



**LA OBSERVANCIA DE LOS DERECHOS HUMANOS A
LA LUZ DE LOS PLANES NACIONALES.
LA PROHIBICIÓN DE LA TORTURA EN MÉXICO**

Doctoranda: Paula García Carranza

Directora de la tesis: Prof. Dra. Joana Abrisketa Uriarte

Facultad de Ciencias Sociales y Humanas

Doctorado en Derechos Humanos: Retos éticos, sociales y políticos

Bilbao, 20 julio de 2018



Universidad de Deusto
University of Deusto

Deusto

**LA OBSERVANCIA DE LOS DERECHOS HUMANOS A
LA LUZ DE LOS PLANES NACIONALES.
LA PROHIBICIÓN DE LA TORTURA EN MÉXICO**

Paula García Carranza
Doctoranda

Prof. Dra. Joana Abrisketa Uriarte
Directora de Tesis

Bilbao, 20 julio de 2018

SUMARIO

RESUMEN	1
AGRADECIMIENTOS	2
ABREVIATURAS	5
TABLA DE FIGURAS	7
INTRODUCCIÓN.....	9
1. Estado de la cuestión y justificación de la investigación	9
2. Hipótesis y objetivos de la investigación.....	14
3. Metodología	16
3.1. Categorías de análisis	17
3.2. El modelo analítico: el cubo de la observancia	23
4. Aportaciones y resultados	25
5. Plan de la exposición	27
CAPÍTULO I. EL ALCANCE DEL CONCEPTO DE <i>COMPLIANCE</i> : LA OBSERVANCIA DE LOS DERECHOS HUMANOS	31
1.1. Introducción	33
1.2. Las distintas escuelas sobre <i>compliance</i> y su relevancia para los Derechos Humanos	36
1.2.1. La escuela realista.....	36
1.2.2. El institucionalismo	39
1.2.3. Las teorías liberales de las preferencias: los intereses de los individuos o de los grupos sociales	42
1.2.4. El constructivismo	44
1.3. Concepto y rasgos característicos de la <i>compliance</i>	51
1.4. Los mecanismos de <i>compliance</i> : <i>pensamiento estratégico, compromiso normativo y la influencia social</i>	56
1.4.1. El pensamiento estratégico: la coerción y la persuasión	57

1.4.2. El compromiso normativo: intereses, entidades y valores compartidos.....	59
1.4.3. La socialización de normas: las redes transnacionales de promoción y defensa, presión desde afuera y persuasión argumentativa.....	61
1.4.4. Las teorías liberales de las preferencias: los intereses de los individuos o de los grupos sociales.....	62
1.4.5. El aprendizaje social: persuasión manipulativa y argumentativa.....	64
1.4.6. Un mecanismo complementario de influencia social: la aculturación	66
1.5. Conclusiones.....	68
CAPÍTULO II. DERECHOS HUMANOS Y POLÍTICA PÚBLICA: EL PAPEL DE LOS PNDH COMO INSTRUMENTO DE <i>COMPLIANCE</i>.....	71
2.1. Introducción.....	73
2.2. De la racionalidad de las políticas públicas al enfoque los derechos humanos	75
2.2.1. El ciclo de las políticas públicas como herramienta de análisis.....	76
2.2.2. Las rupturas en las fases del ciclo de la política pública: las posibles rupturas entre el diseño, la implementación, los resultados y el impacto	79
2.3. La perspectiva administrativa: el proceso de gestión como herramienta de análisis	81
2.3.1. La actividad gubernamental a través de las dimensiones de profundidad y de alcance: un reto adicional para la observancia	84
2.4. Enfoque de derechos humanos: contenido y medio para la formulación de políticas públicas.....	88
2.4.1. Derechos humanos como contenido de la formulación de las políticas públicas.....	91
2.4.2. Derechos humanos como medio para formular las políticas públicas: principios y medidas de aplicación transversal	93
2.4.3. Incorporación de la perspectiva de derechos humanos en las herramientas de la actividad gubernamental.....	94
2.5. El funcionamiento de los PNDH como herramienta macro: retos para su diseño e implementación.....	96

2.5.1.	El desarrollo de los PNDH	98
2.6.	Conclusiones	102
CAP III. ALGUNAS CONSIDERACIONES POLÍTICAS DETRÁS DE LA ELABORACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE DERECHOS HUMANOS: UN MARCO ANALÍTICO SOBRE <i>COMPLIANCE</i>		
3.1.	Introducción	107
3.2.	Metodología	110
3.2.1.	Los mecanismos de <i>compliance</i> como categorías de análisis	111
3.3.	Los Programas Nacionales de Derechos Humanos en México: las razones para su elaboración	113
3.3.1.	El Programa Nacional de Derechos Humanos de 1998.....	115
3.3.2.	El Programa Nacional de Derechos Humanos de 2004-2006	120
3.3.3.	El Programa Nacional de Derechos Humanos de 2008-2012	126
3.3.4.	El Programa Nacional de Derechos Humanos de 2014.....	132
3.4.	Análisis comparado de los Programas Nacionales Mexicanos: 1998-2014 ...	136
3.4.1.	La dimensión racional de los PNDH: cumplimiento estratégico con el Derecho internacional de los derechos humanos	136
3.4.2.	La dimensión constructivista de los PNDH y el compromiso normativo.....	141
3.5.	Una explicación alternativa: <i>Path dependence</i>	144
3.5.1.	De la teoría de <i>path dependence</i> al concepto de <i>compliance</i>	145
3.5.2.	Análisis específico de los PNDH de 2008 y 2014 bajo el enfoque de <i>path dependence</i>	147
3.6.	Conclusiones	150
CAPÍTULO IV. UN ANÁLISIS JURÍDICO: LA INCORPORACIÓN DEL DIDH EN LOS PROGRAMAS DE DERECHOS HUMANOS DE MÉXICO.....		
4.1.	Introducción	157
4.2.	Apartado metodológico.....	160
4.3.	El contenido de la obligación internacional de la prohibición de la tortura	162

4.3.1. El carácter inderogable y de <i>ius cogens</i> de la prohibición de tortura.....	163
4.3.2. Definición de tortura	166
4.3.3. Elementos de la tortura.....	168
4.4. Las obligaciones generales de proteger, garantizar y promover y los deberes específicos de prevenir, investigar, sancionar y reparar	175
4.4.1. Obligación de proteger	175
4.4.2. Obligación de garantizar	179
4.4.3. Deberes específicos de prevenir, investigar, sancionar y reparar	188
4.4.4. La obligación de promover	193
4.5. Evaluación de los PNDH según los estándares de tortura identificados	194
4.5.1. Síntesis y evaluación de resultados sobre la planificación de la prohibición de tortura en los PNDH.....	194
4.5.2. ¿Qué aporta el análisis de los PNDH conforme a las obligaciones generales?.....	198
4.6. Conclusiones.....	204
CAPÍTULO V. UNA REFLEXIÓN CRÍTICA SOBRE LAS CAPACIDADES DE MÉXICO PARA PREVENIR E INVESTIGAR LA TORTURA	207
5.1. Introducción.....	209
5.2. Apartado metodológico.....	212
5.3. La noción de capacidades estatales: concepto y medición	215
5.4. Las capacidades de México y el deber específico de prevenir, investigar y sancionar	218
5.4.1. Las capacidades técnico-administrativas en el ámbito de la Seguridad Pública.....	219
5.4.2. Capacidades técnico-administrativas en el ámbito de la Administración de justicia... ..	224
5.5. La obligación de respeto de la prohibición de tortura y el ejercicio de derechos	231
5.6. Conclusiones.....	238

CONCLUSIONES FINALES	243
BIBLIOGRAFÍA	257
I. Literatura crítica	257
II. Informes	274
III. Censos y recursos electrónicos	274
IV. Entrevistas	277
V. Comunicados de prensa y noticias	279
VI. Jurisprudencia	279
VII. Decisiones e instrumentos de <i>soft law</i> del ámbito de la ONU	282
IX. Programas Nacionales de México	284

RESUMEN

La presente tesis pretende dilucidar en qué medida los Planes Nacionales de Derechos Humanos que, a recomendación de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena en 1993, ha elaborado el gobierno mexicano, son o no un instrumento eficaz para incentivar la observancia de los mismos. El estudio se pregunta en qué medida son los Planes Nacionales un instrumento eficaz para incentivar la observancia con los derechos humanos en un país en el que existe una profunda brecha entre el compromiso y el cumplimiento y que ha desarrollado cuatro planes nacionales. El análisis parte de la perspectiva de las condiciones internas necesarias para que un Estado pueda transitar del compromiso internacional al cumplimiento efectivo de los derechos humanos. Se centra en el diseño de los sucesivos Planes Nacionales de Derechos Humanos y en el análisis de las capacidades del Estado mexicano, vistos específicamente a través de los estándares relacionados con la prohibición de la tortura, a la que el Estado mexicano recurre de forma generalizada como método de investigación criminal.

La tesis parte de la premisa de que la elaboración de un Plan de Derechos Humanos implica dar un paso relevante en la difusión de los mismos —de lo internacional a lo doméstico—, que, a su vez, contribuye a la articulación de un marco que transforma los estándares internacionales en acciones internas coherentes que permean en las acciones del Estado. Asimismo, el análisis desde el ámbito de la política pública permite abordar una serie de cuestiones como las brechas que se producen entre lo planificado en el diseño de las políticas y lo que efectivamente sucede en la realidad, o el análisis de los recursos disponibles para el cumplimiento efectivo de las normas de derechos humanos. Este marco brinda la doble oportunidad de interpretar las brechas entre la teoría y la práctica y de identificar los factores que inciden o limitan el ejercicio de derechos.

PALABRAS CLAVE

Observancia; Política Pública; Plan Nacional de Derechos Humanos; Implementación; Capacidades estatales; Prohibición de la tortura, México.

AGRADECIMIENTOS

La presente tesis doctoral ha contado con el apoyo de la Universidad de Deusto (UD) en forma de una ayuda predoctoral concedida por el Programa de Formación de Investigadores (FPI) de la misma universidad¹. Esta ayuda marcó el inicio de mi formación como investigadora en el marco del Programa de Doctorado sobre derechos humanos: retos éticos, sociales y políticos y de las labores de investigación del Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe, a cuyo equipo pude integrarme.

En la elaboración de este trabajo he contado con el saber, la orientación, la motivación y la generosidad de la Dra. Joana Abrisketa (UD) a quien quiero agradecer su labor como directora de tesis, su apoyo permanente y la confianza que depositó en mí. Muchas gracias por la oportunidad brindada y por haber sido un pilar fundamental de este proceso. Agradezco también el apoyo del Programa de Doctorado de la UD sobre derechos humanos: retos éticos, sociales y políticos y, especialmente, de la que fue su directora, Cristina de la Cruz, por haberme acogido en el programa y por el permanente cuidado. Muchas gracias también al Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe y a todo su equipo, en especial a Dolores Morondo y Gorka Urrutia cuyo generoso apoyo me permitió llevar a cabo una investigación internacional, viajar para discutir mi investigación y asistir a eventos académicos inspiradores.

Asimismo, me gustaría agradecer especialmente el apoyo recibido durante algunas de las estancias de investigación realizadas en universidades extranjeras y centros u organizaciones internacionales. Este trabajo se ha enriquecido significativamente gracias a todas estas experiencias académicas y de terreno.

En particular, durante la fase de documentación, realicé una estancia de tres meses en el Programa de Derechos Humanos de la Universidad Iberoamericana. Quiero agradecerle a su equipo de investigación la oportunidad de compartir su experiencia y amplio conocimiento sobre el monitoreo, la evaluación y la política pública en México y el apoyo profesional y logístico para alcanzar los objetivos perseguidos.

Asimismo, debo agradecer la colaboración con la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas en el ámbito de la política pública y los derechos

¹ Convocatoria 2014 de Programa de Ayudas FPI.

humanos. Muchas gracias a su equipo por permitirme colaborar con profesionales tan comprometidos con el cumplimiento de los derechos humanos, y por permitirme participar en los trabajos de evaluación y de reformulación de los Programa Estatales de Derechos Humanos de Ciudad de México, Coahuila y Tamaulipas. No cabe duda que dicha experiencia ha enriquecido y dado un sentido práctico al trabajo realizado.

Quiero agradecer también la colaboración en el proyecto de indicadores del Programa Universitario de derechos humanos de la UNAM de México sobre “Investigación y desarrollo de indicadores para evaluación de la situación de los derechos humanos”. Les estoy muy agradecida por haber contado conmigo como parte de su equipo de trabajo y por haber facilitado mi participación en actividades de trascendencia para la realización del presente trabajo².

Finalmente, me resulta fundamental agradecer el apoyo brindado a todo el equipo de la FLACSO, donde me he sentido como en mi propia casa y se me ha proporcionado la oportunidad de tratar con interlocutores decisivos durante el proceso de investigación y desarrollo de la tesis. Gracias a ellos he sido capaz de afrontar sus complejidades y dificultades técnicas. Infinitas gracias por los comentarios, observaciones críticas y los materiales adicionales, a veces incluso, inéditos, facilitados y que me han ayudado a precisar y enriquecer notablemente mi investigación.

Sin duda el acompañamiento de mi familia y amistades ha sido esencial. Gracias a los nuevos amigos que he conocido en los viajes académicos que hice a Estrasburgo, Essex y Ciudad de México. Gracias, especialmente, a Alejandra Martínez, Ariana Lopes, María Nagore y Pilar Betrián, quienes han conformado mi comunidad académica. Vuestro apoyo y amistad han sido fundamentales en los momentos críticos.

Por último, quiero expresar agradecimiento más profundo a mi madre, por creer en mí y por su ayuda incondicional en todos los sentidos, y a mi padre y a Rodrigo,

² Agradezco especialmente mi participación en los trabajos de preparación de un conjunto de indicadores para informar sobre el cumplimiento de los derechos culturales a través de la presentación de informes periódicos ante la OEA en el marco del Protocolo de San Salvador. El contenido de dicho trabajo se publicó en 2016 bajo el título de *Bases Técnico-Methodológicas para el informe de México al Protocolo de San Salvador. Derechos culturales.* Consultable en: <http://www.pudh.unam.mx/publicaciones/CULTURALES-PUDH-UNAM-CNDH.pdf>

quienes han resistido a mi lado a través del difícil, pero gratificante, camino hacia la finalización de esta tesis.

ABREVIATURAS

AI	Amnistía Internacional
CADH	Convención Americana sobre Derechos Humanos
CAT	Comité Contra la Tortura de las Naciones Unidas
CCT	Convención Contra la Tortura
CDH	Consejo de Derechos Humanos
CEDH	Convención Europea de de Derechos Humanos
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CIPST	Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura
CIRI	Cingranelli and Richards Human Rights Data Project
CIT	Comisión Nacional de los Derechos Humanos
CNDH	Comité para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas
COMITÉ DESC	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CONEVAL	Derecho Internacional
Corte IDH	Derecho Internacional de los Derechos Humanos
DI	Diario Oficial de la Federación
DIDH	Enfoque Basado en Derechos
DOF	Enfoque de Derechos Humanos
EBD	Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre la Seguridad Pública
EDH	Examen Periódico Universal
ENVIPE	Human Rights Watch
EPU	Corte Interamericana de Derechos Humanos
HRW	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INEGI	Institucionalismo sociológico
IS	Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transexuales, Transgénero e Intersexuales
LGBTTI	Ministerio Público
MP	Nueva Gestión Pública
NGP	Nuevo Institucionalismo Histórico
NIH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
OACNUDH	Organización de los Estados Americanos
OEA	Organizaciones No Gubernamentales
ONGs	Organización de las Naciones Unidas
ONU	Procuraduría General de la República
PGR	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PIDESC	Convención Interamericana contra la Tortura

PNDH	Plan o Programa Nacional de Derechos Humanos
PRI	Partido de la Revolución Democrática
PTS	Escala del Terror Político (<i>Political Terror Scale</i>)
RTPD	Redes transnacionales de promoción y defensa de los derechos humanos
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
SEDENA	Secretaría de la Defensa Nacional
SEGOB	Secretaría de Gobernación
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UACM	Universidad Autónoma de la Ciudad de México
UE	Unión Europea
USA	Estados Unidos de América (<i>United States of America</i>)
USDS	United States Department of State
WOLA	Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos

TABLA DE FIGURAS

Figura 1. Cubo de la observancia	25
Figura 2: El cubo de la observancia aplicado a los PNDH.....	252

TABLA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Nivel de compromiso de los gobiernos respecto a la elaboración de los PNDH	151
Gráfico 2. Aporte de los PNDH al cumplimiento de las obligaciones generales.....	197
Gráfico 3. Aporte de los PNDH por obligaciones generales desagregado para cada obligación	197
Gráfico 4. Porcentaje de estándares incorporados en relación a los deberes especiales de prevenir, investigar, sancionar y reparar	205
Gráfico 5. Proporción de funcionarios del MP cada 100.000 habitantes	226
Gráfico 6. Proporción de funcionarios del MP por cada 1.000 averiguaciones previas.....	227
Gráfico 7: Porcentaje de averiguaciones previas.....	234
Gráfico 8: Medición sobre tortura entre 1998 y 2011 según CIRI.....	236
Gráfico 9: Índice PTS para México con base en los informes de AI	237
Gráfico 10: Índice PTS para México con base en los informes de USDS	238
Gráfico 11. Evolución de las capacidades según los indicadores analizados.....	239

TABLA DE CUADROS

Cuadro 1. Matriz de las variables utilizadas para el análisis de los PNDH de México.	15
Cuadro 2. Matriz de análisis para la primera variable: el compromiso (C).....	19
Cuadro 3. Matriz de análisis para la segunda variable: la capacidad de diseño (O)	20
Cuadro 4. Matriz de análisis para la tercera variable: las capacidades (I).....	22
Cuadro 5. Acercamientos teóricos a los mecanismos de <i>compliance</i> desde las Relaciones Internacionales	51
Cuadro 6. Mecanismos de <i>compliance</i> a partir de las Teorías de las Relaciones Internacionales.....	57
Cuadro 7. Posibles correlaciones entre diseño e impacto.....	79

Cuadro 8. Elementos de profundidad	86
Cuadro 9. Propuesta de clasificación de herramientas de gestión.....	87
Cuadro 10. Relación e interacción entre las dimensiones de alcance y de profundidad	87
Cuadro 11. Relación entre dimensiones y EDH.....	94
Cuadro 12. Mecanismos de <i>compliance</i> identificados detrás de la elaboración de los Programas Nacionales de Derechos Humanos Mexicanos.....	113
Cuadro 13. Síntesis de los mecanismos de <i>compliance</i> presentes en elaboración del PNDH 1998.	120
Cuadro 14. Síntesis de los mecanismos de <i>compliance</i> presentes en elaboración del PNDH 2004-2006.....	125
Cuadro 15. Síntesis de los mecanismos de <i>compliance</i> presentes en elaboración del PNDH 2008-2012.....	131
Cuadro 16. Síntesis de los mecanismos de <i>compliance</i> presentes en elaboración del PNDH 2014-2018.....	135
Cuadro 17. Categorías analíticas utilizadas	161
Cuadro 18. Avances legislativos a partir de la Reforma Constitucional de 2011	200
Cuadro 19. Matriz analítica de los indicadores:	215
Cuadro 20. Indicadores de proceso propuestos	218
Cuadro 21. Síntesis de resultados obtenidos a partir de los indicadores en materia de Seguridad Pública.....	224
Cuadro 22. Síntesis de resultados obtenidos a partir de los indicadores en materia de Administración de Justicia.....	231
Cuadro 23. Conjunto de indicadores de resultado propuestos.....	232

INTRODUCCIÓN

1. Estado de la cuestión y justificación de la investigación

La década de 1990 marcó el inicio de una nueva fase en la protección de los derechos humanos, definida por el reto de conseguir la implementación efectiva de los múltiples tratados internacionales redactados hasta el momento³. Desde entonces, éste se ha convertido en uno de los núcleos centrales de los debates, prácticos y políticos, de los derechos humanos. Dentro de este marco, uno de los grandes desafíos ha sido la construcción de la arquitectura necesaria a nivel interno para conseguir implementar estos derechos y traducir las disposiciones de los tratados en beneficios tangibles para las personas. En este sentido, la Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en Viena en 1993 constituye un hito. Reunió a 171 Estados de la comunidad internacional con el doble fin de presentar un plan común para el fortalecimiento de la labor de protección y promoción de los derechos humanos en el mundo y de concebir estrategias que ayudaran a los Estados a transitar desde el compromiso con los derechos humanos –expresado en el ejercicio de codificación y firma de tratados internacionales– hasta su efectivo cumplimiento⁴.

Como resultado, se plasmaron en el texto de la Declaración y Programa de Acción de Viena, el instrumento aprobado en el seno de la Conferencia, una serie de compromisos en línea con el desafío planteado. Entre otros aspectos, se incluyó la recomendación de que los Estados crearan planes –o programas– nacionales de derechos humanos⁵. Este llamamiento puso de relieve que la realización de los derechos humanos no depende exclusivamente de que las instituciones diriman casos concretos de violaciones, sino que también son necesarios los programas de política pública orientados a prevenir las violaciones de los derechos reconocidos internacionalmente.

³ J.GRIMHENDEN, “The Self-Reflective Human rights Promoter”, en J.GRIMHENDEN y R. RING (eds.), *Human Rights Law: From Dissemination to Application. Essays in honour of Göran Melander*, Leiden-Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2006, pp. 119-128, en p.126.

⁴ En el preámbulo de la Declaración y Programa de Acción de Viena se consagró el compromiso de tomar medidas para asegurar un mayor progreso en la observancia universal de los derechos humanos y de fortalecer la tarea global “de promover y proteger todos los derechos humanos para asegurarles un goce pleno y universal”.

⁵ Declaración y Programa de Acción de Viena, 12 de julio de 1993, part. 2, párr. 71. Doc. A/CONF.157/23.

Lo anterior implica reconocer un cambio de paradigma según el cual las violaciones no ocurren necesariamente dentro de un régimen autoritario que vulnera sistemáticamente los derechos de su población para mantener el control del poder político, sino que pueden producirse en el seno de un régimen democrático⁶; y, también, que ningún Estado –por más democrático e igualitario que sea–, cumple de manera perfecta con los derechos humanos, por lo que se hace necesario una herramienta para analizar la situación interna y desarrollar un trabajo de puertas adentro que permita diagnosticar las causas de las violaciones y las acciones emprendidas en el interior de cualquier Estado para la realización de los derechos.

Con estos fines comenzaron a hacerse Planes Nacionales de Derechos Humanos (PNDH) en algunos países⁷. Sin embargo, el progreso ha sido lento. Lo cierto es que, aunque los planes son producto de una tendencia generalizada establecida por los actores internacionales a fin de promover la innovación legal e institucional dentro de los Estados, comparado con la explosión de otro tipo de mecanismos –más destacados en la propia Declaración de Viena– como las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, la proliferación de los mismos ha sido menos evidente. Solo alrededor de cuarenta Estados en el mundo tienen actualmente, o han tenido en el pasado, un plan nacional de derechos humanos. Esto, añadido el hecho de que muchos países los han elaborado una vez y después no los han renovado⁸. México representa una excepción en este sentido, y constituye uno de los pocos ejemplos que ha llevado a cabo este tipo de esfuerzo con más consistencia y continuidad, puesto que se han elaborado cuatro planes nacionales sucesivos, bajo la denominación de “programas”⁹.

Partimos de la premisa de que, en la teoría, un PNDH entraña un paso relevante para el tránsito de normas de derechos humanos de lo internacional a lo doméstico; y que, además, implica la creación de un marco en el que se persigue transformar los

⁶ Este fenómeno se ha denominado como violaciones estructurales de los derechos humanos, en referencia a aquellas situaciones donde la organización del Estado permite o facilita las violaciones de los derechos de ciertos grupos de la población.

⁷ Los primeros países en responder al llamamiento fueron Australia (1993), Malawi (1995), Letonia (1995), Filipinas (1996), Brasil (1997), Ecuador (1998), Indonesia (1998), Sudáfrica (1998), México (1998), Venezuela (1999) y Bolivia (1999).

⁸ Según la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (OACNUDH), a la fecha son 39 los países que han realizado un Plan de Acción Nacional para la promoción de los derechos humanos. Información disponible en <https://www.ohchr.org/EN/Issues/PlansActions/Pages/PlansofActionIndex.aspx>

⁹ Junto a México, sólo Australia, Brasil e Indonesia han realizado sus planes nacionales de manera regular.

estándares internacionales en acciones nacionales coherentes con dichos estándares. De acuerdo con esto, entendemos que los planes son un instrumento de observancia, cuya vocación es incidir en las acciones de las administraciones públicas que, en último término, generan beneficios tangibles para las personas en su realidad cotidiana. Sin embargo, el rendimiento de los programas mexicanos no ha sido el esperado. Como reconoce el diagnóstico realizado en el marco del programa de 2014-2018, en México persisten las violaciones de derechos humanos pese a la existencia de una estructura institucional, de un marco normativo y de políticas públicas en la materia¹⁰.

Parece una contradicción que un país caracterizado por una profunda brecha entre el compromiso asumido con las normas internacionales de los derechos humanos y su cumplimiento, haya mantenido el interés por desarrollar cuatro PDNH. Este hecho justifica, por sí solo, la pertinencia de una investigación basada en la experiencia mexicana con la finalidad de aportar nuevos desarrollos respecto al concepto de *compliance* con las normas internacionales de derechos humanos. Particularmente, nos preguntamos *en qué medida son los Planes Nacionales un instrumento eficaz para incentivar la observancia y un mayor ejercicio de derechos*.

Conectar la observancia con el estudio de los planes requiere tomar en consideración tanto *los motivos* que sirven de base en la toma de la decisión sobre el inicio de los mismos, como *los propios procesos de elaboración y ejecución* de los planes nacionales. Por lo que se refiere a los motivos que llevan a la decisión de adoptar planes nacionales, la cuestión de la *compliance* ha recibido especial atención entre juristas y especialistas de las relaciones internacionales. Con relación a los propios procesos, una primera ola de trabajos se enfocó en el análisis de los incentivos y procesos de difusión de las normas internacionales de derechos humanos a nivel interno¹¹. La pregunta que buscaban responder, en general, era por qué los Estados ratifican los tratados internacionales de derechos humanos y si dicha ratificación tiene algún impacto positivo en el interior de los Estados. El foco se ponía especialmente

¹⁰ Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018. Disponible en línea en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343071&fecha=30/04/2014

¹¹ E.L. LUTZ y K. SIKKINK, "International Human Rights Law and Practice in Latin America", *International Organization*, vol. 54, n.º 3, 2000; pp. 633-659; B. SIMMONS, "Compliance with International Agreements", *Annual Review of Political Science*, vol.1, n.º 1, 1998, pp. 75-93.; E. HAFNER-BURTON y K. TSUTSUI, "Human Rights in a Globalizing World. The paradox of empty promises", *American Journal of Sociology*, vol.110, n.º 5, 2005, pp. 1377-1411; O. HATHAWAY, "Do human rights treaties make a difference", *Harvard Law Review*, vol. 111, n.º 8, 2002, pp. 1935-2042.

sobre los procesos de “presión desde arriba” y del activismo internacional¹². En cambio, el debate actual, guiado por una nueva tendencia en el estudio, se ha desplazado hacia el análisis de las condiciones internas necesarias para que los Estados puedan transitar del mero compromiso al cumplimiento efectivo de los derechos humanos¹³.

La presente tesis recoge, en parte, estas discusiones para ahondar en las conjeturas teóricas y empíricas sobre lo que significa la observancia de los derechos humanos por parte del Estado a fin de entender por qué éstos cumplen o no, y cómo dicha cuestión está implícita en la lógica de los planes nacionales. De esta forma, acudimos a la literatura relacionada con la promoción de los derechos humanos y el activismo transnacional con el objeto de analizar la relación entre los planes nacionales y el comportamiento del Estado. Sobre estas bases, reflexionamos sobre los mecanismos nacionales e internacionales que motivaron a los distintos gobiernos mexicanos a establecer los sucesivos programas mexicanos.

En cuanto a los procesos relacionados con la elaboración de los planes, existe una extensa investigación centrada en el papel de las políticas públicas en la determinación de los niveles de cumplimiento con las normas internacionales de derechos humanos por parte de los Estados¹⁴. Desde esta perspectiva, complementamos la preocupación por la adopción de los PNDH con el análisis del grado en que dichas normas permean los programas y las actuaciones del Estados. En este ámbito, se identifican nuevos desafíos, especialmente en torno a cómo “operacionalizar” los aspectos fundamentales de los derechos humanos, desde lo que se conoce como planificación con perspectiva de derechos humanos. De todo este tipo de interrogantes se ocupa la presente investigación. No obstante, como la diversidad de derechos humanos es abrumadora, a

¹² A. BRYSK, “From above and Below. Social Movements, the International System, and Human Rights in Argentina”, *Comparative Political Studies*, vol. 26, n. 3, 1993, pp. 259-285; A. BRYSK, *The Politics of Human Rights in Argentina. Protest, Change and Democratization*, Standford: Standford University Press, 1994; K. SIKKINK, “Human Rights. Principled Issue-Networks and Sovereignty in Latin America”, *International Organization*, vol. 47, n.º 3, 1993, pp. 411-441.

¹³ B. SIMMONS, “Compliance with International Agreements...”, *op. cit.*, pp. 77-82.

¹⁴ *Vid.*, por ejemplo, V. ABRAMOVICH, “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”, *Revista de la CEPAL*, n.º 88, 2006, pp. 35-50; V. ABRAMOVICH y L. PAUTASSI (comps.), *La medición de derechos en las políticas sociales*, Editores del Puerto, Buenos Aires, 2011; V. ABRAMOVICH y L. PAUTASSI, “Dilemas actuales en la resolución de la pobreza. El aporte del enfoque de derechos”. Ponencia presentada en el Seminario “Los Derechos Humanos y las políticas públicas para enfrentar la pobreza y la desigualdad”, Buenos Aires, 2006; D. VÁZQUEZ y D. DELAPLACE, “Políticas Públicas con Perspectiva de Derechos Humanos: un campo en construcción”, *Revista Sur*, vol. 8, n.º 14, 2011, pp.35-65; C. ESPINOSA, D. VÁZQUEZ, “Las políticas públicas con perspectiva de derechos humanos en el giro a la izquierda. De la ruptura a la segunda vuelta institucional en Venezuela y Ecuador.”, *Revista Latinoamericana de Derechos Humanos*, vol. 26. n.º 2 (julio-diciembre), 2015.

fin de poder estudiar profusamente si éstos se incorporan cada vez más de forma progresiva en los sucesivos diseños de los programas, nos concentramos específicamente en la prohibición de la tortura. Esta es de especial relevancia en México por tratarse de una violación del derecho a la integridad física a la que se ha recurrido de forma generalizada como un método más de la investigación criminal¹⁵.

A la compleja tarea de incorporar el DIDH al diseño de las políticas públicas, se le añade, además, la dificultad de contar con herramientas de gestión de distinto alcance a partir de las cuales los objetivos de las políticas se transforman en intervenciones de éxito para el bienestar de las personas. En relación con este aspecto, existe un vacío en la literatura de política pública que dificulta la comprensión de lo que podemos esperar –en términos de diseño y rendimiento– en el caso de un PNDH.

Por último, con relación a los procesos de ejecución de los PNDH, la literatura sobre política pública se ha preocupado del estudio de un amplio número de cuestiones relacionadas con las rupturas que se dan entre lo planificado en el diseño de las políticas y lo que efectivamente sucede en la realidad, como la coordinación entre niveles de la Administración o el análisis de recursos disponibles en general, por dar un ejemplo. Esto solo se aborda de una manera tangencial en la presente tesis dado que nos desviaría del objeto central, a saber, en qué medida son los PNDH una herramienta de observancia. La reflexión que nos interesa, no obstante, se relaciona con las capacidades del Estado para poner en marcha un PNDH.

Este enfoque entronca con la nueva generación de estudios de las relaciones internacionales en las que se destaca el papel de las capacidades del Estado como factor fundamental en las teorías de *compliance*. Parte de las discusiones que se han desarrollado en dicha materia –a pesar de ser sectoriales y desvinculadas entre sí– explican, desde una *visión gerencial*, el valor de las capacidades de los Estados entendidas como los recursos y las habilidades de los mismos para conseguir los objetivos de las acciones planificadas. De este modo, junto con la discusión sobre si México tiene la voluntad real de adoptar sus PNDH y de si los sabe diseñar, planteamos, además, si puede implementarlos.

¹⁵ CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, Juan E. Méndez, *Misión a México*, 29 de diciembre de 2014. Doc. A/HRC/28/68/Add.3.

En definitiva, insertar los PNDH dentro del marco de la observancia obliga a tener en cuenta diversos aspectos que convergen desde distintas ópticas, por lo que responder a nuestra pregunta, desde el ámbito de las ciencias sociales, implica indagar en al menos en dos áreas de estudio: la literatura sobre *compliance* y la literatura sobre política pública. Esta nueva perspectiva, que liga política pública y derechos humanos como vía para vertebrar los compromisos estatales dentro de las fronteras nacionales, justifica el interés de esta tesis y abre un espectro de posibilidades de análisis no sólo para entender por qué y cómo se producen las brechas entre la teoría y la práctica sino para identificar qué factores inciden y limitan el ejercicio de derechos.

Este marco resulta clave, por un lado, para reflexionar sobre los elementos que conforman y hacen posible la *compliance* y si la adopción de un plan de derechos humanos supone una oportunidad para avanzar hacia dicha aplicación efectiva de los derechos humanos o se hace de ellos un uso meramente instrumental con el propósito de bloquear el avance en realización de derechos. En este orden de cosas, también es pertinente el análisis de la aparición de limitaciones para los Estados a la hora de tratar de alcanzar el cumplimiento general en este ámbito. Más específicamente, las limitaciones en la construcción social de las capacidades para conseguir dicho acatamiento.

2. Hipótesis y objetivos de la investigación

Conforme a lo anterior, consideramos que la probabilidad de que un plan permita la observancia de los derechos humanos por parte de un Estado depende, al menos, de tres factores: en primer lugar, el compromiso del Estado; en segundo lugar, la capacidad en el diseño entendida como la incorporación de obligaciones; y en tercer lugar, las capacidades del Estado para la implementar los PNDH.

No obstante, existen, sin duda, diferentes interconexiones entre dichas variables que condicionan lo que sucede entre la adopción de un PNDH y el disfrute o ejercicio efectivo de los derechos humanos. El cuadro 1 identifica los distintos escenarios que permiten –en teoría– pensar en la diversidad de relaciones posibles entre los PNDH y la observancia con los derechos humanos. Son éstas las que interesan en la investigación.

Cuadro 1. Matriz de las variables utilizadas para el análisis de los PNDH de México.

PNDH	Compromiso real del Estado	Capacidad de diseño	Capacidad para implementar	+/- Ejercicio de derechos
			Incapacidad para implementar	+/- Ejercicio de derechos
		Incapacidad de diseño	Capacidad para implementar	+/-Ejercicio de derechos
			Incapacidad para implementar	+/- Ejercicio de derechos
	Compromiso estratégico del Estado	Capacidad de diseño	Capacidad para implementar	+/- Ejercicio de derechos
			Incapacidad para implementar	+/- Ejercicio de derechos
		Incapacidad de diseño	Capacidad para implementar	+/- Ejercicio de derechos
			Incapacidad para implementar	+/- Ejercicio de derechos

Fuente: Elaboración propia

A la luz de dichas posibilidades, deducimos que la manera en que se construye el compromiso del Estado tiene un reflejo en los procesos mediante los cuales se diseñan los PNDH y en el alcance que, a su vez, éstos puedan tener en el disfrute de los derechos humanos. Entendemos que, si dichos mecanismos evidencian una voluntad política real, el impacto en el disfrute de los derechos en cuestión debería ser mayor. Si por el contrario, la elaboración de los PNDH responde a una voluntad artificial o estratégica, implicaría una mayor posibilidad de que los PNDH tengan poco o ningún impacto en el disfrute de los derechos, convirtiéndose en un ejercicio de pura retórica.

Aun así, con una voluntad política real, podrían abrirse múltiples casuísticas que hicieran menos factible el disfrute de los derechos humanos. Por ejemplo, una pobre capacidad de diseño o un desajuste en el *momentum* para poner en marcha los planes, impediría los resultados esperados en cuanto al disfrute de derechos humanos por parte de la ciudadanía. Así mismo, la falta total o parcial de recursos afectaría a las posibilidades de implementación. Por el contrario, incluso ante una falta real de compromiso, o la pura estrategia política, un PNDH podría llegar a poner en marcha dinámicas que inciden en el comportamiento del Estado.

En definitiva, los distintos escenarios identificados mediante dichas variables permiten –en la teoría– pensar en la diversidad de relaciones posibles entre los PNDH y la observancia con los derechos humanos. Desde esta perspectiva, analizamos una serie de contextos que se prestan a propiciar mayores o menores probabilidades de generar *compliance*. Así pues, esperaríamos comprobar que *cuanto mayor es el compromiso, mejor es el diseño de los PNDH y de las capacidades para implementarlo, y mayor será la probabilidad de observancia*.

3. Metodología

Para lograr el objetivo planteado, la tesis se estructura en dos partes: la primera de ellas, dedicada a explicar, desde un punto de vista teórico, qué entendemos por *compliance* y cómo la observamos en relación a los PNDH; y la segunda, a conducir un análisis empírico de los programas mexicanos de derechos humanos desde la construcción de un análisis bajo el cual observar si los programas mexicanos objeto de estudio denotan o no un mayor nivel de observancia.

Empleamos el razonamiento deductivo en la primera parte, a fin de obtener nuestras categorías de análisis; y el razonamiento inductivo en la segunda parte, para enfocar el análisis desde las categorías propuestas. Como explicamos a continuación, éstas combinan herramientas propias del derecho (por medio de los estándares internacionales provenientes del DIDH); con herramientas analíticas de las relaciones internacionales (constructivismo y *compliance*); y de las políticas públicas (planificación con perspectiva de derechos).

Para cada una de ellas desarrollamos una matriz que exponemos en la siguiente subsección y que nos permite utilizar distintos métodos de análisis –la Teoría fundamentada, el análisis de contenido y la medición de capacidades–. Las fuentes analizadas son los propios PNDH, las normas del DIDH y las estadísticas nacionales disponibles sobre derechos humanos.

3.1. Categorías de análisis

En primer lugar, exploramos si la adopción del PNDH se realizó en términos constructivistas con la intención de formular un primer marco analítico en el que se aborde la cuestión de por qué se hicieron los PNDH en México, y si coinciden con las teorías de *compliance* estudiadas sobre la base del realismo, del constructivismo, del pensamiento estratégico, o del institucionalismo, así como de reflexionar sobre cuál es el proceso existente tras la elaboración de los planes nacionales mexicanos. Para ello, se emplean las entrevistas realizadas a actores clave que formaron parte de alguna manera en el proceso de elaboración de los mismos. A modo de ejemplo, un buen punto de partida es preguntarse por qué el Presidente Ernesto (1994-2000) presentó un primer programa de derechos humanos en 1998, si existió un mecanismo de *compliance* internacional identificable, y cómo se articuló dicho mecanismo –por ejemplo, si se produjo la intermediación de la sociedad civil como emprendedora de normas o si hubo un incentivo o presión externa–. Analizado este primer plan, ¿qué ocurre en los planes sucesivos?

