)”, disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/Countries/Pages/TechnicalCooperationIndex.aspx>

solicitud del gobierno interesado, la asistencia técnica y financiera necesaria para proyectos nacionales sobre reforma de las instituciones penales y correccionales, formación y capacitación de abogados, jueces y personal de las fuerzas de seguridad en materia de derechos humanos y cualquier otra esfera de actividad que guarde relación con el imperio de la ley. Como parte de ese programa también se deberá facilitar a los Estados la asistencia necesaria para la ejecución de planes de acción destinados a promover y proteger los derechos humanos”.<sup>11</sup>

Asimismo, la Declaración afirma que son importantes las medidas de asistencia para permitir que se desarrollen elecciones libres, que se robustezcan el Estado de derecho, la promoción de la libertad de expresión, la administración de la justicia así como la “participación real y efectiva de las personas en los procesos de toma de decisión”. Por su parte, la implementación de “planes coherentes e integrales” se presenta como una modalidad de asistencia técnica<sup>12</sup>.

La Declaración y el Plan de Acción de Viena ubican como necesaria la creación de un Programa Especial dentro de las Naciones Unidas, el cual recibió el mandato de “ayudar a los Estados en la tarea de construir y fortalecer estructuras nacionales con un impacto directo sobre el cumplimiento de los derechos humanos y el respeto del Estado de derecho”<sup>13</sup>. Este Programa Especial se convertiría en parte de la Oficina del Alto Comisionado.

La OACNUDH ofrece cooperación técnica en las siguientes áreas<sup>14</sup>:

- Parlamentos Nacionales: los proyectos se diseñan en conjunto con los parlamentos nacionales, que incluyen entre otras cosas, la ratificación de instrumentos

---

<sup>11</sup> Declaración y Programa de Acción de Viena, Documento Oficial de la Organización las Naciones Unidas, A/CONF.157/23, 12 de junio de 1993, ver Art. 69

<sup>12</sup> Ibidem, Art. 68

<sup>13</sup> Ibidem, Art. 69

<sup>14</sup> OACNUDH, Folleto Informativo No.3 Rev.1. Servicios de asesoramiento y de asistencia técnica en materia de derechos humanos

internacionales de derechos humanos y el fortalecimiento del papel del parlamento en la protección y promoción de los derechos humanos.

- Reformas legislativas y constitucionales: la OACNUDH proporciona apoyo y asesoría para homologar la legislación nacional con los principios contenidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos.
- Instituciones Nacionales de Derechos Humanos: el objetivo en esta área es consolidar y reforzar el papel que puedan desempeñar las instituciones nacionales de derechos humanos en la protección y promoción de derechos humanos.
- Administración de justicia: la OACNUDH se centra en capacitar a todas aquellas personas encargadas de la administración de justicia, con los principios de derechos humanos contenidos en los instrumentos internacionales.
- Fuerzas armadas: el apoyo se centra en actividades de capacitación del personal militar, haciendo énfasis en la importancia de la aplicación de las normas de derechos humanos en las actividades de las fuerzas armadas, así como el papel de las mismas en un estado democrático.
- Asistencia en proceso electorales: se ofrece apoyo en la elaboración de guías para el análisis de la legislación electoral y los procedimientos, así como la publicación de un manual sobre derechos humanos y elecciones e información pública sobre elecciones y derechos humanos.
- Elaboración de informes a los mecanismos de los tratados: las actividades se centran en la capacitación de los funcionarios encargados de elaborar estos informes dispuestos por diversos tratados internacionales de derechos humanos en que es Parte el Estado a que pertenecen.
- Organizaciones no gubernamentales y sociedad civil: en general el objetivo es el fortalecimiento de la sociedad civil, mismo que trata de conseguirse incluyendo a las organizaciones no gubernamentales en las actividades así como en la implementación de los programas de cooperación. Este es uno de los puntos fundamentales dentro de la cooperación técnica con los gobiernos.
- Material de formación: la OACNUDH considera este como uno de los puntos mas importantes en la prevención de abusos de derechos humanos a largo plazo. Los esfuerzos de la OACNUDH en esta área se centran en la elaboración de materiales

de educación, apoyo en las iniciativas nacionales dentro de los Programas de Cooperación Técnica, facilitando el intercambio de información y apoyando los esfuerzos locales a través de su proyecto Assisting Communities Together que ofrece apoyo financiero a iniciativas de educación en derechos humanos en las comunidades o grupos de base.

- Materiales de capacitación: la OACNUDH ha diseñado materiales de capacitación que han sido elaborados para diferentes tipos de público y son utilizados tanto por los promotores de derechos humanos, como por los participantes en cursos o talleres.
- Planes Nacionales de Acción: la OACNUDH ofrece asesoría en la elaboración e implementación de los Planes Nacionales de Acción.

La cooperación técnica entre las Naciones Unidas y los diferentes países se realiza a solicitud del gobierno de cada país, con arreglo a procedimientos establecidos que constan de las etapas siguientes: petición, evaluación de las necesidades, formulación de proyectos, evaluación inicial, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación. Después de recibir una solicitud de apoyo por parte del gobierno de un país, la OACNUDH conduce un proceso de evaluación a través del cual establece las necesidades del país en materia de derechos humanos. La evaluación se lleva a cabo a través de una misión en la cual uno o más expertos visitan el país y hacen una serie de consultas con funcionarios de gobierno, así como con organizaciones de derechos humanos locales, y otros actores relevantes. Dentro del proceso, otras agencias de las Naciones Unidas son consultadas y se busca información de los diferentes expertos y relatores referente a la situación de los derechos humanos en el país. Una vez terminada la evaluación, se formula un proyecto que identifica áreas estratégicas en las cuales la OACNUDH puede ofrecer apoyo. Cada proyecto se diseña de acuerdo a las necesidades específicas de cada país.

## **2. Acuerdo de Cooperación Técnica entre el gobierno mexicano y la OACNUDH**

### **2.1. Proceso de negociación: contexto y actores**

Durante las últimas cuatro décadas, la situación de los derechos humanos en México ha sido objeto de evaluaciones críticas realizadas tanto por mecanismos regionales como por los del sistema universal de protección. En particular, durante la década de los años noventa, tanto organizaciones de derechos humanos como los organismos de las Naciones Unidas y del sistema americano de protección, documentaron y denunciaron casos de detenciones arbitrarias, tortura, desapariciones, violencia y acoso hacia las mujeres, así como la actividad de grupos civiles armados en Chiapas, entre otros.<sup>15</sup> La actitud de las autoridades frente a las violaciones a los derechos humanos mostraba poco interés en resolver la grave situación y una actitud poco activa para abordar las fallas del sistema de protección y defensa de los derechos humanos en México. En general, las autoridades mexicanas negaron la existencia de los abusos y durante años hicieron caso omiso a las denuncias y recomendaciones.

Aunque por lo general las denuncias se referían a violaciones a derechos individuales derecho a la vida, derecho a la libertad personal, derecho a la integridad física y psicológica, entre otros, también los derechos colectivos se vieron afectados a lo largo de los últimos años. En 1993 el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales expresó su preocupación sobre el gran número de personas que vivían en extrema pobreza y el crecimiento en la desigualdad de los salarios de los trabajadores mexicanos. Organizaciones no gubernamentales mexicanas confirmaron el deterioro de la situación de los derechos económicos, sociales y culturales en México en la presentación oral ante la Comisión de Derechos Humanos de la ONU en marzo de 1999: “Desde 1993 el número de personas extremadamente pobres se ha incrementado de 17 a 26 millones; igualmente, el salario mínimo real ha descendido al nivel que tenía en 1940; esta situación es particularmente grave en lo que respecta a los pueblos indígenas, que se encuentran en condiciones de desigualdad frente al resto de la población sufriendo en muchas zonas condiciones deplorables de empobrecimiento, acceso a servicios sociales y salud.

---

<sup>15</sup> Para conocer más pueden consultarse las recomendaciones que las instancias de supervisión de la aplicación de los tratados ratificados por México, habían emitido al Estado mexicano al final de la década de los noventa para que mejorara el cumplimiento de sus obligaciones en materia de tortura (1997), discriminación racial (1997), discriminación contra la mujer (1998), derechos económicos, sociales y culturales (1999) y derechos del niño y la niña (1999). Asimismo puede consultarse los informes que la organización Amnistía Internacional emitió cada año sobre México desde 1971.

Asimismo, como ha señalado la CIDH, pese a que los municipios indígenas son un tercio de los municipios del país, representan el 48% de los de "alta marginación", y el 82% de los calificados como de "muy alta marginación".<sup>16</sup>

Un hecho que sin duda contribuyó a que los derechos humanos se volviera un tema fundamental en el diálogo con los organismos internacionales de protección de los derechos humanos fue el levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y, posteriormente, las masacres ocurridas en Ocosingo en enero de 1994, la de Aguas Blancas, en junio de 1995, y quizás la más significativa de las tres la masacre de los 45 indígenas en Acteal, en diciembre de 1997. A partir del levantamiento del EZLN, la situación de los derechos humanos en el estado de Chiapas y en particular la situación de marginación en que se encontraban los pueblos indígenas que habitan la zona, fue uno de los temas principales en la agenda de los defensores de derechos humanos en las actividades a nivel nacional como al internacional, y contribuyó a dar visibilidad a otros problemas en materia de derechos humanos que se vivía en el país como la deficiente administración y procuración de justicia, la marginación de los grupos vulnerables, la pobreza, la militarización, entre otros. Los grupos de derechos humanos reunidos en la Red Nacional de Organismos Civiles "Todos los Derechos para Todos", expresaban las siguientes preocupaciones en una carta dirigida a Kofi Annan, secretario general de la ONU: "A lo largo de los años se han denunciado las numerosas ejecuciones extrajudiciales, torturas, detenciones arbitrarias y otros tipos de violencia, por parte de los diversos organismos civiles, miembros de esta Red, y de varias misiones de observación de derechos humanos, tanto de organismos civiles nacionales como internacionales. Estas organizaciones habían advertido que el incremento de la presencia de grupos paramilitares y de efectivos de las fuerzas armadas, podrían conducir a hechos tan graves como las masacres".<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> ONU, "Cuestión de la violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales en cualquier parte del mundo. Situación de los derechos humanos en México", E/CN.4/1999/NGO/110, 22 de marzo de 1999

<sup>17</sup> Red Nacional de Organismos Civiles "Todos los Derechos para Todos", "Carta a Kofi Annan sobre la situación de los derechos humanos en México", Ciudad de México, 23 de julio de 1998, disponible en: [http://www.redtdt.org.mx/d\\_comunicados.php?id\\_comunicado=392&descargable=](http://www.redtdt.org.mx/d_comunicados.php?id_comunicado=392&descargable=) (última consulta: 21 de febrero de 2011)

Cuatro mecanismos especiales de las Naciones Unidas realizaron visitas a México entre 1996 y 2000<sup>18</sup>. En 1996 el gobierno mexicano autorizó la visita del Relator sobre Tortura a México, Nigel Rodley, quien confirmó que la tortura era una práctica frecuente en muchas partes del país<sup>19</sup>. Al mismo tiempo, el Comité contra la Tortura concluyó que en México se practicaba la tortura en forma sistemática, especialmente por la policía judicial y por efectivos de las fuerzas armadas bajo el pretexto de la lucha antisubversiva y contra el narcotráfico. Durante 1999, México autorizó la visita de la Relatora Especial de la ONU sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias y arbitrarias, Asma Jahangir, quien visitó el país entre el 12 y 24 de agosto del mismo año, y realizó actividades de investigación en varios estados mexicanos e hizo hincapié en la situación de deterioro de los derechos humanos en el estado de Chiapas.

“De las preocupaciones expresadas por diversos mecanismos se pueden resaltar las siguientes: la precaria situación de los pueblos indígenas, las limitaciones y problemas en la administración de justicia, impunidad de los violadores de derechos humanos, la persistente discriminación por motivos de género y raza, y los atropellos en contra de la labor de los defensores de derechos humanos”.<sup>20</sup>

El 24 de agosto de 1998, la Subcomisión de Prevención de Discriminación y Protección de las Minorías de la ONU emitió una resolución (1998/4) sobre México en la que se expresaba la preocupación por la creciente intervención de los militares en la sociedad, en especial en los estados de Chiapas, Guerrero y Oaxaca. La Subcomisión pidió que el Gobierno de México diera alta prioridad a la lucha contra la impunidad de los autores de violaciones graves de los derechos humanos, sobre todo las cometidas contra miembros de comunidades indígenas; pidió también que se garantizara y promoviera la acción de los defensores y llamó a los signatarios de los Acuerdos de San Andrés a reiniciar el proceso

---

<sup>18</sup> Entre 1996 y 2000, visitaron México: el Relator Especial sobre la cuestión de la tortura y la Relatora Especial sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía (ambos en 1998), la Relatora Especial sobre desechos tóxicos y la Relatora Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, sumarias y arbitrarias (ambos en 1999).

<sup>19</sup> Informe del Relator Especial, Sr. Nigel Rodley, presentado con arreglo a la resolución 1997/38 de la CDH, E/CN.4/1998/38/Add.2

<sup>20</sup> Coordinación Nacional del Programa de Cooperación Técnica de la OACNUDH y el Gobierno Mexicano, Segunda Fase del Programa de Cooperación Técnica para México., MEX/00/AH/, p. 1

dando prioridad al diálogo. Posteriormente, en 1999, el Presidente de la Subcomisión realizó una declaración sobre el país en la que pidió que la situación de México se estudiara en el periodo de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos en marzo-abril de 1999, y solicitó al gobierno que diera alta prioridad a "la lucha contra la impunidad de los autores de violaciones graves de derechos humanos, especialmente aquellas que causan numerosas víctimas entre los miembros de las poblaciones indígenas."<sup>21</sup> También en 1998, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) hizo público su informe sobre la situación de los derechos humanos en México.

En julio de 1999, el Comité de Derechos Humanos de la ONU criticó enérgicamente a México, señalando, entre otras cosas, que "los actos de tortura, las desapariciones forzadas y las ejecuciones extrajudiciales que se han llevado a cabo no hayan sido investigados, que las personas responsables de estos actos no hayan sido sometidas a juicio y que las víctimas o sus familias no hayan sido indemnizadas."

El 8 de diciembre de 1997 México firmó el Acuerdo de Asociación Económica, Concentración Política y Cooperación con la Unión Europea, llegando así a un largo proceso de negociaciones y escrutinio del historial mexicano en materia de derechos humanos. En una sesión ante el Parlamento Europeo, el Canciller José Ángel Gurría había asegurado que el gobierno mexicano otorgaba máxima importancia a la Cláusula Democrática contenida el artículo primero de dicho Acuerdo<sup>22</sup>, sin embargo semanas después su declaración se ponía en duda al ocurrir la matanza de 45 indígenas tzotziles en Acteal, Chiapas. Este hecho causó un enorme impacto a nivel internacional, a tal grado que los eurodiputados plasmaron su indignación en una "Resolución de Urgencia" en la que culpaban a las autoridades de no haber tomado acciones para detener la matanza<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> ONU, Subcomisión de Prevención de Discriminación de las Minorías, resolución 1998/4, 20 de agosto de 1998

<sup>22</sup> El contenido de la cláusula es el siguiente: "El respeto a los principios democráticos y a los derechos humanos fundamentales, tal como se enuncian en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, inspira las políticas internas e internacionales de las Partes y constituye un elemento esencial del presente Acuerdo."

<sup>23</sup> Mergier, Anne Marie, "La resolución de la UE sobre Acteal", Revista Proceso, No. 1107, 18 de enero de 1998

Las organizaciones no gubernamentales mexicanas acudieron a los mecanismos de derechos humanos de Naciones Unidas, elaboraron informes paralelos para el Comité contra la Tortura y el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, así como enviaron información a los diferentes Relatores. La estrategia de las ONG mexicanas en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU (CDH) fue lograr la visita de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos a México, así como el establecimiento de una Oficina del Alto Comisionado en México<sup>24</sup>. Además de enviar correspondencia directa tanto al Secretario General de la ONU, como a la Alta Comisionada, llevaron a cabo sesiones informativas y se entregaron informes durante las sesiones de la Comisión de Derechos Humanos y reuniones con la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Mary Robinson.

Por su parte la Comisión Interamericana de Derechos Humanos emitió en 1998 un informe criticando la situación de los derechos humanos en México. En un intento por dar respuesta a las denuncias y expresiones de preocupación de los organismos internacionales, el gobierno mexicano dio a conocer en 1998 el Programa Nacional de Promoción y Fortalecimiento de los Derechos Humanos<sup>25</sup>. El Programa contenía ocho metas, incluyendo la consolidación de una cultura de respeto a los derechos humanos y de las instituciones responsables de protegerlos, el diseño de mecanismos para identificar los aspectos positivos y negativos de la política gubernamental en materia de derechos humanos y la disseminación de información sobre derechos humanos. La iniciativa no tuvo mucha fuerza dado que carecía de un diagnóstico previo y de una agenda bien definida de acciones que serían llevadas a cabo. El gobierno del presidente Zedillo hizo un intenso trabajo diplomático para demostrar en el exterior que había tomado medidas importantes para mejorar la situación de los derechos humanos. Asimismo, en octubre de 1997 a través de un Acuerdo Presidencial se creó la Comisión Intersecretarial para la Atención de los Compromisos Internacionales de México en Materia de Derechos Humanos, que tuvo por objetivo coordinar las acciones de promoción de derechos humanos que llevaran a cabo las distintas

---

<sup>24</sup> Red Nacional de Organismos Civiles “Todos los Derechos para Todos”, “Carta a ...” *op. cit.*

<sup>25</sup> Poder Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos, Programa Nacional de Promoción y Fortalecimiento de los Derechos Humanos, disponible en: [http://www2.ohchr.org/english/issues/plan\\_actions/docs/napmexicsp.pdf](http://www2.ohchr.org/english/issues/plan_actions/docs/napmexicsp.pdf) (última consulta 21 de febrero de 2011)

dependencias de la administración pública, así como abrir un espacio para el diálogo con las organizaciones de la sociedad civil para discutir la postura de México ante la agenda de derechos humanos internacional<sup>26</sup>. Al mismo tiempo se creó la Dirección de Derechos Humanos en la Secretaría de Relaciones Exteriores y una Unidad de Coordinación y Enlace encargada del vínculo con las organizaciones no gubernamentales.

Además de las invitaciones a los relatores de las Naciones Unidas, México tuvo otro gran acierto a nivel internacional que fue reconocido como un avance en materia de derechos humanos, al reconocer en diciembre de 1998, la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Por su parte, en 1998, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas expresó públicamente su preocupación por la grave situación de los derechos humanos en México, sobre todo en el estado de Chiapas, al emitir el 12 de junio de 1998 la "Declaración sobre la situación de los derechos humanos en Chiapas, México" y, ofreció al mismo tiempo asistencia técnica al gobierno mexicano.<sup>27</sup> Las declaraciones de la señora Mary Robinson causaron malestar en el gobierno mexicano y en un principio la asistencia fue rechazada por el presidente Zedillo pero posteriormente fue solicitada a la OACNUDH, después de la visita al país del Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan<sup>28</sup>. "El presidente Zedillo tuvo que ceder ante la presión nacional e internacional porque el costo político era mayor a no aceptar la asistencia de la OACNUDH en México"<sup>29</sup>.

La Alta Comisionada estuvo de acuerdo en brindar asistencia técnica e informó al gobierno mexicano que, según lo establece el procedimiento, era necesario enviar una Misión de

---

<sup>26</sup> ONU, "Documento básico que forma parte integrante de los informes de los Estados Parte. México", HRI/CORE/MEX/2005, 31 de enero de 2006

<sup>27</sup> Núñez, Kyra. "El alud de denuncias, motivo del viaje de Mary Robinson a México", 20 de noviembre de 1999, La Jornada Virtual, <http://www.jornada.unam.mx/1999/11/21/pol1.html> (última consulta 21 de febrero de 2011)

<sup>28</sup> Human Rights Watch, "Abuso y Desamparo: tortura, desaparición y ejecución extrajudicial en México. IX El papel de la comunidad internacional", Nueva York, 1999, p 56

<sup>29</sup> Entrevista realizada a Regina Tamés, Oficial de Derechos Humanos de la OACNUDH en México, 5 de noviembre de 2007, notas personales

Evaluación de Necesidades para definir el contenido de la Asistencia<sup>30</sup>. Ante la negativa del gobierno de México de recibir una misión de evaluación, la OACNUDH contrató a un consultor externo (Joel Solomón antes encargado de Human Rights Watch para México) quien elaboró un documento con diferentes propuestas.

En noviembre de 1999 la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos realizó una visita a México durante la cual viajó a Chiapas para entrevistarse con víctimas de violaciones a los derechos humanos, sostuvo reuniones con funcionarios del gobierno a nivel estatal y federal y una reunión con el Presidente Zedillo. Durante esta visita se firmó el Memorando de Intención para el Desarrollo y Aplicación de Programas de Cooperación Técnica en el Campo de los Derechos Humanos en el que se establecía el deseo de México de recibir la asesoría y cooperación técnica de la OACNUDH, así como se acordaba que el Gobierno mexicano y la OACNUDH suscribirían un Programa de Cooperación Técnica que sería firmado por las partes sin especificar una fecha concreta.

El contenido del Acuerdo comenzó a negociarse en 2000, pero ante el periodo de las elecciones y sobre todo ante su resultado, terminó de negociarse una primera fase con el equipo de Transición de Fox.

Alianza por el Cambio fue el nombre de la coalición electoral formada por el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), que postuló como candidato a la Presidencia de México a Vicente Fox Quezada. La Coalición resultó victoriosa en las elecciones del 2 de julio de 2000, siendo la primera vez desde 1929 que era derrotado el Partido Revolucionario Institucional. Una vez en su cargo, el Presidente Fox, anunció, dentro del Plan Nacional de Desarrollo, cinco objetivos que guiarían su gobierno: promover y fortalecer la democracia y los derechos humanos como bases fundamentales del nuevo sistema internacional; fortalecer la capacidad de proteger y defender los derechos de todos los mexicanos en el extranjero; intensificar la participación e influencia de México en los foros multilaterales; utilizar los esquemas de concentración regional para equilibrar la agenda política; y apuntalar y encabezar los esfuerzos de

---

<sup>30</sup> Bye, Verggard, "Evaluación Final de la Primera Fase del Proyecto: Cooperación Técnica entre la OACNUDH y el Gobierno de México", Septiembre de 2001, p. 6

promoción económica, comercial, cultural y de la imagen de México en aras de un desarrollo nacional sustentable y de largo aliento.<sup>31</sup>

En la ceremonia de toma de poder celebrada el 1 de diciembre, el presidente Vicente Fox, dijo al Congreso que “México no será ya más una referencia de descrédito en materia de derechos humanos, vamos a protegerlos como nunca, a respetarlos como nunca y a considerar una cultura que repudie cualquier violación y sancione a los culpables”. Mas adelante, la intervención en 2001 del Secretario de Relaciones Exteriores, Jorge G. Castañeta, en el 57º periodo de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, afirmó la intención de una nueva actitud que México tomaría frente a la problemática de los derechos humanos:<sup>32</sup>

“Acudo a este foro con el mandato de mi gobierno y de la sociedad mexicana para manifestar nuestro nuevo compromiso de respetar y contribuir con la comunidad internacional para que se respeten en todo el mundo los derechos humanos. El gobierno de México ha escogido este foro para presentar una serie de acciones que dan testimonio de un cambio fundamental en nuestra política hacia estos valores trascendentales. Vengo en representación de un México nuevo.

Fortaleceremos el respeto a los derechos humanos como un elemento central del proceso de reforma del Estado;

- Abriremos espacios permanentes a las organizaciones de la sociedad civil para que contribuyan activamente en el diseño de las políticas públicas;

- Reformaremos de manera integral el sistema de procuración y administración de justicia del país;

---

<sup>31</sup> Presidencia de la República, Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, México, 2001, pp.15-17

<sup>32</sup> Centro de Información de las Naciones Unidas, Palabras del Secretario de Relaciones Exteriores, Dr. Jorge G. Castañeta en el 57 periodo de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, disponible en: <http://www.cinu.org.mx/onu/estructura/ag57discursos/13mexico.htm> (última consulta 21 de febrero de 2011)

- Defenderemos los derechos de los mexicanos en el extranjero mediante esquemas que les garanticen trato humano, seguridad jurídica y condiciones de empleo dignas;
- Velaremos por el cabal cumplimiento de los compromisos internacionales de México en materia de derechos humanos y ampliaremos la cooperación con los mecanismos multilaterales de protección;
- Armonizaremos la legislación mexicana con los instrumentos internacionales de derechos humanos;
- Crearemos cursos de educación sobre derechos humanos en todos los planteles de enseñanza; e
- Investigaremos todos los casos de violaciones de derechos humanos y procederemos conforme a la ley.”

El gabinete del presidente Fox incluyó un cargo de nueva creación: el de la Embajadora Especial para los Derechos Humanos y la Democracia, que fuera ocupado por Mariclaire Acosta, defensora de derechos humanos con una larga carrera de participación dentro de las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos.<sup>33</sup> Aunque el Presidente Fox integró a su gobierno personas conocidas por su postura a favor de los derechos humanos, fue fuertemente criticado por las organizaciones civiles nacionales e internacionales por el nombramiento Procurador General de la República del General Brigadier Rafael Macedo de la Concha siendo ésta la primera ocasión que un militar ocupaba esa responsabilidad. Además de que se nombró a otros 14 militares como responsables de otras áreas de la PGR.

La firma del Proyecto de la primera fase del Acuerdo Marco de Cooperación Técnica entre el Gobierno Mexicano y la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los

---

<sup>33</sup> El cargo de Embajadora Especial para los Derechos Humanos fue fuertemente criticado por los legisladores y posteriormente se convirtió en Subsecretaría para los Derechos Humanos y la Democracia.

Derechos Humanos se llevó a cabo el 2 de diciembre del año 2000 en la ciudad de Oaxaca y fue la primer acción del nuevo gobierno.

La gran ausente en el proceso fue sin duda, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). La falta de una representación de la CNDH en el acto de la firma del ACT, causó críticas por parte de las organizaciones no gubernamentales y cuestionamientos sobre la importancia que esta institución le daba a dicho Acuerdo y el papel que jugaría en el proceso de su implementación.<sup>34</sup> En una comparecencia posterior ante el Senado, el Presidente de la CNDH solicitó a los senadores la revisión del ACT dado que ponía en duda su constitucionalidad ya que, según dicho por el Dr. Soberanes, la tarea de elaborar un Programa Nacional de Derechos Humanos debía recaer en el gobierno mexicano<sup>35</sup>.

Por su parte las diferencias institucionales existentes entre la CNDH y la SRE, dependencia encargada de las gestiones del Acuerdo ante la OACNUDH, quedaron de manifiesto al afirmar en un comunicado de prensa que “fue la Secretaría de Relaciones Exteriores la que en una etapa anterior hizo a un lado a este Organismo nacional”.<sup>36</sup> En conjunto, la CNDH se convirtió en un actor que ejerció un peso negativo dentro de todo el proceso, demostrando fuertes diferencias entre las instituciones gubernamentales, así como la falta de comunicación y buen entendimiento entre la CNDH y las ONG de derechos humanos que participaban en el ACT, hecho que por si mismo sería un dificultad en la implementación del ACT.

Sin duda el final de la década de los noventa conjuntó varios elementos que permitieron la apertura dentro de la agenda del Gobierno Mexicano a los temas de derechos humanos. El trabajo de cabildeo a nivel internacional de las organizaciones de la sociedad civil mexicanas lograron colocar en el escenario internacional sus preocupaciones con respecto

---

<sup>34</sup> Comité de Enlace, “La Comisión Nacional de Derechos Humanos obstaculiza iniciativas de promoción de derechos humanos”, 4 de septiembre de 2003, Disponible en: <http://www.derechoshumanos.org.mx/modules.php?name=News&file=article&sid=14> (última consulta 21 de febrero del 2011)

<sup>35</sup> Ballinas, Víctor, “Ridículas las sanciones que se aplican a los servidores públicos, dice Soberanes”, La Jornada, Virtual, 23 de septiembre de 2002, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2002/09/20/010n2pol.php?origen=politica.html> (última consulta 21 de febrero de 2011)

<sup>36</sup> Comisión Nacional de Derechos Humanos, Comunicado de Prensa, CGCS, 118/03, 10 de septiembre de 2003

a la situación de los derechos humanos en el país. Las acciones del gobierno como los operativos militares en Guerrero, las masacres de Ocosingo y Acteal, entre otros, pusieron en evidencia las graves violaciones a los derechos humanos como las deficiencias del sistema de procuración y administración de la justicia, la discriminación y la pobreza. Esto último sumado a la serie de recomendaciones emitidas por los relatores que visitaron el país en esta época abonaron a la mala imagen del gobierno mexicano.