Una de las particularidades desde la perspectiva de la política pública es que permite romper con la visión del Estado como un continuo de las relaciones internacionales, en el que un Estado es el mismo a lo largo del tiempo. La política pública introduce un elemento distinto en el análisis justificado por el cambio de gobierno dentro de los Estados. En esta línea de pensamiento, el mecanismo de *compliance* puede ser diferente en cada gobierno; es decir, en el caso mexicano, la cuestión del cumplimiento durante la Administración del Presidente Zedillo puede ser analizada desde una lógica realista mientras que, en las siguientes administraciones, esa lógica puede variar. Siguiendo con este argumento, el plan del Presidente Fox evidencia un mecanismo totalmente distinto, en el que encontramos elementos que apuntan a una combinación entre socialización y pensamiento estratégico.

En paralelo, se observa que la propia elaboración de planes sienta progresivamente un estándar para los sucesivos gobiernos, que se transforma en una suerte de estándar dentro de los procesos de elaboración de los planes. Este estándar señala una serie de factores que deben estar presentes en todos los planes y que establecen lo que se ha denominado un *path dependence*, traducido como trayectoria

dependiente. Como resultado, aunque los gobiernos no estén de acuerdo con ese estándar, es difícil que dejen de seguirlo sin recibir una crítica abierta, por lo menos en materia de planificación de derechos humanos. Como se formulaba en la hipótesis inicial de este estudio, este fenómeno puede enmascarar una auténtica voluntad de *compliance* por parte del gobierno en el poder, incentivando un uso instrumental de los planes.

La Teoría fundamentada, propia de las disciplinas sociales, nos ha servido para acercarnos al tema objeto de estudio desde un enfoque cualitativo¹⁶. Al amparo de dicha metodología, contrastamos los datos obtenidos en las entrevistas a altos funcionarios del gobierno mexicano, que estuvieron involucrados con la confección de los PNDH desde sus diversos cargos con las teorías existentes sobre la observancia de los Estados. Para ello, identificamos nuevas categorías analíticas y realizamos un proceso de codificación de datos. A medida que esta tesis profundizaba en el tema, se han ampliado las categorías de análisis y se ha hecho necesaria la inclusión de nuevas variables para completar la investigación.

En definitiva, a través de este primer marco de análisis, nos preguntamos por la parte correspondiente al proceso de toma de decisiones. A continuación, los conceptos clave que sirven para analizar este proceso se resumen en la siguiente tabla:

¹⁶ La Teoría fundamentada, o *Grounded Theory*, es un método inductivo desarrollado por los sociólogos Barney Glaser y Anselm Strauss en 1967, basado en el análisis de datos como punto de partida para el desarrollo teórico de un fenómeno, que exige identificar categorías mediante la utilización constante del análisis comparativo. Vid., B.G. GLASER, y A. STRAUSS,, *The discovery of Grounded Theory: strategies for qualitative research*, 1967; M. HAMMERSLEY, *The dilemma of qualitative method*, London: Routledge 1989; y B.G. GLASER, *Basics of grounded theory analysis*, Mill Valley, CA: Sociology Press, 1992.

Cuadro 2. Matriz de análisis para la primera variable: el compromiso (C)

CONCEPTO	DIMENSIONES	OBSERVABLES	FUENTES
Razones por las que se hicieron los PNDH	Estratégicas (económicas, políticas, relaciones interestatales...)	Estrategia económica Estrategia de reposicionamiento internacional Estrategia de otro tipo	Entrevistas
	Convicción (apropiación del DIDH)	Élite que consideraba importante Programa político de DH	
	Relaciones supraestatales (presión, avergonzamiento)	Actores Estrategias Marco de oportunidad	
	Presión doméstica (emprendedores de normas)	Actores Estrategias Marco de oportunidad	
Proceso	<i>Path dependence</i>	Puntos de continuidad Puntos de inflexión	Entrevistas

Fuente: Elaboración propia

Como segundo marco de análisis, cabe preguntarse si los sucesivos planes elaborados en México denotan un mayor nivel de *compliance*. Para ello, nos adentramos en la parte correspondiente a la política pública y emprendemos el análisis relativo a las cuestiones de diseño de la misma, en particular del número de estándares incorporados en los mismos en materia de tortura. Para su medición, se ha utilizado el método del llamado “desempaque” o desagregación de derechos¹⁷. Éste puede definirse como la “operacionalización” de los derechos a partir de las múltiples obligaciones que los componen, incluyendo la medición de resultados vinculados con esas obligaciones¹⁸. En el análisis propuesto, partimos de la prohibición de tortura, entendida como parte del derecho a la integridad física. La desagregación de estándares se realizará a través de las

¹⁷ Vid., S. SERRANO y D. VÁZQUEZ, *Los derechos en acción. Obligaciones y principios de derechos humanos*, México: FLACSO, 2013.

¹⁸ Los autores desarrollan un marco analítico basado en la experiencia del ex relator de las Naciones Unidas para el derecho al disfrute del nivel más alto posible de salud, Paul Hunt, quien realizó un ejercicio de identificación (*unpacking*) de derechos y obligaciones similar, con el objetivo de facilitar la comprensión y aplicación práctica de las políticas públicas relacionadas con el derecho a la salud. Como ejemplo de algunos de sus ejercicios de desagregación, vid., *Informe sobre discapacidad mental*, E/CN.4/2005/51, 10 de febrero de 2005; y P. HUNT, y R., KHOSLA, “El derecho humano a los medicamentos”, *Sur, Revista Internacional de Derechos humanos*, vol. 5, n.º 8, junio, 2008, pp. 101-118

obligaciones generales de respetar, proteger, garantizar y promover los derechos humanos. De ese modo, se especifica el tipo de actividad que el gobierno en turno ha de realizar. Con estos elementos –el subderecho y las obligaciones generales– desglosamos el derecho en sus múltiples dimensiones.

A estas dimensiones se les asigna un indicador o pregunta, que permite medir no la expresión total del derecho, sino algunas propiedades o características del ejercicio del derecho. Por ejemplo, analizar la prohibición de tortura a través de la obligación de prevenir significa que existen unos deberes específicos de prevenir, investigar, sancionar y reparar los delitos de tortura, mientras que la obligación de garantizar implica, entre otros muchos aspectos, asegurar la protección en materia de seguridad médica de los presos. Se trata de construir indicadores por medio de la técnica del análisis de los componentes principales, los cuales dan cuenta del grado en el que la población accede a ese derecho o a los bienes que este comprende. Los resultados del análisis se sistematizan en relación con los PNDH estudiados – PNDH 1998, PNDH 2006, PNDH 2008 y PNDH 2014–, a fin de ofrecer una comparativa entre los mismos y describir cuál es la tendencia. En el cuadro que se presenta a continuación se esquematiza la lógica seguida para dicho análisis:

Cuadro 3. Matriz de análisis para la segunda variable: la capacidad de diseño (O)

CONCEPTO	DIMENSIONES	OBSERVABLES	FUENTES
Derecho a la integridad física	Derecho a no ser torturado	Obligación de respetar Obligación de proteger Obligación de prevenir, investigar, sancionar y reparar Obligación de promover	PNDH 98 PNDH 2004 PNDH 2008 PNDH 2014

Fuente: Elaboración propia

Una vez analizada la parte del diseño de los programas, abordamos un último nivel de análisis a partir de la categoría de las capacidades estatales para la implementación. En este apartado, nos interesa analizar la disponibilidad de recursos y habilidades por parte del Estado, para plantear el problema relativo a la observancia como una cuestión de falta de capacidades.

La medición de las capacidades es un ejercicio complejo y uno de los principales problemas a los que se enfrenta la construcción de indicadores. Desde la teoría, se puede diseñar todo un conjunto de indicadores, incluso con las diferencias suficientes para dotarlos de la perspectiva de derechos humanos. Ahora bien, lo más probable es que no se cuente con la información suficiente para probar su contenido real, primero, porque las fuentes provienen de múltiples instancias del Estado y, segundo, porque no siempre se plasma la información de forma sostenida año a año, como es nuestro caso. Este aspecto es determinante puesto que, en sí mismo, ya nos avanza información sobre cómo evolucionan las capacidades de México relativas al tratamiento de datos; y, porque, en definitiva, sin la información fiable, el indicador pierde su verdadera dimensión que es ofrecer un diagnóstico adecuado para facilitar el impacto positivo de las políticas públicas y su correcta evaluación. Por tanto, los indicadores serán nuestro instrumento de medición de las capacidades del Estado.

En línea con lo anterior, proponemos dos grupos de indicadores a partir de elaboración de una base de datos construida a través de la revisión de las fuentes estadísticas oficiales mexicanas. El primer grupo se dirige a medir las capacidades técnico- administrativas del Estado en materia de seguridad pública y, el segundo grupo, a medir las capacidades técnico- administrativas en materia de administración de justicia. Este ejercicio se realiza por el periodo comprendido entre el 2012 y el 2017 debido a la ausencia de datos disponibles para el periodo anterior, en este ejercicio, únicamente se ha podido mostrar la comparativa relativa a los dos últimos planes, esto es, PNDH 2008 (a los que hemos imputado los resultados del análisis de indicadores del año 2012) y PNDH 2014 (a los que hemos imputado los resultados del análisis de indicadores del año 2014).

Conforme a las metodologías oficiales propuestas por la ONU, los indicadores propuestos constituyen indicadores para la medición de procesos. (en relación a la obligación de garantizar), En definitiva, con este planteamiento analizamos si los pequeños avances observados en el diseño de los programas están resultando, a su vez, en una mejora en la implementación a partir de las capacidades identificadas, verificando, en consecuencia, hasta qué punto los procesos de diseño y de implementación van de la mano.

Cuadro 4. Matriz de análisis para la tercera variable: las capacidades (I)

CONCEPTO	DIMENSIONES	OBSERVABLES	FUENTES
Deber específico de prevenir, investigar, sancionar y reparar	Capacidad administrativa Capacidad técnica	Recursos humanos Recursos técnicos Recursos materiales	Indicador 1 Indicador 2 Indicador 3 Indicador 4 Indicador 5 Indicador 6 Indicador 7 Indicador 8 Indicador 9 Indicador 10 Indicador 11
Obligación de respetar	Ejercicio de derechos	Derechos de la población	Indicador 1 Indicador 2 Indicador 3 Indicador 4

Fuente: Elaboración propia

Por último, tras examinar si las obligaciones en materia de tortura van mejorando, desde el punto de vista del diseño de los PNDH, y si las capacidades se fortalecen, desde los ámbitos de la seguridad pública y la administración de justicia, nos planteamos cómo progresa el ejercicio de derechos. Para ello, analizamos una serie de indicadores oficiales. Este ejercicio—aunque sin ánimo de evaluación de impacto—persigue dar alguna referencia sobre la situación de derechos en materia de tortura en México. Los indicadores propuestos en este caso constituyen indicadores de resultados.

En la medida en que el análisis no es de tipo probabilístico, sino descriptivo, no podemos entonces abundar en la problemática que supone hacer efectiva la prohibición de tortura, ni cabe afirmar con certeza si existe o no una correlación entre los planes, el desarrollo de las capacidades del Estado y un mejor ejercicio de derechos. No obstante, es posible constatar algunas evidencias que contribuyen a descifrar la incidencia conjunta de nuestras variables en la noción de observancia.

En definitiva, lo que proponemos es elaborar una serie de asunciones progresivas sobre la existencia aparente de un mayor grado de *compliance* asociado a un mayor nivel de apropiación de los estándares de derechos humanos, y revisar algunos indicadores de capacidades, en línea con la apropiación de obligaciones previamente

analizada, para constatar la tendencia para el mismo periodo de vigencia de los planes. Por último, con ánimo de verificar qué ha sucedido en la práctica, ofrecemos algunos datos provenientes de indicadores oficiales sobre el disfrute o ejercicio de derechos.

3.2. El modelo analítico: el cubo de la observancia ¹⁹

Las tres categorías propuestas integradas en un mismo modelo analítico definen un espacio tridimensional que permite localizar a lo largo de sus ejes el grado de observancia con los derechos humanos, es decir, de *compliance*, que se deriva de cada una de dichas categorías de análisis. De esta manera, ilustramos tres dimensiones que explican dicho fenómeno de forma conjunta, mediante tres variables independientes que, por sí solas, ofrecen una visión parcial e incompleta del fenómeno estudiado, pero que de forma conjunta permiten analizar los distintos escenarios observables en relación con los PNDH y la observancia de los derechos humanos.

El espacio tridimensional se representa de la siguiente forma: a cada categoría analítica le corresponde uno de los ejes o dimensiones del cubo. Así, contamos con dos ejes –uno vertical y otro horizontal–, y un eje perpendicular que atraviesa el cubo diagonalmente de un vértice al otro en la forma de un continuum, en el que recogemos, en este mismo orden, las categorías de compromiso, capacidad de diseño y capacidades para la implementación, como se detalla en la Figura 1.

En primer lugar, la categoría relacionada con el compromiso, representada en el eje vertical (C), se toma en cuenta en función del mayor o menor compromiso demostrado por México en el proceso de la toma de decisión de los gobiernos que impulsaron la elaboración de los PNDH. La medición de este compromiso se realiza conforme al análisis conducido en el capítulo III y se considera la existencia de un mayor compromiso cuando se dan las siguientes circunstancias: compromiso normativo, emprendedores de normas, socialización; es decir, cuando podemos identificar los mecanismos de las teorías constructivistas. Por el contrario, se considera que el

¹⁹ Modelo basado en A. GURZA y G. ZAREMBERG, “Más allá de la representación y del clientelismo: hacia un lenguaje de la intermediación política”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, México: UNAM (Nueva Época), Año LIX, núm. 221, 2014, pp. 19-50.

compromiso es menor cuando se dan los elementos que definen los mecanismos racionalistas, es decir, incentivos materiales o sociales, y pensamiento estratégico.

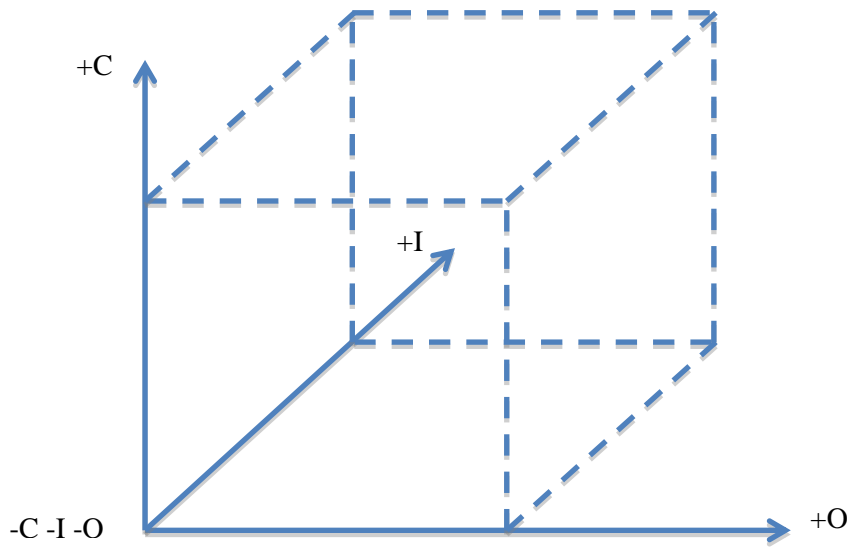
En segundo lugar, la categoría relacionada con la capacidad de diseño de los Estados, representada en el eje horizontal (O), se construye a partir de la identificación del grado en que los PNDH han incorporado las obligaciones o estándares internacionales en sus diseños. Así, a mayor compromiso con los derechos humanos, mayor número de obligaciones incorporadas en el diseño de los PNDH. Por el contrario, cuanto menor sea el grado de compromiso, menor número de obligaciones o estándares incorporado. Esta variable se desarrolla conforme al análisis conducido en el capítulo IV, estudiando de forma ilustrativa la manera en que los PNDH analizados incorporan las obligaciones en las que específicamente la prohibición de tortura.

Por último, a través del análisis conducido en el capítulo V, se analiza la categoría relacionada con la medición de la capacidad de implementación partir de indicadores de capacidades en relación a la prohibición de tortura. Dicha variable se halla representada en el eje perpendicular (I) del cubo.

Siendo los PNDH instrumentos de las políticas públicas que permiten la intermediación de una gestión específica, en este caso, la incorporación de los derechos humanos a la agenda pública, con la consecuente organización de acciones coherentes con los mismos, resulta relevante observar si el compromiso manifestado a través del proceso de la toma decisión ha supuesto o no una mayor captación de las obligaciones, y si a su vez, estas cuestiones han provocado un aumento de las capacidades esperadas para la implementación de los planes.

De esta manera, esperaríamos que a mayor compromiso del Estado y mayor incorporación de estándares, la tercera variable debiera mostrar mayor capacidad para la observancia. De todo ello, se da cuenta en las conclusiones finales de este trabajo. En definitiva, el cubo de la observancia permite posicionar diferentes grados de medición y compararlos en función de su localización tridimensional

Figura 1. Cubo de la observancia



Fuente: Elaboración propia

4. Aportaciones y resultados

El trabajo realizado contribuye a la literatura que analiza el problema de las brechas que se producen entre las normas internacionales de los derechos humanos y la práctica de los Estados, entendida como *non-compliance* o inobservancia de dichas normas. En este contexto, la investigación aporta una visión interdisciplinar mediante un contenido teórico y empírico, relacionado con la observancia en materia de derechos humanos, y en particular, con el tránsito de las normas desde la dimensión internacional a la dimensión nacional a través los planes nacionales de derechos humanos.

Al conectar la investigación jurídica con otros ámbitos de las ciencias sociales, esta tesis constituye una base fundamentada que permite la generación de nuevas perspectivas innovadoras y hace de este ámbito del conocimiento interdisciplinar una herramienta para el mundo académico y para aquellos encargados de la toma de decisiones (*policy makers*) y de la práctica en general en el ámbito de los derechos humanos.

Esta investigación aporta un análisis original de los denominados programas mexicanos y de sus limitaciones en tanto que instrumentos de nivel macro de la política pública, a la vez que reflexiona sobre las variables que inciden en la percepción de los PNDH como herramientas de observancia con especial atención a la prohibición de la tortura en México. Un aspecto importante de ésta es la propuesta de categorías independientes entre sí –compromiso, diseño y capacidades para la implementación –para reflexionar, desde distintas ópticas, si los PNDH tienen alguna relevancia respecto a la observancia de los derechos humanos en México.

Dichas categorías nos permiten partir de la concepción de la *compliance* como un conjunto de micro procesos, en el que intervienen distintos actores y dinámicas, que de forma más o menos independientemente facilitan la explicación de diferentes aspectos relacionados con la observancia. Probablemente el hallazgo más interesante de los capítulos que componen la presente tesis es la identificación de las posibles brechas entre el compromiso y el diseño de los planes, el diseño y las capacidades del Estado para la implementación, y entre estas últimas y el ejercicio de derechos, las cuales derivan la discusión hacia las circunstancias internas que provocan que los avances en capacidades se neutralicen.

Consignamos dos tipos de disrupción en el proceso de observancia, sobre todo, en el paso de los estándares internacionales a los PNDH – los procesos de diseño– y de estos últimos a las capacidades del Estado – los procesos de ejecución–. Las conclusiones son poco halagüeñas. El caso mexicano se caracteriza por un aumento de *capacidades para el diseño* de los PNDH y por un aumento de *capacidades técnicas*, que no han conseguido mejorar el ejercicio de derechos.

Consideramos que un estudio de estas características resulta especialmente relevante para México, en la medida en que este país pasa por un proceso de transición democrática y desarrolla un sistema complejo de derechos humanos durante el periodo de vigencia de los programas analizados. Como muestra de ello, cabe señalar las tres reformas constitucionales que tuvieron lugar entre 2008 y 2011. La primera de ellas, en junio de 2008: la reforma en materia penal, cuyo fin perseguía instaurar un sistema penal acusatorio basado en los principios de oralidad e inmediatez.

Las otras dos, en julio de 2011, la reforma en materia de amparo, para robustecer la institución del juicio de amparo y permitiendo la acción colectiva; y la reforma en materia de derechos humanos –con el fin de la reconocer los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales como derechos constitucionales, incorporar el principio *pro persona* y la obligación para todas las autoridades de cumplir con las obligaciones de respetar, proteger, promover y garantizar los derechos humanos– .

Dentro de las perspectivas analíticas utilizadas, la aplicación de los distintos enfoques generales sobre la observancia del Estado a la investigación sobre por qué México elabora sus PNDH, constituye un aporte necesario para entablar de forma sistemática una discusión política no abordada, pero que está implícita en la idea de la observancia. La originalidad de dicho aporte reside en descifrar cuál ha sido la lógica subyacente en la elaboración de los PNDH –interestatal, reputación, de las élites o la de las identidades–, a través de la fragmentación del Estado en sus respectivos gobiernos.

Finalmente, al emplear las obligaciones generales como eje de análisis para abordar el caso de la tortura, en este trabajo aportamos una manera novedosa de estructurar el problema planteado. Esta propuesta permite constreñir el análisis de contenido de los planes mexicanos a la lógica macro de la política pública, toda vez que facilita la interpretación conjunta de las variables utilizadas: compromiso, diseño y capacidades para la implementación.

5. Plan de la exposición

La presente tesis doctoral se estructura en cinco capítulos, además de la presente introducción y las conclusiones. Con el fin de desarrollar las cuestiones ya mencionadas, el capítulo I aborda el análisis de las teorías más prominentes sobre la *compliance* con los derechos humanos, empezando por lo que entiende la literatura por dicho concepto y cuáles son los distintos mecanismos o procesos a partir de los cuales los Estados tienen o no un mayor grado de observancia. Así mismo, se plantea su impacto en las políticas públicas nacionales y se destacan las carencias de dichas teorías para explicar los saltos que se producen entre la teoría y la práctica.

En el capítulo II, abordamos el análisis del debate sobre cómo incentivar el cumplimiento del DIDH a través de la acción gubernamental, mostrándonos algunos aspectos clave de la política pública para analizar los PNDH como mecanismo de *compliance*. Para ello, nos servimos de dos perspectivas yuxtapuestas; por un lado, la disciplina de las políticas públicas, cuyo interés primordial radica en el diseño y, por el otro, la práctica profesional de la gestión pública, más centrada en la operatividad del aparato gubernamental. La combinación de ambas evidencia una serie de retos, a menudo, no incorporados en las discusiones sobre el tema. Lo anterior resulta especialmente relevante para indagar en lo que es aún más novedoso para el objetivo de esta tesis. ¿Qué tipo de herramienta es un PNDH y qué se puede esperar de éste en términos de *compliance* en materia de derechos humanos? Dicho de otro modo, qué se le puede pedir a un PNDH en términos de cumplimiento de los derechos humanos.

En el capítulo III, brindamos un primer análisis sobre el compromiso de los gobiernos mexicanos con la labor de hacer o continuar con los programas nacionales de derechos humanos dentro de un planteamiento más amplio, que persigue indagar acerca de algunos factores que hacen -o no- de los PNDH instrumentos que favorecen la observancia de los derechos humanos por parte de los Estados. Establecemos, así, una primera variable de análisis relacionada con el compromiso y voluntad de los distintos gobiernos y destacamos la ruta de *compliance* que se establece a través de los diferentes planes en el período 1998-2014.

En el capítulo IV, llevamos a cabo un análisis de las capacidades con el propósito de considerar si los sucesivos programas elaborados en México denotan un mayor nivel de observancia. Definimos esta segunda variable a través del grado de apropiación de obligaciones o estándares internacionales de derechos humanos que advertimos en el diseño de los programas. Ello nos permite profundizar en el estudio de los PNDH como instrumentos para incentivar la *compliance* de los derechos humanos y valorar si las acciones que proponen los PNDH son o no coherentes con las obligaciones asumidas a través de la ratificación de los tratados y si la incorporación de éstas aumenta de forma progresiva. Con tal fin, centramos el análisis en la prohibición de la tortura en México, Estado que ha suscrito y ratificado la gran mayoría de los tratados de derechos humanos que prohíben la tortura y se ha comprometido ante los organismos internacionales a adoptar medidas y leyes internas compatibles con las obligaciones que dimanen de los

tratados y se ha comprometido a operar las transformaciones necesarias en todos los órdenes para adecuarse a los estándares internacionales.

En el capítulo V, nos centramos en el papel de las capacidades estatales en relación con la observancia de los derechos humanos. Consideramos que junto a la necesidad de valorar la intención de los sucesivos gobiernos de diseñar PNDH coherentes con las obligaciones generales derivadas de los tratados y los instrumentos que los desarrollan, también es fundamental incluir las capacidades del Estado, ya que permite ampliar la discusión sobre el grado en que se puede o, en último término, se quiere, cumplir con dichas obligaciones a través de los planes. En esta línea, las capacidades estatales constituyen la tercera variable propuesta a través de nuestro “cubo de la observancia”. Conforme a éste, la observancia depende, en cierta medida, de que los Estados cuenten con una serie de recursos y habilidades que permitan poner en práctica las acciones o medidas diseñadas en los PNDH.

Finalmente, en el capítulo VI de conclusiones finales, exponemos los resultados principales obtenidos en cada objetivo. Damos respuesta a las preguntas de investigación y destacamos las principales aportaciones de la investigación. Así mismo, identificamos futuras líneas de investigación apoyadas en los resultados obtenidos como posibles aportaciones a otros grupos de investigación.

**CAPÍTULO I. EL ALCANCE DEL CONCEPTO DE *COMPLIANCE*:
LA OBSERVANCIA DE LOS DERECHOS HUMANOS**

1.1. Introducción

Las teorías que explican el cumplimiento de los Estados con los tratados internacionales de derechos humanos evidencian la dificultad de definir claramente qué se entiende por el término *compliance*. Sin duda, una visión de dicho término permite afirmar que las normas internacionales de derechos humanos buscan, en última instancia, el bienestar del individuo y no se conforman con el mero hecho de la ratificación. Ésta última supone únicamente el primer paso de un complejo proceso de transmisión e implementación de las normas de derechos humanos en el que los actores implicados juegan un papel fundamental para avanzar en el cumplimiento de los derechos.

Como ya hemos apuntado, en el presente estudio, entendemos que los PNDH engloban un conjunto de micro procesos, que inciden de forma directa en el grado en que los Estados se apegan al cumplimiento de los requisitos establecidos por los tratados²⁰. Entre éstos, las dinámicas que están en la base de la toma de la decisión sobre la elaboración de los PNDH constituyen un factor esencial para identificar por qué se adoptan los planes y si el tipo de *compliance* que se identificada tiene algún reflejo en cómo se diseñan y ejecutan los mismos PNDH. A estos efectos, analizamos algunas de las teorías más relevantes sobre lo que significa la observancia de los derechos humanos por parte del Estado, a fin de entender por qué éstos cumplen o no, y cómo dicha cuestión está implícita en la lógica de los planes nacionales.

Los aportes desde el ámbito de Derecho sobre la idea de *compliance* resultan poco satisfactorios y profundos para explicar por qué los Estados cumplen con el Derecho Internacional (DI)²¹. La perspectiva legal asume –en la teoría y en la práctica– que el DI es relevante para los Estados y genera un impacto en el comportamiento de los mismos²². En consecuencia, las teorías legales han sido criticadas por su difícil encaje con las teorías de observancia de las relaciones internacionales, debido a la ausencia de postulados críticos sobre por qué de los Estados cumplen, y por su falta de coherencia a

²⁰ O HATHAWAY, *Why do treaties...*, p. 1964-65.

²¹ T. GUZMAN, “A compliance- Based Theory of International Law”, *California Law Review*, 2002, pp. 1823-1887.

²² L. HENKINS, *How Nations Behave*, *Law and Foreign Policy* 46-47, 1979; A.H CHAYES y A. CHAYES, “On Compliance”, *International Organization* 47, 1993, pp. 175-176.

la hora de teorizar sobre ello²³. Como señalan Chayes y Chayes, la gran mayoría de la doctrina asume la idea del cumplimiento, pero no se cuestiona por qué los Estados cumplen ni en qué medida lo hacen²⁴.

Sin duda, éste es un factor esencial para comprender el alcance del DI, puesto que la observancia constituye una de las preguntas más relevantes relacionadas con su propia estructura y es suficientemente importante como para ponerlo en discusión. Por dicho motivo, en este capítulo, resulta particularmente útil acudir a las diferentes aproximaciones teóricas establecidas desde el ámbito de las Relaciones Internacionales que explican la relación entre el Derecho Internacional y el comportamiento de los Estados. Como ya hemos mencionado, esta literatura hace hincapié en los incentivos y los procesos de difusión de las normas internacionales de derechos humanos a nivel interno, y se plantea por qué los Estados ratifican los tratados internacionales de derechos humanos y, si dicha ratificación, tiene algún impacto positivo en el interior de los Estados.

Dada su preocupación principal por el Estado como actor político, las investigaciones sobre *State compliance* son especialmente relevantes para orientar la acción de los Estados²⁵. A través de dichas aproximaciones, tal y como anunciamos en el apartado de los objetivos del presente estudio, identificamos los mecanismos que han servido para entender el concepto *observancia* –a saber, el cálculo estratégico, el compromiso normativo o los mecanismos más sociológicos de persuasión o aculturación– al tiempo que ponemos de relieve las zonas grises u obviadas por dichas teorías.

²³ H.H. KOH, “Why Do Nations Obey International Law?”, *Yale Law Journal* 106, 1, 1997, p. 2599; J.K. SEATER, “An Iterative Perspective on Treaties: A Synthesis of International Relations Theory and International Law”, *Harvard International Law Journal* 139, 1996, p. 147.

²⁴ *Vid.*, A.H CHAYES y A. CHAYES, *The New Sovereignty: Compliance with International Regulatory Agreements*, p.3.

²⁵ Algunas obras fundamentales en dicha materia son: T.R. TYLER, *Why people Obey the Law*, New Haven: Princeton University Press, 1990; M. W. DOYLE, *International Law and Organization: Closing the Compliance Gap*, Rowan and Littlefield, Lanham - Boulder - Nueva York - Toronto - Oxford: Rowan and Littlefield, 2004.; A. CHAYES y A.H. CHAYES, *The New Sovereignty: Compliance with International Regulatory Agreements*, Cambridge: Cambridge University Press, 1998; R.D. FISHER, *Improving Compliance with International Law*, Charlottesville: University Press of Virginia, 1981; B. SIMMONS, “Compliance with International Agreements, *op. cit.*”; O.R. YOUNG, *Compliance and Public Authority: A theory with International Application*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1979; y A. M. SLAUGHTER y K. RAUSTIADA, “Considering Compliance”, en W. CARNLNAES et al. (eds.), *Handbook of International Relations*, Sage, Thousand Oaks, 2002.

Ahora bien, mediante este planteamiento no pretendemos atribuir toda la capacidad de mejora del cumplimiento de obligaciones en materia de derechos humanos a la presión del debate público internacional sobre los Estados. El modo de estimular que un Estado concreto mejore su compromiso en materia de derechos humanos depende de diversos factores sociales internos como bien ha documentado una extensa literatura de corte sociológico²⁶ Es más, como ya hemos apuntado –y desarrollaremos más adelante en relación a las capacidades estatales–, la misma disciplina de las relaciones internacionales ha desplazado su objeto de estudio hacia las condiciones internas necesarias para que los Estados dar cumplimiento efectivo de los derechos humanos.

En definitiva, este primer capítulo tiene un doble objetivo: por un lado, identificar los mecanismos de *compliance*; y, por otro lado, discutir qué significa *compliance* a la luz de los planes nacionales de derechos humanos. Este ejercicio persigue, en última instancia, elaborar un marco conceptual –basado en los motivos que mueven a los Estados a adoptar sus planes– para reflexionar sobre la medida en que dicho mecanismo permiten promover la observancia de los Estados.

El capítulo se estructura en tres secciones: (i) una primera sección en la que recogemos una síntesis de los intentos más prominentes de la doctrina internacionalista sobre la *compliance*; (ii) una segunda sección en la que discutimos qué matices adquiere

²⁶ En ese sentido, existe toda una tradición investigadora sobre el tipo de factores sociales y culturales que favorecen la existencia de Estados comprometidos con los derechos humanos, desde las investigaciones clásicas de Tocqueville a Moore, Lipset, Cutright, Ferrari, López y Stohl, Almond y Verba, Arat, Boli-Bennett, Bollen, la obra colectiva dirigida por Vidal Beneyto o, especialmente, la obra de Claude, entre otros. A este respecto y para un análisis más exhaustivo, *vid.* B. MOORE, *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*, Boston: Beacon Press, 1966; S.M. LIPSET, “Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy”, *American Political Science Review*, n° 53, 1959; P. CUTRIGHT, “National political development: its measures and analysis”, *American Sociological Review*, n° 28, 1963; V. FERRARI (Ed.), *Laws and Rights*. Proceedings of the International Congress of Sociology of Law for the Ninth Centenary of the University of Bologna (May 30-June 3), 1988; A. LÓPEZ y M. STOHL, “Problems of Concept and Measurement in the Study of Human Rights”, en R. P. CLAUDE y Th. B. JABINE, *Human Rights and Statistics*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1992; G. ALMOND y S. VERBA, *The Civic Culture revisited*, Boston: Little, Brown and Co., 1989; Z. F. ARAT, *Democracy and Human Rights in Developing countries*, Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1991; J. BOLI-BENNETT, “Human rights or state expansion? Cross-national definitions of constitutional rights, 1870-1970”, en V.P. NANDA, J.R. SCARRITT y G.W. SHEPHERD (eds.), *Global Human Rights: Public Policies, Comparative Measures and NGO strategies*, Boulder: Westview Press, 1981; K. BOLLEN, “Issues in the comparative measurement of political democracy”, en *American Sociological Review*, n° 45, 1980; J.L. VIDAL BENEYTO, *Hacia una sociedad civil global*, Madrid: Taurus, 2003; R.P. CLAUDE (ed.), *Comparative Human Rights*, Baltimore y Londres: The John Hopkins University Press, 1976.

la observancia dentro del marco de los PNDH; y (iii) una última sección en la que en la que reflexionamos sobre los mecanismos identificados en las teorías expuestas.

1.2. Las distintas escuelas sobre *compliance* y su relevancia para los Derechos Humanos

Recogemos a continuación una síntesis de los intentos más prominentes de la doctrina de las relaciones internacionales de explicar *compliance*. Con este ejercicio no pretendemos entrar en una discusión profunda sobre las distintas escuelas y sus postulados, sino presentar una serie de argumentos a partir de los cuales identificar los distintos mecanismos de *compliance* que se asocian a cada una de las visiones analizadas. Asimismo, subrayamos que la visión de las relaciones internacionales está caracterizada por un sesgo anglosajón. Por dicho motivo, la síntesis que, a continuación se presenta, destaca la valiosa aportación del Dr. Anaya, de cuya clasificación nos valemos para identificar los mecanismos de *compliance* que se derivan de cada teoría²⁷. Sin perjuicio de dicha clasificación, en ocasiones hemos combinado la visión de algunos representantes de las escuelas del Derecho y de la Sociología, que se han infiltrado en la literatura de las relaciones internacionales, especialmente en la perspectiva constructivista, sobre la cual descansa el mayor énfasis de esta tesis.

1.2.1. La escuela realista

El realismo ha sido la escuela teórica más influyente de las Relaciones Internacionales desde la segunda mitad del siglo XX. Su presupuesto principal –más que el DI– es el interés nacional entendido en términos de poder relativo y distribución de poder. A diferencia de las anteriores teorías, los realistas son escépticos sobre la influencia de los Tratados. Bajo esta visión, los Estados se conciben como actores unitarios y auto-

²⁷ A. ANAYA, “Los derechos humanos desde las Relaciones Internacionales: normas, regímenes, “emprendedores” y comportamiento estatal”, en A. ESTÉVEZ y D. VÁZQUEZ, *Los derechos humanos en las ciencias sociales: una perspectiva multidisciplinaria*, México, FLACSO-México, 2013, pp. 43-72.

interesados, que interactúan en la esfera internacional con el objetivo de maximizar su poder relativo; en detrimento de los demás Estados²⁸.

Una primera cuestión que se plantea desde la escuela realista tiene que ver con los motivos por los que participan los Estados en los sistemas de derechos humanos. Para los realistas, el cumplimiento con el régimen de los derechos humanos se explica como una mera coincidencia entre el Derecho Internacional y el interés particular de los Estados. En esta línea, Krasner y Donnelly sugieren que no existe un vínculo entre dichos sistemas y la búsqueda de un mayor poder relativo por parte de las potencias, sino que las normas y mecanismos de toma de decisiones en ellos establecidos constituyen para los Estados herramientas útiles para el ejercicio del poder político o diplomático, e incluso militar²⁹. En definitiva, las potencias asumen una función proactiva cuando ven en los sistemas internacionales un medio más para intervenir o para legitimar actos de intervención³⁰. En esta línea, Anaya considera que, desde una lógica realista, podría considerarse que ni Estados Unidos ni la Unión Soviética fortalecieron el incipiente sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas, que ambas potencias vieron en la existencia de un sistema internacional de derechos humanos la maquinaria institucional necesaria para intervenir en los asuntos internos de los países de sus respectivas “zonas de influencia”³¹.

En relación con la influencia de los regímenes internacionales de derechos humanos en el comportamiento de los Estados, Krasner considera que “tienen consecuencias solamente cuando los Estados con más poder obligan al cumplimiento de sus principios y sus normas”³². En sentido contrario, Neumayer subraya que no es habitual que las potencias den prioridad a la aplicación de las normas de derechos

²⁸ J. MEARSHEIMER, “The false Promise of International Institutions”, *International Security*, vol. 19, n. 3, 1994-1995, pp. 5-49, pp. 9-14; S. D. KRASNER, “Structural causes and regime consequences: regime as intervening variables”, en S. D. KRASNER, *International Regimes*, Cornell: Cornell University Press, 1983, pp. 1-22, en pp.14-16; K. WALTZ, “Structural Realism after the Cold War”, *International Security*, vol. 25, n. 1., 2000, pp. 5-41, en pp. 18-20.

²⁹ J. DONNELLY, “International Human Rights: A Regime Analysis”, *International Organization*, vol. 40, n. 3, 1986, pp. 599-642, en p. 625; S.D. KRASNER, *op. cit.*, “Structural causes and regime consequences...”, *op. cit.*, pp. 5-10.