El gobierno de Vicente Fox marcó un acercamiento diferente al tema de los derechos humanos. La firma del Acuerdo de Cooperación Técnica en 2000 dio pie a que el gobierno mexicano dejara de negar la existencia de violaciones a los derechos humanos en el país y que comenzara a darse cuenta de la importancia de los derechos humanos en las relaciones internacionales. La OACNUDH decidió establecer una oficina en México, hecho que sin duda fue bienvenido por parte de las organizaciones de derechos humanos pero también sería causa de expectativas en términos del apoyo que la Oficina podría proporcionar al Gobierno Mexicano y la sociedad civil organizada. El Acuerdo de Cooperación sería así una oportunidad de cambio pero este tendría que ser un proceso a largo plazo y que requeriría de la voluntad de todas las partes y una mayor coordinación entre las distintas instancias del propio gobierno.

A continuación se describe el contenido del Programa de Cooperación Técnica así como la implementación de sus actividades.

## **2.2. Programa de Cooperación Técnica para México: contenido**

Como lo establece el procedimiento para la asistencia técnica que ofrece la OACNUDH, se debe realizar un análisis de las áreas en las que se ofrecerá el apoyo y se establecerá un Programa de Cooperación. México no fue la excepción, y a partir de la firma del Memorándum de Intención en noviembre de 1999, la OACNUDH realizó un Análisis Marco sobre las áreas en las que se ofrecería el apoyo. Las áreas de cooperación que este Análisis identificó fueron: 1) iniciativas nacionales de derechos humanos, 2) derechos

indígenas, 3) administración de justicia, 4) derechos económicos, sociales y culturales, y 5) grupos vulnerables<sup>37</sup>.

El ACT se dividió en dos fases: la primera fase fue firmada el 2 de diciembre del 2000 (MEX/00/AH/10) y se implementó durante el año 2001. La segunda fase fue firmada a principios de 2002 y definió el establecimiento de la Oficina del ACNUDH en la Ciudad de México, contuvo el mandato de supervisar la implementación de las actividades de la segunda etapa.

La primera fase del Acuerdo incluyó cuatro componentes con actividades que se enfocaron en tres de las cinco áreas prioritarias acordadas por las partes y que se implementarían de manera simultánea en un periodo aproximado de un año. Los cuatro componentes fueron: 1) entrenamiento médico en la examinación de la tortura, 2) curso de entrenamiento en la investigación forense, 3) misión de formulación de proyecto para la CNDH, y, 4) seminario sobre los derechos humanos para ONG que trabajan con temas indígenas. Por lo tanto las tres áreas que serían reforzadas en la primera fase serían la administración de justicia, las instituciones nacionales y derechos de los pueblos indígenas.

Dado que el Programa tuvo como objetivo la implementación de muchas actividades en un periodo de tiempo muy corto, se estableció la figura de la Coordinadora Nacional, las que estaría encargada de coordinar las actividades del proyecto. Después de un proceso de selección, la Mtra. Begoña del Pilar Antón García<sup>38</sup> fue designada en el cargo. Asimismo, se creó un Comité de Seguimiento (CS), integrado por representantes de la OACNUDH, de la Secretaría de Relaciones Exteriores, del PNUD y la misma Coordinadora Nacional.<sup>39</sup> Posteriormente, el CS abrió un espacio a la participación de la sociedad civil al integrar a dos representantes del Comité de Enlace de ONG en sus reuniones. El mandato del CS fue

---

<sup>37</sup> OACNUDH, Proyecto MEX/00/AH/10: Primera Fase del Programa de Cooperación Técnica para México, pág. 2

<sup>38</sup> La Mtra. Antón García es egresada de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, y fungió como Coordinadora de la Primera Fase del Programa de Cooperación Técnica entre febrero del 2001 y agosto del mismo año. Después ocupó el cargo de Oficial de Derechos Humanos de la OACNUDH entre diciembre de 2002 y marzo de 2003

<sup>39</sup> El Comité de Seguimiento se integró por un representante de la OACNUDH; Antonio Cisneros, de la Secretaría de Relaciones Exteriores; Mariclaire Acosta, Guadalupe González, Alicia Elena Pérez Duarte y Alberto Szekely, del PNUD; Clemencia Muñoz y Perla Pineda y la Coordinadora Nacional; Begoña Antón.

“velar para que la implementación de este Programa sea de acuerdo a lo planteado en este documento y/o recomendar los ajustes que se consideren durante su implementación”.<sup>40</sup>

Para la implementación de las actividades se contó con un presupuesto de 300,806 USD provenientes de tres fondos distintos de las Naciones Unidas.<sup>41</sup>

Por su parte, durante su visita en el año 2000, la Alta Comisionada, Mary Robinson, acordó junto con los jefes de Agencias y Organismos de la ONU acreditados en México, crear un grupo interagencial sobre derechos humanos<sup>42</sup>, que serviría de apoyo a las actividades contenidas en la primera fase del Acuerdo de Cooperación Técnica.

La primera fase del programa concluyó en septiembre del 2001.

Las actividades que se realizaron en la Primera Fase del ACT según cada componente fueron las siguientes:

**2.2.1. Componente 1. Entrenamiento médico en la examinación de la tortura y Componente 2. Curso de entrenamiento en la investigación forense**

Los objetivos propuestos en este componentes fueron los siguientes:

- a) Presentación, discusión con la contraparte gubernamental y adopción consensuada de los Procedimientos Modelo sobre el examen médico de la tortura y otros abusos físicos, y sobre la investigación forense de muerte sospechosas de haberse producido por violación a los derechos humanos, respectivamente.

---

<sup>40</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores, Programa de Cooperación Técnica, Segunda Fase. p. 16, disponible en: <http://www.derechoshumanos.org.mx/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=42> (última consulta 21 de febrero de 2011)

<sup>41</sup> Los fondos para la primera fase del Programa sumaron 300,806 USD provenientes del Fondo de Contribuciones Voluntarias para la Cooperación Técnica en materia de Derechos Humanos (221,2000 USD), del Fondo de Contribuciones Voluntarias para el Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo (39,000 USD) y del Programa de Cooperación Técnica de la OACNUDH (34,606 USD)

<sup>42</sup> Los grupos interagenciales se establecieron con el propósito de fortalecer el sistema de las Naciones Unidas en México, ofreciendo atención puntual sobre áreas específicas en las que sea posible intervenir por medio de acciones conjuntas entre dos o más agencias que participen en algún grupo. Más información sobre el trabajo de la ONU en México está disponible en: “Sistema de Naciones Unidas en México”, en: <http://www.un.org.mx>

- b) Seminario sobre el examen médico de la tortura y otros abusos físicos, dirigido a personal técnico proveniente de las instituciones gubernamentales, órganos autónomos del Estado, las Comisiones Nacional y Estatales de Derechos Humanos, las organizaciones no gubernamentales y el sector académico.
- c) Seminario sobre la investigación forense de muertes sospechosas de haberse producido por violación a los derechos humanos, dirigido a personal técnico y abogados provenientes de instituciones gubernamentales, órganos autónomos del Estado, las Comisiones Nacional y Estatales de Derechos Humanos, las organizaciones no gubernamentales y el sector académico.

Las actividades se centraron en la capacitación técnica sobre medicina forense en materia de tortura dirigido a médicos y abogados de dependencias estatales y federales, órganos autónomos del Estado y de organizaciones de la sociedad civil para el diagnóstico y la denuncia de actos de tortura con base en los protocolos adoptados. Asimismo, las dependencias del gobierno federal elaboraron dos protocolos modelo sobre diagnóstico de la tortura e identificación de tortura en materia forense, con base en normas internacionales. En esta etapa se comenzó el proceso de elaboración de una Norma Oficial Mexicana para la aplicación de los procedimientos modelo para el diagnóstico de la tortura y se solicitó la asesoría de personas expertas internacionales. Para el diseño de la Propuesta de Procedimiento Modelo se contempló la participación tanto de instancias gubernamentales como la sociedad civil, investigadores y académicos. Entre el 28 de mayo y el 1 de junio de 2001, un grupo de expertos nacionales e internacionales se reunió para elaborar la propuesta de un “Procedimiento modelo para el examen médico de las torturas y otros abusos físicos”. Para esta actividad se contó con la participación de integrantes del International Rehabilitation Council for Torture Victims (IRCT), funcionarios de las secretarías de Relaciones Exteriores, Seguridad Pública, de la Defensa Nacional, de Desarrollo Social, así como también de la Procuraduría General de la República, de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y del Instituto de la Judicatura Federal.

A lo largo de los trabajos realizados surgieron diferencias entre la Procuraduría General de la República (PGR) y organizaciones de la sociedad civil que trabajan en el tema. Las organizaciones denunciaron que la PGR realizó un proceso paralelo al Acuerdo de Cooperación Técnica, al capacitar y extender certificados de documentación de tortura a los distintos cuerpos policíacos que conforman a la PGR.<sup>43</sup>

El tema de tortura fue una prioridad en esta fase del Acuerdo, esto debido tanto a las denuncias presentadas por las organizaciones no gubernamentales en el tema, como al informe elaborado por el Relator Especial de las Naciones Unidas en la materia. El estudio y la aplicación del Protocolo de Estambul es un proceso que continúa dentro de las instancias encargadas de hacer cumplir la ley, aunque ya no forma parte de las actividades del Acuerdo en la actualidad.

### **2.2.2. Componente 3. Diagnóstico de la CNDH**

El objetivo del tercer componente, según se establece en el ACT es “desarrollar una estrategia para fortalecer la capacidad de la CNDH en la promoción y protección de los derechos humanos durante la segunda fase del Acuerdo.”<sup>44</sup> La principal actividad programada durante esta primer etapa era la realización de una *Misión de formulación del Equipo de Instituciones Nacionales de la OACNUDH para el fortalecimiento de la CNDH* que fue integrada por dos oficiales de la OACNUDH<sup>45</sup>. La Misión se realizó entre el 24 al 30 de mayo del 2001, y según información publicada por la CNDH, identificó cuatro temas prioritarios: 1) el fortalecimiento del Sistema No Jurisdiccional de los Derechos Humanos, 2) el fortalecimiento de la CNDH con las Comisiones Estatales de Derechos Humanos, 3) fortalecimiento de las labores de difusión de la CNDH, y 4) fortalecimiento de las

---

<sup>43</sup> Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, “El Acuerdo de Cooperación Técnica de Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos y el combate a la tortura en México”, Boletín de prensa, 19 de agosto de 2003. Hubo también críticas por parte del IRCT, quienes hablaron de las dificultades y negociaciones que tuvieron con la PGR antes de ser aprobado el Procedimiento Modelo, para más información se puede consultar: Núñez, Kyra, “Convertir la detección de la tortura en norma oficial, plantea el organismo de la ONU a México”, Jornada Virtual, 29 de julio de 2002

<sup>44</sup> OACNUDH, Proyecto MEX/00/AH/10, op. cit, p.6

<sup>45</sup> La misión estuvo conformada por el Sr. Brian Burkdekin y Orest Nowosad

relaciones de la CNDH con las ONG nacionales e internacionales<sup>46</sup>. El informe de la Misión nunca fue público por lo tanto no se conoció a profundidad el diagnóstico realizado ni las recomendaciones hechas por los expertos.

La intención de realizar un diagnóstico sobre la CNDH, así como las fallidas negociaciones para acordar un plan de acción posterior, revelaron la rivalidad existente entre la Comisión Nacional y la Cancillería, y la falta de comunicación sobre el proceso por parte de la propia Comisión y de la OACNUDH. Esta tensión se agudizó cercanas las negociaciones para la segunda fase del Acuerdo, al momento que la CNDH reclamó su protagonismo en la elaboración del Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México<sup>47</sup>. Aunque este punto se aborda mas adelante, es importante señalar que la rivalidad entre las dos instancias era evidente desde esta etapa del Programa y persistieron a lo largo de todo el proceso.

#### **2.2.3. Componente 4. Seminario sobre Mecanismos Internacionales para la Protección de Derechos Humanos para ONG que trabajan en temas indígenas**

El cuarto componente especifica la realización de seminarios sobre mecanismos de derechos humanos dos cursos de capacitación sobre el acceso y la utilización de los mecanismos nacionales e internacionales de protección a los derechos humanos. El *Seminario sobre los mecanismos internacionales y nacionales de protección a los derechos humanos de los pueblos indígenas*, se llevó a cabo en dos cursos comprendidos entre el 13 y 17 y 20 y 24 de agosto de 2001, en la Ciudad de Oaxaca.

La implementación de este componente resultó también muy complicada a raíz de la controversia surgida alrededor de la aprobación de la Reforma Constitucional en materia indígena, misma que se alejaba de la iniciativa original de la COCOPA (Comisión de Concordia y Pacificación). La Suprema Corte de Justicia de la Nación recibió numerosas

---

<sup>46</sup> CNDH, Carta de Novedades, Número 99, Mayo 2001, disponible en:

<http://www.cndh.org.mx/cartnews/carta99.htm> (última consulta 21 de febrero de 2011)

<sup>47</sup> Cimaconoticias, “ONG solicitan al Senado “evalúe” juicio político a Soberanes”, 2 junio 2008, en: <http://www.cimaconoticias.com/site/08060208-ONG-solicitan-al-Se.33401.0.html> (última consulta 21 de febrero de 2011)

demandas de controversia constitucional en este sentido y las organizaciones indígenas participantes en este componente hicieron fuertes críticas al Gobierno Mexicano en el sentido de no haber defendido la iniciativa original a la que se comprometió el Presidente Fox.

#### **2.2.4. Evaluación de la Primera Fase**

Los cuatro componentes de la Primera Fase del Programa reflejaban algunas las principales preocupaciones tanto de las organizaciones de derechos humanos como de los distintos mecanismos internacionales que habían formulado recomendaciones a México en la materia. Hubo sin embargo grandes ausencias que no fueron abordadas en esta Fase y que tampoco fueron tomadas en cuenta en la agenda del Presidente Fox. Uno de ello, sin duda, la participación de las fuerzas militares en actividades de seguridad pública y la subsiguiente militarización de amplias zonas del país.

Al finalizar la primera fase, la OACNUDH encargó a un consultor independiente la elaboración de una evaluación de las actividades implementadas. El informe fue realizado por el noruego Vegard Bye<sup>48</sup>, quien entregó en septiembre de 2001 un documento que contenía una serie de críticas y sugerencias que debían ser consideradas para la elaboración del programa de la segunda fase. El consultor reconoció que “la primera fase del programa, a pesar de una serie de dificultades y deficiencias, ha permitido iniciar un trabajo histórico en México en defensa y observación de los derechos humanos.”<sup>49</sup> Entre los grandes logros, Vegard Bye menciona la activa participación de las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos en el proceso.