³⁰ P. G. LAUREN, *The Evolution of International Human Rights*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2003, pp. 138-139, 154-187, 236-239 y 250; R. NORMAND Y S. ZAIDI, *Human Rights at the UN: The Political History of Universal Justice*, Bloomington, Indiana University Press, 2008, pp. 84-95, 102-105 y 157-162; D. FORSYTHE, *Human Rights in International Relations*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000, p. 69.

³¹ A. ANAYA, “Los derechos humanos desde las Relaciones Internacionales...”, *op. cit.* p.47.

³² S.D. KRASNER, *op. cit.*, “Structural causes and regime consequences...”, p. 141.

humanos dentro de su política exterior, de forma que empleen sanciones para ejercer coerción sobre los países que violan las disposiciones de derechos humanos.

Por otro lado, junto con Donnelly y Hafner-Burton, Neumayer destaca la debilidad formal de los sistemas internacionales de derechos humanos frente al poder de los poderes financieros y del mercado, para conseguir que los Estados se comporten de acuerdo a las disposiciones del derecho internacional³³. A este respecto, el autor observa que los mercados no fuerzan a los Estados hacia la *compliance* ni tampoco los mecanismos de supervisión, que son prácticamente inexistentes.

Finalmente, en relación con el papel dual que juega la ratificación de tratados internacionales, Neumayer se refiere a los hallazgos de Hathaway, quien observa en sus investigaciones que la ratificación de dichos tratados está relacionada con un peor comportamiento en materia de derechos humanos, puesto que, según dicha autora, la ratificación confiere espacios para la violación de derechos humanos al alejar la presión interna y/o externa, y permite a los gobiernos explotar la firma del tratado, desde un punto de vista propagandístico y con un coste muy bajo de incumplimiento³⁴.

La tradición realista pone énfasis en la relación entre el poder y el interés y se muestra escéptica sobre la idea de que los tratados afecten a las acciones de los Estados. Por consiguiente, cabe entender que lo que conduce hacia el cumplimiento es la coincidencia entre los intereses de los Estados y los propios intereses protegidos en los tratados. El Estado entonces cumple sólo si lo que dicta el DI encaja con sus intereses y frente a esto, cumplir contra sus propios intereses se percibiría como coerción. Ahí, encontraríamos una clave de la visión realista: los tratados tienen un impacto reducido en el comportamiento de los gobiernos porque sus mecanismos no son efectivos para disuadir al cumplimiento. En este sentido, el cumplimiento vendría dado por un incentivo externo (la distribución del poder) que se puede entender dentro de una lógica de las relaciones interestatales o incluso de pensamiento estratégico. En este sentido, el realismo no solamente presentaría bajas expectativas en torno a la eficacia de los

³³ J. DONNELLY, *op. cit.*, “International Human Rights...”; E. NEUMAYER, “Do International Human Rights Treaties Improve Respect for Human Rights?”, *The Journal of Conflict Resolution*, vol. 49, n. 6, 2005, pp. 925-953; E. HAFNER-BURTON, “Trading Human Rights: How Preferential Trade Agreements Influence Government Repression”, *International Organization*, vol. 59, n.3, 2005, pp. 593-629.

³⁴ E. NEUMAYER, *op. cit.*, “Do International Human Rights Treaties Improve Respect...”, pp. 926-927.

sistemas internacionales de derechos humanos, sino que incluso cabría esperar consecuencias negativas para los derechos humanos.

1.2.2. El institucionalismo

Como los realistas, los autores de esta corriente teórica parten de la premisa de que los Estados son actores interesados y racionales, que sin embargo, cooperan con el fin de alcanzar bienes comunes que de otra manera no podrían obtener³⁵. Los institucionalistas ven en los sistemas internacionales un medio para mitigar la desconfianza natural entre ellos respecto del cumplimiento de los acuerdos de cooperación³⁶. Lo hacen mediante la generación y la distribución de información entre los Estados sobre el cumplimiento o incumplimiento de los acuerdos. Gracias a esta información, los sistemas internacionales refuerzan sus mecanismos de transparencia y, en consecuencia, construyen reputaciones sobre la fiabilidad de sus miembros, que son fundamentales para futuros esfuerzos de cooperación y generación de bienes comunes³⁷.

El problema, desde la perspectiva de los derechos humanos, reside en que la existencia de ese bien (o interés) común para los Estados no es tan evidente³⁸. En palabras de Anaya, “los beneficiados por los sistemas internacionales de derechos humanos son, sobre todo, los actores de la sociedad civil nacional e internacional y los gobiernos de terceros Estados, quienes a través de los derechos humanos pueden promover su agenda”³⁹. Para el autor, es cuestionable que los Estados tengan un interés genuino en cooperar en cuestiones de derechos humanos, puesto que no son ellos los favorecidos de forma directa por dicha cooperación, ni los primeros interesados en

³⁵ R. O. KEOHANE, *After hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, New Jersey: Princeton University Press, 1984; A. HANSENCLEVER *et al.*, *Theories of International Regimes*, Cambridge: Cambridge University Press, 1997, pp. 23-44.

³⁶ A. ANAYA; “Los derechos humanos desde las Relaciones Internacionales: normas, regímenes, “emprendedores” y comportamiento estatal”, en A. ESTÉVEZ y D. VÁZQUEZ (eds.), *Los derechos humanos en las ciencias sociales: una perspectiva multidisciplinaria*, México: FLACSO-MX, 2010, pp. 38-72, en p.54-56.

³⁷ R. O. KEOHANE, *After hegemony...*, *op. cit.* p. 50; R. B. MITCHEL, “regime design matters: intentional oil pollution and treaty compliance, *International Organization*, vol. 48, n.º3, pp. 425-58, en p 231-232.

³⁸ E. NEUMAYER, *op cit.*, “Do International Human Rights Treaties improve Respect...”, p. 927; P. ENGSTROM y A. HURRELL, “Why the Human Rights Regime in the Americas matters”, en M. SERRANO y V. POPOVSKI (eds.), *Human Rights Regimes in the Americas*, Tokio: United Nations University Press, 2010, p. 36.

³⁹ A. ANAYA; “Los derechos humanos desde las Relaciones Internacionales...”, *op. cit.*, p.58.

limitar su propio comportamiento. Por ello, tal vez resulta más fácil encontrar este tipo de argumentos entre los proponentes de las teorías de la legitimidad, comentadas en el apartado anterior. Para éstos, los estándares creados por los sistemas internacionales pueden obtener un alto grado de legitimidad tanto en el ámbito internacional como en el nacional⁴⁰. La legitimidad, a su vez, puede acarrear consecuencias políticas importantes⁴¹. Desde esta esta visión, la búsqueda de una norma legítima es una respuesta racional frente a la necesidad de encontrar una solución estable a un problema que, de otro modo, comportaría un coste para los Estados.

No obstante, es posible identificar un pensamiento institucionalista en Donnelly, quien, atribuye el origen del sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas a la exigencia moral de rechazar las atrocidades cometidas durante la Segunda Guerra Mundial; lo que –tras los juicios de Núremberg– haría relativamente fácil alcanzar un consenso sobre la necesidad de contar con normas y principios que eliminaran este tipo de violaciones⁴². Aun así, el propio autor señala que el hecho de que el sistema se fundamentara sobre intereses morales intangibles –como los derechos humanos–, explica la debilidad del sistema, puesto que los gobiernos tienden a dar respuesta a objetivos nacionales relativamente tangibles⁴³ y no ceden fácilmente su “soberanía” para ser fiscalizados en el ámbito de los derechos humanos, si no es a cambio de un interés específico que repercute en su política nacional.

La reputación de los Estados es un condicionante para participar en los acuerdos de cooperación. Quien no cumple, entonces, ve constreñidas sus oportunidades y corre el riesgo de no participar en el futuro en un nuevo marco de cooperación⁴⁴. En la teoría, una mala reputación tendría consecuencias de diferente alcance. Sin embargo, en la práctica, los Estados con reputación de no cumplir con las normas de derechos humanos no encuentran grandes dificultades, para seguir participando en nuevos esfuerzos de la comunidad internacional. La falta de efectividad de los mecanismos causales relacionados con la reputación negativa en el ámbito de los derechos humanos es otra de

⁴⁰ T.M. FRANCK, *The power of legitimacy Among Nations*, New York: Oxford University Press, 1990; C. PECK, *The United Nations as a Dispute Settlement System*, The Hague: Kluwer Law International, 1996, J. TACSAN, *The dynamics of International Law in Conflict Resolution*, Dordrecht, Netherlands: Martinus Nijhoff, 1992

⁴¹ I.L. CLAUDE, “Collective legitimization as a political function of the United nations”, *International Organization*, vol. 20, n.º 3, 1966, pp. 367-79.

⁴² J. DONNELLY, “International Human Rights...”, *op. cit.*, p. 615

⁴³ *Ibidem*, pp. 616.

⁴⁴ A. ANAYA; “Los derechos humanos desde las Relaciones Internacionales...”, *op. cit.*, p.60.

las limitaciones de la teoría institucionalista. Esto da como resultado que, Estados con graves déficits de observancia en materia de derechos humanos hayan podido transformarse en integrantes del nuevo Consejo de Derechos Humanos de la ONU. Desde esta óptica, aunque la doctrina institucionalista no ofrece un argumento sobre si los sistemas internacionales de derechos humanos influyen o no en el comportamiento de los Estados, el institucionalismo puede poner en marcha una serie de mecanismos de refuerzo de la buena o mala reputación a través de mecanismos que fomenten la transparencia y la rendición de cuentas. Con ellos se incentiva el cumplimiento de sus normas –en y desde el interior de los Estados y, en la medida en que los Estados cumplen, evitan adquirir una mala reputación en la materia y ser considerados como “socios no fiables”. Sin embargo, es difícil que dichos sistemas puedan tener una influencia relevante sobre el comportamiento de los Estados, ya que, en la práctica, como hemos mencionado, en el ámbito de los derechos humanos, la mala reputación no supone costes significativos.

En definitiva, los enfoques institucionalistas ven los acuerdos internacionales como un medio para encauzar una necesidad percibida como un bien colectivo del que todos se benefician, pero al que no quieren contribuir desproporcionadamente. Aunque el institucionalismo se concentra en las razones por las que los Estados se obligan a sí mismos más que en los motivos por los que cumplen con sus obligaciones, se sugieren una serie de mecanismos que influyen en dicha obligación como la reputación, cuya pérdida a largo plazo significaría un coste elevado para el Estado. También se relaciona con la transparencia y la reciprocidad, ámbitos en que los organismos internacionales facilitan la convergencia de expectativas y reducen la incertidumbre sobre comportamientos futuros de otros Estados. Sin embargo, siguiendo a Simmons, ni la reciprocidad ni la reputación son aspectos que informen el cumplimiento de los tratados de derechos humanos de manera tan evidente⁴⁵. La pregunta es qué obtiene un Estado por cumplir o incumplir dichos Tratados. Como señalan Downs y Jones, salvo que tengan consecuencias en otros campos, los derechos humanos no producen bienes comunes o reciprocidad⁴⁶. Por consiguiente, el cumplimiento desde esta perspectiva debe definirse como una lógica de cálculo estratégico

⁴⁵ B. SIMMONS, *Mobilizing Human Rights...*, *op. cit.*, p. 7.

⁴⁶ G. W. DOWNS y M. A. JONES, “Reputation, compliance, and international law”, *The Journal of Legal Studies*, Vol. 31, n.º 1, pp. S95-S114, 2002, en S112.

1.2.3. Las teorías liberales de las preferencias: los intereses de los individuos o de los grupos sociales

El principal representante de la teoría liberal de las preferencias, Moravcsik, establece que las ideas, los intereses e instituciones [sociales] inciden en el comportamiento estatal, al moldear las preferencias estatales, esto es, los propósitos sociales inherentes al cálculo estratégico de los gobiernos⁴⁷. Su teoría reposa sobre tres asunciones que definen la naturaleza social de los actores, el Estado y el sistema internacional. En la primera, los individuos y grupos de la sociedad de cada Estado son actores fundamentales en la política internacional, con poder para hacer valer sus propios intereses, así como sus ideas sobre la organización socioeconómica en la esfera de lo público⁴⁸. En la segunda, los Estados definen sus preferencias conforme a los intereses y a las ideas de los individuos o grupos sociales, por lo que las instituciones representativas constituyen el engranaje de transmisión que permite trasladar las preferencias de los individuos y de los grupos a la política estatal. Por último, en la tercera, la configuración última de preferencias estatales es interdependiente en la medida en que éstas están limitadas por las preferencias de otros Estados⁴⁹.

Esta aproximación mantiene igual que el realismo y el institucionalismo, una concepción del Estado como actor racional, que busca maximizar su beneficio a través del cálculo o pensamiento estratégico. La diferencia respecto a estas últimas, es que la creación o adhesión a un sistema internacional de derechos humanos, desde el punto de vista liberal, requeriría que las preferencias de un número suficiente de Estados converjan, y que dicho sistema favorezca los intereses o se alinee con las preferencias de los individuos o grupos con mayor influencia y representación dentro de cada uno de esos Estados.

Para profundizar en el estudio de los motivos por los que los Estados establecen sistemas internacionales de protección de los derechos humanos, Moravcsik demuestra que los Estados más partidarios de la creación del Consejo de Europa fueron curiosamente las democracias establecidas o restablecidas tras la Segunda Guerra

⁴⁷ A. MORAVSIK, "Taking preferences seriously. A liberal theory of international politics", *International Organization*, vol. 51, n.º 4, 1997, p. 513 y pp. 516-517.

⁴⁸ *Ibidem*, p.516.

⁴⁹ *Ibidem*, *op. cit.*, p. 520-521.

Mundial. Precisamente, la pertenencia a dicho sistema suponía una cesión táctica de soberanía de la que se valieron los gobiernos de dichos Estados –como “candado externo”– a fin de consolidar la democracia y ganar prestigio y credibilidad frente a sus oponentes⁵⁰. Dichos gobiernos buscan asegurar sus preferencias respecto a los derechos humanos debido al temor frente a posibles regresiones autoritarias en sus respectivos países. El autor sostiene que los gobiernos recurren a esta táctica cuando los beneficios de reducir los riesgos políticos son mayores que los costes de ceder soberanía, por lo que, la justificación sobre por qué los gobiernos nacionales establecen y cumplen las normas internacionales de derechos humanos se encuentra en el propio interés político de los gobiernos nacionales⁵¹.

Por otro lado, Guzman destaca como una de las características fundamentales de las teorías liberales la relación que existe entre el cumplimiento de los Estados y la política interna de los países, marcada por tres componentes– el Estado, las instituciones y los grupos de interés–, a los que considera como unidades independientes. Desde su perspectiva, añade que los grupos de interés político presentan tal grado de complejidad que es difícil prever modelos de comportamiento estatal a largo plazo, o generar un modelo único de *compliance*⁵².

En línea con él, Anaya subraya la relevancia de los procesos domésticos y sugiere que las normas internacionales de derechos humanos tendrían un impacto relevante en el comportamiento de los Estados en la medida en que su aplicación favoreciera los intereses, o coincidiera con las ideas, de los individuos o colectivos con mayor poder o representatividad dentro del Estado en cuestión y si, además, se percibieran por los actores internos más influyentes de los Estados como un medio para la defensa de sus intereses en el ámbito nacional⁵³. No obstante, aunque algunos autores han comprobado que los tratados internacionales suelen ejercer una mayor influencia en el comportamiento de los Estados más democráticos en los que la sociedad civil es más

⁵⁰ A. MORAVSIK, “The origins of human rights regimes: Democratic delegation in postwar Europe”, *International Organization*, vol. 54, n.º 2, 2000, pp. 217-252, en p. 220.

⁴² *Ibidem*, p. 228.

⁵² A.T. GUZMAN, “A compliance- Based Theory of International Law”, *California Law Review*, vol. 90, n.º 6, 2002, pp. 1823-1887, p. 1839.

⁵³ A. ANAYA; “Los derechos humanos desde las Relaciones Internacionales...”, *op. cit.*, p.54-56.

activa en las organizaciones internacionales, todavía no ha habido estudios que pusieran a prueba la visión liberal.⁵⁴

En definitiva, de forma parecida a la corriente realista, el cumplimiento dentro de las teorías liberales se define por la coincidencia con los intereses o ideas que –en este caso– tengan los grupos sociales con mayor influencia o con más representación en cada Estado, por lo tanto, también por el tipo de sistema de representación político.

En consecuencia, un Estado se comprometerá con la promoción de los derechos humanos si ello beneficia o coincide con las ideas de los grupos con mayor influencia o representación. En este sentido, el mecanismo de *compliance* puede variar ligeramente respecto a la corriente anterior, obedeciendo seguramente a una lógica del pensamiento estratégico.

1.2.4. El constructivismo

El constructivismo constituye la aproximación teórica consolidada como alternativa al realismo y liberalismo tras la caída de la Unión Soviética. A diferencia de las anteriores teorías, en las que el comportamiento estatal se explica a través de una función de “utilidad” de los sistemas internacionales –la búsqueda de un beneficio–, el constructivismo se fundamenta sobre una visión sociológica de las normas, basada en la influencia que las ideas y normas poseen en el comportamiento de los Estados, especialmente, aquellas compartidas a las cuales ajustan su comportamiento los diferentes actores del sistema internacional⁵⁵. Partiendo de la importancia que el ámbito de las relaciones internacionales otorga a los procesos de socialización de las normas, el constructivismo considera que estos se basan en lógicas de argumentación y de apropiación que influyen en los actores involucrados. Dichos procesos ocurren a través de las denominadas redes transnacionales de promotores y defensores de los derechos humanos, que mediante la presión y la persuasión argumentativa buscan la modificación

⁵⁴ E. NEUMAYER, “Do International Human Rights Treaties improve Respect..., *op. cit.*, p. 14.

⁵⁵ M. FINNEMORE y K. SIKKINK, “Taking Stock: The Constructivist Research Program in International Relations and Comparative Politics”, *Annual Review of Political Sciences*, vol.4, 2001, pp. 391-416, en p.392.

del comportamiento e incluso la reconfiguración de los intereses de los gobiernos en materia de derechos humanos.⁵⁶

El comportamiento estatal se perfila en virtud de la “identidad” de los Estados y de las normas internacionales. Estas identidades, que son cambiantes, dependen del contexto histórico, cultural, político y social⁵⁷. Los actores no actúan solamente sobre la base de cálculos estratégicos en busca de intereses materiales, sino también de acuerdo con lo que se espera de ellos –lo que es “apropiado”–, conforme a su identidad y a las normas existentes⁵⁸. Esto significa, como señala Finnemore, que las normas internacionales generan expectativas colectivas sobre comportamientos adecuados. Además, los intereses de los Estados están definidos en un contexto de normas dadas y de entendimientos sobre lo que es apropiado. El contexto normativo ejerce influencia sobre el comportamiento de quienes toman decisiones, así como de las poblaciones y electores que pueden elegirlos, presionarlos e incidir sobre ellos⁵⁹.

En esta línea, cobra especial protagonismo lo que la doctrina ha llamado “emprendedores de normas”, es decir, actores clave dentro y fuera de los gobiernos (individuos, grupos o instituciones) que impulsan la adopción de nuevas normas, o utilizan las ya existentes, para presionar o persuadir a los Estados a actuar de manera coherente con las identidades que ostentan y con las normas que aceptan⁶⁰. Los promotores nacionales e internacionales de las normas de derechos humanos intentan convencer a los gobiernos de que respeten los derechos humanos a través de dinámicas que consisten en “concienciar, avergonzar, argumentar, dialogar y persuadir”. La socialización alcanza su fase más acabada (la interiorización de las normas) cuando las normas se hayan institucionalizado plenamente en las estructuras internas y su cumplimiento sea una práctica habitual de los actores.

⁵⁶ M. FINNEMORE, "Norms, Culture and World Politics: Insights from Sociology's Institutionalism", *International Organization*, vol. 50, no. 2, 1996, pp. 325-347, en p. 5.

⁵⁷ A. WENDT, "Anarchy is What States Make of It. The Social Construction of Power Politics", *International Organization*, vol. 46, n.º 2, 1992, pp. 391-425.; T. HOPF, "The Promise of Constructivism in International Relations Theory", *International Security*, vol. 23, n.1, 1998, pp.171-200.; J. CHECKEL, "The Constructivism Turn in International Relations Theory", *World Politics*, vol. 50, n.2, 1998, pp. 324-348; M. FINNEMORE y K. SIKKINK, "Taking Stock...", *op. cit.*

⁵⁸ A. ANAYA; "Los derechos humanos desde las Relaciones Internacionales...", *op. cit.*, p. 55.

⁵⁹ M. FINNEMORE, "Norms, Culture and World Politics...",*op. cit.*, en p. 326.

⁶⁰ T. RISSE, "Let's Argue! Communicative Action in World Politics", *International Organization*, vol. 54, n.1, 2000, pp. 1-39; M. KECK Y K. SIKKINK, *Activist Beyond Borders. Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca: Cornell University Press, 1998; T. RISSE *et al.*, *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999; D. HAWKINS, "Explaining Costly International Institutions: Persuasion and Enforceable Human Rights Norms", *International Studies Quarterly*, vol. 48, n. 4, 2004, pp. 779-804.

Desde una lógica argumentativa, la literatura constructivista pone el acento en las decisiones conscientes que toman los actores con respecto a qué norma aplicar. En este sentido, las normas de derechos humanos tienen peso argumentativo suficiente como para motivar que los distintos actores cambien sus discursos y políticas internas a partir de procesos de aprendizaje e interacción reiterada de adopción y, eventualmente, de interiorización de las normas como prácticas sociales⁶¹. Desde esta perspectiva, los sistemas internacionales interactúan con los marcos de identidades y normas existentes a nivel global o en determinadas regiones, así como con el activismo de “emprendedores de normas”, quienes, activando dinámicas desde una lógica de “lo apropiado”, impulsan la creación de regímenes basados en normas (más que en intereses) por parte de los Estados. Hawkins desarrolla el argumento constructivista en el que las normas, las identidades y la persuasión por parte de los “emprendedores de normas” explican la creación de un sistema de derechos humanos que implica un alto coste de soberanía⁶². El componente esencial de las estrategias que desarrollan estos actores es la construcción de un marco cognitivo que es adoptado como un nuevo enfoque que permite la creación de percepciones alternativas de lo que es apropiado y de lo que interesa⁶³.

La doctrina sobre el activismo transnacional de derechos humanos constituye probablemente la contribución más relevante de la disciplina de las Relaciones Internacionales al estudio de los derechos humanos y una de las aportaciones más

⁶¹ A. BRYSK, “From above and Below..., *op. cit.*; A. BRYSK, *The Politics of Human Rights in Argentina...*, *op. cit.*, p. 281; K. SIKKINK, “Human Rights. Principled Issue-Networks and Sovereignty in Latin America, *op. cit.*; M. KECK y K. SIKKINK, *Activist Beyond Borders...*, *op.cit.*; T. RISSE *et al.*, *The Power of Human Rights...*,*op.cit.*; S. BURGERMAN, *Moral Victories. How Activist provoke Multilateral Action*, Ítaca, N.Y., Cornell University Press, 2001; S. KHAGRAM, J.V. RIKER y K. SIKKINK, *Restructuring World Politics: Transnational Social Movements, Networks, and Norms*, Minneapolis: University of Minnesota Press, 2002; R. SCHWARZ, “The Paradox of Sovereignty, Regime Type and human Rights Compliance”, *International Journal of Human Rights*, vol. 8, n.º 2, 2004, pp. 199-215; E. SHOR, “Conflict, Terrorism and the Socialization of Human Rights Norms: The Spiral Model Revisited”, *Social Problems*, vol. 55, n.º 1, 2008, p. 117-138; A. JETSCHKE y A. LIESE, “The Spiral Model: How does it Score after Ten Years? Paper presented for the Workshop *The Power of Human Rights-Ten years After* in Laramie, Wyoming, USA, 2009; N. J. RAMÍREZ, “Redes Transnacionales de Defensa. El caso reciente del Estado colombiano en el contexto de la intervención de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, *Colombia Internacional*, n.º 69, enero-junio, 2009, pp. 182-203; y para el caso particular de México, *vid.* E.C. MAZA, *Los derechos humanos en México: retórica o compromiso*, México D.F.: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), 2008; y A. ANAYA, “Transnational and Domestic Processes in the Definition of Human Rights Policies in Mexico”, *Human Rights Quarterly*, vol. 31, n.º 1, 2009, pp. 35-58.

⁶² D. HAWKINS, “Explaining Costly International Institutions: Persuasion and Enforceable Human Rights Norms”, *International Studies Quarterly*, vol. 48, n.º 4, 2004, pp. 779-804, en p. 795.

⁶³ M. FINNEMORE y K. SIKKINK, “Norm Dynamic and Political Change”, *International Organisation*, vol. 52, n.º 4, 1998, pp. 887-917, p. 897.

influyentes se encuentra en la formulación teórica de lo que se ha llamado “el modelo boomerang y el modelo espiral”, que a continuación exponemos⁶⁴.

A. El “efecto boomerang”

El denominado “efecto boomerang”, desarrollado por Keck y Sikkink, es el proceso mediante el cual los actores nacionales (ONGs nacionales, sociedad civil y oposición) acuden a los actores internacionales (ONGs y organismos internacionales, Estados y donantes) para que éstos, a su vez, ejerzan presión desde el exterior sobre el Estado violador de los derechos humanos⁶⁵. Las autoras de dicho modelo identificaron un patrón de conducta en el que los actores de la sociedad civil que no pueden influir directamente en el comportamiento de sus propios gobiernos (autoritarios) –cuando éstos infringen las normas–, establecen una colaboración (de intercambio de información y servicios) entre ONGs nacionales e internacionales y, al hacerlo de manera conjunta, las ONG logran presentar la situación del Estado en cuestión en los programas de los órganos internacionales y gobiernos de democracias desarrolladas, generando así un proceso de presión desde fuera y desde el interior sobre los gobiernos transgresores⁶⁶.

De esta manera se amplifican en el exterior las demandas de los actores nacionales y la red transnacional presiona a fin de provocar cambios en su comportamiento⁶⁷. Un ejemplo de estas interacciones son las campañas por los derechos de los indígenas o las campañas medioambientales que apoyan las peticiones de diferentes minorías para evitar proyectos de desarrollo. La creación de vínculos entre los actores menos

⁶⁴ El modelo gira alrededor de la acción de las llamadas redes transnacionales de promoción y defensa (*transnacional advocacy networks*), que se definen como formas de “organización flexibles conformadas por entidades no gubernamentales, nacionales e internacionales (particularmente ONG de derechos humanos), órganos y mecanismos internacionales de derechos humanos (es decir, los mecanismos de implementación y toma de decisiones de los propios sistemas internacionales) y actores de gobiernos de democracias desarrolladas, los cuales intercambian información y servicios con el fin de promover “ideas basadas en principios” (M. KECK y K. SIKKINK, *Activist Beyond Borders...*, *op.cit.*; T. RISSE *et al.*, *The Power of Human Rights...*, *op.cit.*).

⁶⁵ M. KECK y K. SIKKINK, “Redes transnacionales de cabildeo y e influencia”, *Foro Internacional*, vol. XXXIX, n.º 4, 1999, pp. 404-428, p.415

⁶⁶ *Ídem*.

⁶⁷ M. KECK y K. SIKKINK, *Activist Beyond Borders...*, *op.cit.*, pp. 8-9

poderosos y las redes permite el acceso a la información, mayor transparencia y credibilidad a unos y a otros⁶⁸.

B. Modelo Espiral

El esquema del efecto Boomerang fue posteriormente complementado por un modelo explicativo en cinco fases de Risse, Ropp y Sikkink⁶⁹, en el que las redes transnacionales de promoción y defensa generan distintas reacciones en los gobiernos, provocando una espiral de cambio consecutivo (efecto boomerang) en el comportamiento estatal en materia de derechos humanos. A continuación, detallamos cada una de sus fases:

Fase 1: Represión. Se activa la presión internacional al producirse un deterioro importante de los derechos humanos en un Estado represora través de la presión (lógica instrumental) y la argumentación (lógica comunicativa-cognitiva), ambas originadas por las redes transnacionales de promoción y defensa.

Fase 2: Negación. Los Estados, al ser evidenciada la situación de transgresión de los derechos humanos y ser avergonzados (*shaming*), reaccionan negando los hechos y rechazando la injerencia extranjera en los asuntos internos del país. Este tipo de presión busca poner en duda la legitimidad y la verdadera identidad del Estado que viola las normas ratificadas en los tratados. En esta segunda fase, en la que la presión comienza a aumentar. El Estado se ve presionado a reconocer la validez de las normas internacionales de derechos humanos en sí y a aceptar la legitimidad del escrutinio internacional.

Fase 3: Concesiones tácticas. Como consecuencia de lo anterior, se desencadenan reacciones instrumentales en los “gobiernos objetivo”, quienes hacen ciertas concesiones a la red transnacional que los presiona a fin de disminuir la crítica internacional, reducir el aislamiento o, incluso, recuperar algún tipo de ayuda militar o económica. En este contexto, se producen las primeras concesiones (que pueden reducirse a mero “maquillaje”), como por ejemplo, la liberación de detenidos. El modelo plantea que, en esta fase el discurso de derechos humanos deja pocas

⁶⁸ M. KECK y K. SIKKINK, “Redes transnacionales...”, *op. cit.*, p. 415.

⁶⁹ T. RISSE *et al.*, *The Power of Human Rights...*, *op.cit.*, pp. 21-22.

alternativas a los gobiernos que ven cómo, tanto el discurso como las concesiones tácticas, fortalecen al movimiento interno o nacional de derechos humanos, el cual tiene mayores recursos y capacidades para aumentar la presión “desde dentro”. Ésta es la etapa crucial del modelo porque los Estados aceptan el diálogo con los críticos y no perciben claramente el efecto que la argumentación comienza a tener sobre la movilización interna del país alrededor de las normas de derechos humanos.

Fase 4: Estatus prescriptivo. En esta cuarta fase de la espiral, las normas de derechos humanos adquieren un “estatus prescriptivo”, mediante la ratificación extensiva de tratados internacionales y la reforma del marco legal e institucional del Estado. La lógica de argumentación se impone puesto que el gobierno ya no rechaza la veracidad de la información de las redes transnacionales. Sin embargo, las violaciones a los derechos humanos continúan en la práctica.

Fase 5: Comportamiento consistente con las normas. Una vez consolidado el “estatus prescriptivo” de los derechos humanos, solo si continúa la presión “desde fuera” y “desde dentro”, se mantiene de manera sostenida el “comportamiento consistente con la norma”; esto significa que el discurso del gobierno coincide con los hechos y el estado cumple con el derecho internacional de los derechos humanos de forma habitual⁷⁰.

El modelo espiral ha sido cuestionado y puesto a prueba tanto desde una perspectiva teórica como empírica⁷¹. Una de las críticas sostiene que el modelo espiral no contempla los factores internos que inciden en la práctica de las violaciones; las cuales parecen depender más del contexto de seguridad nacional y del tipo de régimen político de cada Estado⁷². Sin embargo, el modelo ha sido útil para explicar cambios y avances en la situación de derechos humanos de países concretos; México, entre ellos⁷³.

⁷⁰ S. CARDENAS, *Conflict and Compliance. State Responses to International Human Rights Pressure*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2007.

⁷¹ A. JETSCHKE y A. LIESE, “The Spiral Model...”, *op. cit.*; E.C. MAZA., *Los derechos humanos en México: retórica o compromiso*, *op. cit.*; R. SCHWARZ, “The Paradox of Sovereignty...”, *op. cit.*

⁷² S. CARDENAS, *Conflict and Compliance...*, *op. cit.*; R. SCHWARZ, *The Paradox of Sovereignty...*, *op. cit.*, N. J. RAMÍREZ, “Redes Transnacionales de Defensa. El caso reciente del Estado colombiano en el contexto de la intervención de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Colombia Internacional, n.º 69, 2009, pp. 182-203, en p. 200. T. RISSE, S.C. ROPP Y K. SIKKINK, “International Norms and Domestic Politics in Chile and Guatemala”, en T. RISSE *et al.*, *The Power of Human Rights... ,op.cit.*; y K. SIKKINK, *Mixed Signals: U.S. Human Rights Policy and Latin America*, Ithaca: Cornell University Press, 2004, p. 84.

⁷³ *Vid.*, por ejemplo, M. KECK y K. SIKKINK, *Activist Beyond Borders...*, *op.cit.*; A. ANAYA, “Transnational and Domestic Processes, *op. cit.*; O. AIKIN, “Transnational advocacy networks and

En la medida en que recurrir al ámbito internacional se transforma en una posibilidad estratégica para los actores nacionales, quienes, como parte de las redes, buscan una solución a sus problemas, la frontera entre las relaciones internacionales y la política de los Estados se difumina⁷⁴.

Por otro lado, en la revisión más reciente del “modelo en espiral” original, Risse, Ropp y Sikkink reconocen que no se ha profundizado suficiente en cómo se produce el paso del compromiso al cumplimiento y que, por lo tanto, es necesario identificar las principales condiciones que hacen más probable dicho cambio. Las nuevas condiciones a las que se refieren, están relacionadas con los factores internos, tales como, el régimen político, el nivel de descentralización del Estado y las capacidades estatales⁷⁵.

Dicho esto, desde la perspectiva constructivista podría entenderse por *compliance* lo siguiente: los Estados cumplen con los derechos humanos si ello corresponde a su identidad. Los mecanismos a través de los que se construye dicha identidad, definidos como mecanismos de influencia social, permiten identificar una tipología de cumplimientos: si no existen emprendedores de normas en el proceso, podemos referirnos al compromiso por valores, en cuyo caso los derechos humanos han sido ya en parte interiorizados; si por el contrario, existen emprendedores de normas en el proceso, entonces, podemos referirnos al compromiso por socialización; a su vez, dos lógicas operan dentro de la socialización: la de la vergüenza y la presión argumentativa, instrumentos para alcanzar una verdadera interiorización de los derechos humanos, entendida como la fase final de la socialización.

political change in Mexico: Towards a process of socialization of international norms of violence against women in the case of murdered women in Ciudad Juarez, Chihuahua”, en K: STAUDT et al., *Human rights along the US-Mexico border*, Tucson: University of Arizona Press, 2007, pp. 150-67.

⁷⁴ M. KECK y K. SIKKINK, “Redes transnacionales...”, *op. cit.*, p. 428.

⁷⁵ T. RISSE, S.C. ROPP Y K. SIKKINK., *The Persistent Power of Human Rights: From Commitment to Compliance*, Cambridge: Cambridge University Press, 2013

Cuadro 5. Acercamientos teóricos a los mecanismos de *compliance* desde las Relaciones Internacionales

	Mecanismos de <i>Compliance</i>		
	Por qué cumplen	Actores implicados	Lógica
Realismo	Interés del Estado Incentivo externo Reputación del Estado	Estado (actor racional)	Lógica interestatal
Institucionalismo	Generación de bienes comunes (morales)	Estado (actor racional) Organismos internacionales	Lógica de la reputación
Teorías liberales de las Preferencia	Convergencia de intereses del Estado y los individuos o grupos influyentes de la sociedad	Estados Organismos Internacionales	Lógica de las élites
Constructivismo	Identidad Estatal Normas Internacionales Emprendedores de normas	Estado Actores nacionales no estatales Organismos Internacionales	Lógica de las identidades

Fuente: elaboración con base en A. ANAYA.

1.3. Concepto y rasgos característicos de la *compliance*

En el esfuerzo por entender la *compliance* desde un punto de vista holístico nos enfrentamos a varios retos. En primer lugar, se trata de un enfoque interdisciplinario con grandes dificultades metodológicas, debidas principalmente a la falta de investigación empírica para demostrar las causas que hay detrás de dicho concepto⁷⁶. Esta ocurre cuando el comportamiento real de un sujeto, en este caso de un sujeto complejo como es un Estado, se conforma según el comportamiento prescrito⁷⁷. *Non-compliance* sería entonces cualquier acción que se aparta de la norma. Esta definición nos permite distinguir *compliance* de implementación del tratado, que supondría la adopción de leyes o regulaciones domésticas que facilitan pero no constituyen por sí mismas la

⁷⁶ B. SIMMONS, "Compliance with International Agreements, *op. cit.*, pp. 76-77.

⁷⁷ O.R. YOUNG, *Compliance and Public Authority...*, *op. cit.*

compliance con los acuerdos, sino un primer paso. Y también *compliance* de efectividad, más enfocada a la conformidad del comportamiento con las normas que al resultado de tal conformidad⁷⁸.

Fisher establece una importante distinción entre *compliance* de primer orden, asociada al cumplimiento de las reglas sustantivas presentes en los tratados, y de segundo orden, vinculada a la decisión de autoridad de un tercero como una corte o tribunal internacional⁷⁹. Para este autor, resulta complejo juzgar si una política particular constituye *compliance*. El problema principal radica en que las normas internacionales tienden a estipular un conjunto de obligaciones, pero dejan a los Estados un margen sobre la manera y la medida en que deben cumplir con dichas obligaciones. El cumplimiento parcial puede ser significativo a largo plazo⁸⁰. Cualquier grado de cumplimiento del Estado, por simbólico que sea, puede desplegar una cadena potencial de eventos, mediante los cuales, los actores nacionales e internacionales pueden transformarlo en una oportunidad política para exigir una mayor coherencia de acción que obligue al Estado a responder una medida al menos parcial, lo que podría abrir el camino para el cumplimiento posterior. El cumplimiento total no está garantizado. Sin embargo, precisamente porque el cumplimiento del Estado suele ser parte de un proceso dinámico más amplio, incluso gestos parciales o las medidas a medias pueden contribuir a profundizar en el cambio social. El nivel de *observancia* puede llegar a ser entonces una cuestión de gradación, puesto que la propia configuración de obligaciones del DIDH permite una observancia parcial.⁸¹

La conformación con la norma entonces no necesariamente significa que los Estados estén buscando en última instancia la interiorización de la norma en el nivel doméstico, sino que el cumplimiento de los Estados puede ser parcial. Este, no obstante, puede ser relevante en el largo plazo, puesto que cualquier nivel de cumplimiento, aunque sea simbólico, puede poner en marcha una cadena de acontecimientos como se ha descrito ya en el “modelo espiral-boomerang” de cambio de los derechos humanos.⁸² Recordamos que este se define por el conjunto de actos que realiza un Estado para

⁷⁸ H.K. JACKOBSON y E.B. WEISS, “Strengthening Compliance with International Environmental Accords: Preliminary Observations from a Collaborative Project”, *Global Governance*, vol. 1, n.º 2, 1995, pp. 119-148.–

⁷⁹ R.D. FISHER, *Improving Compliance with International Law...*, *op.cit.*

⁸⁰ H.L.A. HART, *The Concept of Law*, Oxford University Press, 2012.

⁸¹ B. SIMMONS, “Compliance with International Agreements”, *op. cit.*, pp. 78.