Por otra parte hizo notar que la cancillería concentró políticas, operativos, monitoreo, designaciones de funcionarios y participantes en las actividades, además de ser la única instancia responsable de negociar con la OACNUDH. “En la evaluación del especialista

---

<sup>48</sup> Vegard Bye es sociólogo de origen noruego, autor de varios artículos y libros, y evaluador independiente de la ONU, BID, CIDA y otras instituciones. La evaluación de la primera fase del programa de cooperación Técnica se llevó a cabo del 27 al 31 de agosto de 2001, en la Ciudad de México.

<sup>49</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores, Programa de Cooperación Técnica..., *op.cit* p.6

noruego se enlistaron, entre otras, las siguientes anomalías del programa: la negativa a discutir la designación del general Rafael Macedo de la Concha como Procurador General de la República; la presión política para que la señora Robinson aceptara que la coordinación de la primera fase fuera responsabilidad de un mexicano y no de un extranjero, como se acostumbra normalmente hacerlo. Asimismo la presión del gobierno para que en el curso de procedimientos médicos para la detección de tortura, previsto para personal médico, se aceptara la participación de abogados; el desconocimiento de las agencias extranjeras de la realidad mexicana; la mala calidad de los materiales de capacitación e incluso el desconocimiento del español entre los profesores extranjeros; la disputa entre la procuraduría y la agencia danesa encargada del curso de examinación por el modelo de protocolo a utilizar para la detección de casos. Además se subraya la negativa del gobierno a incrementar la participación indígena y a establecer instancias que fueran legítimas a los ojos de los representantes de esos grupos.”<sup>50</sup>

Las organizaciones de la sociedad civil constituida en el Comité de Enlace realizaron también una evaluación del proceso de la implementación de la Primera Fase del Acuerdo<sup>51</sup>. En esta evaluación mencionaron las dificultades en la relación con el gobierno, así como confusiones debidas a cambios de personal dentro de la OACNUDH en Ginebra. Señalaron también lo ya mencionado por el experto independiente de algunas dificultades internas para lograr el éxito total en la implementación del Programa.

Las actividades mas relevantes fueron las contenidas en los componentes 1 y 2, aunque fue clara desde el inicio la falta de un plan de seguimiento para dar continuidad a las capacitaciones. Los dos cursos impartidos fueron una oportunidad para el acercamiento entre funcionarios de las dependencias como la PGR, el Ejército y la Marina, con integrantes de las organizaciones de derechos humanos. Este tipo de encuentros no eran comunes y permitieron una primer experiencia de intercambio de experiencias y

---

<sup>50</sup> Núñez, Kyra, “Alto Comisionado de la ONU critica el “protagonismo de la chancillería mexicana”, La Jornada Virtual, 12 de diciembre de 2001 disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2001/12/12/011n1pol.html> (última consulta 21 de febrero de 2011)

<sup>51</sup> Comité de Enlace, “Evaluación general de la Primera Fase del Acuerdo de Cooperación Técnica entre el gobierno mexicano y la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas”, Boletín de Prensa, agosto de 2001

conocimientos. La implementación del componente 3 no pudo concretarse y todo el proceso se vio afectado por la desvinculación de este componente del resto del Acuerdo. En lo relativo al componente 4, su implementación se vio afectada por el cambio en la política del gobierno del Presidente Fox con respecto a la Ley COCOPA.

### **2.3. Segunda Fase del Programa de Cooperación Técnica**

Para el diseño de la Segunda Fase del Programa se llevó a cabo un proceso de consulta que dio como resultado una “canasta” de propuestas formuladas por la OACNUDH, el Gobierno de México, representantes de la sociedad civil, el sistema de las Naciones Unidas – México, así como por organizaciones internacionales como el Comité Internacional de la Cruz Roja y el sector académico. Previo a la firma de la Segunda Fase del Programa, el Gobierno de México y la OACNUDH firmaron en octubre del 2001 un documento denominado *Entendimientos* que tenía como objetivo delimitar las prioridades de la cooperación técnica para el año 2002. El Gobierno de México firmó el Acuerdo Marco para la Segunda Fase del Programa de Cooperación Técnica en abril del 2002 y en seguimiento a la invitación del gobierno mexicano al Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, se promovió ante el Senado de la República la aprobación del acuerdo sede de la Oficina del Alto Comisionado en México. El Decreto por el que se aprueba dicho acuerdo se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 21 de octubre del 2003. Los dos compromisos principales de la OACNUDH en México fueron: 1) desarrollar un diagnóstico independiente sobre la situación de los derechos humanos (2002-2003) y 2) la elaboración e implementación de un Programa Nacional de Derechos Humanos (2004).

La Segunda Fase del ACT define cuatro componentes<sup>52</sup>:

- 1) Elaboración de un diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México y Libertades Fundamentales en México. Programa Nacional de Derechos Humanos
- 2) Fortalecimiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos

---

<sup>52</sup> OACNUDH, Programa de Cooperación Técnica..., *op.cit.*, p.

- 3) Combate a la tortura y otros abusos físicos
- 4) Derechos de los pueblos indígenas (seminarios sobre los mecanismos internacionales y nacionales de protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas. Seguimiento a las actividades de la Primera Fase).

El establecimiento de una Oficina de ACNUDH en México fue sin duda uno de las acciones más significativas para el seguimiento del Acuerdo. La presencia de la OACNUDH en México permitió el desarrollo de una relación más sólida entre las partes, tanto entre la OACNUDH con las autoridades como con las organizaciones de la sociedad civil. La segunda fase del ACT contempló uno de los elementos más importantes de todo el proceso y que sentaría las bases para los programas posteriores, y que fue el Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México. Esta sería la primera vez que México contaría con un documento elaborado con insumos tanto de las organizaciones no gubernamentales, como de expertos independientes académicos y autoridades de diferentes sectores federales y estatales, una experiencia que a la fecha no se ha vuelto a repetir.

### **2.3.1 Componente 1. Elaboración Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales en México**

Este componente contó con dos objetivos: 1) Elaboración del Diagnóstico y 2) Integración del Programa Nacional de Derechos Humanos (PNDH). El objetivo del Diagnóstico quedó definido por el Representante del OACNUDH en México, como un documento que “...pretende identificar las causas estructurales de las violaciones a los derechos humanos en México, con base en un análisis no coyuntural. Su intención es formular propuestas realistas y viables con un espíritu constructivo.”<sup>53</sup>

Las recomendaciones que se desprendieron del mismo debían ser a su vez, la base para la elaboración del Programa Nacional de Derechos Humanos. En esa medida el Diagnóstico no es un análisis de la coyuntura actual, sino de obstáculos que son resultado de decenas de

---

<sup>53</sup>OACNUDH, “Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México”, México 2003, p. 5

años o incluso de siglos de violaciones a los derechos humanos en el país. La idea de elaborar un diagnóstico de este tipo surgió de las evaluaciones realizadas previas a la firma del ACT: “ el punto de partida para la conformación de una nueva estrategia en materia de promoción y protección de derechos humanos en México, es la elaboración de un diagnóstico global que permita identificar los obstáculos que impiden el pleno respeto de los derechos humanos reconocidos universalmente, así como la ejecución de las recomendaciones emitidas al Estado Mexicano por los mecanismos internacionales y regionales de protección de los derechos humanos”.<sup>54</sup>

El ACT contempló la contratación de tres personas para la elaboración del Diagnóstico, sin embargo, debido a lo extenso del trabajo a realizar la OACNUDH decidió contratar a cuatro expertos. Después de un proceso de selección el grupo quedó integrado por: Clara Jusidman, Isidro Cisneros, Miguel Sarre y Sergio Aguayo. Los temas a tratar en el Diagnóstico se dividieron, de acuerdo a la experiencia y conocimientos de cada uno de los integrantes del equipo de trabajo, de la siguiente manera:

1. Clara Jusidman<sup>55</sup>: derecho a un nivel adecuado de vida, derechos laborales, derecho al disfrute del nivel mas alto de salud física, mental y social, derecho a la alimentación, derechos de las mujeres.
2. Miguel Sarre<sup>56</sup>: aspectos generales y derechos civiles
3. Sergio Aguayo<sup>57</sup>: derechos de los grupos en situación de vulnerabilidad y discriminación

---

<sup>54</sup> OACNUDH, Proyecto MEX/02/AH/06, 2002, p.20

<sup>55</sup> Clara Jusidman, es licenciada en Economía, fue investigadora del Banco de México, de El Colegio de México y de la Dirección General de Estadística. Trabajó por 20 años en el Gobierno Federal como Directora General del Empleo, del Instituto Nacional del Consumidor, del Centro de Investigaciones para el Desarrollo Rural Integral y concluyó como Subsecretaría de Planeación y Desarrollo Pesquero. Fue presidenta de Acuerdo Nacional para la Democracia, fue parte de Alianza Cívica, socia fundadora de GIMTRAP y de Causa Ciudadana APN y actualmente es presidenta y fundadora INCIDE Social AC. Fue Secretaria de Desarrollo Social de 1997 al 2000. Es miembro del Consejo Asesor de la UNICEF en México, del Informe de Desarrollo Humano del PNUD, del Seminario de la Cuestión Social de la UNAM, de la Fundación Barros Sierra, del Alto Consejo para la Transparencia de los Programas Sociales del PNUD y consejera de la Comisión de Derechos Humanos del D.F.

<sup>56</sup> Miguel Sarre, es licenciado en Derecho, fue el primer Ombudsman local en la vida pública de México, trabajo en la CNDH, y ha sido miembro y consultor de la Academia Mexicana de Derechos Humanos y del Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas en Chiapas. Actualmente se desempeña como investigador del Instituto Tecnológico Autónomo de México.

4. Isidro Cisneros<sup>58</sup>: derechos políticos, derechos de los pueblos indígenas, derecho a la vivienda, derecho a un medio ambiente sano y derecho a la educación.

Los expertos conformaron sus propios equipos de trabajo y sentaron las bases de la metodología que se utilizaría para la elaboración del documento. Se realizaron tanto entrevistas y reuniones con personas o grupos determinados, como seminarios a los que fueron invitados miembros de organizaciones no gubernamentales. Asimismo, se contó con información proporcionada por las diferentes instituciones gubernamentales nacionales y los documentos que a la fecha habían sido elaborados por los mecanismos internacionales de protección a los derechos humanos. La OACNUDH puso a disposición del público en general una dirección de correo electrónico así como sus oficinas para recibir documentos elaborados sobre temas específicos.

Una de las formas de participación fueron los seminarios regionales de consulta a los cuales se invitó tanto a individuos como a organizaciones. Los seminarios se llevaron a cabo en Oaxaca, Ciudad Juárez, Guadalajara y Ciudad de México. La propuesta de realizar un cuarto seminario en Chiapas no se llevó a cabo. Dentro de cada seminario los expertos recibieron documentos de análisis de la situación de derechos humanos a nivel regional y nacional, escucharon y tomaron nota de las propuestas que los participantes expusieron y tuvieron oportunidad de realizar entrevistas directas con víctimas de violaciones a los derechos humanos.

El 27 de octubre se llevó a cabo en la Ciudad de México el Foro Nacional para la discusión del borrador del Diagnóstico, en donde estuvieron presentes funcionarios de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, de la OACNUDH y del Sistema de las Naciones Unidas en

---

<sup>57</sup> Sergio Aguayo, cuenta con doctorado en Relaciones Internacionales, y Estudios Posdoctorales, Escuela de Altos Estudios, Universidad Johns Hopkins. Maestría en Relaciones Internacionales, Escuela de Altos Estudios, Universidad Johns Hopkins. Licenciatura en Relaciones Internacionales, El Colegio de México. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel III y Miembro del Comité de Ética (Instituto Nacional de Salud Pública). Es panelista en el programa semanal de análisis político Primer Plano en el Canal 11 y comentarista en el programa de radio Detrás de la Noticia. Es también columnista del diario Reforma.

<sup>58</sup> Isidro Cisneros, es licenciado en Sociología y tiene un doctorado en Ciencia Política, ha trabajado como consultor para la ONU, ha sido miembro del Consejo Consultivo de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y fue Presidente del Instituto Electoral del Distrito Federal.

México, órganos autónomos del Estado, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y las Comisiones Estatales, las organizaciones no gubernamentales e indígenas, así como el sector académico.

También se llevaron a cabo dos reuniones con expertos internacionales. En el primer encuentro participaron integrantes de Amnistía Internacional, Comité de Abogados por los Derechos Humanos, Freedom House, Human Rights Internet, Human Rights Watch, Open Society Institute, Latin America Working Group, Fundación MacArthur y Washington Office for Latin America. Al segundo encuentro asistieron Martha Altoaguirre, ex Comisionada de la Comisión Interamericana de Derecho Humanos y ex Relatora para los Derechos de las Mujeres de la misma Comisión, Alda Facio, directora del Programa de Mujer, Justicia y Género del Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, Jorge Santistevan, ex Ombudsman de Perú, e integrantes del Centro para Víctimas de la Tortura en Minneapolis, y de Human Rights Watch America.

Finalmente, el 8 de diciembre se llevó a cabo la entrega por parte de la OACNUDH al Gobierno mexicano del Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México. En el documento se formula una serie de recomendaciones llamadas de Alcance General, entre las cuales destaca la Recomendación 31 que menciona la necesidad de crear un grupo de expertos nacionales cuyo mandato sería la elaboración de manera independiente de un informe anual sobre el estado de la nación.

El Diagnóstico contiene siete capítulos a través de los cuales se hace una breve revisión de la situación de cada derecho y/o grupo, y posteriormente una serie de recomendaciones y propuestas que se dirigen a los diferentes niveles del gobierno. Muchas de las propuestas contenidas en cada capítulo fueron expresadas con anterioridad por organizaciones de derechos humanos, académicos, investigadores, funcionarios de gobierno y/o especialistas nacionales e internacionales, o han sido formulados al Estado mexicano a través de los diferentes mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos. La importancia de las propuestas no versa en su originalidad sino en la necesidad de que estas

sean adoptadas por el gobierno mexicano. De esta manera el Diagnóstico no solo proporciona un análisis sin precedentes en materia de derechos humanos, sino ofrece las herramientas necesarias para el diseño de los programas de acción para combatir los obstáculos que permiten las violaciones a los derechos humanos.

La realización del Diagnóstico fue apoyada por el Fondo Voluntario para la Cooperación Técnica en materia de Derechos Humanos de la OACNUDH y de contribuciones específicas de los gobiernos de Canadá (DFAIT) y Noruega, de la Fundación MacArthur y del Open Society Institute.

### **2.3.2. Programa Nacional de Derechos Humanos (PNDH)**

El ACT, señala que “uno de los objetivos principales de la cooperación técnica es dejar la capacidad instalada en el país receptor para lograr un ambiente auto sostenible en materia de protección y promoción de derechos humanos. El Diagnóstico debía servir de base para el diseño del PNDH que fue presentado por el gobierno federal el 10 de diciembre de 2004. En esa misma fecha, se firmó el Acuerdo Nacional de Derechos Humanos entre las entidades federativas y la Secretaría de Gobernación, sentando las bases y apuntalando el compromiso para la elaboración de Programas estatales de derechos humanos<sup>59</sup>. Aunque en el ACT se establece que sería el mismo equipo de académicos que elaboró el Diagnóstico el que estaría a cargo de la elaboración del PNDH, en este caso, por decisión de los propios académicos involucrados y del gobierno mexicano, estos no continuaron participando en la elaboración del PNDH. La Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos (CPGMDH)<sup>60</sup> fue instruida por el Presidente Fox de elaborar el PNDH, tarea que fue delegada a la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos, a través de la Unidad de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación (UDH-SEGOB). Lo anterior creó un cambio en el papel protagónico que hasta la fecha había desempeñado la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas en México y permitió que el

---

<sup>59</sup> Tamés, Regina, “Elaboración de programas estatales de derechos humanos”, en “Diálogo entre el gobierno y la sociedad civil para la construcción de una agenda sobre derechos humanos”, Programa de Cooperación sobre derechos humanos México – Comisión Europea, 2007, p. 2

<sup>60</sup> La Comisión fue creada por Acuerdo Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de marzo de 2003.

gobierno mexicano tomara el liderazgo en la elaboración del PNDH. Si bien, las actividades de asistencia técnica de las actividades de la primera y segunda fase del ACT fueron coordinadas por la OACNUDH, los lineamientos de la cooperación técnica de la ONU establecen que corresponde a los gobiernos de los países beneficiarios del proyecto hacerse cargo del diseño e implementación del programa nacional de derechos humanos. Este cambio implicó meses de incertidumbre y falta de respuesta a las organizaciones no gubernamentales quienes exigieron su participación activa en la elaboración del PNDH y denunciaron la falta de seguimiento a lo acordado en el ACT.<sup>61</sup>

La Comisión de Política Gubernamental sustituía la Comisión Intersecretarial creada en 1997. Su objetivo principal era: “coordinar las acciones que lleven a cabo, a nivel nacional e internacional, las distintas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en materia de política de derechos humanos, con el fin de fortalecer la promoción y defensa de estos derechos y creando así la Política Gubernamental en materia de Derechos Humanos”<sup>62</sup>. Estaba dividida en siete mesas de trabajo o subcomisiones<sup>63</sup> integradas por diferentes dependencias gubernamentales, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y representantes de diversas organizaciones no gubernamentales:

- a)** Armonización de las prácticas y legislación internas con los compromisos internacionales de México en la materia
- b)** Derechos civiles y políticos
- c)** Derechos económicos, sociales y culturales
- d)** Grupos vulnerables
- e)** Derechos de los Niños
- f)** Educación en Derechos Humanos
- g)** Derechos Indígenas

---

<sup>61</sup> ONU, “Cuestión de la violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales en cualquier parte del mundo. Exposición escrita presentada por el Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro Juárez”, E/CN.4/2004/NGO/181, 11 de marzo de 2004, p 2

<sup>62</sup> Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos, “Informe Marzo – Agosto 2003”, SEGOB, 12 de septiembre de 2003, p. 6

<sup>63</sup> Posteriormente se integró la Subcomisión de Derechos Humanos de los Migrantes

Dentro de la CPGMDH se integró un Grupo de Trabajo<sup>64</sup> para el Programa Nacional de Derechos Humanos, que tuvo la tarea proporcionar insumos tanto a la metodología como a la estructura del PNDH.

Después de que la metodología y cronograma para la elaboración del PNDH fuera presentado el 16 de abril de 2004 en el Plenario de la Comisión de Política Gubernamental, se comenzó a integrar un documento con los aportes de diferentes instancias gubernamentales, gobiernos de los estados, organizaciones no gubernamentales de la sociedad civil y la CNDH, quienes discutieron y aprobaron el documentos en las sesiones de la CPGMDH. A petición de diversas organizaciones de la sociedad civil, de contar con un mecanismo que diera un seguimiento efectivo a la elaboración del Programa, se creó la Subcomisión de Seguimiento al Proceso de Elaboración del Programa Nacional de Derechos Humanos.

Tanto la metodología como el proceso de elaboración del PNDH fue criticado por las organizaciones del CE, cuyos aportes metodológicos no fueron tomados en cuenta. “El proceso de elaboración del Programa debió ser amplio e incluyente con las organizaciones civiles interesadas y con la población en general. La ausencia de este elemento hizo que el Programa adoleciera, desde su raíz, de mecanismos adecuados de interlocución; de modelos más efectivos para la toma de decisiones y; de la participación de la sociedad en su conjunto. Por eso no puede hablarse del carácter participativo del Programa, porque no se involucraron a todos los actores de la sociedad.”<sup>65</sup>

El PNDH establece un conjunto de estrategias, mecanismos y acciones para lograr medidas efectivas que respeten y hagan respetar los derechos y libertades fundamentales. “El propósito del Programa será, en primer lugar, definir las líneas de acción sobre las que

---

<sup>64</sup> El Grupo de Trabajo se integró por representantes de las siguientes dependencias: Conafovi, Indesol, SRE, CNDH, Poder Legislativo, Segob. Por parte de las organizaciones: Barzón, CAM, Coalición Hábitat, FMPDH y Deca Equipo Pueblo.

<sup>65</sup> CEREAL, Centro Prodh, Red TDT, HIC-AL y Red por los derechos de la infancia, “Un análisis del Programa Nacional de Derechos Humanos y una propuesta ciudadana de construcción de política pública”, México D.F., 2004, p. 3

deberán diseñarse las políticas públicas con una perspectiva de derechos humanos, y, en segundo lugar, guiar la concertación de las tareas del Ejecutivo Federal con los tres niveles de gobierno estatales y con los Poderes de la Unión, así como acordar con ambos, compromisos específicos en aras del fortalecimiento de los derechos humanos. En tercer lugar, el Programa establecerá mecanismos de evaluación con indicadores, diseñados específicamente para verificar el cumplimiento de los compromisos acordados”<sup>66</sup>.

Asimismo, reconoce como prioridad para el desarrollo integral del país el respeto a los derechos fundamentales y considera que su plena realización no puede ser concebida sin la coordinación de los esfuerzos de los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal). Contiene cuatro objetivos centrales: 1) realizar reformas estructurales en materia de derechos humanos, 2) impulsar la consolidación de una cultura de plena vigencia de los derechos humanos, 3) cumplir los compromisos internacionales y 4) fortalecer la participación civil en la materia.

El PNDH fue sin duda la acción más importante en materia de derechos humanos durante la administración del Presidente Fox. Fue también una acción destinada al fracaso al no contar con un presupuesto asignado para su implementación y al no tener el respaldo de las organizaciones no gubernamentales. El Programa terminó siendo un esfuerzo que no se logró afianzar como una política de estado en materia de derechos humanos. Por último, el PNDH es un programa sexenal que se renueva con la entrada de cada administración, por lo cual el primer Programa tuvo una corta duración de dos años.

### **2.3.3. Componente 2. Fortalecimiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos**

Como se acordó en su momento, este componente se dividió en dos objetivos: 1) Fortalecer la capacidad institucional de la CNDH para lograr que cumpla su mandato y, 2) Incrementar la capacidad de la CNDH para diseminar información sobre las normas y estándares internacionales de los derechos humanos. A pesar de las actividades

---

<sup>66</sup> Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos, “Documento de metodología para la elaboración del Programa Nacional de Derechos Humanos”, SEGOB, p. 4

programadas, las discrepancias entre la Oficina del Alto Comisionado y la CNDH dieron como resultado la nula participación de esta última en la segunda fase del ACT y su negativa a ser objeto de las actividades propuestas.

Las diferencias entre la CNDH y la OACNUDH se agudizaron cuando esta última hizo público en su sitio de internet el informe *La situación de los derechos humanos en México. Desarrollo y análisis*, en el cual se criticaba el desempeño así como la credibilidad y autoridad moral de la CNDH. La CNDH presentó una protesta ante Anders Kompass, representante de la OACNUDH en México, por ese informe y también el gobierno mexicano hizo lo propio, por conducto de la cancillería. El 12 de marzo, Kompass recibió una carta de Relaciones Exteriores en la que se le expresó un enérgico rechazo a los juicios que realizó sobre la CNDH, sobre la coordinación entre la Secretaría de Gobernación y la propia cancillería en materia de derechos humanos.<sup>67</sup> La actitud de la CNDH en el ACT fue criticada por las organizaciones de derechos humanos involucradas en el proceso quienes aseguraron que “la CNDH se opuso a su participación en el componente sobre el fortalecimiento de esta institución y también a que dicho componente formara parte de la Segunda Fase del ACT como quedó finalmente establecido en el Acuerdo”<sup>68</sup>. Otras organizaciones de derechos humanos señalaron como grave que “la CNDH se ha mantenido al margen del proceso de trabajo del Acuerdo de Cooperación Técnica entre el gobierno Mexicano y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos proceso que es fundamental para la generación de una Política de Estado en materia de defensa y promoción de los Derechos Humanos”.<sup>69</sup> También los expertos encargados de la elaboración del Diagnóstico criticaron el papel de la CNDH: “La

---

<sup>67</sup> Ballinas, Víctor, “La CNDH se retira del comité de seguimiento de la OACNUDH”, La Jornada Virtual, 4 de marzo de 2003

<sup>68</sup> Comité de Enlace, “La Comisión Nacional de Derechos Humanos obstaculiza iniciativas de promoción de derechos humanos”, Boletín de Prensa, México, 4 de septiembre de 2003, disponible en: <http://www.derechoshumanos.org.mx/modules.php?name=News&file=article&sid=14> (última consulta 21 de febrero de 2011)

<sup>69</sup> Academia Jalisciense de Derechos Humanos y otros, “No a la ratificación de Soberanes, sí a la elección de candidatos ciudadanos”, 15 de octubre de 2004, disponible en: <http://www.derechoshumanos.org.mx/modules.php?name=News&file=article&sid=246> (última actualización 21 de febrero de 2011)

Comisión Nacional de Derechos Humanos fue una sombra durante todo el proceso de elaboración del Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México”<sup>70</sup>.

Aunque la CNDH expresó su voluntad de reincorporarse al proceso de implementación del ACT se mantuvo al margen de todas las actividades. El 9 de septiembre de 2003, se llevó a cabo una reunión entre organizaciones integrantes del Comité de Enlace y el Dr. José Luis Soberanes, en la cual la CNDH expresó su voluntad de participar en las siguientes fases del Programa.<sup>71</sup>

Las actividades comprendidas en los componentes 3 y 4 se centraron en el seguimiento a las actividades realizadas durante la Primera Fase.

No existe en la actualidad una evaluación pública de la implementación de la Segunda Fase del Acuerdo. Aunque actualmente la OACNUDH en México continúa con sus programas de trabajo, estos no son los mismos componentes del Acuerdo original. Actualmente, la OACNUDH cuenta con un Convenio de colaboración con el Congreso de la Unión, ha trabajado con algunos gobiernos estatales para desarrollar diagnósticos y programas locales de derechos humanos, y cuenta con proyectos de promoción y defensa de los derechos humanos. La posibilidad que le da la ampliación de su mandato de elaborar informes sobre la situación de los derechos humanos en México, ha sido un cambio importante en las actividades de la OACNUDH.

### **3. Participación de la sociedad civil en el proceso**

Las organizaciones civiles nacionales e internacionales jugaron un papel fundamental al ejercer presión tanto en el gobierno de México como ante las instancias correspondientes del sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas, para conseguir la asistencia

---

<sup>70</sup> Del Valle, Sonia, “Desaira Soberanes evento”, Reforma en línea, 9 de diciembre de 2003, disponible en: <http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/DocumentoImpresa.aspx?ValoresForma=447191-1066,Del+Valle,+Sonia,+%ufffdDesaira+Soberanes+evento> (última consulta: 21 de febrero de 2011)

<sup>71</sup> OACNUDH, “Latin America and Caribbean Region. Quarterly Reports of Field Offices”, Diciembre 2003, p. 25

técnica de la OACNUDH en México. El trabajo de denuncia de las violaciones de los derechos humanos así como de cabildeo se remonta años tiempo antes de la firma del ACT. La presión que realizaron diversas ONG fue principalmente el trabajo de cabildeo internacional que hizo que hubiera más atención internacional sobre la situación de los derechos humanos en México. “Se hizo mucho trabajo con las embajadas europeas en México, y siempre pedíamos que hablaran con el gobierno de México sobre la cooperación Técnica, la importancia de la visita de la misión de evaluación y la situación de los derechos humanos en México. Teníamos un documento como Red TDT que recuperaban todas las recomendaciones que habían hecho los mecanismos de Naciones Unidas, y con ese documento cabildeamos ante los países de la Unión Europea y se logró que incluyera a México en su lista de preocupaciones”<sup>72</sup>.

En 1998, en una entrevista con la Alta Comisionada, llevada a cabo en Ginebra durante las sesiones de la Comisión de Derechos Humanos, representantes de las ONG mexicanas insistieron en la importancia de que la Alta Comisionada visitara México y en la posibilidad de asistencia técnica por parte de su oficina. Posteriormente, durante el Foro realizado para conmemorar el 50 aniversario de Declaración Universal de Naciones Unidas, organizaciones de la Red Nacional de Organismos Civiles “Todos los derechos para todos”, lograron reunirse de nuevo con la Alta Comisionada. En julio de 1998, las mismas organizaciones dirigieron una carta al Secretario General de la ONU, Kofi Annan, en la que solicitaban su intervención para que el Gobierno Mexicano invitara una delegación del Alto Comisionado para los Derechos Humanos para verificar la situación que guardan los derechos humanos en México, así como a que le instara a “aceptar los Servicios de Asesoramiento y Asistencia Técnica en Materia de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, con el fin de mejorar la protección y defensa de los derechos humanos con las autoridades competentes y los organismos civiles de derechos humanos”.<sup>73</sup> En abril de 1999, en una entrevista subsiguiente entre la señora Mary Robinson y las ONG mexicanas, esta anunció que realizaría una visita a México en octubre de ese año.