⁸² M. KECK y K. SIKKINK, *Activist without Borders...*, *op. cit.*, p.2.

generar una imagen de cumplimiento, algo que puede ser aprovechado tanto por actores estatales como no estatales para exigir un comportamiento más coherente con la norma de derechos humanos. Frente a estas exigencias, el Estado se ve comprometido a responder, demostrando que, a menudo, el proceso de *compliance* forma parte de una dinámica más general y, por lo tanto, incluso los gestos parciales pueden contribuir a un cambio social más profundo⁸³.

Simmons, a través del llamado “legalismo democrático” sostiene que las democracias cumplen mejor con sus obligaciones porque tienen normas que respetan los procesos judiciales y limitan a los gobiernos mediante el mecanismo específico de absorber el cuerpo legal y el comportamiento internacional en la ley doméstica.⁸⁴ En la misma línea, Kehoane incide en incorporar el compromiso internacional en las instituciones políticas y en las políticas domésticas⁸⁵. Un segundo mecanismo que apoya el interés de las democracias por alcanzar *compliance* es el interés de los grupos de referencia que pueden evidenciar una especial preferencia por conseguir un comportamiento de respeto con la norma. En las democracias, las organizaciones tienen mayor libertad para operar permitiéndose la formación de redes fuertes transnacionales para impulsar los esfuerzos por cumplir.

En términos generales, la doctrina de las Relaciones Internacionales considera al Estado desde la lógica unitaria, lo que implica un escollo para esta investigación, en la que nos interesa analizar la lógica de las políticas públicas, donde sucede justamente todo lo contrario. No se trata de un análisis del Estado por poderes, sino del análisis de cada unidad ejecutora del gasto desde la perspectiva de la política pública. Eso supone que un Estado se puede convertir en tantas unidades ejecutoras del gasto como centros de decisión local, municipal o regional tenga. Por lo que, se puede decir que se procede a través de la lógica de la fragmentación. De esta manera, no sólo debemos desagregar la unidad estatal, sino también tener en cuenta los cambios de gobierno. Estos no existen para la disciplina de RI, sino que los Estados son un continuo. Sin embargo, en la toma de decisiones (la implementación de políticas públicas) sí es relevante quién gobierna. Así, por ejemplo, lo que para un gobierno en un momento determinado puede ser *compliance* por socialización, para otro puede ser racionalidad estratégica y un

⁸³ T. RISSE et al., *op. cit.*, *The Power of Human Rights...*, *op. cit.*,

⁸⁴ B. SIMMONS, “Compliance with International Agreements”, *op. cit.*, pp. 83.

⁸⁵ R. KEHOANE, *After Hegemony: Cooperation and Discord in World Political Economy*, Princeton: Princeton University Press, 1984

tercero puede no relacionarlo con el concepto. Pese a lo anterior, el primer gobierno marcará un nodo institucional que seguro afectará las decisiones de los demás (lo que posteriormente se tratará como *path dependence* y que veremos en el capítulo III).

Sally Engle Merry discute hasta qué punto la política pública pueden ser intermediarios en el proceso de lo que la autora denomina “vernacularización” de las normas internacionales⁸⁶ y –añadimos– vehículo de *compliance*. Su investigación junto con la experiencia de México en la elaboración de cuatro programas nacionales nos proporciona un nuevo escenario para ampliar la discusión al ámbito de la política pública, sobre cómo generar *compliance* en los Estados a través de la apropiación de las normas de derechos humanos. No obstante, cabe resaltar que la literatura sobre socialización transnacional que ha profundizado en el problema del tránsito de las normas desde el plano internacional al plano nacional no ha reparado en el valor de los planes como vehículos para fomentar la difusión de las normas del DIDH en el interior de los Estados. En un Estado donde se producen graves violaciones de derechos humanos como México, el cambio social no ocurre de la noche a la mañana, sino que se da de manera gradual y no, necesariamente lineal. Las implicaciones de estudiar los PNDH como instrumentos de política pública son significativas y nos alertan sobre las limitaciones y el potencial de dicha herramienta; pero también, sobre su contribución al encaje de los derechos humanos en las instituciones del Estado, como iremos desarrollando.

Atendiendo a lo anterior, nos preguntamos qué oportunidades de *compliance* ofrece un PNDH y observamos que el propio plan brinda oportunidades para avanzar en el cumplimiento desde sus diferentes fases de, diseño e implementación, y observamos también que no siempre se evidencian los momentos en los que, de múltiples maneras y en distintos grados, este instrumento de política pública ofrece al Estado la posibilidad de demostrar su verdadera voluntad de observancia. En sí misma, la propia determinación de desarrollar un PNDH indica un cierto grado de voluntad política. Una vez tomada la decisión, El gobierno tiene en sus manos la decisión de poner en marcha la fase preparatoria de un PNDH y, de acuerdo con el manual de Naciones Unidas, se abre un periodo de diálogo entre los organismos del Estado, la sociedad civil y las

⁸⁶ S. ENGLE MERRY, “Human Rights and Gender Violence: Translating International Law into Local Justice”, *University of Chicago Press*, 2006, pp. 134-179.

instituciones de derechos humanos.⁸⁷ Tanto la capacidad para elaborar el plan como la de llegar a consensos para introducir los derechos humanos y decidir qué se prioriza en la agenda pública permite evaluar el grado de compromiso adquirido internacionalmente y considerarlo un primer grado de *compliance*. Por ende, saber mediante qué mecanismos se ha adoptado el compromiso de hacer el Plan, permite averiguar la posible y verdadera utilidad del instrumento y averiguar qué se puede esperar de él.

La fase del diseño supone otro momento para la observancia. En concreto se trata de trasladar las normas internacionales de derechos humanos a la legislación doméstica. Los planes desempeñan la función de puente entre el DIHD al desglosar la normativa internacional en el discurso local. Significa un paso más en la socialización de las normas y un segundo grado de cumplimiento en el que el compromiso político tiene relevancia ya que la armonización de las normas en el cuerpo legislativo nacional requiere un elevado nivel de capacidad política e institucional.

En la etapa de la implementación, se ponen en valor las capacidades del Estado como factor clave para la observancia y los planes han de jugar un papel rector que impulse la socialización desde los niveles macro a los niveles micro de la Administración. Esto conduciría al Estado a un tercer nivel de *compliance*. Lo último es de gran relevancia para la presente investigación, en la medida en que en ella se destaca una vertiente de la observancia entendida como capacidad de ejecución de los derechos, que en la práctica se alcanza mediante las capacidades para el diseño y puesta en marcha de las políticas públicas. Esta idea nos obliga a considerar la capacidad de implementación como un elemento clave para la comprensión del concepto general de *compliance*, y, en particular, nos lleva a discutir cómo dicho proceso se hace mucho más complejo en la realidad por cuestiones diversas que van desde la falta de capacidades en el interior de los Estados hasta la falta de voluntad política.

Algunos enfoques doctrinales observan que las instituciones domésticas pueden obstruir la obtención de beneficios para la sociedad en su conjunto. Jakobson y Weis comparan la *compliance* de varios países y concluyen que la capacidad administrativa de un país es una variable crucial, entendiendo como tal el conocimiento y capacitación, los recursos financieros, los adecuados mandatos legales y la autoridad para hacer

⁸⁷ OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS (OHCHR), *Handbook on National Human Rights Plans of Action*, Professional Training Series n.º 10, New York and Geneva, 2002, pp. 45-48.

cumplir el programa de implementación junto con el acceso a información relevante⁸⁸. En la última revisión del modelo espiral, Risse y Sikkink y el propio Anaya reconocen la incidencia de las capacidades del Estado en el grado de *compliance*⁸⁹

En definitiva, si, como se ha remarcado anteriormente, la observancia ocurre cuando el comportamiento real de un sujeto - en este caso de un sujeto complejo como es un Estado - se conforma según el comportamiento prescrito, se hace indispensable pensar en el Estado como un conjunto de órganos, que hará la implementación más o menos efectiva de sus políticas públicas dependiendo, no solo de su voluntad política, sino también de sus capacidades y de la coordinación de todos sus entes.

1.4. Los mecanismos de *compliance*: pensamiento estratégico, compromiso normativo y la influencia social

Dentro de las teorías expuestas, hemos mencionado ya diversas fuentes de observancia. Estas se agrupan en dos fuentes básicas: el cálculo o pensamiento estratégico (a través de la coerción o de la persuasión) y el compromiso normativo (a través de la socialización y del aprendizaje). Estos son mecanismos complementarios y de refuerzo mutuo, por lo que los Estados pueden estar sujetos a múltiples y concurrentes dinámicas de observancia⁹⁰.

Como Cárdenas señala, en teoría, es posible que el compromiso normativo y el cálculo estratégico interactúen produciendo resultados complejos o que actúen de manera independiente, de forma que cada uno de ellos sirva para explicar aspectos distintos en relacionados con la *compliance*⁹¹. También es posible que los compromisos

⁸⁸ E. B. WEISS and H. K. JACOBSON (eds.), *Engaging Countries: Strengthening Compliance with International Environmental Accords*, Cambridge: MIT Press, 2000; CHAYES y CHAYES, *The New Sovereignty...*, op. cit.

⁸⁹ S. KRASNER, y T RISSE, “External Actors, State Building and Service Provision in Areas of compliance in Limited Statehood: Introduction, Governance, vol. 27, n.º 4, 2014, pp.545-576; A. ANAYA, “Bringing willingness back in. State capacities and the Human rights compliance”, *CIDE*, 2017, pp.7-11.

⁹⁰ A. UNDERDALD, “Explaining Compliance and Defection: Three models”, *European Journal of International Relations* 4, 1998, pp. 5-30; M. LEVI, *Of Rule and Revenue*, University of California Press, Berkeley, 1989.

⁹¹ S. CÁRDENAS, “National Human Rights Institutions and State Compliance”, en R. GOODMAN y T. PEGRAM; *Human Rights, State compliance and social change: Assessing National Human Rights Institutions*, Cambridge-New York-Melbourne-Madrid-Cape Town-Singapore-São Paulo-Delhi-Tokyo-Mexico City: Cambridge University Press, 2012, p.33.

normativos y el cálculo estratégico choquen, llevando los intereses de los Estados en direcciones opuestas. En estos casos, tanto la presión social como la política, son elementos decisivos para la transformación del panorama de los derechos humanos en el largo plazo.

El desarrollo de estos mecanismos permite elaborar una serie de categorías de las que nos valdremos más adelante para discutir el origen de los programas nacionales de derechos humanos como instrumentos de observancia en el marco de las políticas públicas del Estado. A continuación, describimos de cada uno de los mecanismos que integran dichas categorías de análisis.

Cuadro 6. Mecanismos de *compliance* a partir de las Teorías de las Relaciones Internacionales

Mecanismos de <i>compliance</i>	Instrumentos
1. Pensamiento estratégico	Coerción
	Persuasión
2. Compromiso normativo	Intereses, entidades, valores compartidos
3. Influencia social	
3.1. Socialización	RTPD (emprendedores de normas)
	Presión desde el exterior
	Persuasión argumentativa
3.2. Aprendizaje	Persuasión manipulativa (coerción)
	Persuasión argumentativa
3.3 Aculturación	Mimetismo, identificación y maximización del estatus

Fuente: elaboración propia

1.4.1. El pensamiento estratégico: la coerción y la persuasión

Asumir que la coerción y la persuasión son el principal medio para asegurar el cumplimiento del Estado generalmente implica una visión racional del Estado y sus agentes, quienes calculan estratégicamente los costes y beneficios de la propia *compliance*. Conforme a las teorías expuestas con anterioridad, los incentivos materiales

pueden estimular las decisiones de los Estados, básicamente, a través de dos mecanismos: la coerción y la persuasión (*enforcement e inducement*)⁹².

Por un lado, cuando nos referimos a la coerción, entendemos que los Estados y sus agentes cumplen porque temen las consecuencias de violar las normas internacionales o por la amenaza de sanciones⁹³. Lo que significa que, para que la norma sea efectiva, el coste del incumplimiento debe ser suficientemente alto, aunque dicho coste no tenga implicaciones judiciales de forma necesaria y se trate de una presión más o menos difusa, como son la coerción o las sanciones. Las sanciones, que por lo general son poco específicas, no obligan siempre a un Estado a obedecer una norma internacional. Si bien es cierto, éstas elevan el precio de incumplir y hacen del incumplimiento una opción menos atractiva.

Para Downs y Roche y Baarson, el escaso uso de sanciones en el ámbito internacional se explicaría porque la mayoría de los tratados actuales requieren cambios muy limitados en los comportamientos de los Estados ya que estos suelen desarrollar normas en función de los códigos ya existentes que, general, no ofrecen grandes incentivos para incumplir. Sin embargo, en referencia al ámbito de los derechos humanos, los autores defienden el efecto sancionador y lo basan en que la profundidad de un acuerdo afecta tanto a las iniciativas por no cumplir como a las sanciones previstas por hacerlo. Cuanto más profundos son los cambios de comportamiento, requeridos a los Estados en virtud de los tratados, mayores serán las sanciones en caso de incumplimiento.⁹⁴

Por otro lado, desde el punto de vista de la persuasión, las organizaciones internacionales suelen verse a menudo como proveedoras de un beneficio o “incentivo”, que supone una recompensa para los Estados que obedecen la norma internacional⁹⁵. Dicho incentivo puede ser de varios tipos, bien puede consistir en el fortalecimiento de la reputación de un Estado, bien en un aliciente económico, o en un sistema de monitoreo y transparencia que impida a los Estados desobedecer las normas

⁹²*Ibidem.* También, A.T. GUZMAN, *How International Law Works: A Rational Choice Theory*, Oxford University Press, Oxford, 2008.

⁹³ J. TALLBERG, “Paths to Compliance: Enforcement, Management, and the European Union,” *International Organization*, Vol. 56, n.º 3, 2002bios

⁹⁴ G. DOWN, D. ROCKE y P. BAARSON, *Is The Good News about Compliance Good News about Cooperation ?*, *Internactional Organisation*, vol. 50, n.º 3, 1996, pp. 379-406, en p. 386.

⁹⁵ *Vid.* A.T. GUZMAN, *How International Law Works: A Rational Choice Theory*, Oxford: Oxford University Press, 2008.

internacionales. Incluso los representantes políticos domésticos –en función de su influencia electoral y el acceso a la información disponible– pueden ayudar a promover la responsabilidad y el cumplimiento por parte del Estado⁹⁶. Guzman sostiene que las consecuencias del incumplimiento son más severas cuanto más claras son las obligaciones que se han incumplido. Para un Estado, la pérdida de su reputación supone un coste de oportunidad en términos de comportamiento y de cooperación con otros estados⁹⁷

En este sentido, y en clave de *compliance*, nos preguntamos primeramente si el hecho de que los Estados desarrollen o no planes de derechos humanos está relacionado con el escrutinio internacional, a fin de demostrar a la comunidad internacional el compromiso de los Estados con los tratados firmados, o bien, si los Estados consideran la elaboración de los mismos como una estrategia de bajo coste para contrarrestar las críticas internacionales, o, incluso, si éstos se han desarrollado para contentar a los socios comerciales o las instituciones internacionales financieras han exigido a los Estados la adopción de un plan nacional para la realización efectiva de los derechos humanos a cambio de cooperación⁹⁸. En dicho contexto, cuando la coerción y la presión se transforman en motivos esenciales para el cumplimiento de los Estados, existe la probabilidad de que los Estados elaboren planes relativamente débiles, con escaso impacto, pues el objetivo principal es aplacar las críticas internacionales.

1.4.2. El compromiso normativo: intereses, entidades y valores compartidos

Conforme a Katzenstein, el cumplimiento normativo debería reflejar los propios estándares de un actor determinado y sus compromisos normativos previos⁹⁹. Las preferencias de los actores son producto de una construcción histórico-social en la que hay espacio para actualización e interiorización de las nuevas normas a medida que los

⁹⁶ X. DAI, “Why Comply? The Domestic Constituency Mechanism,” *International Organization*, Vol. 59, n.º 2, 2005, pp. 363-98.

⁹⁷ *Vid.*, A.T. GUZMAN, “A compliance- Based Theory ...,” *op. cit.*, p 1865.

⁹⁸ Por ejemplo, el caso de la Iniciativa Mérida en México. *Vid.*, Iniciativa Mérida. Programa de Cooperación en materia de seguridad con USA, México, Centro América, República Dominicana y Haití.

⁹⁹ P. J. KATZENSTEIN (ed.), *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, Columbia University Press, New York, 1996; J. CHECKEL, “Why Comply? Social Learning and European Identity Change,” *International Organization* 55, 2001, pp. 553–88.

agentes estatales interactúan con la sociedad civil¹⁰⁰. Los compromisos normativos, por tanto, pueden iniciar acciones específicas de transformación de las conductas del Estado a partir de la socialización, entendida esta como un proceso de intercambio de información y comunicación entre las redes internas y externas¹⁰¹. A medida que se transmiten las normas, se impone la cultura de lo apropiado permitiendo que los estándares del DIDH se comiencen a incorporar en la implementación de las políticas públicas, así como en sus rutinas de organización y procesos, reforzando las expectativas de *compliance* y promoviendo hábitos sostenibles¹⁰².

Las Naciones Unidas han recomendado la elaboración de los programas de acción como un objetivo deseable para los Estados modernos. Se les atribuye un papel director en la interiorización de las normas del DIDH desde la óptica de la política pública; es decir, desde el contexto desde el cual los Estados pueden hacer reales las teorías de los derechos humanos. Incluso, cuando los Estados elaboran planes de derechos humanos con la intención de acallar a sus detractores, algunos autores consideran que existe la posibilidad de que la dinámica normativa siga funcionando ya que, en el ámbito internacional, el aprendizaje se realiza a partir de los ejemplos considerados más adecuados, y permite integrar los compromisos normativos en sus estructuras internas¹⁰³. De otra manera, sería difícil entender el desarrollo – todavía limitado – de estas herramientas sin un patrón más amplio de interiorización de las normas que legitime la elaboración de dichos planes¹⁰⁴.

Al hilo de este argumento, es lógico preguntarse si existe algún patrón regional de “contagio” que acompañe el fenómeno de los planes de acción. Aunque las respuestas a estas cuestiones escapan al objeto de esta investigación, sugerimos, al menos que, mientras el cálculo estratégico puede ayudar a explicar la decisión individual de un

¹⁰⁰ R. GOODMAN y D. JINKS, “How to influence States: Socialization and International Law”, *Duke Law Journal* 54, 2004, pp. 621-703.

¹⁰¹ M. KECK y K. SIKKINK, *Activist without Borders...*, *op. cit.*, A. SLAUGHTER, *A New World Order: Government Networks and the Disaggregated State*, Princeton: Princeton University Press,, 2004; E. M. HAFNER-BURTON, M. KAHLER y A. H. MONTGOMERY, “Network Analysis for International Relations”, *International Organizations* 63, 2009, pp.559-92.

¹⁰² E. B. WEISS y H. K. JACOBSON (eds.), *Engaging Countries...*, *op. cit.*; CHAYES and CHAYES, *The New Sovereignty...*, *op. cit.*

¹⁰³ J. MEYER et al., “World Society and the Nation-State,” *American Journal of Sociology* 103 (1997), 144–81; J. W. KOO and F. O. RAMIREZ, “National Incorporation of Global Human Rights: Worldwide Expansion of National Human Rights Institutions, 1966–2004,” *Social Forces* 87 (2009), 1321–54.

¹⁰⁴ Cadenas explica los patrones interiorización de forma similar en S. CARDENAS, “Emerging Global Actors: The United Nations and National Human Rights Institutions”, *Global Governance* . n.º 9, 2003, pp 23-42;

Estado de adoptar un plan de derechos humanos, los factores normativos pueden ser la clave que permitan explicar la difusión global de dichos planes.

1.4.3. La socialización de normas: las redes transnacionales de promoción y defensa, presión desde afuera y persuasión argumentativa

Las redes transnacionales de promoción y defensa se basan en la *alianza* entre actores internacionales e internos a través de la fuerza de sus redes para promover el cambio social. Son un ejemplo de cómo operan conjuntamente varios mecanismos de *compliance*. En dicho marco, los actores nacionales e internacionales se alían para aplicar presión sobre los gobiernos con el objetivo de mejorar el cumplimiento de las normas internacionales de derechos humanos¹⁰⁵. Las redes transnacionales de promoción y defensa juegan un papel importante como correas de transmisión de estándares internacionales. Su capacidad de modelar el cumplimiento del Estado redefiniendo los cálculos estratégicos de los Estados y sus compromisos normativos los transforma en los actores fundamentales. Este proceso se activa mediante la presión y la persuasión argumentativa ejercida por dichas redes transnacionales, con el fin de incentivar que el comportamiento de los Estados sea coherente con las normas que estos han ratificado¹⁰⁶. Los mecanismos de argumentación implican la búsqueda de un consenso en el interior del Estado sobre su visión y sobre los principios que mueven sus acciones.

Las redes transnacionales de promoción y defensa pueden ayudar a generar *compliance* en la fase de implementación de las normas o del diseño de un plan de derechos humanos en cuyo desarrollo la asistencia técnica puede ser muy valiosa para transferir conocimientos especializados, compartir personal y supervisar programas factibles. En esta línea, la Oficina del Alto Comisionado de México ha sido de crucial ayuda al Estado Mexicano en el diseño y planificación del PNDH de 2004 con el

¹⁰⁵ Las redes se conforman, principalmente, por organizaciones (nacionales e internacionales) de la sociedad civil, órganos y mecanismos especializados en derechos humanos de organizaciones intergubernamentales y gobiernos de democracias desarrolladas. Vid M. KECK y K. SIKKINK, *Activist Beyond Borders...*, *op. cit.*, pp. 8-10.

¹⁰⁶ Vid. A. BRYSK, "From Above and Below...", *op. cit.*, p.260; A. BRYSK, *The Politics of Human Rights in Argentina...*, *op. cit.*; M. KECK y K. SIKKINK, *Activist Beyond Borders...*, *op. cit.*; T. RISSE et al., *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999; S. BURGERMAN, *Moral Victories. How Activists provoke Multilateral Action*, Cornell University Press, Ithaca y Londres, 2001; S. KHAGRAM, J.V. RIKER y K. SIKKINK, *Restructuring World Politics...*, *op. cit.*

objetivo de avanzar a través de la pública en promoción y el fortalecimiento de los derechos humanos. Con todo, numerosos obstáculos hacen que el cambio en derechos humanos sea difícil de prever. Del mismo modo en que en el interior de los Estados se producen movimientos a favor del cambio; en sentido contrario, determinados poderes y grupos con otros intereses pueden jugar en contra, bien limitando las capacidades del estado para implementar, bien frenando los efectos de la implementación. En esta situación el poder transformador del proceso de socialización y la progresividad en el cumplimiento de compromisos se convierten en elementos claves en la realización efectiva de los derechos humanos en el largo plazo. El DIDH busca erradicar prácticas que han existido durante siglos, antes de que fueran calificadas como ilegales, por lo que, cualquier medida de incentivos o de persuasión no revierte ipso facto las fuentes de violación de normas

1.4.4. Las teorías liberales de las preferencias: los intereses de los individuos o de los grupos sociales

El principal representante de la teoría liberal de las preferencias, Moravcsik, establece que las ideas, los intereses e instituciones [sociales] inciden en el comportamiento estatal, al moldear las preferencias estatales, esto es, los propósitos sociales inherentes al cálculo estratégico de los gobiernos¹⁰⁷. Su teoría reposa sobre tres asunciones que definen la naturaleza social de los actores, el Estado y el sistema internacional. En la primera, los individuos y grupos de la sociedad de cada Estado son actores fundamentales en la política internacional, con poder para hacer valer sus propios intereses, así como sus ideas sobre la organización socioeconómica en la esfera de lo público¹⁰⁸. En la segunda, los Estados definen sus preferencias conforme a los intereses y a las ideas de los individuos o grupos sociales, por lo que las instituciones representativas constituyen el engranaje de transmisión que permite trasladar las preferencias de los individuos y de los grupos a la política estatal. Por último, en la

¹⁰⁷ A. MORAVSIK, "Taking preferences seriously. A liberal theory of international politics", *International Organization*, vol. 51, n.º 4, 1997, p. 513 y pp. 516-517.

¹⁰⁶ A. MORAVSIK, "Taking preferences seriously, *op. cit.*, p.516.

tercera, la configuración última de preferencias estatales es interdependiente en la medida en que éstas están limitadas por las preferencias de otros Estados¹⁰⁹.

Esta aproximación mantiene igual que el realismo y el institucionalismo, una concepción del Estado como actor racional, que busca maximizar su beneficio a través del cálculo o pensamiento estratégico. La diferencia respecto a estas últimas, es que la creación o adhesión a un sistema internacional de derechos humanos, desde el punto de vista liberal, requeriría que las preferencias de un número suficiente de Estados converjan, y que dicho sistema favorezca los intereses o se alinee con las preferencias de los individuos o grupos con mayor influencia y representación dentro de cada uno de esos Estados.

Para profundizar en el estudio de los motivos por los que los Estados establecen sistemas internacionales de protección de los derechos humanos, Moravcsik demuestra que los Estados más partidarios de la creación del Consejo de Europa fueron curiosamente las democracias establecidas o restablecidas tras la Segunda Guerra Mundial. Precisamente, la pertenencia a dicho sistema suponía una cesión táctica de soberanía de la que se valieron los gobiernos de dichos Estados –como “candado externo”– a fin de consolidar la democracia y ganar prestigio y credibilidad frente a sus oponentes¹¹⁰. Dichos gobiernos buscan asegurar sus preferencias respecto a los derechos humanos debido al temor frente a posibles regresiones autoritarias en sus respectivos países. El autor sostiene que los gobiernos recurren a esta táctica cuando los beneficios de reducir los riesgos políticos son mayores que los costes de ceder soberanía, por lo que, la justificación sobre por qué los gobiernos nacionales establecen y cumplen las normas internacionales de derechos humanos se encuentra en el propio interés político de los gobiernos nacionales¹¹¹.

Por otro lado, Guzman destaca como una de las características fundamentales de las teorías liberales es la relación que existe entre el cumplimiento de los Estados y la política interna de los países, marcada por tres componentes– el Estado, las instituciones y los grupos de interés–, a los que considera como unidades independientes. Desde su perspectiva, añade que los grupos de interés político presentan tal grado de complejidad

¹⁰⁹ *Ibidem*, p. 520-521.

¹¹⁰ A. MORAVSIK, “The origins of human rights regimes: Democratic delegation in postwar Europe”, *International Organization*, vol. 54, n.º 2, 2000, pp. 217-252, en p. 220.

¹¹¹ *Ibidem*, p. 228.

que es difícil prever modelos de comportamiento estatal a largo plazo, o generar un modelo único de *compliance*¹¹². En la misma línea Anaya destaca la relevancia de los procesos domésticos y sugiere que las normas internacionales de derechos humanos tendrían un impacto relevante en el comportamiento de los Estados en la medida en que su aplicación favoreciera los intereses, o coincidiera con las ideas, de los individuos o colectivos con mayor poder o representatividad dentro del Estado en cuestión y si, además, se percibieran por los actores internos más influyentes de los Estados como un medio para la defensa de sus intereses en el ámbito nacional¹¹³. No obstante, aunque algunos autores han comprobado que los tratados internacionales suelen ejercer una mayor influencia en el comportamiento de los Estados más democráticos en los que la sociedad civil es más activa en las organizaciones internacionales, todavía no ha habido estudios que pusieran a prueba la visión liberal.¹¹⁴

En definitiva, de forma parecida a la corriente realista, el cumplimiento dentro de las teorías liberales se define por la coincidencia con los intereses o ideas que –en este caso– tengan los grupos sociales con mayor influencia o con más representación en cada Estado, por lo tanto, también por el tipo de sistema de representación político.

En consecuencia, un Estado se comprometerá con la promoción de los derechos humanos si ello beneficia o coincide con las ideas de los grupos con mayor influencia o representación. En este sentido, el mecanismo de *compliance* puede variar ligeramente respecto a la corriente anterior, obedeciendo seguramente a una lógica del pensamiento estratégico.

1.4.5. El aprendizaje social: persuasión manipulativa y argumentativa

La teoría sobre el aprendizaje social examina el papel de la persuasión argumentativa y el aprendizaje social, y así amplía el alcance de las teorías constructivistas. Propone un enfoque sintético que engloba las elecciones racionales y el aprendizaje social. Mientras que el constructivismo pone énfasis en el objetivo final de la interiorización de valores y

¹¹² A.T GUZMAN, “A compliance- Based Theory of International Law”, *California Law Review*, vol. 90, n.º 6, 2002, pp. 1823-1887, p. 1839.

¹¹³ A. ANAYA; “Los derechos humanos desde las Relaciones Internacionales...”, *op. cit.*, p.54-56.

¹¹⁴ E. NEUMAYER, “Do International Human Rights Treaties improve Respect...”, *op. cit.*, p. 942.

normas, Checkel destaca los procesos de interacción social que permiten alcanzar dichos resultados. El aprendizaje y la interacción social conducen más efectivamente hacia el cumplimiento de la norma que la presión política y las preferencias personales¹¹⁵. En este orden de cosas, el autor se remite a la psicología social para distinguir los conceptos de persuasión manipulativa y argumentativa. La primera se aplica a las élites políticas que manipulan sin que esté presente la interacción social y la segunda, por el contrario, se define como un proceso interactivo que implica un cambio de actitud en ausencia de cualquier coerción.

Se trata de un mecanismo que provoca el cambio de preferencias, o de creencias, y en el que la libertad del persuadido juega un papel esencial a fin de convencer al otro mediante el debate argumentado, aunque su papel en el cumplimiento de las normas pueda ser limitado o esté condicionado por las circunstancias entre los actores de la interacción.¹¹⁶ Todo este proceso que Habermas denomina “acción comunicativa”¹¹⁷ y Risse “racionalidad argumentativa” busca alcanzar un consenso sobre la validez de las normas y está orientado no a fijar las preferencias de un determinado actor sino a buscar un acuerdo razonado sobre intereses, preferencias y percepciones¹¹⁸. Los mecanismos de argumentación implican la búsqueda de un consenso en el interior del Estado sobre la visión y sobre los principios que mueven las acciones de los actores. La persuasión es el objetivo de los emprendedores de normas y supone un proceso de transformación de manera que el resto de actores reflejen nuevos compromisos normativos que den paso a nuevas estructuras sociales en las que lo subjetivo se transforme en intersubjetivo. Finnemore y Sikkink distinguen dos tipos de persuasión, la que se basa en el conocimiento del acervo legal y de la jurisprudencia y la que añade un enfoque psicológico sirviéndose de conceptos como la empatía y la emoción como elementos complementarios que permiten entender mejor los mecanismos de la persuasión, la acomodación y la llegada a puntos de encuentro en política internacional.¹¹⁹

La teoría del aprendizaje propone estudiar profundamente el aprendizaje social complejo como un proceso en el que los intereses de los actores y sus identidades se

¹¹⁵ CHECKEL, *Why comply?*, *op. cit.*, p.562

¹¹⁶ *Ibidem*, pp. 565-670.

¹¹⁷ J. HABERMAS, *Teoría de la acción comunicativa I. Racionalidad de la acción y racionalización social*, Madrid: Grupo Santillana de Ediciones, 1999, pp. 417-419

¹¹⁸ T. RISSE, “Let’s Argue!...”, *op. cit.*, p7.

¹¹⁹ M. FINNEMORE y K. SIKKINK, *International Norms Dynamics and Political Change*, 1998, pp. 887-917, p. 915

conforman durante y a través de la interacción. Rompe así con las formas de aprendizaje individualistas aceptadas por los constructivistas, pues solo permitirían un aprendizaje que serviría para cambiar las estrategias pero no las creencias¹²⁰.

1.4.6. Un mecanismo complementario de influencia social: la aculturación

Finalmente, aportamos un último mecanismo que no ha sido incorporado a las categorías analíticas, aunque sus aportaciones al constructivismo merecen una mención ya que contemplan el impacto de la complejidad del entorno social en la investigación de la transmisión de las normas. Goodman y Jinks señalan un tercer mecanismo de influencia social, que denominan “la aculturación”, entendido como mecanismo complementario de la coerción y de la argumentación, cuyas características replantean el diseño fundamental de los temas relacionados con los derechos humanos¹²¹. La búsqueda de investigaciones legales empíricas puede clarificar los mecanismos del papel de la ley en la formación y transformación de preferencias del Estado. Sin embargo, los enfoques basados en la coerción y en la persuasión en cuanto a la validez y la legitimidad de las normas de derechos humanos fracasan para los autores dado que no contemplan la complejidad del entorno social en el que actúan los Estados y las formas en que se difunden las normas legales y sociales.

Frente al mecanismo de la socialización de normas del constructivismo, el proceso de aculturación supone que los actores adoptan las creencias y las formas de comportamiento de la cultura a través de la presión para asimilar el entorno. Este mecanismo induce cambios de comportamiento, tanto a través de la presión impuesta por determinados actores como la autoimpuesta. La aculturación incluye una serie de *microprocesos* particulares como el mimetismo, la identificación o la maximización del estatus. La piedra angular del mecanismo radica en que la identificación con grupos de referencia genera diferentes grados de presión social y cognitiva a las que dar forma, hecho que se ve avalado por estudios de psicología social según los cuales el comportamiento y el conocimiento individual refleja una sustancial influencia social. En

¹²⁰ CHECKEL, *Why comply?*, *op. cit.*, p.561.

¹²¹ R. GOODMAN y D. JINKS, “How to Influence States: Socialization and International Human Rights Law”, *Duke Law Journal*, vol. ,154, n.º 3, pp, en p. 12-16.

otras palabras, los actores se ven influidos por su entorno; medio por el que, se transmite la cultura.

La influencia social incorpora la normativa social que induce a adoptar actitudes y comportamientos adecuados. La no conformidad con la norma presenta costes y lo contrario, beneficios. Minimizar la disconformidad es uno de los motivos para el cambio de comportamiento que permite obtener la legitimidad social, que es interiorizada por los actores como una guía para la acción. Las presiones sociales también impulsan la aculturación. Éstas incluyen la imposición del coste social de la vergüenza y los beneficios del reconocimiento y aprobación públicos. La evidencia empírica demuestra que, ante la presión externa de un grupo de referencia, el actor o actores cambian de comportamiento para adecuarse al estándar del grupo. Todo ello puede significar *compliance* pública pero no una aceptación privada de la norma

Si la persuasión requiere aceptación de la validez o legitimidad de una creencia, práctica o norma, la aculturación solo requiere que un actor perciba que un importante grupo de referencia alberga dicha creencia, se comprometa en la práctica y se suscriba a la norma. Mientras la persuasión evalúa activamente el beneficio de la creencia, los procesos de aculturación operan de manera tácita; el mero acto de la conformidad alivia el desacuerdo con la norma¹²². Esta última depende más de las características de la relación del actor con la comunidad que de las de la relación con la norma. Dado que no reclama estar de acuerdo con la posición del grupo, puede dar como resultado una conformidad con la convención social sin una aceptación privada. La aculturación, parece justo señalarlo, es parte de un más amplio proceso de persuasión. Especialmente porque la completa internacionalización a menudo queda fuera de los procesos internacionales. La pregunta que surge, entonces, es si puede hablarse de aculturación de los Estados, y si los mecanismos que operan con los individuos se pueden replicar en el nivel Estatal.

¹²² L. FESTINGER, “Teoría de la disonancia Cognitiva”, extractado por A. Ovejer, *Psicothema*, vol. 5, n° 1, 1993, pp.201-206. Disponible en: <https://bit.ly/2mA0WwW>.

1.5. Conclusiones

En el presente capítulo, hemos examinado la literatura de las Relaciones Internacionales y algunas disciplinas de las ciencias sociales relacionadas con el concepto de *compliance*. Éste es un concepto complejo, de carácter interdisciplinario, cuyo alcance no es posible definir únicamente desde una única visión. No obstante, las escuelas clásicas más representativas de las Relaciones Internacionales han desarrollado sus propias explicaciones sobre los comportamientos y motivos de los Estados para dar cumplimiento a los tratados.

La tradición realista aprecia una coincidencia de intereses según la cual el Estado cumple solo si encaja con los suyos propios. La teoría liberal de las preferencias también define el cumplimiento por la coincidencia con los intereses de los grupos mejor representados en cada Estado. El institucionalismo utiliza el sistema internacional para limitar la desconfianza entre países sobre los diferentes acuerdos de cooperación mediante la construcción de un sistema de reputación. Sin embargo, ni la reciprocidad ni la reputación informan de manera clara sobre el cumplimiento de los derechos humanos. Más conocimiento nos aportan las teorías constructivistas sobre el cumplimiento y el comportamiento de los Estados a través del modelo “boomerang” y el “modelo espiral”. Los estados cumplirían si ello corresponde a su identidad. Ahora bien, la formación de la identidad requiere emprendedores de normas y dinámicas de presión constante y argumentación que siguen sin explicar por qué, determinados contextos continúan produciendo violaciones de derechos humanos.

En definitiva, las fuentes básicas de observancia que se desprenden de dichas teorías son el cálculo estratégico –a través de la coerción o de la persuasión– y el compromiso normativo –a través de los mecanismos de la socialización y del aprendizaje–. No obstante, debe señalarse que las anteriores teorías analizan el Estado desde una lógica unitaria. En el planteamiento propuesto, sucede precisamente lo contrario, puesto que los PNDH nos obligan a efectuar un análisis desde una lógica de fragmentación del Estado, es decir, los diversos niveles de decisión de la Administración Pública. Esto es determinante porque, para discutir si los PNDH son verdaderamente un instrumento de *compliance* –entendida como ejercicio efectivo de los derechos–, tendremos que considerar no sólo por qué se elaboran los PNDH, sino

cómo se ponen en marcha y se ejecutan. A la luz de los PNDH, las fases de su elaboración, diseño e implementación no siempre se evidencian los momentos en los que, de múltiples maneras y en distintos grados, este instrumento de política pública ofrece al Estado la posibilidad de demostrar su verdadero grado de cumplimiento con las normas internacionales de derechos humanos.

Por lo tanto, además de plantearnos un análisis de carácter político sobre los motivos que impulsan la elaboración de los PNDH, evidenciamos una nueva serie de problemas relacionados con la forma en la que se hacen los PNDH, lo que implica acudir al marco de las *políticas públicas* para revisar la implementación del Estado en este ámbito. De esta manera, en un contexto tan complejo, se hace indispensable abrir un segundo marco relacionado con el cómo se insertan en la agenda pública los derechos humanos y cómo se implementan a través de los instrumentos que la política pública tiene a su disposición; en otras palabras, una mirada hacia la interacción de factores domésticos potencialmente significativos que serán nuestras variables de estudio, el compromiso del Estado, la capacidad de diseño, y las capacidades y el impacto.

Dada la laguna bibliográfica al respecto, en esta tesis consideramos útil esta nueva línea de investigación a través de los planes nacionales, que explique el conjunto amplio de cuestiones que tratan de responder a la pregunta de investigación planteada ¿qué nos pueden advertir y aportar los PNDH sobre la *compliance* de los Estados través de su concepción como elemento director macro de las políticas públicas?

**CAPÍTULO II. DERECHOS HUMANOS Y POLÍTICA PÚBLICA:
EL PAPEL DE LOS PNDH COMO INSTRUMENTO DE
*COMPLIANCE***

2.1. Introducción

La relación que existe entre la actividad estatal y los derechos humanos entraña numerosas cuestiones relevantes desde el punto de vista de la *compliance*, tales como, qué obligaciones se le impone al Estado para cumplir con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, con qué instrumentos cuenta la Administración Pública para impulsar el cumplimiento de dichas obligaciones o, cómo se incorpora su contenido en las herramientas de análisis y de planificación de las políticas públicas o, finalmente, en qué medida puede determinarse la observancia de los derechos humanos a través de dichas herramientas.

Si tomamos como referencia los avances que se han producido en el marco de la formulación de políticas públicas con perspectiva de derechos, el enfoque de derechos humanos se concibe como un instrumento de técnica jurídica orientado a la incorporación de los derechos humanos en el conjunto del ordenamiento interno¹²³ manera de que las normas se singularicen¹²⁴ desde el ámbito internacional al local. Ello se traduciría, por una parte, en un reconocimiento de la universalidad de los derechos humanos, y, por otra, en la obligación de los poderes públicos de “llevar a cabo determinados cambios organizativos” derivados de la necesidad de dar efectividad a la mencionada universalidad¹²⁵. Por consiguiente, cuando nos referimos a enfoque de derechos humanos surge una cuestión relativa a la eficacia interna del Derecho Internacional Público. Esto significa que los Estados que hayan ratificado los tratados de derechos humanos deberían generar entornos adecuados para que las normas de derechos puedan desplegar toda su eficacia en el ámbito interno, incorporando tales normas a los ordenamientos internos, ya sea a través de su aplicación directa o requiriendo de su transposición en normas internas¹²⁶.

¹²³ J. F. LAUSADA AROCHENA, *El principio de transversalidad de la dimensión de género*, Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, DL 2007, p. 49.

¹²⁴ Engle Merry denomina “vernacularizar” a la trasposición de las normas desde el ámbito internacional al local. *Vid.*, S. ENGLE MERRY, “Human Rights and Gender Violence...”, *op. cit.*

¹²⁵ *Ibidem.*

¹²⁶ COMITÉ DESC, *Observación General n.º 9. La aplicación interna del Pacto*, 1998, párrs. 1 y 2. A este respecto, en España, A. MANGAS MARTÍN, “La recepción del Derecho internacional por los ordenamientos internos”, en DÍEZ DE VELASCO, M., *Instituciones de Derecho Internacional Público*, 18ª ed., Tecnos, 2013, pp. 247-271; y J. ABRISKETA, “International Human Rights Law”, en H.J. Heintze y P. Thielbörger, (eds.), *International Humanitarian Action*, Springer International Publishing AG, 2018, pp. 141-153.

Ahora bien, además de entender el enfoque de derechos humanos como un instrumento de técnica jurídica, es posible darle un significado más amplio “como portador de un contenido funcional¹²⁷”, pues obliga a los poderes públicos a actuar de una determinada manera¹²⁸. Esta nueva perspectiva pragmática de los derechos humanos, puesta en relación con las políticas públicas, permite orientar el diseño y puesta en práctica de todas y cada una de las acciones de los poderes públicos en el marco de las políticas públicas que habrán de incorporar la dimensión de los derechos humanos¹²⁹. Desde este punto de vista, el enfoque de derechos humanos va más allá de la mera incorporación de las normas jurídicas internacionales en materia de derechos humanos. Su objetivo es, dado que impulsa una transformación a largo plazo de las políticas públicas, lograr que la actuación de los poderes públicos consiga respetar, proteger y garantizar de forma efectiva los derechos humanos reconocidos en las normas jurídicas internacionales a cuyo cumplimiento se haya sometido el Estado¹³⁰.

Con esta perspectiva, dedicamos este capítulo al análisis de las políticas públicas con perspectiva de derechos humanos con la finalidad específica de analizar el papel de los planes nacionales y la posibilidad de que estos instrumentos sean mecanismos de *compliance*. A tal efecto, revisamos una serie de aspectos sobre cómo incentivar el cumplimiento del DIDH a través de la acción gubernamental, destacando algunos aspectos clave del diseño y de la gestión de la política pública para analizar los PNDH como mecanismo de *compliance*. El capítulo en cuatro partes: en la primera parte, se ofrece un primer nivel para comprender el surgimiento y la importancia del enfoque de derechos humanos, así como una breve reflexión sobre qué son las políticas públicas y cómo adecúan sus instrumentos al enfoque de derechos humanos. En la segunda parte, se propone un segundo nivel de análisis, en el que además de pensar en las limitaciones internas relacionadas con el ciclo de vida de la política pública, se incorporan a la discusión los retos derivados del propio proceso de la administración, dibujando una clasificación de herramientas que nos facilita entender qué nivel de *compliance* esperar en cada caso. En la tercera parte, recogemos una metodología básica para aplicar el *Enfoque de Derechos Humanos* (EDH), que identifica el contenido estructural de los

¹²⁷ J. F. LOUSADA AROCHENA, *El principio de transversalidad...*, *op.cit.*, p. 49.

¹²⁸ *Ibidem*.

¹²⁹ W. PARSONS, *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y práctica del análisis de políticas públicas*. México-Buenos Aires-Madrid: Flacso México- Miño y Dávila, 2007, p.37.

¹³⁰ M. STRATIGAKI, “Gender mainstreaming vs Positive Action: An Ongoing Conflict in EU Gender Equality Policy”, *European Journal of Women’s Studies*, vol.12, n.º 2, 2005, p.167.

derechos dentro del DIDH, es decir, qué obligaciones contraen los Estados. Finalmente, discutimos las características de un PNDH en dicho marco.

2.2. De la racionalidad de las políticas públicas al enfoque los derechos humanos

La obra Harold Lasswell, precursor de lo que hoy en día se conoce como el “enfoque de políticas públicas”, marca el inicio de la disciplina dedicada al estudio de las mismas. El analista subrayó la necesidad de desarrollar un conocimiento que permitiera la realización más completa de la dignidad humana¹³¹, a través de lo que el autor denominó las ciencias políticas de la democracia (“*policy sciences of democracy*”)¹³². El objetivo último de su visión sobre la disciplina que él mismo había creado consistía en dotar de racionalidad a las acciones gubernamentales y orientarlas hacia los problemas, esclareciendo sus metas y valores. Lasswell desarrolló un enfoque de políticas públicas basadas en avances científicos, que serviría para formular políticas novedosas y eficientes y para dirigir los esfuerzos hacia el ámbito del bienestar. La calidad de las políticas públicas debía aumentar en el plano de la información y en el marco de la deliberación política, propia de la sociedad democrática, con enfoques multidisciplinares y contextualizados¹³³.

La racionalidad está ligada a la idea de que la acción estatal gire en torno al bienestar público, haciendo un uso adecuado de los recursos que son públicos. Tanto los objetivos como los mecanismos y procedimientos a través de los cuales se concreta la acción gubernamental deben regirse por una serie de principios de desempeño administrativo: la eficiencia, la eficacia, la economía, la productividad y la oportunidad¹³⁴. Este concepto se asocia a un proceso de reforma en el interior del gobierno que tiende a mejorar la práctica burocrática a través de la exigencia de resultados (“*enfoque de resultados*”). Esto se conoce como la “Nueva Gestión Pública” (NGP) que tiene como centro de su acción al ciudadano, concebido más como cliente

¹³¹ H. LASSWELL, *La orientación hacia las políticas públicas*, 1951.

¹³² *Ibidem*, p. 93.

¹³³ D. VÁZQUEZ y D. DELAPLACE, “Políticas Públicas con Perspectiva de Derechos Humanos...”, *op. cit.*, p. 40.

¹³⁴ L.F. AGUILAR, *El estudio de las políticas públicas*, México: Miguel Ángel Porrúa, 1992, pp. 39-41.

que como sujeto de derechos, a diferencia de lo que busca la lógica del enfoque de derechos humanos.

En definitiva, la racionalidad se centra en la idea de que el Estado actúa de acuerdo con los principios racionales, sin preocuparse de cuáles son los “valores sustanciales” que deben realizarse a través de la actividad del Estado. Frente a esto, la aparición del enfoque de derechos humanos, como más adelante exponemos, se remite a las obligaciones internacionales asumidas por el Estado y las transforma en objetivos sin especificar expresamente cómo. Al juntar ambas lógicas, se produce una especie de complementariedad entre la racionalidad que aporta el cómo y los derechos humanos que ofrecen el qué, es decir, el contenido. Los derechos humanos se convierten en el fin dentro de las políticas públicas y, a su vez, se sirven de los recursos que ofrece la política pública para ser implementados. Este tránsito de la racionalidad a la perspectiva de derechos humanos supone retos tanto políticos como técnicos, que trataremos de evidenciar en los siguientes apartados¹³⁵.

2.2.1. El ciclo de las políticas públicas como herramienta de análisis

Dentro de este proceso de racionalidad, el ciclo de vida de las políticas públicas aparece como elemento de análisis. Se trata de un ciclo que se retroalimenta constante y sistemáticamente, en el que distinguimos siete etapas: (i) la identificación e inclusión del problema en la agenda pública, (ii) la estructuración del problema, (iii) el diseño de las soluciones posibles, (iv) el análisis de los puntos a favor y en contra de las mismas, (v) la toma de decisiones, (vi) la implementación y (vii) la evaluación¹³⁶.

La construcción de la agenda pública supone sacar a la luz un problema considerado de interés público por los agentes políticos conforme a los valores dominantes de la sociedad en un determinado momento o circunstancias y al poder de los actores que promueven su incorporación a la agenda del gobierno. Delimitado el problema público, hay que diseñar posibles soluciones: se ha de estructurar el problema,

¹³⁵ VÁZQUEZ y D. DELAPLACE, “Políticas Públicas con Perspectiva de Derechos Humanos...”, *op. cit.*, p. 40.

¹³⁶ OACNUDH, *Políticas Públicas y Presupuestos con Perspectiva de Derechos Humanos. Manual operativo para servidoras y servidores públicos*, México: OACNUDH-FLACSO-FUNDAR-GESOC, 2012., *op. cit.*, p. 13.

diagnosticarse las causas y se han de definir los objetivos. En teoría, la toma de decisiones debería apoyarse en la solución técnica más fundamentada. En esta fase el respaldo político es tan importante como la evidencia técnica o la asignación de recursos para su puesta en práctica y todos estos factores – respaldo político, evidencia técnica y recursos– inciden en la implementación posterior. Esta última es una fase del ciclo compleja que requiere coordinación, recursos, capacitación y apoyo institucional.

Todas estas etapas son interdependientes, por lo que la modificación de cualquiera de ellas afecta a las siguientes. Además, la política pública sufre distintos tipos de evaluación para cada una de las fases que integran el ciclo de la política pública; en concreto, la evaluación de la gestión analiza el proceso de implementación; la evaluación de los resultados constata el cumplimiento de los objetivos; y la evaluación del impacto examina si la política pública ha sido capaz de generar alguna modificación efectiva sobre el problema público en relación a los fines planteados inicialmente¹³⁷. La evaluación desencadena tres posibles alternativas en relación con las políticas públicas: la continuidad, la modificación o la sucesión y la finalización.

De manera habitual, tras la puesta en práctica de las políticas, se instalan ciertas rutinas –tales como la institucionalización, en mayor o menor medida, de los objetivos y los procedimientos, la capacitación del personal o la creación de grupos de beneficiarios– que se transforman en presiones decisivas para el mantenimiento en la agenda de los programas. Ello significa que el cambio en las políticas se genera a través de la modificación o la sucesión; es decir, mediante la introducción de modificaciones sobre la base de anteriores políticas. Así se facilita su mantenimiento en la agenda, al mismo tiempo que se adecúan los nuevos intereses en función de un contexto cambiante y de la experiencia de la política anterior. Se trata de un planteamiento en línea con la práctica incremental que hemos relacionado con la teoría de *path dependence* en los siguientes capítulos y que resulta relevante para explicar algunos aspectos de la observancia que se derivan de la interacción entre la política pública y los derechos humanos.

Dada la complejidad del Estado, las causas que modifican o intervienen en una política pública no son del todo previsibles. La doctrina que examina la política pública suele atribuir el “fracaso” de una política a tres causas, en general: a) errores en el

¹³⁷ OACNUDH, *Políticas Públicas y Presupuestos con Perspectiva de Derechos Humanos...*, op. cit., 16.

planteamiento; b) errores en la implementación, o c) factores externos y/o estructurales. La formulación y puesta en marcha de una política pública no siempre da los resultados esperados: aun cuando el problema se haya estructurado de forma correcta y se hayan tomado las decisiones adecuadas, la actuación de los implementadores puede arrojar un pobre resultado que genere poco o ningún impacto.

En sentido contrario, un mal diseño hace prever una peor implementación, pero podría suceder que la intervención del implementador corrigiera los errores de diseño inicial adecuando el programa a su propio entorno y se cumplieran los resultados generando algún tipo de impacto. También podría existir un buen diseño y una correcta implementación y, sin embargo que se produjeran unos resultados sin el impacto esperado, lo que llevaría a la conclusión de que se diseñó un programa mal informado o sin diagnóstico previo. En la práctica, resulta difícil determinar en qué momento finaliza la elaboración de las políticas públicas y en qué momento empieza la implementación, entre otros motivos, porque se abordan múltiples “acciones” con objetivos cambiantes cuyo diseño suele ser resuelto en el proceso de implementación.

Cabe aquí destacar la relación entre cuatro variables específicas: el diseño, la implementación, los resultados y el impacto de la gestión de las políticas públicas a través del siguiente cuadro:

Cuadro 7. Posibles correlaciones entre diseño e impacto.

Mejor diseño	Mejor implementación	Se cumplen resultados	Se genera impacto
			No se genera impacto
	No se cumplen resultados	Se genera impacto	
		No se genera impacto	
Peor implementación	Se cumplen resultados	Se genera impacto	
		No se genera impacto	
	No se cumplen resultados	Se genera impacto	
		No se genera impacto	
Peor diseño	Mejor implementación	Se cumplen resultados	Se genera impacto
			No se genera impacto
	No se cumplen resultados	Se genera impacto	
		No se genera impacto	
Peor implementación	Se cumplen resultados	Se genera impacto	
		No se genera impacto	
	No se cumplen resultados	Se genera Impacto	
		No se genera Impacto	

Fuente: Elaboración propia

2.2.2. Las rupturas en las fases del ciclo de la política pública: las posibles rupturas entre el diseño, la implementación, los resultados y el impacto

Algunos autores consideran que la elaboración de las políticas continúa durante la fase de implementación. Bardach, por ejemplo han considerado la implementación “como un continuum de elaboración y acción en el que tiene lugar un proceso negociador entre aquellos que quieren llevar la política a la práctica y aquellos de los que depende la acción¹³⁸. Esta definición conforma un contexto adverso al desarrollo de la política que se denomina el “juego de la implementación”, según el cual, la implementación se transforma en un proceso de estrategia y táctica entre múltiples operadores y evidencia la existencia de tensiones características como la falta de recursos o la coordinación deficiente entre los equipos que puede provocar que los objetivos no sean comunicados de manera clara a aquellos que tienen que gestionar los programas diseñados, los recortes presupuestarios o la falta de identificación entre los programas y los servidores públicos, como pueda ser el caso de los médicos objetores en los casos de abortos voluntarios.

¹³⁸ E.BARDACH, “The implementation Game”, en L.F. AGUILAR, *La implementación de las políticas*, México DF: Miguel Ángel Porrúa, 1993.

Por tanto, los factores que intervienen en la efectividad de una política son múltiples y, aunque en parte pueda atribuirse a que la realidad es compleja y difícil de prever, otras veces pueden producirse rupturas en el interior del ciclo de la política pública e impedir que una política sea efectiva. Aunque esta discusión se escapa del objeto de este capítulo, en este apartado recogemos algunos de los retos que dicha cuestión entraña respecto a la elaboración de los PNDH.

El diseño y la implementación son fases especialmente complicadas porque se requiere que las capacidades del Estado estén alineadas con los objetivos y preparadas para la puesta en marcha. Dicho esto, el gran problema del ciclo de las políticas públicas es el salto que se suele producir entre lo planificado y lo efectivamente realizado. En otras palabras, el diseño no siempre se corresponde con la implementación ni conduce al impacto buscado. Para el análisis que nos ocupa, por lo tanto, resaltaremos algunos aspectos que afectan al diseño y a la implementación ya que, una vez puestos en marcha, afectan a los resultados y al impacto de las políticas públicas, a la vez que nos ofrecen una perspectiva interesante para profundizar en el grado de *compliance* de los Estados.

En cuanto a la fijación de los objetivos, los cambios en el entorno de la política pueden alterar el contenido concreto de los objetivos inicialmente planteados cuando las diferentes administraciones pertenecen a diversos partidos políticos. Esta circunstancia está particularmente relacionada con el componente de los valores, que sin duda marca muchos los aspectos del proceso especialmente si atendemos al hecho de que los niveles administrativos pueden estar en manos de distintos partidos políticos con opciones opuestas. Ciertamente, la tensión que se produce entre ideologías e intereses es una de las resistencias con la que no sólo el propio diseño de la política tiene que lidiar, sino que afecta también las fases de su implementación y evaluación.

Las tensiones en la fase de la implementación son de varios tipos: tienen que ver con el papel que juegan los funcionarios del Estado que en última instancia se encargan de poner el servicio en manos del ciudadano, o con el grado de comprensión e identificación de los objetivos y fines de los programas, pues quien implementa posee siempre un margen de discrecionalidad y de mayor o menor compromiso con los programas que aplica; y una mayor o menor adecuación de los mismos a las situaciones

concretas que le rodean, incluyendo el tipo de beneficiarios a quienes atiende. Esto sucede desde los niveles superiores hasta el estadio último la administración.

Por otro lado, en relación a la identificación de los fines, un problema no menor, se plantea el inconveniente de la frecuente incorporación de objetivos como consecuencia de la relación que se establece entre los objetivos de la política y los objetivos más particulares que se generan tanto en las organizaciones encargadas de implementarlos como en el paso por el circuito organizacional, especialmente entre diferentes niveles de gobierno. Por último, la dificultad por parte de los funcionarios de comprender en profundidad los instrumentos que la Administración pone a su alcance aviva las tensiones relacionadas con la eficiencia del desempeño en sus aspectos puramente procedimentales y la eficacia de las políticas desde el punto de vista del impacto alcanzado.

En la evaluación, la implementación se mide a través de indicadores de gestión que no expresan claramente si la política está alcanzando los resultados deseados. Por ejemplo, que el número de centros de atención primaria, construidos al amparo de una determinada política sanitaria, coincida con el previsto no implica que el objetivo de mejora de atención a la población se haya conseguido si aún no ha sido dotado del personal adecuado. Al hilo de este argumento, los indicadores de gestión confirmarían que el proceso de implementación se ha desarrollado de manera correcta, pero no constatarían si la política está resultando realmente efectiva; en sentido contrario, los indicadores de impacto nos permitirán descubrir si el diseño era el correcto para producir los resultados deseados y alcanzar el ejercicio efectivo de derechos.

Sin duda, la distinción entre resultados e impacto es relevante para este estudio porque justamente enfatiza la diferencia entre cumplimiento de obligaciones (*compliance*) y ejercicio efectivo de derechos

2.3. La perspectiva administrativa: el proceso de gestión como herramienta de análisis

El enfoque de la gestión se centra en las explicaciones sobre la actividad gubernamental desde una perspectiva administrativa. Esta perspectiva es imprescindible para comprender los retos a los que se enfrenta la elaboración de políticas públicas, puesto

que pone de relieve la necesidad de que el diseño de las mismas cuente con herramientas de gestión de distinto alcances –directivas, organizativas y operativas–. Esta exigencia, señala una serie de cuestiones adicionales que son relevantes para la tarea de hacer políticas con enfoque de derechos humanos que se abordará más adelante, y que, junto con todas las dificultades a las que nos acabamos de referir en el apartado anterior, nos acercan a un análisis minucioso sobre la utilidad de los PNDH como herramienta de *compliance*.

Recurrimos a la perspectivas de la *gestión pública*, que, junto a la disciplina de la política pública, ha sido objeto de un creciente desarrollo analítico y práctico durante los últimos veinte años¹³⁹: A diferencia de la disciplina de las *políticas públicas*, cuyo interés primordial radica en el diseño y análisis de las mismas; la *gestión pública*, se centra en la operatividad del aparato gubernamental. Esta distinción se hace especialmente relevante a la luz de los derechos humanos, ya que permite yuxtaponer perspectivas de análisis distintas que, aunque comparten un mismo objetivo centrado en la eficacia gubernamental, desde la perspectiva del cumplimiento de los derechos humanos, entrañan una serie de retos, a menudo, no incorporados en las discusiones sobre *compliance*, que en la práctica dificultan la observancia de los derechos humanos por parte de los Estados.

Así, mientras que desde la visión de *políticas públicas* se enfatiza la dimensión *decisional* de un gobierno cuando atiende problemas públicos, la investigación más reciente demuestra que buena parte de los problemas de eficacia de la política pública residen en el terreno administrativo o en el momento *postdecisional* de la política pública¹⁴⁰. La diferencia estriba en que en el plano de la decisión se pone énfasis en la

¹³⁹ Para los efectos de este capítulo, consideramos la definición de Jiménez Benítez y Ramírez Chaparro, según la cual un gobierno está constituido por un conjunto complejo de entidades (programas y dependencias públicas con lógicas y obligaciones diversas) que actúan bajo mandatos legales específicos y que emplean información y recursos para alcanzar los objetivos propuestos. Esta conceptualización del gobierno realza la importancia de la vinculación entre las entidades y mandatos de autoridad y el papel dinamizador de las herramientas de gestión gubernamental como elementos para materializar la concreta de los gobiernos en la sociedad. Esta concepción del gobierno enfatiza la importancia de generar una vinculación entre los niveles de acción gubernamental, que abarque desde el ámbito específico de las actividades y procesos hasta los impactos de política pública. *Vid.*, JIMÉNEZ BENÍTEZ y RAMÍREZ CHAPARRO, “Módulo Gobierno y Políticas Públicas”, Programa de Administración Pública Territorial. Escuela Superior de Administración Pública, Bogotá Colombia, enero, 2008, p. 35.

¹⁴⁰ F. PALLARÉS, “Las políticas públicas: el sistema político en acción”, *Revista de estudios políticos*, n.º 62, 1988, pp. 141-162; W. PARSONS, “1.2. Lo público y las políticas como concepto”, en W. PARSONS, *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, México: FLACSO-México, 2007, pp. 36 -48; M. MAURICIO, *Políticas públicas. Ensayo*

forma en la que se diseñan las políticas, mientras que el proceso administrativo de la acción gubernamental tiene la tarea de *implementar* el camino trazado por la “decisión” de los especialistas. Esta disquisición es útil para analizar las tensiones que se producen al incorporar los derechos humanos a la acción de los Estados, puesto que, a la ya de por sí compleja tarea de incorporar el DIDH a las políticas públicas, se le añade la necesidad de que el mismo diseño de la política cuente con herramientas de gestión de distinto alcance –directivas, organizativas y operativas–, a partir de las cuales los objetivos de las políticas se transforman en intervenciones de éxito para el bienestar de las personas.

No obstante, el análisis de las herramientas de gestión plantea dificultades debido a la escasa atención prestada por la doctrina, así como a la heterogeneidad de enfoques que se han utilizado cuando se han abordado. No existe un acuerdo entre los autores sobre cómo clasificarlas o sobre qué se debería esperar de cada una de las herramientas en términos de *compliance*. Desde la perspectiva de la elaboración de políticas se plantea, entonces, la duda sobre qué debería reflejar cada una de estas herramientas de distinto nivel (macro, meso y micro), y qué queda fuera de su alcance; y, en consecuencia, qué medidas se deberían poder avalar, diseñar y medir a partir de todas ellas. Por ejemplo, si tomamos el derecho a la alimentación adecuada: ¿sería correcto esperar una intervención destinada a controlar la talla y el peso de los niños de un país determinado en una herramienta macro –como un PNDH–, o correspondería a una herramienta micro, como un programa “operativo” de dotación de leche? Es precisamente cuando se tiene claro para qué sirven las herramientas de cada nivel y para qué se diseñan, cuando podemos empezar pensar qué tipo de herramienta es un PNDH y qué le vamos a demandar a los PNDH.

A estos efectos, el análisis de las herramientas de política pública nos permite vincular el enfoque de la gestión con el ciclo de la política pública. Es importante que la incorporación del enfoque de derechos humanos se dé no sólo en los documentos de planificación macro, como los PNDH, sino también en los instrumentos de política pública más cercanos y concretos, como los programas operativos, los marcos de política pública, los esquemas de seguimiento y evaluación, o los procesos de formación y capacitación. Estas herramientas representan los puentes que unen a la política pública con la administración pública para incorporar el contenido de los derechos humanos en

sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos, México: Centro de Investigación y Docencia Económica, 2013, pp. 109-176.

la acción de gobierno a través de la identificación de obligaciones del DIDH –los componentes, obligaciones, elementos esenciales, principios y medidas de aplicación transversal que conforman el enfoque de derechos humanos–, como explicamos más adelante. A continuación, recogemos una propuesta de clasificación que ayudan a introducir la perspectiva de derechos humanos en el seno de la actividad gubernamental.

2.3.1. La actividad gubernamental a través de las dimensiones de profundidad y de alcance: un reto adicional para la observancia

Los gobiernos utilizan un conjunto diverso e identificable de herramientas de gestión a través de las cuales estructuran su acción organizativa para implementar políticas públicas. Su diversidad responde a las distintas necesidades, niveles de actuación y objetivos que persiguen. En el cuadro 8, presentamos un listado de herramientas, relativo, por un lado, a su aportación en los distintos niveles de la actividad gubernamental y, por el otro, a su contribución potencial para el cumplimiento de los derechos humanos. A esto se ha denominado la dimensión de profundidad y la dimensión de alcance¹⁴¹.

De acuerdo con Bouckeart y Halligan, la dimensión de profundidad identifica de forma vertical los distintos niveles en los que puede analizarse y evaluarse la acción gubernamental para la consecución de los objetivos (cuadro 9). Por su parte, la dimensión de alcance se refiere al proceso que determina el desempeño gubernamental desagregado en sus elementos, y orientado a la obtención de un resultado (en este caso el cumplimiento de los derechos humanos), así como la manera en que estos elementos se relacionan entre sí en una secuencia lógica causal (cuadro 10)¹⁴². Los referentes analíticos de profundidad y de alcance se enfocan en aspectos distintos pero complementarios de la actividad gubernamental. Una integración de los mismos permite identificar las herramientas de gestión que los gobiernos utilizan en distintos niveles para estructurar sus acciones, encaminadas en este caso al cumplimiento de derechos.

¹⁴¹ G. BOUCKEART, y J. HALLIGAN, *Managing performance International comparisons*, Routledge, Londres, 2008.

¹⁴² *Ídem*

Diversos autores coinciden en identificar tres niveles de profundidad: macro, meso y micro:¹⁴³

En el *nivel macro* se sitúan, las decisiones y acciones estatales que reflejan en general la orientación política del gobierno y definen los alcances y compromisos de sus instituciones: Suelen responder a las relaciones de poder que expresan la vigencia de determinadas reglas de juego (intereses y compromisos) entre actores económicos y políticos y sociales. Se trata del nivel directivo de la Administración que decide los objetivos a largo plazo para todo un país mediante el establecimiento de una agenda pública en la que se priorizan determinados contenidos en función de cada contexto y circunstancia. En este nivel se ubican las herramientas que dan cuenta de los aspectos directivos y del logro de los objetivos de largo alcance de la actividad gubernamental, por ejemplo: a este nivel le corresponde la decisión de adoptar o no el Plan Nacional de Desarrollo o los Planes Nacionales Derechos Humanos, o impulsar la armonización de la legislación nacional con las normas internacionales de derechos humanos. También el presupuesto estatal, las estructuras programáticas, las evaluaciones sectoriales y estratégicas, las cuentas públicas y los sistemas de seguimiento y evaluación son de su competencia.

En el *nivel meso*, se encuentran los distintos Planes o Programas Sectoriales (Salud, Educación, Desarrollo Social, Medio Ambiente, entre otros), los programas operativos anuales, los documentos de diseño de programas como los marcos de política pública, las matrices de marco lógico, los presupuestos por dependencia y por programa, los reglamentos, las evaluaciones o las auditorías, entre otras. Este nivel se basa en la división funcional y programática que hace el gobierno para lograr sus objetivos de manera adecuada. La singularización de los PNDH permite incluir acciones más específicas que las instituciones locales desarrollan en el nivel meso al encargarse de desarrollar programas específicos contra la tortura o de la formación en derechos humanos de sus propios funcionarios.

El *nivel micro* se refiere a los sistemas de capacitación y formación de funcionariado públicos, la evaluación del desempeño individual, reglas de operación,

¹⁴³ N. CUNILL, y S. OSPINA, *Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática: experiencias latinoamericanas*, CLAD, Caracas, 2003; G. BOUCKEART, y J. HALLIGAN, *Managing performance International comparisons...*, *op. cit.*

protocolos y procedimientos de atención, reglamentos internos, y otros mecanismos que sustentan la actividad a nivel meso. El papel del estado puede advertirse en las múltiples manifestaciones de la vida cotidiana de una sociedad, por un lado, en los procedimientos y los estándares de atención al ciudadano, como son, la atención a los denunciantes, los protocolos de atención a las víctimas de violencia de género, la atención ambulatoria, el servicio de transporte público o los programas de vacunación entre y por otro en la capacitación, formación y evaluación de los funcionarios públicos. En referencia a la prevención de la tortura, la capacitación en técnicas de investigación policial, o la dotación de los espacios para los interrogatorios con cámaras corresponden a este nivel micro.

Cuadro 8. Elementos de profundidad

MACRO (Nivel Directivo)	- Objetivos a largo plazo del Estado - Establecimiento de la Agenda Pública - Priorización de contenidos - Planes directores
MESO (Nivel Organizativo)	- Instituciones y organismos encargados de desarrollar programas y servicios
MICRO (Nivel Operativo)	- Relación Administración- ciudadano

Fuente: Elaboración propia basado en N. CUNILL, y S. OSPINA ¹⁴⁴

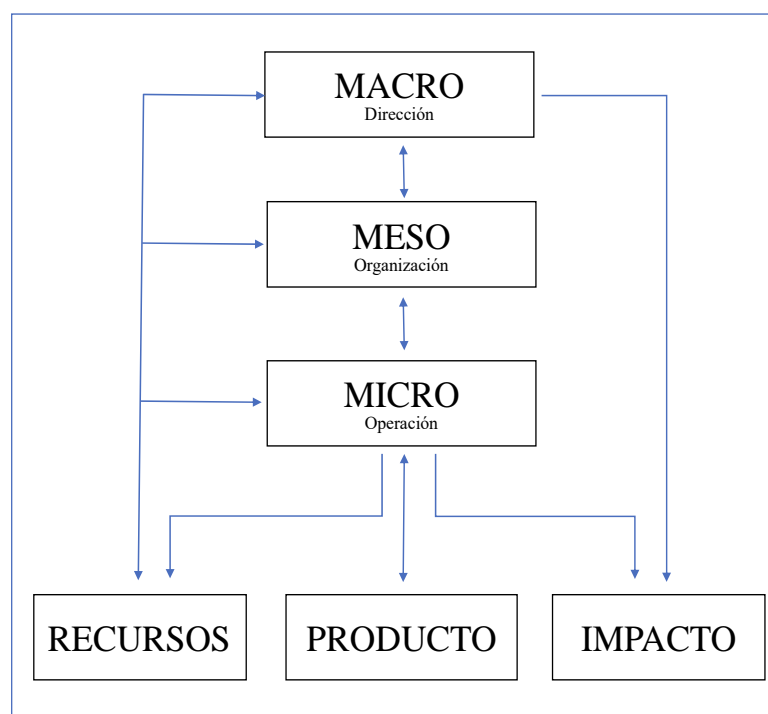
¹⁴⁴ N. CUNILL, y S. OSPINA, *Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática...*, op.cit.; G. BOUCKEART, y J. HALLIGAN, *Managing performance International comparisons...*, op. cit., p.9 y ss.

Cuadro 9. Propuesta de clasificación de herramientas de gestión

MACRO (Nivel Directivo)	<ul style="list-style-type: none"> - Presupuestos Generales del Estado - Programas Estratégicos - Legislación - PNDH
MESO (Nivel Organizativo)	<ul style="list-style-type: none"> - Programas Sectoriales e Intersectoriales - Auditorías - Sistemas de Seguimiento - Desarrollo del Presupuesto - General (Matriz Presupuestal)
MICRO (Nivel Operativo)	<ul style="list-style-type: none"> - Reglamentos Internos - Capacitación, formación y evaluación del funcionariado - Procedimientos de atención al ciudadano - Estándares de prestación de servicios - Lineamientos de las políticas públicas - Reglas operativas

Fuente: Elaboración propia

Cuadro 10. Relación e interacción entre las dimensiones de alcance y de profundidad



Fuente: Elaboración propia con base en G. Bouckeart, y J. Halligan

2.4. Enfoque de derechos humanos: contenido y medio para la formulación de políticas públicas

El enfoque de derechos humanos en la política pública se refiere al modo en el que derechos pueden hacerse realidad en la vida cotidiana de las personas y al papel que los Estados tienen en ello. Por el momento, en el sistema de protección de la ONU existen nueve tratados básicos que, junto con las “sentencias, resoluciones, informes, observaciones generales, opiniones consultivas provenientes de los Comités de Naciones Unidas, de los diversos órganos jurisdiccionales de defensa de los derechos humanos, así como de los relatores temáticos o por país que también pertenecen a la ONU, conforman el cuerpo institucional del DIDH”¹⁴⁵. De dicho cuerpo jurídico se desprenden las obligaciones para los Estados de *respetar, proteger, garantizar y promover* los derechos humanos¹⁴⁶, así como otra serie de obligaciones que, a efectos de distinción, se han denominado elementos institucionales, y principios y medidas de aplicación transversal¹⁴⁷. En otras palabras, de este cuerpo jurídico se desprenden las medidas y las acciones que los distintos poderes de los Estados deben implementar para el cumplimiento de los derechos humanos.

Por lo tanto, el enfoque de derechos humanos significa cumplir con aquello con lo que el Estado se ha comprometido en el ámbito internacional y regional a través de los tratados o normativas internacionales que, en última instancia, recogen qué significa la vida digna de las personas. El Grupo de Especialistas en Mainstreaming lo ha descrito como “un proceso político a la vez que técnico” que “implica nuevas maneras de idear y enfocar políticas, cambios en la cultura organizativa e institucional y conduce a alteraciones de las estructuras sociales”¹⁴⁸. Desde esta visión, el enfoque de derechos humanos viene a reforzar e impulsar la dimensión socialmente transformadora que es

¹⁴⁵ S. SERRANO y D. VÁZQUEZ, *Formulación de estándares internacionales: el desempaque de los derechos humanos*, Documento de trabajo de la Maestría en Derechos Humanos y Democracia, FLACSO- México, 2011.

¹⁴⁶ Para profundizar acerca de las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos *vid.*, OACNUDH, *Políticas Públicas y Presupuestos con Perspectiva de Derechos Humanos...*, *op. cit.*, p. 21-23.

¹⁴⁷ S. SERRANO y D. VÁZQUEZ, *Formulación de estándares internacionales: el desempaque de los derechos humanos*, *op. cit.*

¹⁴⁸ EG-S-MS, *Mainstreaming de género. Marco conceptual, metodología y presentación de “buenas practices”*. Informe final de las actividades del Grupo de especialistas en mainstreaming (EG-S-MS). Estrasburgo, mayo de 1998. Madrid, 1999, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales-Instituto de la Mujer, 1999. p.26.

propia de las políticas públicas, y lo hace orientando la acción de los poderes públicos, la cual deberá moverse en torno al eje inspirador de los derechos humanos¹⁴⁹ y colocar en el centro de la misma a los individuos y sus derechos¹⁵⁰. De esta manera, las políticas públicas ya no se estarán dirigiendo a “personas con necesidades que deben ser asistidas”¹⁵¹ por el Estado mediante las políticas públicas, sino a sujetos titulares de derechos que pueden exigir del estado ciertas prestaciones, comportamientos y/o resultados que se derivan de las obligaciones internacionales que han asumido¹⁵².

Asimismo, predica la necesidad de prestar atención a los derechos humanos en todas las políticas públicas, de manera que el ser humano se convierta en el objetivo último de todas ellas¹⁵³, articulando para este fin una serie de principios y técnicas¹⁵⁴. Desde un punto de vista teórico, ésta parece la alternativa más beneficiosa, puesto que en la práctica nada garantiza que, a pesar de que exista una política pública relativa a un determinado grupo vulnerable, ésta incorpore la perspectiva de los derechos humanos. Como reconoció la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, hacia finales de los años ochenta (1986), al promover el enfoque de derechos humanos como “un método para regular los procesos de cooperación internacional, las políticas de combate a la pobreza y, particularmente, las políticas de desarrollo”, en el EDH no sólo importan los resultados de las políticas y programas, sino también su contenido y proceso. La lógica es que “además de leyes pertinentes se [requieren] procesos e instituciones políticas, de gestión y administrativas que respondan a los derechos y a las necesidades” de las personas¹⁵⁵.

¹⁴⁹ M. DRAGO, “The explicit guarantee model in Chilean public policies”, *Workshop on Explicit Guarantees for the Implementation of Economic, Social and Cultural Rights in Latin America and the Caribbean*, Santiago, Chile, 2-4 Abril, 2007, p.5.

¹⁵⁰ *Ibidem*, pp. 3-5; S. HUENCHAN (ed.), *Envejecimiento, derechos humanos y políticas públicas*, Santiago de Chile, CEPAL, 2009. p. 23.

¹⁵¹ V. ABRAMOVICH, “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”, *op.cit.*, p. 36.

¹⁵² *Ibidem*.

¹⁵³ M. DRAGO, “The explicit guarantee model...”, *op. cit.*, p. 4.

¹⁵⁴ Algunos autores han subrayado que el enfoque de derechos humanos es un enfoque vinculado al ámbito del desarrollo, y más concretamente, al concepto de desarrollo humano, por lo que pone énfasis en el impacto socio-económico de la incorporación de los derechos humanos en las políticas públicas, especialmente sobre la vida de las personas en situación de vulnerabilidad. En consecuencia, para poder adoptar una visión más general de la cuestión, desprovista del componente del desarrollo, han considerado más adecuado referirse a la transversalidad de los derechos humanos en las políticas públicas.

¹⁵⁵ OACNUDH, *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*, Nueva York- Ginebra: Naciones Unidas, 2006, p. 10.