---

<sup>72</sup> Entrevista a Michel Maza, asistente de la Secretaría Técnica de la Red Nacional de Organismos Civiles Todos los Derechos para Todos y para Todas, 21 de marzo de 2007

<sup>73</sup> Red Nacional de Organismos Civiles “Todos los Derechos para Todos”, “Carta a Kofi Annan...” *op.cit*

El trabajo de cabildeo realizado por las ONG se sumó a la preocupación de la comunidad internacional surgida a partir de los informes sobre la degradante situación de los derechos humanos en los estados de Guerrero, Oaxaca y Chiapas. El gobierno del presidente Zedillo optó por solicitar la asistencia técnica a la OACNUDH para mostrar la voluntad de su gobierno y finalmente firmó el Memorando de intención con el Alto Comisionado.

La firma del Proyecto de la primera fase del Acuerdo Marco de Cooperación Técnica entre el Gobierno Mexicano y la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el 2 de diciembre de 2000, fue para las organizaciones de la sociedad civil la culminación de un largo trabajo de presión a nivel nacional e internacional, pero al mismo tiempo significó el inicio de una nueva etapa de participación en las políticas públicas y de interlocución con el gobierno mexicano y con la OACNUDH.

La carencia de la apertura hacia las demandas de las organizaciones sociales y civiles, así como la falta de diálogo entre las partes fueron un elemento característico de los gobiernos priistas. El propio presidente Zedillo sentó un precedente notable cuando en septiembre de 1999 se negó a recibir al presidente de Amnistía Internacional, Pierre Sané, o cuando, posteriormente, en una reunión con ONG canadienses, durante una visita de Estado a ese país, los activistas norteamericanos le preguntaron al mandatario mexicano por qué no había accedido a reunirse con sus contrapartes mexicanas.

Al final de la gestión del presidente Zedillo, la interlocución entre las ONG y el gobierno mexicano vio una oportunidad al inaugurarse las mesas de diálogo en la Comisión Intersecretarial. Los asuntos tratados en la Comisión se centraron en el tema migratorio, cuestiones asistenciales y posteriormente se incluyó el tema de la tortura. Las mesas de trabajo fueron presididas por la Secretaría de Relaciones Exteriores dado a que la Comisión tenía la responsabilidad del cumplimiento de las obligaciones adquiridas por el Estado mexicano a través de los instrumentos internacionales de protección y promoción de los derechos humanos. La interlocución con el gobierno continuaría después de las elecciones del 2000 con el gobierno de Presidente Fox. El diálogo con las autoridades se intensificó

ocurrida la muerte de la abogada Digna Ochoa, defensora de derechos humanos,<sup>74</sup>. Fue la presión de las ONG a nivel nacional e internacional la que hizo que el gobierno invitara a las organizaciones de derechos humanos a las Mesas de Diálogo cuyo tema central fue la protección de los defensores de derechos humanos. El diálogo con las autoridades le permitió a las organizaciones de la sociedad civil tener la posibilidad de negociar a un alto nivel casos o situaciones de violaciones a derechos humanos concretas pero presentaron también nuevos retos como la necesidad de una mayor articulación o la especialización en el diseño de las políticas públicas.

En noviembre de 1999, durante su visita a México, la señora Mary Robinson se reunió con organizaciones civiles de derechos humanos mexicanas quienes le expresaron el descontento por la forma como se negoció el ACT y la falta de información por parte del gobierno sobre el proceso de negociación. Asimismo, durante la visita de la Alta Comisionada se organizó un foro ( Foro de Concertación de la Sociedad Civil) en el cual se discutieron los temas mas importantes sobre derechos humanos y se elaboró un documento que contenía las principales preocupaciones en materia de derechos humanos, y que fue entregado a la Alta Comisionada<sup>75</sup>.

Los lineamientos de la cooperación técnica de la OACNUDH especificaron que las organizaciones no gubernamentales de cada país no solo son beneficiarias de los proyectos de cooperación técnica sino que con mayor frecuencia participan en su ejecución, fortaleciendo a la sociedad civil y mejorando la eficacia del programa. Durante la visita que Mary Robinson realizó en diciembre del 2000, invitó a 11 organizaciones a una reunión en la cual les extendió una invitación para formar parte del ACT como un Comité de Enlace y con ello dio pie a la participación mas activa de las organizaciones no gubernamentales en las diferentes etapas del Acuerdo. A partir de esta reunión realizada el 2 de diciembre del 2000 se conformó el Comité de Enlace de Organizaciones Civiles para el Acuerdo de Cooperación Técnica entre el Gobierno Mexicano y el ACNUDH que fungiría como un

---

<sup>74</sup> La abogada Digna Ochoa, era defensora de los derechos humanos e integrante del Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez

grupo asesor e interlocutor dentro del ACT y las organizaciones comenzaron a reunirse y a organizarse para hacer sus aportes en las diferentes fases del ACT.

Las organizaciones que se integraron al Comité de Enlace de Organizaciones Civiles para el Acuerdo de Cooperación Técnica (CE) fueron:

1. Acción de Cristianos para la Abolición de la Tortura
2. Academia Mexicana de Derechos Humanos
3. Amnistía Internacional Sección Mexicana
4. Centro de Derechos Humanos “Fray Bartolomé de las Casas”, A.C.
5. Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro Juárez”, A.C.
6. Centro de Estudios Fronterizos y Promoción de los Derechos Humanos
7. Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A.C.
8. Franciscans International – México
9. Liga Mexicana de Defensa de los Derechos Humanos
10. Programa de Derechos Humanos de la Universidad Iberoamericana Plantel Santa Fé
11. Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos “Todos los derechos para todos”

Desde la firma del Acuerdo, las organizaciones involucradas en el proceso, e integradas en el Comité de Enlace, impulsaron y acompañaron su implementación. Su participación consistió en mantener una interlocución permanente con ambas partes del Acuerdo, con el propósito de que la opinión de las organizaciones civiles sobre lo que debe ser una política de Estado en materia de derechos humanos permeara en las actividades.<sup>76</sup> La estrategia de las organizaciones persiguió que la política que estaba diseñando el Gobierno Mexicano tuviera las siguientes características a) poner en primer plano la realidad de las víctimas; b) reconocer el carácter integral e interdependiente de los derechos humanos; c) el

---

<sup>76</sup> Comité de Enlace, “El Comité de Enlace de organizaciones mexicanas involucradas respecto del acuerdo de cooperación técnica celebrado entre el gobierno mexicano y el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, informa y solicita acciones”, México D.F., marzo del 2004, CEDOC Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos “Todos los Derechos para Todas y Todos”

cumplimiento de las obligaciones asumidas por el Estado; d) atender las demandas que en la materia han formulado y expresado los sectores movilizados de la sociedad<sup>77</sup>.

El Comité de Enlace adoptó una estructura organizada, con funciones rotativas de coordinación y secretariado. Se elaboraron Lineamientos Internos de Funcionamiento, así como minutas de las reuniones que se llevaron a cabo regularmente una vez a la semana. Además se realizaron reuniones de planeación y evaluación que permitirían a las ONG una participación mas efectiva. Como colectivo, el Comité de Enlace elaboró posturas sobre los diferentes eventos positivos y negativos a lo largo del proceso que dio a conocer a través de los diferentes sitios web de las organizaciones y conferencias de prensa. La voz de las ONG integrantes del Comité de Enlace se volvió una sola no solo para las cuestiones del ACT sino que lograron llamar la atención sobre temas relevantes en materia de derechos humanos a nivel nacional y que dieron a conocer a los medios de comunicación.

Además de participar, junto con el gobierno mexicano, en la toma de decisiones dentro del ACT, las organizaciones del Comité de Enlace mantuvieron comunicación directa con Mary Robinson, en referencia a los problemas que enfrentó el ACT en la primera y segunda fase.

Según una evaluación realizada por el CE en agosto de 2001, “la primera fase del ACT, se tuvo una relación con el gobierno muy variable. Con la PGR la relación fue de confrontación por el Manual sobre Tortura. Con la SRE al inicio hubo consultas frecuentes, que se suspendieron y se reiniciaron al inicio del curso del primer componente. Un logro importante fue que se invitara al CE al Comité de Seguimiento con voz y sin voto. Con la ONU el CE fue al principio de manera frecuente y luego de la elección de la Coordinadora Nacional (Begoña Antón) la relación fue un poco confusa y poco clara. Después con la visita de Antonio Cisneros la relación retomó su curso, al tiempo que la presencia y apoyo del Comité de Enlace en el Acuerdo se volvía más importante”<sup>78</sup>.

---

<sup>77</sup> Comité de Enlace, *ibidem*

<sup>78</sup> Comité de Enlace, “Evaluación del Proceso de Acuerdo de Cooperación Técnica”, México D.F., 9 de enero de 2004, disponible en: CEDOC Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos “Todos los Derechos para Todas y Todos”

La elaboración del Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México fue testigo de una participación muy activa del Comité de Enlace a lo largo de todo el proceso. Dentro de la entidad de toma de decisiones las ONG tuvieron voz y voto, y sirvieron muchas veces de intermediario entre las partes para la integración final del documento. Asimismo, la participación de las organizaciones integrantes del Comité de Enlace fue crucial tanto para el recibimiento de los insumos para el Diagnóstico, como en la coordinación con las organizaciones locales y la revisión de los borradores del documento. Se creó una cuenta de correo electrónico para recibir los insumos y se realizaron folletos informativos sobre el Acuerdo de Cooperación Técnica y su contenido, que fueron puestos a disposición a todas aquellas personas que estuvieran interesadas en conocer más el proceso. El Comité de Enlace participó en numerosas reuniones de trabajo con la SEGOB, SRE y OACNUDH, así como con la CNDH y los cuatro expertos encargados de realizar el Diagnóstico. El CE participó y ayudó a organizar los Foros regionales de discusión del contenido del Diagnóstico, así como el Foro Nacional llevado a cabo en la Ciudad de México. Se realizaron también una serie de reuniones informativas con medios de comunicación, así como conferencias de prensa para informar a la sociedad en general sobre los avances en las actividades del ACT. Los socios externos del ACT fueron el International Rehabilitation Council for Torture Victims (IRCT) y el Equipo Argentino de Antropología Forense con los cuales el CE mantuvo una relación muy estrecha durante toda la primera fase con el fin de apoyar en la preparación de las diferentes actividades que se organizaron durante el ACT.

El 8 de diciembre de 2003, durante la entrega del Diagnóstico al Presidente Fox, el Dr. Miguel Concha Malo, director del Centro de Derechos Humanos “Fray Francisco de Vitoria” fungió como representante del Comité de Enlace y pronunció un breve discurso a nombre de las organizaciones. En él, Miguel Concha expresó: “Para las organizaciones civiles y sociales que trabajamos con ahínco en la elaboración de este Diagnóstico, el acto que nos congrega significa en parte la culminación de muchos años de esfuerzos y de trabajo.” Por su parte, las organizaciones no gubernamentales realizaron su propia

presentación del documento final el 11 de diciembre, en la que participó el Representante de la OACNUDH en México.

A partir de la segunda fase del ACT, las organizaciones no gubernamentales quedaron formalmente integradas como socios del Programa. El documento de la Segunda Fase del Programa de Cooperación Técnica define en su capítulo segundo a los actores involucrados en el proceso<sup>79</sup>:

- a) las Partes en el Programa de Cooperación Técnica son el Estado Mexicano y la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (OACNUDH).
- b) Los socios del Programa son la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), las Comisiones Estatales de Derechos Humanos, el Comité de Enlace de ONG (CEA) el Comité de Enlace de organizaciones indígenas.
- c) Los consultores del Programa serán aquellas personas, instituciones u organizaciones nacionales e internacionales que proporcionaran asistencia técnica para la puesta en marcha de los diversos componentes del Programa
- d) Los Beneficiarios serán aquellos que reciban asistencia técnica. Para este efecto, los Beneficiarios podrán provenir de instituciones gubernamentales, órganos autónomos del Estado, las Comisiones Nacional y Estatales de Derechos Humanos, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones indígenas y el sector académico.

Una de las críticas más fuertes que recibió el Comité de Enlace por parte del gobierno mexicano fue su integración y la poca participación de las organizaciones de otros estados de la República, y del Distrito Federal. La limitada posibilidad de comunicación de muchas de ellas, así como las cargadas agendas de trabajo de las organizaciones locales, hizo que el trabajo más fuerte se centrara en las organizaciones ubicadas en el Distrito Federal. A partir de la firma de la Segunda Fase del Programa se decidió que, con el objeto de fortalecer el Programa de Cooperación Técnica, tanto gobierno como las ONG, invitarían a todas las organizaciones de la sociedad civil a integrar un nuevo Comité de Enlace de ONG, que

---

<sup>79</sup> OACNUDH, “Programa de Cooperación Técnica ... , *op. cit.*, p. 7

deberá ser plenamente participativo, incluyente y representativo de una gama más amplia de organizaciones civiles.<sup>80</sup> Después de concluida la primera fase del ACT el número de organizaciones aumentaría a dieciocho<sup>81</sup>. Finalizados los trabajos del Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México tanto Amnistía Internacional Sección Mexicana como el Programa de Derechos Humanos de la Universidad Iberoamericana, decidieron no seguir colaborando dentro del CE.

Con el aumento de las organizaciones el CE se autodeterminó como Comité de Enlace Ampliado (CEA) y se planteó los siguientes objetivos<sup>82</sup>:

1. Ser un mecanismo de interlocución con el Estado
2. Fortalecer la capacidad de negociación con el Estado
3. Proponer reformas legislativas, institucionales y administrativas que hagan posible la vigencia de los Derechos Humanos en el sistema de justicia
4. Articularnos con otros organismos sociales y ciudadanos que trabajan por la visión de los Derechos Humanos en México
5. Generar nuevos y más eficientes mecanismos de interlocución con el Estado
6. Fortalecer la organización interna para el logro de estos objetivos
7. Tener reuniones quincenales para ir construyendo la agenda y una trimestral de evaluación
8. Realizar agendas de trabajo por comisiones

---

<sup>80</sup> Minutas de las consultas sostenidas entre la OACDH y la Delegación de México, relativas a la Segunda Fase del Programa de Cooperación Técnica para México. Ginebra 2 al 5 de octubre del 2001, p. 5, disponible en CEDOC de la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos “Todos los Derechos para Todas y Todos”

<sup>81</sup> Al Comité de Enlace original se integraron el Centro de Derechos Humanos “Fray Francisco de Vitoria O.P” A.C., el Centro Nacional de Comunicación Social (CENCOS), Espacio de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Foro Migraciones, la Red e Convergencia de Organizaciones Civiles por la Democracia, la Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio (RMALC), Misión Civil por la Paz y Servicios de Asesoría para al Paz (SERAPAZ).