Idealmente, esas decisiones deben enmarcarse en ordenamientos jurídicos armonizados con el DIDH, para así garantizar un papel amplio y de largo alcance de las políticas públicas. Por otro lado, el reconocimiento de los derechos humanos como fuente de inspiración de las políticas públicas implica también el reconocimiento por parte de los Estados de la construcción dinámica e histórica de los mismos y de que su prevalencia en el ámbito jurídico es fundamental para que, a su vez, se reflejen en las funciones administrativas del Estado.

Con la finalidad de facilitar la comprensión de los diferentes elementos que deben tenerse en consideración para entender un derecho o un conjunto de derechos, distinguimos dos funciones de los derechos humanos –una como contenido y otra como medio–. Esta clasificación ayuda a responder a las siguientes preguntas clave: qué elementos concretos componen los derechos y qué aspectos, además de su contenido, deben considerarse para materializarlos o garantizarlos. A continuación, se describen ambas funciones y se proporcionan ejemplos prácticos para facilitar la comprensión de los derechos humanos como contenido y como medio.

La concepción de los derechos humanos como contenido remite a los parámetros que establece el DIDH para lograr los objetivos concretos respecto a su ejercicio, es decir, a las acciones que deben emprender los Estados para prevenir o atender las violaciones de los mismos. Para ello, es necesario identificar en los instrumentos internacionales el contenido –la substancia– de los derechos que se pretendan materializar.

El *contenido* de los derechos humanos está conformado por tres aspectos: a) las obligaciones del Estado, b) los elementos básicos, y c) los principios de aplicación y principios transversales¹⁵⁶. Estos aspectos constituyen la esencia que guía y moldea cada una de las acciones de gobierno orientadas al cumplimiento de los derechos humanos. Por consiguiente, los órganos ejecutivo, legislativo y judicial y todos los niveles del gobierno territorial, desde el nacional hasta el local, así como las entidades y dependencias nacionales, están obligados a conocer el contenido del DIDH, a realizar los diagnósticos necesarios para identificar en qué situación se encuentra el país o

¹⁵⁶ A los componentes de los derechos humanos también se les ha denominado “*atributos*”, por ejemplo, en la metodología de la OACNUDH sobre indicadores de derechos humanos: OACNUDH, *Informe sobre los indicadores para promover y vigilar el ejercicio de los derechos humanos*, 2008. Doc. HRI/MC2008/3.

alguna de sus localidades respecto de los estándares internacionales y, sobre todo, a poner en marcha las acciones necesarias que contribuyan al cumplimiento de dichos estándares¹⁵⁷.

Por otro lado, el DIDH ha desarrollado una serie de *principios y medidas de aplicación transversal*, con la finalidad de que las obligaciones generales del Estado en materia de derechos humanos sean realizables y no se queden simplemente en el discurso. Estos principios y medidas son la base para hacer factibles las acciones que los Estados emprendan para cumplir con los derechos humanos, ya sea en el orden ejecutivo, legislativo o judicial y, en el ámbito territorial que corresponda. Lo anterior representa un desafío tanto para las políticas como para la gestión pública, ya que implica considerar transversalmente en cada una de las etapas de su ciclo de vida (diseño, implementación, seguimiento y evaluación) los *principios* y las *medidas de aplicación transversal*; con la finalidad de que las políticas y la gestión pública sean el medio idóneo para materializar y hacer tangibles los derechos.

2.4.1. Derechos humanos como contenido de la formulación de las políticas públicas

La doctrina identifica una serie de obligaciones internacionales correspondientes al Estado en cualquiera de sus niveles de gobierno e independientemente de sus funciones (ejecutivo, legislativo y judicial), que se pueden agrupar en cuatro categorías¹⁵⁸:

¹⁵⁷ En el capítulo IV, se presenta un ejercicio práctico denominado “*desempaquetado del derecho*”, tomando como base la prohibición de la tortura, en el cual se ilustra de manera detallada lo que aquí se ha denominado “derechos humanos como contenido”.

¹⁵⁸ Debe recordarse que todavía no existe una teoría de las obligaciones del DIDH como tal. No obstante, a los efectos de esta tesis hacemos uso de una clasificación de obligaciones basada en los textos de D. VÁZQUEZ y D. DELAPLACE, “Políticas Públicas con Perspectiva de Derechos Humanos...”, *op. cit.* 42-49.; D. VAZQUEZ y S. SERRANO, *Los derechos en acción*, *op. cit.* Para ahondar en los diversos desarrollos en materia de dichas obligaciones, *vid.*, el M. SEPÚLVEDA, *The Nature of the Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, Países Bajos: Intersentia, 2003. Asimismo, para una aproximación sistematizada *vid.*, *Curso IV. Fundamentos teóricos de los derechos humanos. Características y principios*, Guía para el estudio de la Universidad FLACSO-México, p. 237.

a) *Obligación de respetar*: ninguno de los órganos pertenecientes al Estado debe violar los derechos humanos, ni por medio de acciones ni a través de omisiones.

b) *Obligación de proteger*: los órganos pertenecientes al Estado deben evitar que particulares (empresas, sindicatos, personas, grupos religiosos, asociaciones, o cualquiera otra institución no estatal) violenten DH.

c) *Obligación de garantizar*: obliga a los Estados a organizar todo el aparato gubernamental de tal forma que las personas pueden ejercer sus derechos. Se puede subdividir en cuatro obligaciones: la obligación de prevenir violaciones de DH, la obligación de investigar los casos de violaciones de DH; la obligación de sancionar a los autores intelectuales y materiales de las violaciones de DH; y reparar los derechos conculcados de las víctimas.

d) *Obligación de satisfacer o tomar medidas*: los órganos de gobierno deben realizar acciones tendientes al cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de DH.

Además de las obligaciones en materia de derechos humanos, la conformación del estándar internacional requiere observar los elementos básicos de cada derecho desarrollados esencialmente por los Comités de las Naciones Unidas en las observaciones generales¹⁵⁹. Por ejemplo, el cumplimiento de la obligación en materia de salud no se satisface con el establecimiento de una cantidad cualquiera de instalaciones hospitalarias, sino que se requiere que la acción del Estado cumpla determinadas características que se desprenden de los siguientes elementos básicos¹⁶⁰:

a) *Disponibilidad*: que la suficiencia de los servicios, instalaciones, mecanismos, procedimientos o cualquier otro medio por el cual se materializa un derecho para toda la población esté garantizada.

¹⁵⁹ Katherina Tomaševki desarrolló desde su cargo como Relatora Especial sobre el Derechos a la educación la primera aproximación a los elementos esenciales de los derechos humanos, que fue posteriormente matizada por el Comité DESC y otros relatores. *Vid.*, CDH, *Los derechos económicos, sociales y culturales*, Informe preliminar de la Relatora Especial sobre el Derecho a la Educación, Sra. Katerina Tomaševski, presentado de conformidad con la resolución 1998/33 de la Comisión de Derechos Humanos, (E/CN.4/1999/49), 55° periodo de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos, 13 de enero de 1999.

¹⁶⁰ *Ídem*.

b) *Accesibilidad*: que los medios por los cuales se materializa un derecho sean accesibles (física y económicamente) a todas las personas, sin discriminación alguna.

c) *Calidad*: que los medios y contenidos por los cuales se materializa un derecho tengan los requerimientos y propiedades aceptables para cumplir con esa función.

d) *Adaptabilidad*: que el medio y los contenidos elegidos para materializar el ejercicio de un DH tenga la flexibilidad necesaria para que pueda ser modificado, si así se requiere, a fin de adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación y responder a contextos culturales y sociales variados.

e) *Aceptabilidad*: que el medio y los contenidos elegidos para materializar el ejercicio de un derecho sean aceptados por las personas a quienes están dirigidos, lo que está estrechamente relacionado con la adaptabilidad y con criterios como la pertinencia y adecuación cultural, así como con la participación de la ciudadanía en la elaboración de la política en cuestión.

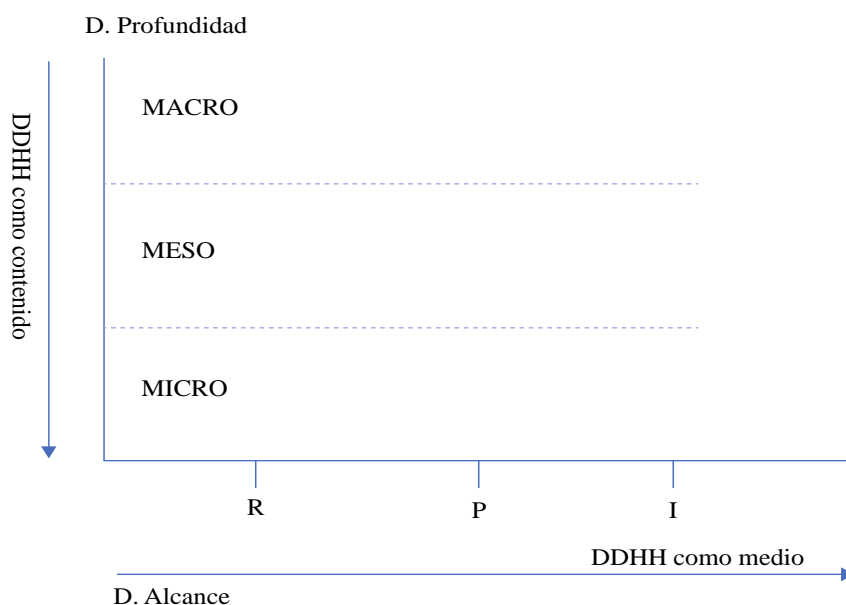
2.4.2. Derechos humanos como medio para formular las políticas públicas: principios y medidas de aplicación transversal

El enfoque de derechos humanos, además de la incorporación de los derechos relacionados, exige de los Estados que las soluciones de política pública consideren una serie de principios transversales. De tal forma que no solo las políticas, estrategias, planes y programas deben atender a las obligaciones en materia de derechos humanos, sino que el proceso mismo mediante el cual se construye la alternativa debe integrar el enfoque de derechos.

Las obligaciones generales y los deberes que se desprenden de los elementos esenciales anteriormente señalados se ven completados por unos principios de aplicación y medidas de aplicación transversal. Dentro de estos, encontramos aquellos principios que se consideran en todo momento para construir soluciones que contemplen los efectos diferenciados de sus acciones según grupos de población como el principio de igualdad y no discriminación; que favorezcan la presencia de

mecanismos de participación para los distintos actores de la política pública; que incorporen la perspectiva de género; y que consideren la coordinación interinstitucional¹⁶¹. Por último, muy relacionados con la obligación de “garantizar” y “adoptar medidas”, el artículo 2 del PIDESC prevé tres medidas de aplicación transversal, que son la realización progresiva de los derechos, el no retroceso, y el máximo uso de los recursos disponibles. Estas medidas responden a otra parte de los elementos a considerar para incorporar el enfoque de derechos humanos en las políticas públicas y la gestión gubernamental.

Cuadro 11. Relación entre dimensiones y EDH



Fuente: Elaboración propia

2.4.3. Incorporación de la perspectiva de derechos humanos en las herramientas de la actividad gubernamental

En los epígrafes anteriores hemos expuesto el concepto del enfoque de derechos humanos, sus componentes esenciales, y las obligaciones generales del Estado

¹⁶¹ D. VÁZQUEZ y D. DELAPLACE, “Políticas Públicas con Perspectiva de Derechos Humanos...”, *op. cit.*, p.47

derivadas de dicho enfoque. También se han mostrado los principios y las medidas de aplicación transversal directamente relacionados con el ciclo de las políticas públicas que requieren, por ejemplo, que los gobiernos utilicen el máximo uso de los recursos disponibles para avanzar progresivamente en la realización de los derechos humanos. En esta sección presentamos una ruta para incorporar en las herramientas tradicionales de la gestión pública –tales como los planes de desarrollo, los programas operativos, los documentos presupuestarios y las reglas de operación, o los PNDH– los componentes, obligaciones, elementos esenciales, principios y medidas de aplicación transversal.

Como se mostró en la sección anterior, el modelo de gestión contempla en la dimensión de profundidad una serie de *instrumentos de gestión gubernamental por nivel de actividad (macro, meso, micro)* que utilizan los gobiernos para lograr sus objetivos e impactar en el bienestar de la sociedad. Teniendo en mente esta nueva dimensión, incorporar el *enfoque de derechos humanos* en estos instrumentos de política pública requeriría al menos cuatro pasos fundamentales.

Un *primer paso* para introducir el enfoque de derechos humanos en los procesos e instrumentos gubernamentales implica necesariamente conocer los componentes, obligaciones y elementos esenciales del derecho humano en cuestión, así como los principios y medidas de aplicación transversal¹⁶². Un *segundo paso* consistiría en delimitar las obligaciones y el alcance del derecho dentro del ámbito de competencia de la entidad gubernamental y del nivel de gobierno que se trate. Cuando el gobierno diseña determinados instrumentos de política pública para orientar su acción, como un PNDH, cada institución y nivel que integra el gobierno desempeña un papel diferenciado, por lo que se deberá identificar de la manera más precisa posible el aporte y la función que éstas tendrán para dar cumplimiento a los componentes, obligaciones, elementos esenciales, principios y medidas de aplicación transversal del derecho en cuestión.

El *tercer paso* es definir la estructura que tendrá nuestra herramienta de gestión. En general éstas están constituidas por un diagnóstico, unos objetivos (generales y específicos), unas estrategias, unas acciones, unas metas y unos indicadores. El elemento central para que las herramientas adquieran perspectiva de derechos humanos

¹⁶² Paralelamente es necesario tener en cuenta las leyes y normas respectivas sobre planificación pública, presupuestos, rendición de cuentas y otros aspectos, cuyos preceptos incidirán de forma directa en la posible aplicación del enfoque de derechos humanos.

es que los fines sean el ejercicio efectivo del derecho. Para ello, el *cuarto paso* fundamental es elaborar un diseño, o revisar el existente, conforme a un diagnóstico pensado desde el EDH. En este caso, el diagnóstico no sólo está orientado a identificar la problemática social en cuestión, sino también a analizar los obstáculos para el goce del derecho y ubicar las condiciones normativas e institucionales que existen para que el aparato gubernamental oriente su quehacer al cumplimiento de los derechos humanos. Con respecto a los objetivos y estrategias de la herramienta que se esté diseñando o analizando, es pertinente preguntarse por los componentes del derecho a los que responderá. Desde el enfoque de derechos humanos la aspiración es que cada herramienta de gestión responda a todos los componentes de un determinado derecho. Sin embargo, es determinante tomar en cuenta que el diagnóstico remite a un determinado contexto y necesidades sociales específicas que pueden ayudar a determinar el alcance que tendrá la herramienta

Por último, es pertinente señalar que las herramientas deben responder de manera articulada desde el nivel macro hasta el nivel micro para que, en su conjunto, cumplan con las obligaciones en las que se descompone un derecho. Asimismo, los *elementos esenciales* y las *obligaciones de efectos inmediatos* (niveles mínimos de bienestar) son útiles para precisar las metas y los resultados esperados, es decir, pueden ayudar a mirar más allá de los logros obtenidos con políticas anteriores y a establecer metas cada vez más ambiciosas.

2.5. El funcionamiento de los PNDH como herramienta macro: retos para su diseño e implementación

Una vez entendido el proceso por el que el DIDH puede ser insertado en las políticas públicas dentro de los distintos niveles de la Administración (macro, meso y micro), la categorización de los PNDH como herramienta macro adquiere relevancia para matizar qué tipo de *compliance* puede observarse dentro de este nivel de gestión administrativa, es decir, para clarificar qué aspectos de la *compliance* con los derechos humanos esperaríamos identificar o, por el contrario, qué aspectos no esperaríamos identificar por corresponder a herramientas que pertenecen a otro nivel de alcance (herramientas meso o micro). Como ya hemos indicado, uno de los problemas a los que se enfrentamos es la falta de reflexión sobre lo que se les puede o no pedir a los PNDH en términos de

compliance. Ello ha provocado que a menudo se generen expectativas quizá algo desmesuradas asociadas al uso de este tipo de herramientas y en relación con su efectividad.

Los PNDH son herramientas macro por dos motivos: por un lado, porque van dirigidos a toda la población de un Estado y, por otro lado, porque operan sobre la totalidad de los derechos humanos. Se trata de un instrumento rector, que necesita de la existencia de otras herramientas meso (de organización) y micro (de operación), para ir concretando los objetivos establecidos desde el nivel macro. Esto significa que a medida que nos movemos hacia los niveles micro, encontramos programas más concretos, por ejemplo:, un programa de dotación de leche cuyo objetivo es que los niños aumenten de talla se encuadraría dentro del derecho a la alimentación, pero no iría necesariamente destinado a toda la población infantil de un país sino a un grupo de niños en particular. Dicho programa se mediría a través de unos indicadores específicos, seleccionados de la amplia gama de indicadores que corresponden al derecho a la alimentación. En relación al PNDH, lo esperable sería que dicho programa quedara enmarcado dentro de una estrategia de promoción y protección de ese derecho determinado o de dicho grupo vulnerable, en el que se incluyera al menos el estándar más general para su protección.

En el caso de la prohibición de tortura, la desagregación del derecho en sus diversos estándares obligaría al plan a desarrollar distintos tipos de medidas como son el desarrollo del tipo penal de tortura, la capacitación de policías, el número peritos mujeres (médicas) para la identificación de los actos de tortura, la obligatoriedad de instalar cámaras en salas de interrogación, que quedan enmarcadas en líneas de acción muy generales y que corresponde implementar a los distintos niveles de la administración .

Conforme a lo anterior, la efectividad de los PNDH está directamente relacionada con los resultados obtenidos a través de las herramientas de los niveles micro (es decir, los planes locales, los mecanismos de coordinación interinstitucional previstos, o los presupuestos aprobados). Este hecho hace que el propio diseño de las herramientas de nivel macro tenga sus limitaciones para evidenciar el grado de *compliance* alcanzado. El impacto esperado de un Plan Nacional es que se produzca un mayor ejercicio de derechos, con independencia del presupuesto gastado, la inversión o las acciones realizadas.

2.5.1. El desarrollo de los PNDH

La vida de un PNDH comprende tres momentos fundamentales: los trabajos preparatorios, incluido el diagnóstico de la situación de derechos humanos de la que se parte; la implementación y el seguimiento; y la evaluación.

La responsabilidad de los trabajos previos a la elaboración de un PNDH recae en el gobierno. De acuerdo con el manual de Naciones Unidas, éste deberá conformar un Comité Nacional Coordinador¹⁶³, compuesto por representantes de varias dependencias de la administración pública y por miembros de la sociedad civil e instituciones de derechos humanos. Los actores integrantes del Comité deberán ser representativos del Estado en la mayor medida posible. Desde esta óptica, la elaboración del plan significará una oportunidad para iniciar el diálogo de derechos humanos con su propia sociedad a la vez que lo visibilizará como respuesta estatal con los compromisos adquiridos internacionalmente. La voluntad del Estado se percibirá como un primer estadio de *compliance* que avanza cuando el Estado asuma la cuestión de los derechos humanos como un contenido propio de su agenda pública.

El diagnóstico es una parte crucial para la elaboración de un PNDH puesto que implica examinar la situación de los derechos humanos en el Estado en el momento de iniciarse este proceso. Constituye un requisito previo para el desarrollo del plan. De hecho, algunos PNDH comienzan con una breve introducción sobre la situación de los derechos humanos en el país y una descripción de sus objetivos principales¹⁶⁴. Éste es también un buen momento para destacar la importancia que cada Estado confiere a los derechos humanos, evidenciando su intención de convertir los PNDH en un instrumento útil. Ni qué decir tiene que un PNDH atractivo tendrá más posibilidades de convertirse en un instrumento de promoción dentro de la administración pública, y que, incluso, tendrá el potencial de alentar a otros actores de derechos humanos a tomarlo como referente para sus actividades de protección y promoción. Es fundamental, por tanto, que estos actores sean consultados a la hora de preparar el diagnóstico¹⁶⁵.

¹⁶³ OHCHR, *Handbook on National Human Rights Plans of Action*, *op.cit.*, pp. 45-48.

¹⁶⁴ *Vid.*, Plan de Noruega, Capítulo 3.

¹⁶⁵ OHCHR, *Handbook on National Human Rights Plans of Action*, *op.cit.*, p. 64.

Un diagnóstico bien planteado comienza por el análisis de las obligaciones de derechos humanos del Estado¹⁶⁶. En esta operación se deberán tener en cuenta las cuestiones fundamentales relativas a los derechos humanos propios del Estado. Implica, además, una evaluación de la situación en el país a fin de que los Estados identifiquen las cuestiones a las que deben prestar especial atención. Para llevar a cabo esta operación son indispensables los indicadores de derechos humanos, como se expondrá más adelante. En sus observaciones generales, el Comité de derechos económicos, sociales y culturales (Comité DESC) recomendó a los Estados que incluyeran dichos indicadores en los PNDH¹⁶⁷. Estos últimos constituyen, por tanto, una buena oportunidad para que los estados construyan indicadores de derechos humanos¹⁶⁸ e incluso, para requerir a los estados la generación de sistemas estadísticos con enfoque de derechos humanos independientes, como es el caso de México¹⁶⁹ o Brasil¹⁷⁰. Para ello pueden utilizarse las matrices establecidas por la OACNUDH, complementando los indicadores propuestos en dichas matrices con indicadores específicos para cada contexto doméstico, desagregados por grupos de población de acuerdo con las particularidades de cada Estado.

La evaluación de la situación de derechos humanos exige que el Estado disponga de capacidad para recoger la información y los datos relevantes. Precisamente, la capacidad de los Estados para generar información es un aspecto crítico para la propia implementación de los derechos humanos. Existen cuatro tipos de datos en los que se basa la elaboración de los indicadores. Éstos son, a) datos empíricos, b) datos socio-económicos, c) percepciones domésticas y d) juicios de expertos. Claramente, la estrategia de recolección de información implica el fortalecimiento de las instituciones

¹⁶⁶ *Ibidem*. Por supuesto esta operación no tendrá que volverse a realizar por completo en sucesivos planes, bastará con la incorporación de los cambios en materia de obligaciones de derechos humanos asumidas desde la aprobación del último plan.

¹⁶⁷ Comité DESC, *Observación General N.º 15, El derecho al agua (art 11-12)*, 2003, párr. 37 f), que requiere a los Estados a “adoptar y aplicar una estrategia y un plan de acción nacionales sobre el agua para toda la población [...]”, que “deberán prever métodos, como el establecimiento de indicadores y niveles de referencia que permitan seguir de cerca los progresos realizados”. Comité DESC, *Observación General N.º 14, El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (art. 12)*, 2000, párr. 53, requiere a los Estados “adoptar una estrategia nacional que permita a todos el disfrute del derecho a la salud, basada en los principios de derechos humanos que definan los objetivos de esa estrategia, y formular políticas y establecer los indicadores y las bases de referencia correspondientes del derecho a la salud. La estrategia nacional en materia de salud también deberá tener en cuenta los recursos disponibles para alcanzar los objetivos fijados, así como el modo más rentable de utilizar esos recursos.”

¹⁶⁸ El ejemplo de Suecia puede ser visto en el Segundo Plan Sueco, págs. 69-70.

¹⁶⁹ *Vid.* Objetivo General 6 del PNDH de México 2014, Capítulo III. OBJETIVOS, ESTRATEGIAS Y LÍNEAS DE ACCIÓN

¹⁷⁰ *Vid.* Plan Nacional de derechos humanos de Brasil (III Edición).

nacionales de estadística, aunque idealmente la información que alimente los indicadores de un Estado no sólo debe provenir de fuentes gubernamentales sino también de fuentes no gubernamentales, como las bases de datos de las ONG. El acopio de datos empíricos servirá para revelar, en primera instancia, qué información falta y qué datos deben ser generados. Una primera tarea de un plan consiste, por tanto, en plantear estas cuestiones. Un plan sucesivo brindaría la oportunidad de tomar las medidas necesarias para tratar con los problemas de fondo.

Es frecuente que los Estados tengan planes sectoriales que aborden temas determinados de derechos humanos. El diagnóstico debe tenerlos en cuenta y potenciarse a partir de la estrategia desarrollada en ellos. Como resultado del diagnóstico, el Estado quedaría en disposición de definir cuáles son sus prioridades tras analizar tanto sus obligaciones internacionales de derechos humanos como la situación de derechos humanos del Estado y después de identificar los problemas concretos y sensibles¹⁷¹. La estrategia contenida en los PNDH requiere que se establezcan prioridades por parte de los Estados y detallar cómo se van a abordar las cuestiones en primer lugar, bien mediante una enumeración derecho a derecho, bien, focalizando los problemas por grupos vulnerables. El carácter integral de los PNDH, implicaría abordar todos los derechos y grupos vulnerables en su conjunto. No obstante, no se interpreta como una obligación de los Estados de proporcionar soluciones inmediatas a todos los problemas, ya que la obligación que los vincula es de tipo progresivo y se basa en los recursos disponibles por los Estados. Dado que en la mayoría de los casos los recursos son limitados, no es posible abordar todos los problemas de derechos humanos al mismo tiempo. Por tanto, los Estados conceden prioridad a ciertas cuestiones y posponen otras. No hacerlo conllevaría el riesgo de formular objetivos meramente aspiracionales dentro de los PNDH, convirtiendo los derechos humanos en meras “desiderata”. Los PNDH representan una oportunidad para definir por dónde empezar concretamente a transformar las normas internacionales en acciones reales.

A pesar de todo, los Estados pueden encontrar dificultades por las numerosas exigencias de sus ciudadanos, que no siempre dimensionan las capacidades del Estado o que pueden entrar en un conflicto de intereses entre lo personal y el interés “estatal” y desencadenar el descontento ciudadano frente al PNDH. Aún más, las contradicciones

¹⁷¹ OHCHR, Professional Training Series n.º 1, en p. 99.

podrían darse a otro nivel, entre las expectativas públicas y los estándares de derechos humanos, como fue el caso de Lituania¹⁷². Por ejemplo, la protección de un determinado grupo vulnerable puede no ser bien aceptada por un grupo determinado de ciudadanos.

Definidas las prioridades, las medidas escogidas actuarán como puntos de referencia (*benchmarks*) sobre las cuales se medirá el grado de éxito de los PNDH. Estas medidas podrán tener objetivos generales o específicos y pueden ser *ad hoc* o permanentes. Con independencia de su naturaleza, la claridad y la concreción son fundamentales para garantizar su implementación y su monitoreo. Las medidas se clasifican en tres tipos: medidas de armonización, medidas de institucionalización y medidas administrativas.

Las medidas de armonización tienen como finalidad mejorar la legislación doméstica, dado que la incorporación de los tratados internacionales sobre derechos humanos son un primer paso hacia la implementación del régimen internacional de los derechos humanos. En esta línea, un PNDH constituye un espacio para que un Estado analice de forma continua hasta qué punto cumple con las obligaciones que ha adquirido en el plano internacional en materia de derechos humanos y la compatibilidad de su legislación interna con las mismas. A la vez, brinda a los Estados la oportunidad de identificar necesidades de reforma o promoción legislativa y de ratificación de nuevas convenciones o protocolos, o considerar la retirada de reservas.

Las medidas institucionales se dirigen a los órganos de las administraciones públicas, ya sea en relación a su constitución o a la revisión de sus mandatos y competencias. Por supuesto, si las instituciones de derechos humanos ya existen dentro de un país, la función del PNDH no será crear nuevas instituciones sino intentar reforzarlas. La coordinación de las instituciones existentes sería otro objetivo de este tipo de medidas, llegando incluso a determinar la creación de nuevos órganos para cuestiones de derechos humanos no priorizadas hasta el momento.

Las medidas administrativas son medidas prácticas relevantes en la medida en que la incorporación de los estándares internacionales en la legislación doméstica no es suficiente en sí misma para la implementación efectiva de los derechos humanos. Se trata de medidas que aseguran que los derechos humanos pueden ser traducidos en

¹⁷² *Vid.* UNDP, *op cit.*, at 16.

acciones concretas. Un ejemplo de ello son los programas de ayuda para niños y personas mayores de Lituania, las medidas para combatir la violencia en escuelas en Noruega o los proyectos de asistencia a las personas sin hogar y trata de personas de Suecia. Naturalmente, los indicadores desempeñan un papel fundamental de cara a diseñar medidas prácticas. Los indicadores de proceso, en particular, pueden señalar qué pasos seguir para alcanzar el cumplimiento de los derechos humanos, dado que estos arrojan información sobre los esfuerzos realizados por los Estados. Las medidas administrativas, sobre todo si se trata de un primer plan, propician, como ya se ha mencionado, la generación de información sobre cuestiones que no se hayan documentado suficientemente y que puedan orientar a los estados de cara a la formulación de estrategias dentro de los planes sucesivos.

2.6. Conclusiones

El EDH facilita un nuevo modelo de organización que fuerza a los Estados a garantizar el acceso universal a todos los derechos sociales, económicos, culturales y ambientales, y a los derechos políticos y civiles. Dicho enfoque supone un cambio de paradigma en la forma en que se plantea el desarrollo de las políticas públicas en la práctica, con miras a provocar cambios sociales y consolidar una cultura de respeto, protección y garantía de los derechos humanos¹⁷³. En la práctica, el EDH permite integrar los derechos humanos como parte de los diseños y estrategias de las políticas públicas, las cuales los incorporan durante el ciclo de vida de la política pública, a fin de conseguir resultados.

Como herramienta de política pública, un PNDH puede definirse como un conjunto articulado y coherente de acciones cuyo objeto es vertebrar los compromisos de derechos humanos globalmente considerados. Su confección conlleva la determinación de unos objetivos; la identificación de unos instrumentos para alcanzarlos; y la dotación de los medios necesarios para su cumplimiento. Prioriza las acciones de la agenda pública y marca en el ámbito institucional las armonizaciones necesarias, las estructuras y los órganos de coordinación de las diferentes instituciones del Estado.

¹⁷³ T. REES, *Mainstreaming equality in the European Union, Education, training and labour market policies*, London, Routledge, 1998.p. 194.

Además, los PNDH son herramientas macro en tanto que van dirigidos a toda la población de un Estado y operan sobre la totalidad de los derechos humanos. Se trata de un instrumento rector, que necesita de la existencia de otras herramientas meso (de organización) y micro (de operación), para ir concretando los objetivos establecidos desde el nivel macro. Esto significa que a medida que descendemos hacia los niveles micro, encontramos programas más concretos cuyos objetivos deben, en teoría, alinearse con los de los PNDH.

Dicho carácter macro de los PNDH plantea dos retos: el primero implica diseñar conforme a la capacidad real de un plan que, como tal, debe incorporar todos los derechos para toda la población; y el segundo hace referencia a la eficacia del propio plan como herramienta de *compliance*, pues ésta está relacionada con la consecución de resultados de los niveles meso y micro.

Desde la perspectiva de su diseño, un PNDH recoge estándares derivados de las obligaciones generales, de los principios de aplicación y de las medidas transversales, y de los que se derivan de los elementos institucionales a fin de impulsar actuaciones generales relacionadas con la adopción de medidas legislativas, administrativas, judiciales e incluso jurisdiccionales, como la armonización con los estándares internacionales, la promoción de un derecho particular o la coordinación entre los distintos niveles de la Administración. En este sentido, entendemos que constituye un medio para la transmisión del DIDH desde el plano internacional al nacional.

En definitiva, se abre un espacio para reflexionar sobre qué tipo de rupturas se dan entre los distintos niveles del ciclo de la pública y a qué se atribuyen. En concreto, con relación a los PNDH, podrían esperarse diversos resultados (planes locales, mecanismos de coordinación inter-institucional, presupuestos, entre otros), pero el impacto esperado de un PNDH es que haya un mayor ejercicio de derechos, con independencia del presupuesto gastado o las acciones realizadas, la pregunta entonces que surge es otros motivos impiden los avances y si estos impedimentos tienen que ver con el compromiso del Estado, con las capacidades de diseño e implementación.

**CAPÍTULO III. ALGUNAS CONSIDERACIONES POLÍTICAS
DETRÁS DE LA ELABORACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE
DERECHOS HUMANOS: UN MARCO ANALÍTICO SOBRE
*COMPLIANCE***

3.1. Introducción

En el marco de los planes nacionales de derechos humanos, el concepto de observancia de estos últimos abarca una diversidad de aspectos y de matices. La misma se identifica con la adopción del mismo plan, y con cuestiones más complejas relacionadas, entre otras, con su propio diseño o con su capacidad para influir en la vida de las personas. Aún más, elaborar un plan exige tener en cuenta el grado en que dicha herramienta cumple con las expectativas internacionales, así como el grado en que el propio plan incide en la probabilidad de un mayor cumplimiento por parte de un Estado en materia de derechos humanos. No obstante, la doctrina ha prestado escasa atención al estudio de los planes de derechos humanos, por lo que existen vacíos todavía en la comprensión sobre la relación entre los PNDH y el compromiso internacional de los Estados. Por dicho motivo, en este capítulo planteamos una pregunta que, aunque está íntimamente relacionada con la utilidad de los planes para avanzar en el cumplimiento de los derechos humanos, se centra específicamente en la voluntad de los Estados para hacerlos, dejando los aspectos relacionados con la capacidad de influencia de los mismos para un análisis posterior.

Desde un enfoque político, indagamos en el porqué y en el cómo de los PNDH, con la finalidad, por un lado, de identificar los mecanismos de *compliance* que alientan su elaboración; y por otro, de considerar dichos mecanismos bajo un nuevo marco de análisis que agrupe los mecanismos de observancia de forma conjunta toda vez que las teorías existentes los miran de forma separada. Dicho enfoque nos permite señalar algunos de los retos a los que se enfrentan los PNDH desde la perspectiva del compromiso de los Estados.

Hasta la fecha, México cuenta con cuatro planes nacionales de derechos humanos sucesivos elaborados por cuatro gobiernos distintos entre 1998 y 2014, bajo la denominación de “programas”. Esta circunstancia justifica el estudio de dicho país como caso atípico¹⁷⁴, y contribuye a contestar la pregunta de investigación principal planteada en esta tesis: ¿hasta qué punto son los planes nacionales de derechos humanos

¹⁷⁴ Como ya hemos señalado con anterioridad, México, junto con Australia, Brasil, o Indonesia, constituye uno de los pocos países que con más consistencia y continuidad ha llevado a cabo este tipo de esfuerzos para hacer programas de política pública en materia de derechos humanos. *Vid.*, <http://www.ohchr.org/EN/Issues/PlansActions/Pages/PlansofActionIndex.aspx>

un instrumento de *compliance* con los derechos humanos? En este marco, en particular, perseguimos reflexionar sobre el compromiso que cada uno de los gobiernos mexicanos asume al hacer su respectivo PNDH, desde la perspectiva de las teorías de *compliance* analizadas en el primer capítulo de esta tesis. ¿Qué diferencias se observan en las razones que impulsaron el primer PNDH y los siguientes? ¿hasta qué punto coinciden todos ellos? ¿Cuál es el contexto nacional en el que se da cada uno de dichos planes? ¿qué características fundamentales se derivan para calificar *compliance* en el contexto de los programas?¹⁷⁵

Este análisis se enfrenta al reto principal de que las teorías existentes sobre “*State compliance*” no han sido pensadas para explicar el objeto investigado en este capítulo, precisamente, la relación entre los programas mexicanos y dicha *compliance*. Sin embargo, dichas teorías nos acercan a una serie de apreciaciones interesantes para profundizar sobre la verdadera utilidad de los planes de acción de derechos humanos, específicamente los elaborados en México. Si no nos planteamos, *a priori*, por qué México elabora sus planes, cualquier discusión sobre su eficacia, entendida como una correspondencia entre lo que en ellos se establece y lo que dice el DIDH, no arrojaría ninguna utilidad jurídico-política, pues nos interesa además entender qué oportunidades se dan a través de los planes para producir determinados sucesos o cambios en la realidad fáctica mexicana¹⁷⁶.

Desde esta óptica de *compliance*, recordamos que los PNDH tienen su origen en la Declaración y el Programa de Acción de Viena, que no es en sí misma una obligación jurídicamente vinculante para los Estados, pues no se trata de un tratado internacional sino de una recomendación de *soft law*. Es comprensible, entonces, que en su *Manual sobre Planes Nacionales de Derechos Humanos*, la OACNUDH afirme que un plan de acción nacional de derechos humanos se basa en la idea de que la mejoría en materia de derechos humanos depende de la decisión de un gobierno y de la sociedad de un país para emprender acciones concretas que provoquen un cambio positivo¹⁷⁷. Y que, para

¹⁷⁵ En consecuencia, la unidad de análisis no es el Estado, sino los gobiernos responsables de la adopción de los cuatro programas analizados. Esto supone un problema de partida, puesto que los PNDH tienen una vocación de política de Estado. Sin embargo, el compromiso debe analizarse desde una perspectiva más fragmentada y de gobierno, porque el compromiso varía conforme a la Administración.

¹⁷⁶ L. HIERRO, *La eficacia de las normas jurídicas*, Barcelona: Ed Ariel 2003. p. 73.

¹⁷⁷ En nuestra opinión, el Manual va más enfocado a generar una agenda de derechos humanos legitimada que un programa y se enfoca mucho en reunir una legitimidad suficientemente amplia para dotar a la sociedad civil de un instrumento para la exigibilidad de los derechos humanos. *Vid.* OHCHR, *Handbook...*, pp. 7-8 y p.15.

promover un cambio exitoso en la observancia de los derechos humanos, como un elemento de política pública, deben tomarse en cuenta diversos factores empezando por un considerable esfuerzo político¹⁷⁸. Por dicha razón, reparar en los motivos que impulsan la decisión de un Estado de elaborar un plan de acción en materia de derechos humanos, constituye una reflexión relevante para comprender los mecanismos que promueven el compromiso de los Estados con los estándares del DIDH, así como para impulsar la discusión sobre cuáles son las condiciones bajo las que se puede esperar el paso en mayor o menor medida del compromiso al cumplimiento efectivo de los derechos humanos.

En este capítulo desarrollamos un primer análisis sobre el compromiso de los gobiernos mexicanos que asumieron la labor de hacer o continuar con los programas nacionales de derechos humanos. Este se inserta dentro de un planteamiento más amplio, con el que perseguimos reflexionar sobre si los PNDH son instrumentos que favorecen la observancia de los derechos humanos por parte de los Estados.

Siguiendo este planteamiento, nos centraremos en analizar la primera de nuestras variables relativa al compromiso del Estado. En concreto, nos planteamos qué mecanismos de cumplimiento estuvieron detrás de la elaboración de los Programas de Derechos Humanos en México desde el 1998 hasta el PNDH de 2014 y si dichos mecanismos responden a las teorías apuntadas en el primer capítulo de esta tesis. En esta línea, surgen diversas cuestiones relacionadas, entre otras, con los procesos de transformación paulatina que permiten entender cómo se conforman las preferencias y los intereses de quienes asumieron la labor de los planes, o con los perfiles de los individuos en el gobierno que lideraron su confección.

El texto se divide en cuatro secciones: (i) en la primera, se presenta la metodología empleada para recolectar y analizar la información de la que se nutre esta investigación. A continuación, (ii) en una segunda parte, se expone el contexto en el que se elaboraron los distintos programas Nacionales de Derechos Humanos en México. Se trata de acercarnos a algunos hechos particularmente relevantes que faciliten, a posteriori, extraer algunas conclusiones para definir el tipo de *compliance* de México.

¹⁷⁸Según el Manual sobre Planes Nacionales de Derechos Humanos, los factores sugeridos como respaldo para la efectividad de los planes incluyen: apoyo político, planificación transparente y participativa, la comprensión de la perspectiva de derechos humanos como base del plan, planificación orientada a la acción con una priorización realista, un fuerte mecanismo participativo para el monitoreo y evaluación, y un adecuado compromiso de recursos (OHCHR, *Handbook... op.cit.*, p.8).

Finalmente, (iii) se presentan los hallazgos del estudio dentro del marco de las teorías estudiadas sobre *compliance*; y (iv) las conclusiones a modo de asunciones para continuar la investigación en los siguientes capítulos.

3.2. Metodología

Este capítulo se sustenta fundamentalmente sobre la información obtenida a partir de una serie de entrevistas en profundidad realizadas a los diferentes actores reconocidos, quienes, por sus funciones institucionales o por su relación con la sociedad civil, han estado relacionados de manera directa en el origen y los procesos de elaboración de los Programas Nacionales de derechos humanos mexicanos.

El proceso de investigación se inició con la construcción de una serie de preguntas semi-estructuradas y una selección de doce expertos en materia de derechos humanos y política pública, de los cuales, en el tiempo en que las entrevistas han sido realizadas, cuatro son funcionarios públicos de alto rango en la Administración mexicana; seis trabajan desde la sociedad civil y dirigen organizaciones no gubernamentales de derecho humanos, aunque en etapas anteriores ocuparon también cargos de alto rango en la administración pública mexicana; y, finalmente dos son representantes del mundo académico¹⁷⁹.

¹⁷⁹ Los entrevistados fueron: Juan Carlos Arjona (Coordinador institucional de Enfoque DH, programa de USAID de asistencia técnica articulación de esfuerzos en políticas públicas de derechos humanos. Fue Coordinador del Programa de Derechos Humanos de la Universidad Iberoamericana y Director de Políticas Públicas de Derechos Humanos en SEGOB con Calderón), Alejandro Anaya (Profesor en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)), Juan Carlos Gutiérrez (Director de IDHEAS Litigio Estratégico en Derechos Humanos. Fue director del Programa de Cooperación en Derechos Humanos entre México y Comisión Europea. Fue titular de la Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos en la Secretaría de Gobernación en la Administración de Peña Nieto), José Antonio Guevara (Director Ejecutivo de la Comisión Mexicana de la Defensa y Promoción de los Derechos Humanos. Fue Titular de la Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos), Marcela Talamás (Magistrada de Estado y Cuenta de la Magistrada Presidenta del Tribunal Electoral. Fue Directora General Adjunta de Política Pública de Derechos Humanos en la Subsecretaría de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación en donde trabajó en el marco del Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018), Silvano Cantú (Secretario técnico de la comisión ejecutiva de atención a víctimas), Ricardo Sepúlveda (Director de Política Pública de Derechos Humanos en SEGOB en la actualidad. Fue Coordinador de Derechos Humanos de SEGOB y responsable de la elaboración del PNDH 2004, en la Administración de Fox), Aida Marín Acuapan (Consultora de Derechos Humanos especialista en política pública), Alejandra Hass (Presidenta del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED). Como consultora de la OACNUDH estuvo directamente involucrada en la elaboración e implementación del PNDH 2004), Ximena Andión Ibáñez (Directora del instituto de liderazgo Simone de Bouvoir, una organización feminista de la Sociedad Civil), Marie Claire Acosta (Directora de la oficina para México de Freedom House en la actualidad. Fue Embajadora Especial de

El objetivo de las entrevistas consistió en indagar en la experiencia directa de estos actores en relación a los PNDH y en obtener informaciones clave que permitieran definir los procesos de elaboración de los mismos, con la finalidad de contextualizar y entender, desde ese ángulo, el compromiso de los gobiernos con dicha herramienta y, en última estancia, con el DIDH. En particular, se puso énfasis en comprobar si la adopción de los PNDH se realizó en términos de *compliance* constructivista dada la relevancia que concedemos al proceso de elaboración en sí mismo como punto clave para avanzar en políticas de derechos humanos. La totalidad de entrevistas fueron realizadas en México durante el 2017¹⁸⁰.

3.2.1. Los mecanismos de *compliance* como categorías de análisis

El cuestionario se organizó en cinco grupos de preguntas relacionadas con las categorías identificadas en la Introducción¹⁸¹. En el primer grupo de preguntas, relacionadas con el pensamiento estratégico, se buscaba averiguar el tipo de razones existentes detrás de la elaboración de los planes (motivos económicos, posicionamiento internacional). En el segundo grupo, relacionado con el compromiso normativo, se buscaba investigar si existía una verdadera convicción o apropiación del DIDH. Para ello, se preguntó si había una élite que considerara importante la existencia de un programa o si había un programa político de derechos humanos ya existente.

A continuación, el tercer y cuarto grupo de preguntas se centró en indagar sobre los mecanismos de influencia social en relación a la posible socialización o aprendizaje en materia de derechos humanos a través de los programas. En este apartado, se buscaba, sobre todo, identificar si existieron emprendedores de normas, entendidos como activistas de los derechos humanos, en primer lugar. Y, en segundo lugar, si la interacción entre las organizaciones internacionales y la sociedad civil contribuyó o no -

Derechos Humanos y Democracia (2000) y Subsecretaría de la SRE de México (2001-2003) durante la Administración de Fox; y Laura Elisa Pérez (Investigador en el Programa Universitario de Derechos Humanos de la UNAM y Experta independiente del Grupo de Trabajo para el análisis de los informes nacionales para el Protocolo de San Salvador).

¹⁸⁰ Todas las entrevistas siguieron una estructura guiada, con pequeños ajustes que obedecieron a la experiencia particular de cada uno de los actores entrevistados. Fueron registradas y transcritas en un documento disponible en el archivo de la autora.

¹⁸¹ *Vid.* Cuadro 2 en el subapartado 3.1 de la Introducción.

y en qué medida- a promover la elaboración de los programas (presión desde afuera y presión doméstica).

Por último, atendiendo a la existencia de los cuatro programas y la relación entre ellos, introdujimos la categoría de *path dependence*, ajena inicialmente al marco teórico expuesto en el capítulo I¹⁸². Las preguntas incidieron en los puntos de inflexión y de continuidad que ofrecían los programas y el impacto de los unos en los otros, desde la lógica de que los beneficios -aunque escasos- que se deriven de seguir una acción puesta en marcha previamente, contrastan con el coste muy alto si se abandona el camino diseñado. Se preguntó entonces por el impacto del PNDH 98 en el PNDH 2004 y el de éstos en el PNDH 2008 y el de todos ellos en el PNDH 2014. Una revisión de la teoría de *path dependence*, proveniente de las ciencias sociales, nos ha aportado ideas clave para el análisis.

Esta tesis atribuye el valor de los PNDH al proceso de elaboración, partiendo de la base de que la política pública de derechos humanos de un Estado siempre está en construcción. La pregunta pertinente sería entonces si dichos planes sitúan a los Estados en una mejor ruta hacia el cumplimiento. Y, de forma indirecta la cuestión planteada abre, al mismo tiempo, una reflexión sobre si los PNDH son realmente un instrumento de cambio o, si por el contrario, son un instrumento al servicio de los Estados que lo instrumentalizan en función de sus intereses más urgentes.

¹⁸² Parte de su lógica descansa en la idea de que los La teoría señala la importancia de la existencia de coyunturas críticas para el desarrollo político. Vid. M. SANCHEZ DE DIOS, “Estudio comparado de *Path Dependence* del estado del bienestar en USA, Suecia y España”, *Revista estudios Políticos*, 2004, pp. 95-128, p. 2.

Cuadro 12. Mecanismos de *compliance* identificados detrás de la elaboración de los Programas Nacionales de Derechos Humanos Mexicanos.

Mecanismo de <i>compliance</i> ¿Cómo cumplen?	Programas Nacionales de DDHH de México			
	1998	2004	2008	2014
Pensamiento estratégico	Sí	Sí	Sí	Sí
Coerción/ Persuasión		✓	✓	✓
Incentivos materiales/sociales	✓	✓	✓	✓
Compromiso normativo	No	Sí	No	No
Intereses, entidades, valores compartidos		✓		
Socialización	No	Sí	Limitada	Limitada
RTPD (emprendedores de normas)		✓		
Presión desde afuera		✓	✓	✓
Persuasión argumentativa		✓		
Aprendizaje	No	Sí	No	Limitada
Persuasión manipulativa (Coerción)				
Persuasión argumentativa		✓		
“ <i>Path dependence</i> ”	No	No	Sí	Sí
Puntos de continuidad			✓	✓
Puntos de inflexión		✓	✓	✓

Fuente: Elaboración propia

3.3. Los Programas Nacionales de Derechos Humanos en México: las razones para su elaboración

Los contextos en los que se desarrollan los cuatro planes entre el 1998 y 2014, aunque distintos en los ámbitos económico, social y político, permiten un acercamiento a las razones que subyacen en la voluntad de cumplimiento del Estado Mexicano, o más específicamente, de sus gobiernos de turno. Destaca un elemento común: la visión que se quiere dar al exterior de su identidad política con la incorporación de la protección y promoción de los derechos humanos como política exterior del Estado, y que será característica de este período. En este sentido, la necesidad de presencia y prestigio democrático internacional alentará a los gobiernos a desarrollar los compromisos adoptados en el exterior en el ámbito interno.

Hathaway, con relación a la ratificación de los tratados de derechos humanos en las últimas décadas, concluyó que los efectos de un tratado sobre un Estado y –su voluntad de compromiso– quedaban determinados por el apoyo doméstico al tratado, a través de sus instituciones legales y políticas, y por sus efectos colaterales, particularmente, la reacción previsible de los actores domésticos y transnacionales frente a la decisión de comprometerse con el tratado y de atenerse o no a sus términos¹⁸³. La investigadora remarcaba además, que en los países no democráticos, existe menos probabilidad de compromiso precisamente porque los tratados provocan, por un lado, cambios en el comportamiento¹⁸⁴ y, por otro, como añade Saltalamacchia, la necesidad de ofrecer coherencia con lo que se proyecta como país, y que por ello, los gobiernos acaban rindiendo cuentas – antes o después – ante su propia audiencia doméstica¹⁸⁵.

Desde este punto de vista, la manera tan particular en que los planes, como instrumento de política pública, interseccionan con la *compliance* ofrece la oportunidad de identificar como una consecuencia de la presión desde fuera y desde dentro ciertos elementos de cumplimiento y el grado de compromiso real de los gobiernos hacia el interior y en última instancia el objetivo de elaborar un PNDH para incluir los derechos humanos en la vida de los ciudadanos.

Partimos del contexto de cuatro Programas de Derechos Humanos, calificados como nacionales, que han sido elaborados en el seno de la Administración Pública Federal con fundamento en la Ley de Planeación¹⁸⁶ y bajo el formato y la estructura de cuatro programas de gobierno distintos. El primero de ellos, el PNDH de Ernesto Zedillo (1998), contenía una lista de aspiraciones abstractas que debían seguir los ministerios del gobierno federal y tuvo escasa repercusión interior. Los tres siguientes elaborados por los gobiernos de Fox (PNDH 2004-2006), Calderón (PNDH 2008-2012) y Peña Nieto (PNDH 2014-2018) son mucho más elaborados y sistemáticos en términos de estructura, objetivos, políticas y acciones específicas. El programa de Fox dejó sin

¹⁸³ O. HATHAWAY, “Why do countries commit to human rights treaties?”, *Journal of Conflict Resolution*, vol. 51, Number 4, 2007, pp 588-621, en p. 594

¹⁸⁴ *Ibidem*, p.593.

¹⁸⁵ N. SALTALAMACCHIA y A. COVARRUBIAS, “La dimensión Internacional de la reforma de derechos humanos: Antecedentes históricos”, en CARBONELL M. SALAZAR, P (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos, un nuevo paradigma*, México: Porrúa, 2011, pp. 1-38, en p. 2. .

¹⁸⁶ R. SEPULVEDA, “Política de derechos Humanos en el Estado Mexicano”, Ponencia presentada en las XVII Jornadas sobre Justicia Penal, UNAM, 2016.

cumplir algunas de sus expectativas. Sin embargo, marcaría un antes y un después en la inclusión de los derechos humanos en la agenda política. Los programas de Calderón y Peña Nieto responden a otras cuestiones relacionadas con la presión interna y la exigencia social de continuar en el avance de los derechos humanos. Ambos planes evidencian, además, un aprendizaje que no necesariamente significa una mejora del disfrute real de derechos por parte de la ciudadanía

3.3.1. El Programa Nacional de Derechos Humanos de 1998

A partir de años noventa, el gobierno mexicano, muy reticente a permitir la injerencia en sus asuntos nacionales, comenzó a aceptar el funcionamiento y los órganos del régimen internacional de derechos humanos. Nos referimos a los últimos años del sexenio de Zedillo (1994-2000). A partir de 1991 el gobierno de México había comenzado a ratificar los más importantes tratados de derechos humanos, incluyendo la aceptación de la Jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en diciembre del 98, lo que demostraba que el Estado no cuestionaba la validez de las normas internacionales de derechos humanos aunque sí mantenía una política clara de no intervención afirmando que los derechos humanos eran una cuestión interna de cada país.

La larga y conocida tradición soberanista fue transformándose a medida que la interacción con el exterior iba en aumento¹⁸⁷. Covarrubias apunta que Zedillo redefinió la política exterior mexicana con una perspectiva económica, lo que provocó, entre otras consecuencias, el paso del tradicional antiamericanismo a la consideración de socio prioritario del país vecino- tomemos en cuenta, además, que el gobierno de Clinton en 1994 rescató al Estado Mexicano con un préstamo de 20.000 millones de dólares¹⁸⁸. México recibió además cerca de 30.000 millones de dólares, provenientes de otros

¹⁸⁷ Con base en dicha tradición soberanista, México se amparó en los principios de soberanía y no injerencia para resguardarse del escrutinio externo. Esta tendencia empieza a girar hacia el aperturismo con el gobierno de Zedillo, momento a partir del cual México acepta la competencia de la Corte IDH y la recepción de visitas in loco de la CIDH y de los relatores especiales de la entonces Comisión de Derechos Humanos de la ONU.

¹⁸⁸ A. COVARRUBIAS, “México, Crisis y política exterior”, *Foro Internacional*, Jul-sept 1996, pp. 477-49, p. 4.

organismos, en total 50.000 millones, aproximadamente¹⁸⁹. Hecho éste que puso de manifiesto que los incentivos materiales estaban en la mira del pensamiento estratégico del gobierno de Zedillo.

El período 1994- 2000 incluye los derechos humanos en la agenda de política exterior mexicana y la estrategia del gobierno de Zedillo busca la presencia de un país con escaso poder en el escenario internacional. Su política exterior mantuvo el país al margen del escrutinio internacional a pesar de las graves violaciones en materia de derechos humanos ocurridas en las masacres del 68 y 71 y de los cientos de desaparecidos de lo que se conoce como la Guerra Sucia en la década de los 70 y 80. En los años 90, en un entorno de post conflicto zapatista, en el que México estaba siendo muy criticado por la cuestión indígena en general y por la represión posterior al conflicto, Chiapas se volvió el foco de tensión mundial entre 1994 y 2001 desencadenándose una fuerte presión exterior por parte de organizaciones y organismos internacionales. El régimen, aunque formalmente democrático, empleaba prácticas autoritarias beneficiándose en un primer momento de que el referente de los derechos humanos era desconocido para la ciudadanía por lo que la demanda de escrutinio desde dentro era escasa. En contraste con la actuación interna, México reconoce su compromiso con la Declaración del Viena en 1993 y se propone dar una imagen de apertura enseñando su política de protección de los derechos humanos y su esfuerzo por fomentar a todos los niveles una cultura de pleno respeto.

En esta línea de pensamiento y con el fin de disminuir las críticas, el gobierno de Zedillo aceptó la visita al país de organismos especializados de la ONU y de la OEA – los Relatores especiales sobre la Tortura y Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias y la Corte Interamericana de Derechos Humanos– y como reflejo de la “*plena cooperación del gobierno mexicano con las instancias internacionales*”, terminó aceptando la competencia contenciosa de la Corte Penal Internacional¹⁹⁰. Los hechos daban cuenta de la ambigüedad de su postura y de su discutible compromiso con una verdadera observancia de los DDHH. Por un lado, incluía en la agenda nacional muchas recomendaciones de la Relatora Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o

¹⁸⁹ Entre ellas, el Fondo Monetario Internacional incrementó su acuerdo con México hasta 17.800 millones de dólares. El resto financiero de paquete de asistencia provino de un grupo de bancos centrales, Canadá, y algunos países latinoamericanos.

¹⁹⁰ A. ANAYA, “Política Exterior y Derechos Humanos durante el Gobierno de Felipe Calderón Muñoz”, Foro Internacional 53, n.º 3/4 (213-214), 2013, pp. 771-93, en p. 772.

Arbitrarias, Asma Jahangir, previamente a su visita e invitaba a relatores sectoriales a visitar el país. Pero, por otro lado, intentaba detener en Ginebra una resolución de la Subcomisión de Prevención de la Discriminación y la Protección de Minorías que se perfilaba como una resolución contra México¹⁹¹ a la vez que expulsaba del país a los observadores civiles internacionales con un discurso que recalca la competencia exclusiva de su gobierno en derechos humanos¹⁹².

Sin duda, los acontecimientos de Chiapas fueron lo suficientemente graves como para elevar la crítica y la presión internacional y poner a México definitivamente bajo la mirada crítica de las organizaciones internacionales a pesar de sus movimientos políticos negacionistas¹⁹³. La entonces Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Mary Robinson, emitió un boletín ofreciendo ayuda técnica al gobierno de México en el marco del desmantelamiento de los municipios autónomos en Chiapas (Robinson, 1998). En respuesta a lo que, la Secretaría de Relaciones Exteriores señaló que existía una “*evidente falta de información de la Oficina del Alto Comisionado*”¹⁹⁴.

En el nivel interno, los emprendedores de normas locales orientaban sus esfuerzos hacia el cambio de régimen político y la derrota electoral del PRI con la intención de generar un mayor marco de oportunidades de respeto, garantía y protección de los derechos humanos. La sociedad, por su parte, comenzaba a familiarizarse con el discurso de los derechos humanos hasta el punto de que éstos comienzan a formar parte de los programas políticos. Zedillo, entonces, decidiría emprender una serie de acciones,

¹⁹¹ SUBCOMISIÓN DE PREVENCIÓN DE DISCRIMINACIÓN Y PROTECCIÓN A LAS MINORÍAS, “La situación en México y su evolución”, Resolución de la Subcomisión 1998/4, Ginebra, 2008.

¹⁹² Es particularmente significativo el hecho de que 21 ciudadanos italianos que fueron expulsados acusados de “incurrir en transgresiones a la ley”, por realizar una visita como observadores de derechos humanos a la comunidad de Taniperla. Vid. *La Jornada*, “Amparo a 21 observadores italianos que fueron expulsados de México” 16 de diciembre de 1998.

¹⁹³ En 1990 Americas Watch (actualmente Human Rights Watch) señalaba: “[...] la política exterior del gobierno mexicano ha logrado desviar la atención sobre las violaciones a derechos humanos que ocurre en el interior de sus fronteras. En su papel de líder de tercer mundo, México ha abogado firmemente por la no intervención en asuntos internos de las naciones; a su vez, la promoción de los derechos humanos en foros internacionales le ha brindado una imagen de defensor de estas máximas, imagen que México ha procurado cuidadosamente apoyándose en su papel de país benefactor que acoge a exiliados y perseguidos políticos de regímenes represivos...” (AMERICAS WATCH, *Derechos en México. ¿Una política de impunidad?*, 1991, p. 23).

¹⁹⁴ La respuesta del gobierno colocaba al país en la denominada etapa de negación del Modelo en espiral, Vid., D. APONTE, “Evidente falta de información “en el organismo mundial: Green” (Nota de Prensa), 13 de junio de 1998, Unidad de Información y Documentación de los Pueblos Indígenas del Noroeste de México, Colección Hemeroteca, disponible en Repositorio Institucional de la Biblioteca Gerardo Cornejo Murrieta de El Colegio de Sonora, disponible en <http://bit.ly/2wi780u>.

entendidas como concesiones tácticas. Destacó la creación de la Dirección General de Derechos Humanos en la Secretaría de Relaciones Exteriores¹⁹⁵, acción que denotó una clara voluntad “hacia afuera” y una preminencia institucional de los órganos de exteriores¹⁹⁶. Dicha Dirección General se transformaría en la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), dos años más tarde, sería dotada de autonomía jurídica propia, gestión presupuestaria y capacidad para emitir recomendaciones y recibir quejas contra violaciones de derechos humanos de cualquier servidor público. Se conformaría así el llamado Sistema No Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos¹⁹⁷.

En tal contexto, el Ejecutivo Federal presentó en Programa e hizo un llamamiento a los demás Poderes y Gobiernos del Estado para que desde sus respectivas áreas llevaran a cabo acciones encaminadas a lograr los objetivos del Plan¹⁹⁸. Tras su presentación pública, invitaba sorprendentemente a las organizaciones civiles a participar en su desarrollo. No había sido diseñado como un plan global sino que estaba destinado a algunas dependencias del Gobierno Federal y a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Si nos atenemos a las palabras exactas que aparecen en la Presentación del Plan Nacional de 1998, observamos una clara manifestación de intenciones del Gobierno de Presidente Zedillo. En ella, encontramos el reconocimiento del compromiso adquirido por el Gobierno mexicano con la Declaración y el Programa de Acción de Viena que recomienda la adopción de un Plan de acción para que el Estado mejore la promoción y protección de los Derechos Humanos Nacional¹⁹⁹.

Destaca la circunstancia de que el Programa coincide con decisiones de gran alcance: la negociación previa a la firma del Tratado de Libre comercio con la UE, para el cual se estableció como única base de negociación, el respeto a los principios

¹⁹⁵ A. IBAÑEZ, Monitoreo, *Evaluación y política Pública de Derechos Humanos en México*, México: Universidad Iberoamericana, 2015.

¹⁹⁶ E.C. MAZA, *Los derechos humanos en México: retórica o compromiso*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México D.F: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), 2008, p.29-36.

¹⁹⁷ Junto al sistema jurisdiccional, y como un instrumento complementario, se creó la figura del *Ombudsman*, que tiene el mismo propósito de protección ante violaciones a derechos humanos en cada estado mexicano.

¹⁹⁸ La presentación del programa se produjo el 18 de enero de 1998.

¹⁹⁹ Programa Nacional para la Promoción y Fortalecimiento de los Derechos Humanos de 1998, p.3.

democráticos y a los Derechos Humanos²⁰⁰ y la aceptación de dicha cláusula democrática²⁰¹. En relación con lo anterior, y atendiendo al binomio de coste-beneficio dentro de una lógica estratégica, la balanza se inclina hacia una serie de concesiones tácticas. Cabe, sin duda, considerar el PNDH del 98 como una concesión táctica ante un incentivo como la firma del acuerdo de cooperación con la UE²⁰²

Bien sea por las concesiones tácticas en respuesta a los incentivos materiales expuestos, aun cuando el gobierno de Zedillo careciera de convicción real, lo cierto es que, a partir de determinadas decisiones como la aceptación de la creación de la Corte Penal Internacional, al abrirse la puerta a que pudieran ser juzgados no sólo Estados sino los individuos, se irá modificando paulatinamente el concepto histórico de soberanía mexicana²⁰³ y no es este un hecho carente de importancia pues sus consecuencias se pueden ver en el futuro más o menos cercano²⁰⁴.

²⁰⁰ Acuerdo de asociación económica, concertación política y cooperación entre la comunidad europea y sus estados miembros, por un parte y los estados unidos mexicanos, por otra, Artículo 1, Fundamento del Acuerdo: 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.

²⁰¹ *La Jornada*, 19 de julio de 1997, p. 10. Según Marcela Szumanski y Jean Paul Marthoz, los negociadores mexicanos intentaron manipular la redacción de la cláusula hasta el último momento y obtener más concesiones por parte de los europeos, lo que no sucedió. Los europeos dejaron claro que sólo firmarían el Acuerdo si se mantenía la redacción original de la cláusula. Al respecto, *vid.*, M. SZYMANSKI, Y J.P. MARTHOZ, “México y los derechos humanos. Puesta en escena internacional”. Disponible en http://estepais.com/inicio/historicos/83/11_Ensayo_Mexico_Szymanski-Marthoz.pdf.

²⁰² Anaya apunta que el cálculo estratégico de lo que suponía, desde un punto de vista económico, “entrar en el club de los países democráticos”, parece una razón de peso para presentar un Plan de acción que pusiera al país a la altura de las democracias más avanzadas (entrevista realizada a Alejandro Anaya)

²⁰³ Un ejemplo de ello fue la reforma del art. 21 de la Constitución para firmar el Estatuto de Roma en 2005 (Al respecto *vid.*, E.C. Maza, *Los derechos humanos en México...*, *op. cit.*)

²⁰⁴ Por ejemplo, a través de la sentencia dictada por la Corte IDH en contra de México en el caso Radilla Pacheco, se impulsa una serie de reformas con pleno impacto en el sistema jurídico, como la Reforma del Código Militar, y se instaura la doctrina de “control difuso de convencionalidad”, por la cual los jueces nacionales quedan obligados a interpretar las normas mexicanas a la luz de la CADH y de la jurisprudencia interamericana.

Cuadro 13. Síntesis de los mecanismos de *compliance* presentes en elaboración del PNDH 1998.

Mecanismo de <i>compliance</i> ¿Cómo cumplen?	Observables	
Pensamiento estratégico	Sí	Posicionamiento internacional Tratado de Libre comercio: Acuerdo Global (1997)
Coerción/Persuasión		Participación en las negociaciones para la adopción del Estatuto de Roma Aceptación de la competencia de la Corte Penal Internacional
Incentivos materiales/sociales		Negociaciones y firma del Tratado de Libre comercio: Acuerdo Global (1997)
Compromiso normativo	No	
Intereses, entidades, valores compartidos		
Socialización	No	
RTPD (emprendedores de normas)		Los emprendedores de normas locales se centran en el cambio de régimen político
Presión desde afuera	✓	Críticas Internacionales ante el conflicto de Chiapas Visita de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de la ONU, Mary Robinson (1999) Estrategias de avergonzamiento (Amnistía Internacional o Human Rights Watch)
Presión desde dentro		Los emprendedores de normas locales se centran en el cambio de régimen político

Fuente: Elaboración propia

3.3.2. El Programa Nacional de Derechos Humanos de 2004-2006

La elección presidencial del 2000 significó un punto de inflexión en la transición del país hacia la democracia. La victoria del candidato de la oposición, Vicente Fox Quesada, marcó el fin de siete décadas de gobierno de partido único. El PRI se había caracterizado por la ausencia de rendición de cuentas y el encubrimiento de abusos negando a la sociedad mexicana el acceso a la información, y rechazando a la vez –con sus acciones– el escrutinio internacional. El desafío del Presidente Fox era precisamente

terminar con dicho patrón de conducta de violación y encubrimientos endémicos. Un cambio de actitud respecto al anterior gobierno se hacía imprescindible así como un distanciamiento inequívoco en el ámbito internacional con respecto a algunos de los elementos más criticados del sexenio anterior.

En concreto, el rechazo a la interpretación radical de la doctrina de no interferencia en los asuntos internos del Estado alcanzaría niveles de apertura y transparencia sin precedentes, al facilitar la observación internacional de las prácticas de su gobierno en materia de derechos humanos y permitir el acceso a información de interés público en manos del poder público. Diseñó una política que priorizaría los derechos humanos en la agenda internacional a fin de visibilizar el cambio tanto externo como interno frente al pasado.

En el lapso transcurrido desde la publicación del Primer Programa del 98 y la del PNDH de Fox 2004-2006, el panorama político y social en el que podría integrarse un nuevo Programa Nacional de Derechos Humanos cambió completamente. El pasado político de Fox y su canciller, Castañeda, aportaban la legitimidad de representar a la sociedad civil²⁰⁵. En la Secretaría de Gobernación existía la idea de que la transición tenía que apoyarse en una política de DDHH y que, para ello, era fundamental abrirse a un diálogo que no había existido anteriormente con las organizaciones internacionales. La acción política hacia fuera y hacia adentro se hace manifiesta: el Presidente Fox, tras la toma de posesión, como primer acto oficial, firmó en Oaxaca el Acuerdo de Cooperación con la entonces Alta Comisionada Mary Robinson en un acto entendido como una declaración de intenciones en sí misma. La creación de la Oficina en México del OACNUDH, en 2002, abre la puerta a la elaboración del primer Diagnóstico sobre la Situación de Derechos Humanos en México y al PNDH de 2004, que iba a incorporar todas las recomendaciones de los diferentes mecanismos de Naciones Unidas y de la OEA en materia de derechos humanos y de los tratados como mecanismo para transformar paulatinamente las instituciones²⁰⁶.

²⁰⁵ Jorge G. Castañeda fue uno de los miembros fundadores de la Comisión Mexicana para la Defensa y Promoción de los Derechos Humanos a principios de los noventa. Participó en acciones de denuncia internacional por abusos a los derechos humanos cometidos en México, particularmente en Estados Unidos durante la etapa de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Para conocer su posición al respecto en aquella época véase J.G. CASTAÑEDA, *Obras completas*, México: Colmex-SRE, 1995, p.83 o J.G. CASTAÑEDA, "Política y cambio democrático", *Reforma*, 12 de julio de 2002 (nota de prensa).

²⁰⁶ Entrevista a José Antonio Guevara.

Desde el primer momento, la estrategia calculada de Fox en el ámbito internacional fue aceptar públicamente el déficit del país en materia de derechos humanos y promover la idea de que la agenda de derechos humanos, en el sentido de resolver los déficits existentes en la materia, ya no era parte del problema sino parte de la solución²⁰⁷. Fox explicitaría en su Informe de Gobierno de 2001 dos importantes ejes de acción: apoyar de forma activa y comprometida el respeto y la defensa de los derechos humanos en el mundo y defender la democracia como única forma de gobierno que garantiza el bienestar de los pueblos²⁰⁸. Se trataba de desarrollar una estrategia exterior al servicio del cambio interno que forzosamente debía implicar a múltiples actores implicados, tanto desde las instituciones del Estado como desde la sociedad civil.

En el marco del acuerdo con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, México se comprometió a colaborar con esta agencia para evaluar y mejorar sus prácticas en materia de derechos humanos. Poco tiempo después, continuando con la política de gestos claros, Fox anunció la suspensión de las restricciones para viajar que solían imponerse a defensores extranjeros que deseaban visitar México. En su primera aparición ante la entonces Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, el Secretario de Relaciones Exteriores de la nueva administración extendió una invitación permanente a los relatores de derechos humanos de las Naciones Unidas para que evaluaran la situación en el país y anunció, en el mismo discurso, un nuevo enfoque en materia de derechos humanos, quedando superada, entonces, la calculada ambigüedad del gobierno anterior a cambio de un apoyo claro para las reformas estructurales necesarias en materia de derechos humanos²⁰⁹.

México ratificó diferentes Instrumentos Internacionales de derechos humanos²¹⁰, y se sometió a la competencia del Comité de Derechos Humanos contra la Tortura (CAT) para recibir denuncias individuales. También firmó el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos Crueles, Inhumanos degradantes (2006).

²⁰⁷A. ANAYA, “Política exterior y derechos humanos durante sexenio de Fox”, en <http://www.uia.mx/web/html/actividades/sexenio/LaPoliticaExterior.pdf>.

²⁰⁸V. FOX QUEZADA, V., *Primer Informe de Gobierno 2001*, en <http://bit.ly/2wi780u>

²⁰⁹N. SALTALAMACCHIA, A. COVARRUBIAS, “La dimensión Internacional de la reforma de derechos humanos...”, *op. cit.*, pág. 26.

²¹⁰Durante el periodo comprendido entre 2004 y 2006, se ratificó, entre otros, el Protocolo facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

Y en la sede de la OEA, propuso un nuevo enfoque de cooperación con el sistema interamericano de derechos humanos que favoreciera la investigación de los hechos denunciados ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH)²¹¹.

En el ámbito de Cooperación con la UE, “se negoció en el gobierno la posibilidad de apoyar un proyecto de cooperación al gobierno federal que era recurso bilateral de fondos de cooperación de la Unión Europea para apoyar todo el debate de la incorporación de estándares internacionales²¹²”. El activismo multilateral en los foros de la ONU y la OEA se volcó en los grupos vulnerables –los indígenas, las mujeres, los migrantes y las personas con discapacidad–²¹³ y la posición internacional de México se consolidó. Resulta interesante resaltar que, en la medida en que México había hecho una transición a la democracia y Fox parecía tener un compromiso con los derechos humanos, la presión exterior descendió. Esto explicaría que este segundo plan no pueda ser considerado un productor directo de la presión desde fuera.

Sin embargo, los efectos del PNDH 2004 no fueron los esperados. En 2009 González Ruiz, coordinador del Programa de Derechos Humanos de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM), hizo el siguiente balance de las iniciativas de Fox: “durante el foxismo no se cumplieron las promesas de armonizar las normas internas con las internacionales, de garantizar los derechos de los migrantes centroamericanos y velar por los de los mexicanos”. Agregó que “tampoco resolvió los crímenes de lesa humanidad cometidos por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) durante la llamada guerra sucia”. Aunque advirtió que, si bien Fox no había cumplido, al menos durante su gobierno se mencionaban los derechos humanos, en tanto que en el sexenio de Calderón ni tan sólo se demostraba interés por el tema²¹⁴.

²¹¹ M. C. ACOSTA, Ponencia sin título en el evento “Sesión de trabajo sobre la implementación de los compromisos internacionales y el respeto de los estándares internacionales en el campo de los derechos humanos en el sistema interamericano” llevado a cabo en la sede de la OEA, 1o. de marzo de 2003, pp. 3 y 4.

²¹² Entrevista a José Antonio Guevara.

²¹³ A. ANAYA, “Transnational and domestic processes in the definition of human rights policies in Mexico”, *Human Rights Quarterly* 31, 2009, pp. 35-58, en p. 38-42.

²¹⁴ Rueda de prensa en la presentación del libro del autor Balance de los Derechos Humanos en el sexenio del cambio, *La Jornada en línea*, México 2009. Los casos de Atenco, Oaxaca, Lázaro Cárdenas, Pasta de Conchos, la ley de medios, las reformas laborales propuestas, la privatización de la seguridad social, las reformas a la ley indígena, constantes violaciones a las garantías de los migrantes, la afectación de los derechos ambientales anteponiendo los intereses de empresas transnacionales y el no esclarecimiento de los crímenes del pasado y los feminicidios de Ciudad Juárez son muestras de la inacción del gobierno del cambio.

EL PNDH 2004 se presentó como un programa especial, que tenía por objetivo establecer las bases de una política de Estado orientada al respeto, la promoción y la protección de los derechos humanos. En este sentido, fue muy específico estableciendo objetivos y estrategias (4 objetivos generales, 11 objetivos específicos y 35 líneas estratégicas desglosadas en 580 líneas de acción) e incluyendo los conceptos de integridad y transversalidad de los derechos humanos por primera vez en un plan. El PNDH 2004 fue un intento de proceso socializador de los derechos humanos impulsado desde la participación activa de los organismos y organizaciones civiles²¹⁵. Así, se reconoció en los trabajos preparatorios de la Reforma Constitucional presentada en junio de 2004, dirigida por Ricardo Sepúlveda, encargado de gestionar el proceso argumentativo en el que se involucraron las organizaciones de derechos humanos²¹⁶ y cuyo fin era buscar la armonización con los estándares internacionales. Sin embargo, Acosta criticó la falta de compromiso real del equipo de Fox y la incapacidad de las instituciones en marcha para implementar realmente los compromisos adquiridos en el exterior. Esto, sin duda, creó inicialmente una expectativa muy alta tanto en el entorno nacional como internacional que iría mermando hacia finales del sexenio por la falta de compromiso con el cambio y porque no se institucionalizó la visión de cómo debía transformarse la gestión de los derechos humanos.²¹⁷

²¹⁵ A. IBAÑEZ, Monitoreo, *Evaluación y política Pública de Derechos Humanos en México...*, op.cit, p. 90.

²¹⁶ Conforme a Ricardo Sepúlveda, “la oposición de la Consejería Jurídica de Presidencia se opuso a la reforma, lo que hizo que finalmente no fue impulsada, ni defendida en el Congreso. Si bien es cierto que hubo miembros del ejecutivo de Fox que participaron y defendieron los procesos argumentativos especialmente durante la primera parte del sexenio, hay indicios claros de que se siguieron poniendo cortapisas a la interiorización de las normas. El PNDH [2004] no tenía, sorprendentemente, presupuesto asignado.” (Entrevista a Ricardo Sepúlveda).

²¹⁷ Entrevista a Marie Claire Acosta.

Cuadro 14. Síntesis de los mecanismos de *compliance* presentes en elaboración del PNDH 2004-2006

Mecanismo de <i>compliance</i> ¿Cómo cumplen?	Observables	
Pensamiento estratégico	Sí	Posicionamiento internacional: socio estratégico de la UE
Coerción/Persuasión	✓	Priorización de la agenda internacional de DDHH. Activismos Multilateral en la ONU y la OEA
Incentivos materiales/sociales	✓	Marco de cooperación de la UE : - Cooperación al desarrollo - Atracción de capital europeo - Diversificación del comercio exterior
Compromiso normativo	Sí	Rechazo a la política de no injerencia del gobierno de Zedillo Inclusión de los derechos humanos en las políticas públicas
Intereses, entidades, valores compartidos		
Socialización	Sí	Diagnóstico del OACNUDH
RTPD (emprendedores de normas)	✓	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas en México Miembros clave del gobierno
Presión desde afuera	✓	Visitas de los Relatores Estrategias de avergonzamiento (Amnistía Internacional o Human Rights Watch)
Presión desde dentro	✓	Trabajos preparatorios para la Reforma Constitucional
Aprendizaje	Sí	
Persuasión manipulativa (Coerción)		
Persuasión argumentativa	✓	Trabajos preparatorios para la Reforma Constitucional

Fuente: Elaboración propia

3.3.3. El Programa Nacional de Derechos Humanos de 2008-2012

El sexenio de Calderón fue controvertido. A los diez días de su toma de poder entre acusaciones por parte de la izquierda de fraude electoral, decidió afrontar la lucha contra el narcotráfico utilizando al ejército. Tras poner en marcha la estrategia militar contra la delincuencia organizada, y vistas las violaciones a los derechos humanos, se polarizó el discurso público entre la defensa de los Derechos Humanos y la seguridad ciudadana²¹⁸. En este entorno, fueron varios los motivos que condujeron al presidente Calderón a la elaboración del PNDH 2008: (i) la fuerte presión externa por parte de las redes transnacionales de promoción y defensa de los derechos humanos (RTPD), ii) la situación del *locking in* (anclaje o candado externo) que le había dejado el gobierno anterior condicionando la actuación del Estado; y (iii) el coste que habría supuesto la marcha atrás de todos los compromisos adquiridos anteriormente por el Estado en relación a la defensa y promoción de los derechos humanos²¹⁹.