<sup>82</sup> Minuta de la Reunión de Evaluación de Comité de Enlace Ampliado del 28 de febrero de 2002, disponible en CEDOC de la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos “Todos los Derechos para Todas y Todos”

Dos momentos definieron el declive de la relación e interlocución de las organizaciones no gubernamentales y el gobierno mexicano. El primero fue sin duda la diferencia en las visiones entre el CEA y el gobierno de la forma y contenido del PNDH, y el otro fue el contenido de la Reforma de Estado presentada por el Presidente Fox.

El 5 de Marzo de 2002 la SEGOB invitó al CEA a participar en un grupo de trabajo denominado Reforma del Estado en el tema de derechos humanos. Las organizaciones elaboraron un documento con las reformas mínimas necesarias para dar inicio a una reforma integral de derechos humanos. Esta propuesta fue discutida con SEGOB hasta que se llegó a un consenso sobre un documento que reflejaba las reformas mínimas que las ONG proponían. A sorpresa de las organizaciones, el proyecto de reforma presentado por el Presidente Fox fue diferente a lo consensuado en el grupo de trabajo con SEGOB y según lo expresaron las propias organizaciones fue un elemento de peso en la ruptura de la confianza entre las partes. Ocasionó así mismo el descrédito de los mecanismos de dialogo propuestos por el gobierno federal para abordar temas de derechos humanos.

En una reunión posterior celebrada entre las organizaciones del CEA y el Secretario de Gobernación, Santiago Creel, este se comprometió a incluir en el PNDH lo que no había quedado en la reforma constitucional, sin embargo, como se comprobó después, esto tampoco sucedió.

Después de que fuera presentado el Diagnóstico y con ello comenzado el proceso de elaboración del Programa Nacional de Derechos Humanos, el CEA comenzó a trabajar sobre una propuesta de metodología para la elaboración del mismo. Para dar seguimiento a esta nueva etapa del ACT, el Comité de Enlace Ampliado llevó a cabo reuniones con la OACNUDH y con los funcionarios de SEGOB quienes tomaron el liderazgo en la elaboración del PNDH. Por su parte, muchos de los aportes de las organizaciones no gubernamentales al Programa Nacional de Derechos Humanos se realizaron a través de la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos que sustituyó a la Comisión Intersecretarial instalada por el Presidente Zedillo y que fue instruida por el Presidente Fox para la elaboración de dicho Programa.

La mayoría de las organizaciones del CEA estaban involucradas en los trabajos que realizaba la Comisión de Política Gubernamental antes de iniciarse la elaboración del diseño del PNDH. La propuesta de metodología presentada por las organizaciones no fue retomada en los trabajos de las mesas, tampoco hubo una respuesta por parte de la SEGOB sobre la propuesta del CEA aunque el 16 de abril de 2004 se aprobó en el Plenario de la Comisión de Política Gubernamental la metodología y cronograma del PNDH. A raíz de ello, el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez dio a conocer una iniciativa de elaboración de una Propuesta Ciudadana con una convocatoria amplia a las organizaciones no gubernamentales, cuya idea era servir como contraste a lo que se estableciera en el PNDH. La falta de respuesta por parte de la SEGOB provocó el cuestionamiento dentro del CEA de la interlocución y comenzó a haber discusiones internas sobre la pertinencia de seguir dialogando con el gobierno federal. Algunas organizaciones tomaron la decisión de no seguir participando en el proceso de elaboración del PNDH con la SEGOB y otras decidieron continuar. El CEA denunció la falta de comunicación y organización del gobierno federal, así como la violación al contenido del Acuerdo de Cooperación Técnica a través de la Exposición escrita ante la Comisión de Derechos Humanos de la ONU el 11 de marzo de 2004.<sup>83</sup>

Algunas de las organizaciones que participaron en la Propuesta Ciudadana tuvieron una postura muy crítica sobre los mecanismos de participación y dejaron en claro su distanciamiento del proceso generándose tensión con las organizaciones que habían permanecido en el proceso de la Comisión de Seguimiento. En diciembre de 2004, en eventos paralelos, las organizaciones de la Propuesta Ciudadana y las del CEA que participaban en el mecanismo de la SEGOB fijaron su postura ante el PNDH.

Después de un largo proceso interno de análisis y evaluación, la figura del Comité de Enlace se encontró desgastada. El motivo de ser del Comité de Enlace para el seguimiento del ACT al ser creado por la Alta Comisionada para los Derechos Humanos era precisamente la participación de la OACNUDH como garante en el proceso del ACT. “El

---

<sup>83</sup> ONU, “Cuestión de la violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales...” op. cit, p.2

papel de la OACNUDH fue asistir al gobierno y el del CE servir de vínculo entre el gobierno y la OACNUDH, al ser el gobierno el líder en la elaboración del PNDH y al anularse la participación activa de la Oficina en el proceso, el CE perdió la razón de ser que lo convocó en un principio que fue servir de enlace con la OACNUDH”.<sup>84</sup>

Las reuniones entre las organizaciones se volvieron cada vez más escasas y al ser presentado el Programa Nacional de Derechos Humanos se reveló su pobre contenido y la falta de estrategia de seguimiento desgastó definitivamente la relación entre las organizaciones y la SEGOB. El CEA no logró concretar una estrategia de continuidad y las organizaciones cesaron sus actividades como colectivo.

---

<sup>84</sup> Entrevista a Michel Maza, Asistente de la Secretaría Técnica de la Red Nacional “Todos los Derechos para Todos y Todas”, 27 de junio de 2007, notas personales

## **Conclusiones**

1. La firma e implementación del Acuerdo de Cooperación Técnica entre la OACNUDH y el Gobierno Mexicano fue una de las acciones que marcaría un cambio en la política mexicana en materia de derechos humanos. México abandonó la postura basada en los principios de la soberanía nacional y aceptó el involucramiento de la comunidad internacional en asuntos internos del país, en este caso de la política en materia de derechos humanos. El Acuerdo de Cooperación Técnica y con él la asesoría que la OACNUDH ofreció al Gobierno Mexicano fue un hecho sin precedentes, un programa novedoso incluso para las Naciones Unidas quienes hasta ahora, ofrecían asistencia técnica a países que se encontraban en procesos de conflicto armado interno.

2. Tanto la celebración del Acuerdo de Cooperación Técnica entre el Gobierno Mexicano y la OACNUDH, como la posterior instalación de la OACNUDH en México, se deben en gran medida a la ardua labor de cabildeo y trabajo de denuncia realizadas por las organizaciones no gubernamentales mexicanas e internacionales durante la década de los noventa. A esto se sumó la negación del gobierno mexicano de reconocer las violaciones a los derechos humanos ocurridas en México en ese periodo. Por su parte, la alternancia en el poder, dio pie a una nueva relación entre sociedad civil organizada y el gobierno, y ofreció nuevas oportunidades y espacios de participación de la sociedad civil en el diseño e implementación de las políticas públicas.

3. La llegada del nuevo gabinete en la administración federal en 2000 permitió la creación de espacios de diálogo entre autoridades federales y sociedad civil organizada. Las primeras acciones del gobierno foxista crearon la expectativa de cambio y una percepción de voluntad política para tratar los temas de derechos humanos. Finalmente el discurso de derechos humanos sirvió para legitimar al gobierno foxista y permitió mejorar la imagen del gobierno mexicano en el exterior.

4. La firma del ACT dio inicio a un proceso de aprendizaje mutuo en el que intervinieron tanto las autoridades mexicanas, como la OACNUDH y las organizaciones no

gubernamentales. El ACT significó un reconocimiento de la situación degradante de los derechos humanos, así como de la necesidad de recibir apoyo para superar los obstáculos estructurales que durante años fueron negados por gobiernos anteriores. Por otro lado, el proceso de la implementación del ACT hizo evidente el gran desconocimiento de la temática y la falta de capacidades por parte de los actores involucrados. Se estaba abordando un nuevo campo de trabajo que implicó un aprendizaje sobre el proceso de diseño, implementación y evaluación de políticas públicas de derechos humanos.

5. El Acuerdo, dividido en dos fases, contempló actividades que tenían como objetivo, en primera instancia, la capacitación de los funcionarios públicos que durante años habían sido sujetos de críticas por parte de los mecanismos internacionales de derechos humanos, y que formaban parte de aquellas instancias que habían sido denunciadas por las organizaciones no gubernamentales como incapaces de hacer frente a la búsqueda de justicia para las víctimas de violaciones a los derechos humanos. Se dio prioridad al tema de la tortura y en particular a los exámenes médicos y la investigación forense en la materia. Hubo sin embargo grandes ausencias dentro del ACT presentes en las denuncias de las organizaciones no gubernamentales: la militarización de la seguridad pública y la discriminación contra las mujeres fueron algunas de ellas.

6. Por primera vez en la historia del país, se realizó un Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México con una amplia participación de organizaciones no gubernamentales, autoridades de todos los niveles, académicos, comisiones de derechos humanos, organizaciones internacionales y agencias de la ONU. El Diagnóstico contiene un análisis estructural y, aunque fue criticado por no abordar una gama más amplia de temas, permitió a las organizaciones no gubernamentales hacer una coalición y traer a la mesa una agenda temática muy diversa, además de una movilización a nivel nacional con la finalidad de integrar un documento lo más amplio posible. Además de su contenido, la importancia del Diagnóstico versa en la metodología que fue utilizada por los cuatro expertos que lo elaboraron, quienes se dieron a la tarea de reunir tanto información proveniente de las organizaciones no gubernamentales como de instituciones públicas. La OACNUDH fungió en este proceso como un espacio de convergencia y de diálogo entre los actores

involucrados. El Diagnóstico es el documento más completo hasta la fecha sobre la situación de los derechos humanos en México que debería ser actualizado periódicamente, cuestión que no ha sido retomada por ningunos de las partes del ACT.

7. La falta de entendimiento por parte de las autoridades del trabajo y organización de la sociedad civil organizada, así como de la necesidad por parte de las ONG de desarrollar la capacidad real de interlocución y de seguimiento a sus propuestas generó una serie de conflictos que fueron superados a lo largo del proceso del Diagnóstico. Estas dificultades de entendimiento afloraron de nuevo al inicio de la realización del Programa Nacional de Derechos Humanos y no lograron superarse del todo. La realización del Diagnóstico permitió la construcción de una nueva relación gobierno – sociedad civil organizada, el proceso del diseño del Programa Nacional de Derechos Humanos destruyó lo construido y terminó por obscurecer la incipiente relación. Si bien, pudiera decirse que el Diagnóstico fue un logro del ACT, el PNDH fue como fracaso por no contar con posibilidades reales para su implementación.

8. Los conflictos se presentaron no solo entre gobierno y sociedad civil, la rivalidad entre las diferentes instancias gubernamentales, sobre todo la Secretaría de Relaciones Exteriores y de Gobernación, así como entre éstas y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, ensombrecieron el proceso e incluso desencadenaron serios conflictos internos que desembocaron en la salida de funcionarios y la ausencia de la CNDH en el proceso.

9. El tema del fortalecimiento de la CNDH, que aunque se incluyó en el ACT, no logró implementarse debido a la resistencia de la Comisión de ser examinada y reformada. El rechazo por parte de su titular, Dr. José Luis Soberanes, de aprovechar el proceso que estaba en marcha, reveló las rivalidades entre la CNDH y la SRE y todo generó una serie de tensiones sin duda fueron un obstáculo más para el logro de los objetivos del ACT.

10. Para las organizaciones de la sociedad civil organizada este fue un periodo de intensa labor. Gracias a la iniciativa de la Alta Comisionada, la Señora Mary Robinson, las organizaciones no gubernamentales mexicanas fueron incluidas dentro del Acuerdo de

Cooperación Técnica no solo como beneficiarias de sus actividades, sino como socios del Programa lo cual les dio, por primera vez, la oportunidad de participar en la toma de decisiones con respecto a las políticas en materia de derechos humanos. La coalición conformada por las ONG (Comité de Enlace) logró tener una estructura organizada y contar con una agenda de trabajo que permitió que estas aportaran insumos y sirvieran de contraparte en el proceso.

11. Por último, no se conoce una evaluación del impacto que ha tenido hasta la fecha la implementación de las actividades contempladas en la primera y segunda fase del ACT. La OACNUDH podría ser un espacio propicio para la realización de esta evaluación, que serviría como fuente de aprendizaje que este proceso ha generado y testimonio de los logros y obstáculos a los que tanto gobierno como sociedad civil se ha enfrentado en la transición democrática que vive el país.

12. A más diez años de la firma del Acuerdo de Cooperación Técnica ha habido una evolución en cuanto al reconocimiento de la importancia de los derechos humanos en las políticas públicas en México. El contexto mexicano ha cambiado considerablemente en los últimos diez años, aunque las preocupaciones en materia de derechos humanos continúan siendo básicamente las mismas. Así, el trabajo de la OACNUDH en México ha ampliado su agenda temática y ha creado posibilidades de colaboración entre distintas instancias gubernamentales. Los proyectos de cooperación se han centrado al trabajo con el gobierno federal, dejando en un segundo plano el trabajo con los gobiernos estatales, con algunas excepciones como la Ciudad de México. El nuevo mandato de la OACNUDH en México y la disposición de la Oficina en Ginebra de dotarla de mas recursos humanos, podría significar nuevas posibilidades para la denuncia de las violaciones a los derechos humanos en México y con ello la presión para que el gobierno mexicano conduzca procesos que generen cambios estructurales en materia de derechos humanos, cambios que un no han ocurrido.

## **Bibliografía**

Academia Jalisciense de Derechos Humanos y otros, “No a la ratificación de Soberanes, sí a la elección de candidatos ciudadanos”, Boletín de Prensa, 15 de octubre de 2004, disponible en:

<http://www.derechoshumanos.org.mx/modules.php?name=News&file=article&sid=246>

Acosta, Mariclaire, “Hacia una política a favor de los derechos humanos como valores universales”, en: [http://www.hri.ca/ftmexico/spanish2002/vol\\_Intro/overview.htm](http://www.hri.ca/ftmexico/spanish2002/vol_Intro/overview.htm) última consulta realizada 10 de agosto de 2007

Acosta, Mariclaire, “Derechos humanos: de la denuncia a la redefinición de las políticas”., en “Activistas e intelectuales de sociedad civil en la función pública en América Latina”, Incide Social A.C. y Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A.C., México 2006, pp. 67-83

Amnistía Internacional, “México: la visita de la ACNUDH, una oportunidad para fortalecer la protección de los derechos humanos”, Servicio de Noticias 218/99, AMR 41/33/99s del 22 de noviembre de 1999

Amnistía Internacional, “México. Justicia traicionada: la tortura en el sistema judicial”, AMR 41/021/2001/s, julio 2001, Londres

Ballinas, Víctor, “Ridículas, las sanciones que se aplican a a servidores públicos, dice Soberanes”, La Jornada Virtual, 20 de septiembre de 2002

Ballinas, Víctor, “La CNDH se retira del comité de seguimiento de la OACNDUH”, La Jornada Virtual, 4 de marzo de 2003, disponible en:

<http://www.jornada.unam.mx/2002/09/20/010n2pol.php?origen=politica.html>

Bye, Verggard, “Evaluación Final de la Primera Fase del Proyecto: Cooperación Técnica entre la OACNUDH y el Gobierno de México”, Septiembre de 2001

Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, “The Tecnical Cooperation Agreement is at Risk”, Focus – Quarterly Buletin, Issue 17, Mexico, Winter 2004

Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, “El Acuerdo de Cooperación Técnica de Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos y el combate a la tortura en México”, Boletín de Prensa, 19 de agosto de 2003

Centro de Información de las Naciones Unidas para México, Cuba y República Dominicana, “Mary Robinson insta al al diálogo entre las autoridades mexicanas de México y la sociedad civil sobre la seria situación de los derechos humanos”, México D.F., 27 de noviembre de 1999

Centro de Información de las Naciones Unidas para México, Cuba y el Caribe, “Mary Robinson visita Chiapas”, noviembre de 1999

Centro de Información de las Naciones Unidas para México y el Caribe, Palabras del Secretario de Relaciones Exteriores, Dr. Jorge G. Castañeda en el 57 periodo de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, disponible en: <http://www.cinu.org.mx/onu/estructura/ag57discursos/13mexico.htm>

CEREAL, Centro Prodh, HIC-AL, Red TDT, Red por los Derechos de la Infancia, “Un análisis del Programa Nacional de Derechos Humanos y una propuesta ciudadana de política pública”, México D.F., 2004

Cimacnoticias, “ONG solicitan al Senado “evalúe” juicio político a Soberanes”, 2 junio 2008, en: <http://www.cimacnoticias.com/site/08060208-ONG-solicitan-al-Se.33401.0.html> (última consulta 21 de febrero de 2011)

Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos, “Informe Marzo – Agosto 2003”, SEGOB, 12 de septiembre de 2003

Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos, “Programa Nacional de Derechos Humanos. Documento de Metodología para la Elaboración del PNDH”, México D.F., 2004

Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos, “Informe Anual septiembre 2003 – septiembre 2004”, SEGOB, México 2004

Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos, “Documento de metodología para la elaboración del Programa Nacional de Derechos Humanos”, SEGOB

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en México, OEA/Ser.L/V/II.100, Doc. 7 rev. 1, Septiembre 24, 1998

Comisión Nacional de Derechos Humanos, Carta de Novedades, Número 99, Mayo 2001, disponible en: <http://www.cndh.org.mx/cartnews/carta99.htm> (última consulta 21 de febrero de 2011)

Comisión Nacional de Derechos Humanos, Comunicado de Prensa, 10 de septiembre de 2003

Comisión Nacional de Derechos Humanos, Comunicado de Prensa, DGSC, 143/03, 6 de Noviembre de 2003

Comisión Nacional de Derechos Humanos, Comunicado de Prensa, DGSC, 160/03, 9 de diciembre de 2003

Comité de Enlace, “Carta a la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos Louise Arbour”, 28 de junio de 2005

Comité de Enlace, “Evaluación general de la Primera Fase del Acuerdo de Cooperación Técnica entre el gobierno mexicano y la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas”, Boletín de Prensa, agosto de 2001, disponible en CEDOC de Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos “Todos los Derechos para Todas y Todos”

Comité de Enlace, “Evaluación del Proceso de Acuerdo de Cooperación Técnica”, México D.F., 9 de enero de 2004, disponible en: CEDOC de la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos “Todos los Derechos para Todas y Todos”

Comité de Enlace, “Propuesta de Metodología para la elaboración del Programa Nacional de Derechos Humanos”, 30 de marzo de 2003

Comité de Enlace, Minuta de la Reunión del Comité de Enlace, 11 de marzo de 2003

Comité de Enlace, Minuta de la Reunión del Comité de Enlace, 18 de noviembre de 2003

Comité de Enlace, Minuta de la Reunión del Comité de Enlace, 13 de mayo de 2003

Comité de Enlace, “El Comité de Enlace e organizaciones mexicanas involucradas respecto del Acuerdo de Cooperación Técnica celebrado entre el Gobierno Mexicano y el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos informa y solicita acciones acerca del proceso de elaboración del Programa Nacional de Derechos Humanos”, México D.F., marzo de 2004

Comité de Enlace, “La Comisión Nacional de Derechos Humanos obstaculiza iniciativas de promoción de los derechos humanos”, México D.F., 4 de septiembre de 2003,  
<http://www.derechoshumanos.org.mx/modules.php?name=News&file=article&sid=14>

Coordinación Nacional del Programa de Cooperación Técnica de la OACNUDH y el Gobierno Mexicano, Segunda Fase del Programa de Cooperación Técnica para México., MEX/00/AH/

Del Valle, Sonia, Plantean reformar sistema de justicia”, Reforma, Sección Nacional, 8 de diciembre de 2003

Del Valle, Sonia, “Desaira Soberanes evento”, Reforma en línea 9 de diciembre de 2003, disponible en:

<http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/DocumentoImpresa.aspx?ValorForma=447191-1066,Del+Valle,+Sonia,+%ufffdDesaira+Soberanes+evento>

Entrevista a Emma Maza, Asistente de la Secretaría Técnica de la Red Nacional de Organismos Civiles Todos los Derechos para Todos y Todas, 21 de marzo de 2007

Human Rights Watch, “Abuso y Desamparo: tortura, desaparición y ejecución extrajudicial en México. IX El papel de la comunidad internacional”, Nueva York, 1999

Mergier, Anne Marie, “La resolución de la UE sobre Acteal”, Revista Proceso, No. 1107, 18 de enero de 1998

Minutas de las consultas sostenidas entre la OACDH y la Delegación de México, relativas a la Segunda Fase del Programa de Cooperación Técnica para México. Ginebra 2 al 5 de octubre del 2001 disponible en CEDOC de la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos “Todos los Derechos para Todas y Todos”

Minuta de la Reunión de Evaluación de Comité de Enlace Ampliado del 28 de febrero de 2002, disponible en CEDOC de la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos “Todos los Derechos para Todas y Todos”

Monge, Raúl, “El diagnóstico incómodo”, Revista Proceso, No. 1412, 23 de noviembre de 2003

Monge Raúl, “Derechos humanos: carencias dramáticas”, No. 1414, 7 de diciembre de 2003

Núñez, Kyra, “Alto Comisionado de la ONU critica el “protagonismo de la cancillería mexicana”, La Jornada Virtual, 12 de diciembre de 2001 disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2001/12/12/011n1pol.html> (última consulta 21 de febrero de 2011)

Núñez, Kyra, “Convertir la detección de la tortura en norma oficial, plantea el organismo de la ONU a México”, Jornada Virtual, Sección Política, 29 de julio de 2002, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2002/07/29/014n1pol.php?origen=politica.html> (última consulta 21 de febrero de 2011)

Núñez, Kyra, “El gobierno de México corrige anomalías, insiste Robinson”, La Jornada Virtual, 21 de marzo de 2000, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2000/03/21/alta.html> (última consulta 21 de febrero de 2011)

Núñez, Kyra. “El alud de denuncias, motivo del viaje de Mary Robinson a México”, 20 de noviembre de 1999, La Jornada Virtual, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/1999/11/21/pol1.html>

OACNUDH, “Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México”, México 2003

OACNUDH, Folleto Informativo No.3 Rev.1. Servicios de asesoramiento y de asistencia técnica en materia de derechos humanos

OACNUDH, “Latin America and Caribbean Region. Quarterly reports of Field Offices”, diciembre 2003.

OACNUDH, “Latin America and Caribbean Region. Quarterly reports of Field Offices”, marzo 2004

OACNUDH, “Plan Estratégico de la Alta Comisionada 2006-2007”, Ginebra, Suiza

OACNUDH, Proyecto MEX/00/AH/10, Primera Fase del Programa de Cooperación Técnica para México, octubre de 2000

OACNUDH, Quarterly Reports of Field Offices. Latin America and Caribbean Region. Septiembre 2003

OEA, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en México, OEA/Ser.L/V/II.100, Doc. 7 rev. 1, Septiembre 24, 1998

OHCHR, “Human Rights Field Presence in México”, en:  
<http://www.unhchr.ch/html/menu2/5/mexico.htm>, última consulta realizada el 18 de enero de 2007

ONU, “Alto Comisionado para la promoción y protección de todos los derechos humanos”, Resolución de la AG 48/141 de 20 de 12/93

ONU, “ABC de las Naciones Unidas”, United Nations Publications, 2006, 458 p.

ONU, Documento básico que forma parte integrante de los informes de los Estados Parte. México”, HRI/CORE/MEX/2005, 31 de enero de 2006

ONU, “Declaración y Programa de Acción de Viena”, Asamblea General, Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Viena, 14 a 25 de junio de 1993 A/CONF.157/23

ONU, “Cuestión de la violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales en cualquier parte del mundo. Situación de los derechos humanos en México”, E/CN.4/1999/NGO/110, 22 de marzo de 1999

ONU, “Cuestión de la violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales en cualquier parte del mundo. Exposición escrita presentada por el Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro Juárez”, E/CN.4/2004/NGO/181, 11 de marzo de 2004

ONU, “ Servicios de asesoramiento y cooperación técnica en materia de derechos humanos. Informe del Secretario General”. E/CN.4/2001/104, 18 de enero 2001

ONU, Subcomisión de Prevención de Discriminación de las Minorías, Resolución 1998/4, 20 de agosto de 1998

ONU, “Un concepto mas amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos”, A/59/2005/Add.3, 26 de mayo 2005

ONU, “Sistema de Naciones Unidas en México”, disponible en: <http://www.un.org.mx>

Presidencia de la República, “El Presidente Ernesto Zedillo recibió la visita de la ACNUDH, Mary Robinson”, Comunicado 1876, Los Pinos, 24 de noviembre de 1999

Presidencia de la República, Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, México, 2001, pp.169

Poder Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos, Programa Nacional de Promoción y Fortalecimiento de los Derechos Humanos, disponible en:

[http://www2.ohchr.org/english/issues/plan\\_actions/docs/napmexicsp.pdf](http://www2.ohchr.org/english/issues/plan_actions/docs/napmexicsp.pdf) (última consulta 21 de febrero de 2011)

Red Nacional de Organismos Civiles “Todos los Derechos para Todos”, “Carta a Kofi Annan sobre la situación de los derechos humanos en México”, México, 23 de julio de 1998, disponible en:

[http://www.redtdt.org.mx/d\\_comunicados.php?id\\_comunicado=392&descargable=](http://www.redtdt.org.mx/d_comunicados.php?id_comunicado=392&descargable=) (última consulta 21 de febrero 2011)

Romo Cedano, Pablo, “Diálogo entre el gobierno y la sociedad civil para la construcción de una agenda sobre derechos humanos”, en: ”Diálogo entre el gobierno y la sociedad civil para la construcción de una agenda de derechos humanos”, Programa de Cooperación sobre ddhh México – Unión Europea, pp. 107-110

SEGOB, “Instalan Comité Coordinador de Seguimiento y Evaluación del programa Nacional de Derechos Humanos”, Boletín 535, 4 de diciembre de 2005

SEGOB, “Programa Nacional de Derechos Humanos”, México D.F., diciembre de 2004

SRE, Programa de Cooperación Técnica, Segunda Fase, disponible en:

<http://www.derechoshumanos.org.mx/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=42>

(última consulta 21 de febrero de 2011)

SRE, Dirección General de Enlace Político; Punto de Acuerdo sobre el Diagnóstico de la Situación de los Derechos Humanos en México, , DEP – 0192/04, disponible en:

[http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/59/1/2004-02-18-1/assets/documentos/doc\\_3.pdf](http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/59/1/2004-02-18-1/assets/documentos/doc_3.pdf)

(última revisión: 21 de febrero de 2011)

SRE, Subsecretaría de Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos. Dirección General de Derechos Humanos y Democracia. “ IV. Cooperación Internacional”, última consulta realizada 10 de agosto de 2007, <http://www.sre.gob.mx>

Tamés, Regina, “Elaboración de programas estatales de derechos humanos”, en “Diálogo entre el gobierno y la sociedad civil para la construcción de una agenda sobre derechos humanos”, Programa de Cooperación sobre derechos humanos México – Comisión Europea, 2007

UN, “Working with OHCHR: A handbook for NGOs”, Geneva, Switzerland, 2006

Vargas, Rosa Elvira, “ Acepta Fox las recomendaciones de la ONU en materia de derechos humanos”, La Jornada, en línea, 9 de diciembre de 2003

**Sitios web:**

Sitio Oficial de la OANUDH México, “La OACNUDH en México”,

<http://www.hchr.org.mx/mex2.htm> (última consulta realizada 10 de agosto de 2007)

OACNUDH, “Acuerdo de la Oficina en México del Alto Comisionado de la ONU para los derechos Humanos”, Sitio Oficial de la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones

Unidas para los Derechos Humanos en México [http://www.hchr.org.mx/1\\_5acuerdo.htm](http://www.hchr.org.mx/1_5acuerdo.htm)

(última consulta 21 de febrero de 2011)

ONU, “OACNUDH en el terreno”, en:

<http://www.ohchr.org/SP/Countries/Pages/WorkInField.aspx> (última revisión 21 de febrero de 2011)

ONU, “La ONU en México. Un puente entre México y el mundo”, Sitio web del Sistema de las Naciones Unidas en México, disponible en:

[http://www.onu.org.mx/marco\\_de\\_accion.html](http://www.onu.org.mx/marco_de_accion.html)

OACNUDH, “Revisión global del Programa de Cooperación Técnica de la OACDH (informe de síntesis)”, disponible en:

<http://www.ohchr.org/SP/Countries/Pages/TechnicalCooperationIndex.aspx>