Sin duda, la prioridad de los derechos humanos otorgada a la agenda política del gobierno de Fox produce un efecto incontestable en el posterior gobierno de Calderón. La cantidad de acciones sobre monitoreo llevadas a cabo durante su período de gobierno permiten afirmar que éste tuvo que mantener la hoja de ruta “hacia afuera” iniciada con Fox. La continuidad obedecía a la necesidad de dar una apariencia de normalidad institucional y democrática heredada del anterior gobierno y a la necesidad de responder ante la presiones internas y externas que exigían el desarrollo de propuestas ya iniciadas y que reclaman avances claros en derechos humanos.

La teoría del *lock in* o anclaje internacional desarrollada por Andrew Moravscik nos permite establecer una relación entre las estrategias de Fox y los movimientos de Calderón. El autor argumenta que la voluntad de un país de adquirir compromisos sustantivos con el régimen internacional de derechos humanos es el resultado de cálculos políticos internos y en particular de la voluntad de los gobernantes de restringir

²¹⁸ En el ámbito externo, el sistema internacional estaba dominado por dos ejes principalmente. Por un lado, Estados Unidos mantenía la hegemonía mundial en los aspectos militares y económicos con el claro objetivo de luchar contra el terrorismo internacional. Por el otro lado, la creciente globalización e interdependencia económica mundial.

²¹⁹ A. ANAYA, “Política Exterior y Derechos Humanos durante el Gobierno de Felipe Calderón...”, *op. cit.*, p. 785.

en el futuro el margen de discrecionalidad en la acción gubernamental²²⁰. Esto significa que algunas decisiones tomadas por los gobiernos pasados tienen la capacidad de vincular a los gobiernos sucesores, puesto que revertirlas conlleva un coste político difícil de asumir. Explicaríamos así algunos de los puntos de anclaje que impedirían el retroceso de lo ya alcanzado.

En relación a la presión externa, no sólo no disminuyó sino que los informes sobre los resultados de la política interna de Calderón fueron demoledores, *señalando* al gobierno mexicano y poniendo en evidencia la brecha entre el compromiso adquirido con los derechos humanos y la práctica. Incluso, se cuestionó su consideración en tanto que país democrático²²¹. En su informe anual, Amnistía Internacional advirtió de que el gobierno de Felipe Calderón no había mostrado avances en materia de derechos humanos, asegurando que las violaciones habían sido “generalizadas” y que el problema de la impunidad persistía porque “la mayor parte de los responsables había eludido la justicia²²². En cuanto a asesinatos y desapariciones, los feminicidios de Ciudad Juárez saltaron a la palestra internacional. En el informe de *Los Desaparecidos de México*, se documentaban casi 250 desapariciones, en 149 de las cuales Human Rights Watch encontró pruebas contundentes de desapariciones forzadas en las que habían tenido participación agentes estatales²²³.

En el contexto internacional vemos algunos cambios importantes en comparación con la administración de Vicente Fox. Frente a la de este último, la de Calderón resultó una política exterior de menor perfil para evitar confrontaciones internas entre los principales actores políticos y sociales. Buscó un acercamiento, fundamentalmente en el discurso, con los gobiernos latinoamericanos de izquierda para ganar legitimidad democrática interna²²⁴. Sin embargo, inició una nueva etapa de cooperación en materia de seguridad con Estados Unidos que desembocó en la llamada Iniciativa Mérida, apostando por la transferencia de equipos y recursos técnicos así como programas de

²²⁰ A. MORAVCSIK, “The origins of human rights regimes...”, *op. cit.*, p. 234.

²²¹ A. ANAYA, “Política Exterior y Derechos Humanos durante el Gobierno de Felipe Calderón...”, *op. cit.*, p. 784.

²²² AMNISTÍA INTERNACIONAL, *El estado de los derechos humanos en el mundo, Informe Anual*, Londres: Amnesty Internacional, 2012, p.33

²²³ HUMAN RIGHTS WATCH, *Los desaparecidos de México. El persistente costo de una crisis ignorada*, Estados Unidos, 2013, p.29-30.

²²⁴ R. VELÁZQUEZ FLORES, “El proyecto de política exterior de Felipe Calderón: ¿golpe de timón?”, *Revista de relaciones internacionales de la UNAM*, nº125, mayo 2016.

capacitación e intercambio de expertos²²⁵. Dicha cooperación tuvo por un lado, un gran rechazo interno por la injerencia que suponía en –la soberanía nacional mexicana y por otro, las crecientes dudas en el Senado Norteamericano sobre el traspaso de tales cantidades al gobierno de Calderón²²⁶. La firma de la Iniciativa Mérida fue una fuente de tensión con los representantes del Congreso Norteamericano que exigían garantías en cuanto a la seguridad del sistema judicial y plantearon requisitos para liberar las cantidades de dinero prometidas, en concreto, con relación a un informe sobre las mejoras del sistema judicial mexicano²²⁷.

Calderón mantuvo la misma línea que Fox ante los organismos internacionales, participó activamente en la promoción multilateral de los derechos humanos en terceros países y aprobó 33 de las 38 recomendaciones relativas a países concretos²²⁸. Presentó candidaturas de expertos mexicanos al Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), y al Subcomité para la Prevención de la Tortura de la ONU.

En el transcurso de cinco años aceptó 16 visitas oficiales de los actores internacionales²²⁹, entre ellas, en abril de 2007, la del presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y, en septiembre de 2011, la del Relator para México, Comisionado Rodrigo Escobar Gil quien emitió un informe sobre la necesidad de cumplir las sentencias dictadas por la Corte IDH sobre la revisión de diversos casos. En dicho informe reflejó gran preocupación por el incumplimiento de las sentencias de la Corte contra México y en particular, de aquellas sentencias en las

²²⁵ Iniciativa Mérida. Programa de Cooperación en materia de seguridad con USA, México, Centro América, República Dominicana y Haití.

²²⁶ Un presupuesto de unos 1.770 millones de dólares en cuatro años: El comité pidió que se retuviera una parte del dinero si el gobierno no avalaba la investigación de violaciones cometidas por miembros de las fuerzas federales y estatales. El 30 de junio de 2008 la ley que permitía la transferencia de recursos mantenía el requisito de que la Secretaría de Estado estadounidense reporta al Congreso mejoras en el sistema judicial mexicano.⁹ Vid. A. RODRIGUEZ LUNA, *La iniciativa Mérida y la guerra contra las drogas*, México: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE), 2010 p.59.

²²⁷ En total 350 millones en una primera fase, 700, posteriormente, más de 1700 hasta la actualidad.

²²⁸ A. ANAYA, “Política Exterior y Derechos Humanos durante el Gobierno de Felipe Calderón...”, *op. cit.*, p. 781.

²²⁹ Las visitas oficiales recibidas por México incluyen el Relator Especial sobre la Venta de Niños, Prostitución y Utilización de niños en la Pornografía, Relator especial sobre los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de los Indígenas, Relator Especial sobre el derecho a la Vivienda Adecuada, Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes, Subcomité para la Prevención de la Tortura, Relator especial para el derecho a la Educación, Relator especial sobre la Independencia de jueces y magistrados, Relator especial para la Libertad de Expresión, Relator especial para la libertad de Expresión OEA, Grupo de Trabajo sobre Desapariciones forzadas, Relator Especial sobre Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familias OEA, Derecho a la Alimentación, dos visitas de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos y tres visitas de la CIDH.

que se había ordenado investigar y sancionar a miembros responsables de violaciones por el fuero civil, dar apoyo a los familiares y el reconocimiento público de su responsabilidad.

En 2009, el Consejo de Derechos Humanos emitió una lista de 83 recomendaciones al Estado mexicano en el marco del Examen Periódico Universal (EPU), 25 de las cuales estaban relacionadas con el tema de tortura, investigación y sanción y violencia contra las mujeres. En respuesta, México se comprometió expresamente a tomar las medidas necesarias para abordar activamente las recomendaciones formuladas durante el EPU en el marco del PNDH para el período 2008-2012 y a cooperar con la OACNUDH para favorecer la aplicación de dichas recomendaciones²³⁰.

Entre 2007 y 2012, dentro del marco de la investigación realizada *in loco*, se emitieron un total de quince informes relativos a la situación de los derechos humanos en México de los que se extraían 522 recomendaciones²³¹. Por su parte, la Corte IDH examinó seis casos concretos²³². En relación al caso Radilla, la falta de voluntad política del presidente Felipe Calderón para responder a la CIDH provocaría que su gobierno fuera llevado ante la Corte en relación al campesino guerrerense, que fue detenido y desaparecido por militares el 25 de agosto de 1974 por “componer corridos” a favor del guerrillero Lucio Cabañas. Se trata del primer caso en que el gobierno mexicano es sometido a jurisdicción internacional a raíz de una querrela según la cual grupos de militares incurrieron en excesos contra la población civil.

La reforma constitucional del 2011 supuso un proceso de armonización con las normas de derechos humanos que formalizó internamente el compromiso que se había realizado adquirido en política internacional. Esta brindó certeza jurídica a la política y dio respuesta al interés nacional por encima de las diferencias *programáticas* de los

²³⁰ CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal de México*, 5 de octubre de 2009. Doc. A/HRC/11/27. (EPU 2009)

²³¹ ANAYA, “Política Exterior y Derechos Humanos durante el gobierno de Felipe Calderón...”, *op. cit.*, p. 777.

²³² CORTE IDH, Caso “Castañeda Gutman vs. México”, 6 de agosto de 2008; CORTE IDH, Caso “González Banda y otras (“Campo Algodonero”) vs. México”, 16 de noviembre de 2009; CORTE IDH, Caso “Radilla Pacheco vs. México”, 23 de noviembre de 2009; CORTE IDH, Caso “Inés Fernández Ortega vs. México”, (30 de agosto de 2010); CORTE IDH, Caso “Valentina Rosendo Cantú vs. México”, (31 de agosto de 2010) y Montiel Flores vs. México”, 26 de noviembre de 2010.

gobiernos de turno²³³. Resulta difícil explicar este paso tan importante hacia los estándares internacionales sin referirnos nuevamente al efecto anclaje del gobierno de Fox sobre el de Calderón y sin destacar un punto de inflexión desde el punto de vista del análisis del cumplimiento, que en este caso respondería a unas dinámicas diferentes de las identificadas hasta el momento y que nos lleva a buscar en la teoría de *path dependence* una explicación en su lógica de observancia.

En resumen, el sexenio de Calderón ofrece un periodo de un determinado compromiso del Estado con el escrutinio internacional y con el régimen internacional de derechos humanos, como consecuencia de las presiones externas y de los diferentes actores internacionales aunque todo ello contrasta con un muy bajo rendimiento en los resultados domésticos en cuanto a la disminución de las violaciones producidas en dicho período (compromiso normativo frente a compromiso en la práctica) y ciertos avances claves como la Reforma constitucional.

²³³ N. SALTALAMACCHIA, A. COVARRUBIAS, “La dimensión Internacional de la reforma de derechos humanos...”, *op. cit.*, p. 790.

Cuadro 15. Síntesis de los mecanismos de *compliance* presentes en elaboración del PNDH 2008-2012.

Mecanismo de <i>compliance</i> ¿Cómo cumplen?	Observables	
Pensamiento estratégico	Sí	Reposicionamiento Internacional Objetivo económico y de seguridad
Coerción/Persuasión	✓	Marco de Cooperación México- USA
Incentivos materiales/sociales	✓	Iniciativa Mérida
Compromiso normativo	No	
Intereses, entidades, valores compartidos		
Socialización	Limitada	
RTPD (emprendedores de normas)		No hay diálogo con la Sociedad Civil
Presión desde afuera	✓	Avergonzamiento y señalamiento desde las RTPD, en especial, contra las desapariciones y torturas: 16 visitas oficiales de actores internacionales 6 Casos ante la Corte IDH EPU 2009 (91 recomendaciones, entre ellas, la eliminación del arraigo y el fuero militar) Visita del Subcomité para la prevención de la Tortura (2010)
Presión desde dentro		Declive y desencantamiento en la participación de la sociedad civil en el PNDH
Aprendizaje	Limitado	
Persuasión manipulativa (Coerción)		Denuncias de las organizaciones de la manipulación del gobierno sobre lo acordado
Presión desde dentro		
<i>Path dependence</i> ''	Sí	
Puntos de continuidad	✓	Ratificación del CAT EPU 2009
Puntos de inflexión	✓	Reforma Constitucional (<i>lock in</i>)

Fuente: Elaboración propia

3.3.4. El Programa Nacional de Derechos Humanos de 2014

Los tres primeros años del sexenio del Presidente Enrique Peña Nieto (2014-2017) se caracterizan por un elevado índice de inseguridad y violencia organizada. Salil Shetty, Secretario General de Amnistía Internacional, presentó un informe en agosto de 2017 con motivo del Día Internacional de las Víctimas de Desapariciones Forzadas, que revelaba que, desde 2007, durante los sexenios de Felipe Calderón y Peña Nieto se habían producido casi 25.000 desapariciones, la mitad de las cuales habían ocurrido durante la administración de este último²³⁴. En relación al caso de los 43 estudiantes de Ayotzinapa, la presión internacional y las asociaciones de víctimas forzaron a la administración de Peña Nieto a asumir la investigación y esclarecimiento de los hechos. Sin embargo, los resultados de dichas investigaciones fueron severamente cuestionados así como el papel de la procuraduría del Estado. Las críticas Gobierno de Enrique Peña por su desinterés en la gestión del caso representaron la tónica dominante de estos últimos tres años y es gracias al respaldo de organizaciones locales ajenas al Estado y las presiones externas que la lucha por el esclarecimiento sigue vigente.

En diciembre de 2016, José Manuel Vivanco, director para América de Human Rights Watch (HRW), mediante una carta al Presidente Enrique Peña Nieto sobre la situación de derechos humanos en el país, cuestionaba la agenda en esta materia del Ejecutivo Federal y afirmaba que, aunque la protección de los derechos humanos se encontraba en el centro de sus políticas de seguridad, las detenciones arbitrarias, torturas y tratos vejatorios y desapariciones continuaban “impactando las vidas de miles de mexicanos²³⁵.”

En octubre de 2012, el Consejo de Derechos Humanos de la ONU evaluó mediante el EPU al país. México recibió 180 recomendaciones –89 más que en el anterior examen 2008– entre las que destacaron la violencia contra mujeres, la pobreza, el acceso a la alimentación, los ataques a defensores y periodistas y la eliminación de la figura del arraigo²³⁶. Amnistía Internacional reprochó al gobierno no haber cumplido su

²³⁴ AMNISTIA INTERNACIONAL, *La situación de los Derechos Humanos en el Mundo, Informe 2016-17*, 29 agosto de 2017, pp.313-314.

²³⁵Vid., HUMAN RIGHTS WATCH, *Peña Nieto: ¿Cuál es su agenda para derechos humanos?*, Carta al Presidente Peña Nieto, dic 2011.

²³⁶ CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal de México*, 11 de diciembre 2013. Doc. A/HRC/25/7. (EPU 2013)

promesa de actuar según las recomendaciones hechas en 2009, cuando se evaluó por primera vez a México. En ellas se incluían medidas para zanjar la tortura y las desapariciones forzadas, asegurar la investigación efectiva de las violaciones de estos derechos fundamentales y, en general, colocar la protección de los Derechos Humanos en el centro de las políticas de seguridad pública²³⁷. En esta ocasión, el Gobierno de Peña Nieto también prometió combatir los abusos contra los inmigrantes, la violencia contra las mujeres así como garantizar el respeto por los derechos de los indígenas²³⁸.

En el periodo actual de Peña Nieto, las organizaciones de defensa de derechos humanos no cesaron de denunciar que la impunidad, la corrupción, los problemas de acceso a la justicia, la libertad de asociación o de expresión están resultando un patrón constante de violación de derechos. Como un caso ilustrativo, nueve organizaciones internacionales en defensa y promoción de la libertad de expresión exhortaron al gobierno a recibir a los Relatores especiales de la ONU y de la CIDH para investigar la violencia contra periodistas²³⁹. El gobierno no cedió totalmente a la presión; aceptó la visita del Relator para la Libertad y Opinión y Expresión, David Kaye, pero sin fecha establecida y se ha negó a recibir al Relator sobre la Tortura, Juan Méndez, para que realizara una visita de seguimiento posterior al informe en el que concluía que la tortura es generalizada en el país.

En relación a la política exterior, destaca la continuidad de la Iniciativa Mérida: la llegada de Peña Nieto al gobierno supuso que se reformularan también las prioridades de financiación en México (menos equipamiento militar y de inteligencia y más fondos para capacitación y fortalecimiento institucional) por la gran presión tanto interna como externa. La Iniciativa Mérida se enfoca actualmente en cuatro objetivos entre los cuales han pasado a segundo lugar las actuaciones referidas a garantizar el estado de Derecho. La Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA, por sus siglas en inglés) advirtió de que, si bien se habían reequilibrado ligeramente las prioridades (con más fondos para fortalecer el sistema de justicia en México y la prevención de la violencia, por ejemplo), el objetivo de equipamiento militar seguía consumiendo la

²³⁷ EPU 2009, *op. cit.*

²³⁸ Respuesta de México a las recomendaciones del Mecanismo de Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos (Marzo, 2014).

²³⁹ Firman el exhorto WAN-IFRA, Reporteros Sin Fronteras, Fundación Nuevo Periodismo Iberoamericano Gabriel García Márquez, Centro Dart para el Periodismo y el Trauma, Comité para la Protección de los Periodistas, Rory Trust y Freedom House. (*El Universal*, 5 de septiembre de 2017, “Piden a EPN recibir a relatores de ONU y CIDH sobre libertad de expresión”.)

mayor parte de los recursos otorgados. Actualmente, las organizaciones de la sociedad civil mexicanas y estadounidenses exigen que no se siga apoyando a las fuerzas de seguridad mexicanas sin asegurar que haya un mayor control sobre la actuación de las instituciones de seguridad y procuración de justicia²⁴⁰.

En estas circunstancias, el PDNH 2014, presenta un diagnóstico que describe, por un lado, las problemáticas de México con los derechos humanos y especifica las áreas aún sin resolver: a) la armonización del marco normativo, b) deficiencias en la prevención de los DDHH (capacitación, falta de instrumentos de evaluación y falta de confianza de la población), c) deficiencias en el goce de derechos, d) falta de protección de derechos humanos (justiciabilidad y exigibilidad), e) falta de coordinación, y f) falta de información correcta y sistematizada, áreas que sin duda evidencian la realidad. Por otro, dentro del mismo diagnóstico, hace una valoración de los problemas de los planes anteriores, acusando en ellos un desfase entre los tiempos de planificación, deficiencias en el diseño e implementación y generalidad en las líneas de acción al omitir a los responsables de ejecutarlas (PNDH 2004). En cuanto al PNDH 2008, considera que se concentraron las acciones en el poder ejecutivo y que sus indicadores no se correspondían con las estrategias diseñadas²⁴¹.

²⁴⁰ El Congreso de los Estados Unidos tiene la capacidad de retener el 15% de los fondos si México no cumple con estándares mínimos de respeto a los derechos humanos pero desde 2008 ha ejercido esta prerrogativa sólo en dos ocasiones. Las organizaciones consideran, sin embargo, que dichos estándares no se han cumplido cabalmente desde 2007 y que siguen sin cumplirse. (ARMANDO RODRÍGUEZ LUNA, *Iniciativa Mérida y la guerra contra las drogas...*, *op.cit.*, p. 58)

²⁴¹ PNDH 2014, pp. 17-28.

Cuadro 16. Síntesis de los mecanismos de *compliance* presentes en elaboración del PNDH 2014-2018.

Mecanismo de <i>compliance</i> ¿Cómo cumplen?	Observables	
Pensamiento estratégico	Sí	Reposicionamiento Internacional Objetivo económico y de seguridad
Coerción/Persuasión	✓	Relaciones Bilaterales México -Usa Actualización del Acuerdo Global México-UE
Incentivos materiales/sociales	✓	Iniciativa Mérida Mecanismo consultivo para el diálogo de la sociedad civil México-UE
Compromiso normativo	No	
Interese, entidades, valores compartidos		
Socialización	Limitada	
RTPD (emprendedores de normas)		Falta de reglas claras para el diálogo
Presión desde afuera	✓	Negativa al escrutinio internacional Visitas oficiales () EPU 2013
Presión desde dentro		Se cierra el espacio de diálogo con la sociedad civil
Aprendizaje social	Limitada	Diagnóstico de situación del PNDH 2014 Asociaciones de Víctimas
Persuasión manipulativa (Coerción)		
Persuasión argumentativa	✓	Foro preparatorio para la Reforma del Sistema Judicial
“ <i>Path dependence</i> ”	Sí	
Puntos de continuidad	✓	
Puntos de inflexión		Reforma del Sistema judicial Proyectos de Ley de Tortura y Desaparición Forzada

Fuente: Elaboración propia

3.4. Análisis comparado de los Programas Nacionales Mexicanos: 1998-2014

Los PNDH desempeñan diferentes papeles en relación a la voluntad de *compliance* de los gobiernos que los han desarrollado. Los mecanismos a los que hemos acudido para su estudio e interpretación, responden a lógicas distintas que advertimos en las teorías racionalistas y constructivistas. Las primeras se centran en el cambio de comportamiento de los actores, mientras que las segundas se articulan tradicionalmente en torno al cambio de creencias. No obstante, no son excluyentes entre sí, de modo que resulta útil estudiar ambas perspectivas para entender sus efectos en las decisiones políticas.

3.4.1. La dimensión racional de los PNDH: cumplimiento estratégico con el Derecho internacional de los derechos humanos

Tomando como referencia las teorías de *compliance* estudiadas, el pensamiento estratégico implicaría que los gobiernos mexicanos elaboran sus PNDH como resultado de una decisión racional basada en un cálculo de coste-beneficio, por el que la adopción de los PNDH se debería únicamente a la expectativa de acumular algún beneficio o al deseo de evitar un coste²⁴². Dicho cálculo se construye sobre la base de incentivos con fuerza suficiente para influir en las decisiones de los gobiernos, esencialmente, a través de la coerción y persuasión²⁴³. La posibilidad de observar en los PNDH que los gobiernos cumplen por temor a las consecuencias de violar un estándar internacional es, no obstante, poco probable, teniendo en cuenta el valor jurídico de dicho estándar bajo el DIDH, cuyo alcance y naturaleza es limitado, pues se trata de una mera recomendación.

Sin embargo, a tenor de la particular forma en la que los planes convergen con el concepto de *compliance*, es posible subrayar ciertos rasgos sobre la observancia en materia de derechos humanos por parte de México, a través de la identificación de

²⁴² J. TALLBERG, "Paths to Compliance...", *op.cit.*, p. 612.

²⁴³ Encontramos una aproximación parecida en A. T. GUZMAN, *How International Law Works...*, *op.cit.*, p. 1857.

algunos de los incentivos o presiones correlacionados con el fenómeno de los PNDH. Estos incentivos pueden ser de tipo económico o responder al deseo del Estado de posicionarse internacionalmente, incluso a la convicción real por parte de la clase gobernante de la necesidad de hacer un plan como instrumento para cumplir con el DIDH²⁴⁴. La cuestión por tanto es preguntarnos por los factores estratégicos han podido incidir de alguna manera en la adopción de los programas de derechos humanos en México.

El pensamiento estratégico está claramente presente en la elaboración de los cuatro programas y, en algunas ocasiones, se ve a través de más de una lógica que se combina para explicar a qué responde cada PNDH. Si nos preguntamos, para empezar, por la existencia de una lógica interestatal, vemos que los PNDH han sido introducidos como parte de las relaciones bilaterales de México con otros países a partir de incentivos económicos. En algunas ocasiones, este tipo de incentivo también ha estado presente en la interacción con actores internacionales no estatales interesados en el respeto y la promoción de los derechos humanos. En este sentido, la adopción del PNDH de 1998 parece en línea con la apertura cautelosa e incompleta hacia el exterior que Zedillo inició en busca del posicionamiento internacional del país a través de estrategias basadas en el activismo multilateral, pero, a la vez, parece razonable encontrar su origen en el marco de la relación bilateral entre México y USA, en primer lugar y entre México y la Unión Europea en segundo lugar: El Plan del 98 podría entenderse como una respuesta al incentivo que implicaba las condiciones *sine qua non* de las negociaciones previas a la firma del Acuerdo de Libre Comercio²⁴⁵. Hubo algunos intentos por modificar la redacción de la misma, pero en última instancia se aprobó, recordando que en el preámbulo que tanto México como la UE guiarían sus políticas externas e internas “inspirados en los derechos humanos y en los principios democráticos de cada soberanía”²⁴⁶.

²⁴⁴ X. DAI, “Why Comply?..., *op.cit.*, p.366.

²⁴⁵ El Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación con la Unión Europea estipuló una cláusula democrática en los siguientes términos: *Fundamento del Acuerdo Art. 1 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*)

²⁴⁶La Jornada, 19 de julio de 1997, p. 10. Según Marcela Szumanski y Jean Paul Marthoz, los negociadores mexicanos intentaron manipular la redacción de la cláusula hasta el último momento y obtener más concesiones por parte de los europeos, lo que no sucedió. Los europeos dejaron claro que sólo firmarían el Acuerdo si se mantenía la redacción original de la cláusula. *Vid.*, M. SZYMANSKI y J.P. MARTHOZ, “México y los derechos humanos..., *op.cit.*

El primero de los PNDH mexicanos puede entenderse en consonancia con una respuesta hacia afuera y como estrategia de la política exterior del Estado Mexicano durante el periodo de Zedillo, factor que ha sido determinante en el porqué y el cómo de los Planes Nacionales de Derechos Humanos. Los PNDH han estado bajo la supervisión de la Secretaría de Relaciones Exteriores hasta el año 2003 en el que pasaron a la Secretaría de Gobernación. No obstante, hasta la fecha no están del todo desligados de la dimensión exterior²⁴⁷. Esto no es un dato menor y además concuerda con la teoría de que el compromiso hacia afuera hace que se busque una coherencia interna. México tiene en esta época dos políticas de derechos humanos y, por ende, dos órganos que las administran: una hacia el exterior y otra hacia el interior. La del exterior se administra en la SRE, la del interior en SEGOB y en los sucesivos gobiernos veremos cómo se combinan ambas respuestas con mayor o menor sintonía

El gobierno de Fox –como también los sucesivos gobiernos– continúa con la política de posicionamiento y reposicionamiento internacional a través de su política exterior²⁴⁸; de hecho, mejora la posición de México al obtener la Presidencia del Consejo de Derechos Humanos en junio de 2006 y sienta un precedente con respecto al pensamiento estratégico y la consecución de los objetivos materiales y sociales. Fox marca una distancia frente al discurso de no injerencia del gobierno anterior, originándose una nueva disposición y voluntad de diálogo con los distintos actores y un diálogo muy activo con las organizaciones civiles y las instituciones en el interior y en el exterior. Esto conducirá a la Creación de la Oficina del alto Comisionado de las Naciones Unidas en México y a la elaboración del Primer Diagnóstico de la OACNUDH, sin olvidar el importante impacto económico que el marco de cooperación de la UE tiene sobre la economía del país. Todo ello conduciría a la inclusión de los derechos humanos en las políticas públicas en línea con la visión estratégica de no dejar escapar una oportunidad para el Estado mexicano y desde la convicción y un cierto compromiso normativos que se han atribuido al gobierno de Fox.

El PNDH de 2008 parece surgir como una consecuencia de los intereses del gobierno de Calderón por dotarse de medios en la lucha contra el narcotráfico y dar respuesta a los requerimientos del gobierno estadounidense sobre el fortalecimiento de

²⁴⁷ Así se percibe en el Informe de Rendición de Cuentas presentado por la Secretaria de Relaciones Exteriores para los años 2006 – 2012, p. 214.

²⁴⁸ A. ANAYA, “Política Exterior y Derechos Humanos durante el Gobierno de Felipe Calderón...”, *op. cit.* p. 778.

las instituciones y mejora de garantías en el sistema judicial. Calderón busca estratégicamente la legitimidad en el exterior y sacar partido del “plus de prestigio democrático” que le había dejado su predecesor en relación al cumplimiento de los compromisos “hacia afuera” que el Presidente Fox se había encargado de asegurar, al dejar instalado un “candado exterior”²⁴⁹ que, al menos *formalmente*, impidiera la regresión de los estándares alcanzados a riesgo de un coste muy elevado²⁵⁰. Durante ambos sexenios, México recibió 31 informes sobre la situación de los derechos humanos que incluían 1206 recomendaciones y 6 sentencias de la Corte IDH que no consiguieron generar una disminución del número de violaciones de derechos humanos en la práctica²⁵¹.

Calderón, desconectado de su propia sociedad, como lo atestigua la ruptura de diálogo con las ONG’s y organizaciones más críticas, diseña un PNDH encaminado a los organismos ejecutivos. Quiere dar apariencia de diálogo con las redes transnacionales porque busca, estratégicamente, disminuir la presión externa proveniente de las 6 sentencias de la Corte IDH.

En este sentido, publica el PNDH de 2008 a pesar de que elimina obligaciones del estado y prescinde de las necesarias justificaciones para sus líneas de acción y muy especialmente del trabajo previo realizado conjuntamente con las organizaciones de la sociedad civil, como la propia OACNUDH se encargó de denunciar. La OACNUDH aseguró que el documento publicado por el gobierno era una versión recortada en relación al anteproyecto en el que inicialmente habían estado participando las organizaciones de la sociedad civil. “La versión publicada en el DOF es una versión “ejecutiva” ajustada a los lineamientos específicos de la Secretaría de SHCP; sin embargo, esta versión invisibiliza todas las justificaciones elaboradas para cada estrategia, así como algunos enunciados, que enmarcaban a cada derecho y a cada grupo de población. Esta situación puede generar que las acciones se juzguen como demasiado escuetas y descontextualizadas, y necesiten un mayor esfuerzo de pedagogía e información”²⁵².

²⁴⁹ A. ANAYA, “Política exterior y derechos humanos durante sexenio de Fox”..., *op. cit.*, p. 774.

²⁵⁰ A. MORAVCSIK, “The origins of human rights regimes...”, *op. cit.*, p. 247.

²⁵¹ A. ANAYA, “Política Exterior y Derechos Humanos durante el Gobierno de Felipe Calderón...”, *op.cit.*, p. 786.

²⁵² OACNUDH, *Análisis del Programa Nacional de Derechos Humanos (2008 – 2012)*, 2008, p.2.

Dejando de lado las consideraciones sobre si el cálculo estratégico o estaba o no detrás de las motivaciones del gobierno de Calderón, o de si se trataba de una manera de acallar las presiones interiores y externas ante la polarización de discurso seguridad versus derechos humanos, o sencillamente, porque el PNDH 2004 del Presidente Fox había iniciado un camino de difícil vuelta atrás, la literatura está de acuerdo en que el Plan 2008 tuvo ciertos efectos: supuso un paso adelante al dotar a la política pública mexicana política de un nuevo marco legislativo que se concretaría con la reforma de la Constitución en 2011²⁵³. Los instrumentos de análisis con los que contamos hasta ahora no son suficientes para explicar totalmente los motivos del cumplimiento. El PNDH de 2004 de Fox abrió un camino de difícil vuelta atrás, coincidente en cuanto a su relación con la política exterior y con un camino abierto hacia el cumplimiento de compromisos que son ineludibles.

El sexenio actual de Peña Nieto, de manera similar al de Calderón, está marcado por las vicisitudes de la Iniciativa Mérida que continúa vigente y el mantenimiento de una línea similar a las anteriores en política exterior. La situación interna, en cambio, se caracteriza por una violación de derechos humanos de extrema gravedad en el ámbito de la seguridad pública y la justicia. Las redes transnacionales exigen conocer datos exactos sobre los delitos que más están golpeando a la sociedad, como son las desapariciones forzadas y los casos de tortura; las amenazas y agresiones a defensores de derechos humanos y periodistas; las violaciones a migrantes y la violencia contra la mujer. Ante esta situación, la presión es constante: los organismos internacionales y organizaciones nacionales denuncian públicamente que el Estado mexicano no tiene aún un registro fiable de desapariciones²⁵⁴, y recriminan la falta de actuación frente al diagnóstico ofrecido en el PNDH 2014-2018 en el que abiertamente el gobierno de Peña Nieto reconoce cinco áreas de carácter estratégico muy deficitarias²⁵⁵. Parece innegable la existencia de un sistema que recoge y acepta las recomendaciones de los órganos internacionales pero por otro lado resulta evidente la utilización estratégica de los PNDH en un intento de conciliar los avances en el papel con las recomendaciones

²⁵³ A. ANAYA, *Política Exterior y Derechos Humanos durante el gobierno de Felipe Calderón*, *op. cit.*, p. 789; R. SEPÚLVEDA, *Política de derechos Humanos en el Estado Mexicano*, Ponencia presentada en las XVII Jornadas sobre Justicia Penal, UNAM, 2016, p.10.

²⁵⁴ *Ibidem*, p. 18; también en entrevista realizada a A.Marín.

²⁵⁵ *Vid.*, PNDH 2014, p. 17.

internacionales que ayudan a perfeccionar las políticas públicas en materia de derechos humanos²⁵⁶.

3.4.2. La dimensión constructivista de los PNDH y el compromiso normativo

Frente a la explicación racionalista, una aproximación constructivista sobre la elaboración de los planes implicaría que, en lugar de asociar *compliance* a pensamiento estratégico, el cumplimiento por compromiso normativo reflejaría los propios estándares de los gobiernos mexicano y sus preferencias e intereses. En este caso, la fuente de cumplimiento provendría de un conjunto amplio de procesos de socialización, basados principalmente en la influencia social o la persuasión argumentativa²⁵⁷. En la teoría, los esfuerzos de socialización pueden estar dirigidos a que los gobiernos alteren sus creencias, o bien, a que, mediante un cálculo más estratégico del uso de las normas, las redes de promoción y defensa de los derechos humanos presionen para el cambio de comportamiento de los gobiernos aprovechando la preocupación de un Estado por su reputación²⁵⁸. Johnston llama a esta última forma de socialización “influencia social” y argumenta que puede conducir a los actores a mostrar un comportamiento a favor de la norma en ausencia de incentivos materiales exógenos²⁵⁹. En este contexto, la existencia de una *compliance* constructivista a través de la elaboración de los planes, nos conduce a estudiar el papel que jugó la presión externa e interna en el cambio de creencias, y hasta qué punto se evidenció en los planes.

Parece evidente que las expectativas de verdaderos cambios profundos con Fox fueron un movimiento dinámico que se fue desincentivando con el paso del sexenio, sobre todo ante la falta de compromiso real y porque no se institucionalizó la visión de cómo debía transformarse la gestión de los derechos humanos. Ahora bien, si en algún período vemos un diálogo y una disposición abierta a la concertación en la antesala de

²⁵⁶ *Vid.*, Informe Nacional presentado por el gobierno Mexicano ante el Consejo de Derechos Humanos sobre el Examen Periódico Universal de 1 de noviembre de 2013.A/HRC/WG.6/17/MEX/1.

²⁵⁷ Kelly se refiere a “presión normativa”. *Vid.* J.KELLEY, “International Actors on the Domestic Scene: Membership Conditionality and Socialization by International Institutions”, *International Organization*, vol. 58, n.º 3, 2004.

²⁵⁸ F. SCHIMMELFENNING, “The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union”, *International Organization*, vol. 55, n.º 1, 2001, pp. 47-80.

²⁵⁹ A. JOHNSTON, “Treating International Institutions as Social Environments”, *International Studies Quarterly*, vol. 45, n.º 4, 2004, pp. 487-515, en p. 495.

la elaboración de un PNDH es con el gobierno de Fox y su PNDH de 2004. El gobierno de Fox presentó un cierto nivel de convicción y, por lo tanto, compromiso normativo. Su acción de política tenía ambas cosas, además de audiencia en el ámbito internacional y en la comunidad nacional de derechos humanos. Fox desarrolló una política explícita de acercar a la sociedad civil y a los emprendedores de normas en su gobierno. La concertación ofrecida por el gobierno tuvo sus frutos, aunque también fue una respuesta a la presión interna. Tomemos por ejemplo el caso de la Ley de víctimas, que el gobierno vendió hacia el exterior como un éxito propio²⁶⁰. El programa de 2004-2006 fue ampliamente difundido por el Gobierno Mexicano para que hubiera mayor difusión y asimilación en los organismos internacionales.

A principios de 2008, el Gobierno Federal de Calderón empezó a cerrar el espacio de diálogo con la Sociedad Civil. Los informes sobre los resultados de su política interna pusieron en evidencia la brecha entre el compromiso adquirido con los derechos humanos y la práctica poniendo estatus de país democrático de México en cuestión²⁶¹.

Desde una óptica constructivista, las ONGs no acababan de ver qué les podía ofrecer un plan para mejorar sus objetivos y qué alcance podía tener como instrumento de política pública, hecho este que suponía una pérdida de oportunidad para seguir avanzando en el proceso de socialización. Las ONGs se atomizan y hacen defensa de sus agendas particulares y, al no encontrar respuesta en los PNDH, se desconectan del gobierno. En paralelo, surge la presión de los movimientos de víctimas que se apropian de su propio “hecho victimizante”. Profundizando en los motivos por los cuales la sociedad civil se apartó del diálogo con el gobierno, Anaya considera que la sociedad civil no formó parte de los procesos de aprendizaje y no tuvo confianza en el Gobierno; en las conversaciones no hubo retroalimentación sobre lo que proponían, lo que quedaba o no quedaba aceptado, o cómo se traducía lo que habían propuesto aunque fuera con otro lenguaje. En otras palabras, ni los procesos ni las reglas de juego fueron claras para la sociedad civil quien, en consecuencia, se fue alejando de la iniciativa del gobierno paulatinamente.²⁶²

²⁶⁰ Entrevista a J.A. Guevara.

²⁶¹ *Vid.*, AMNISTÍA INTERNACIONAL, “El estado de los derechos humanos en el mundo”, 2008, p. 273.

²⁶² Entrevista a A.Anaya.

Los programas de 2008-2012 tenían una lógica muy diferente en su desarrollo; la Sociedad Civil que participa empieza a ser una sociedad civil diferente a la que había participado en 2003-2004, que tenía amplio reconocimiento y presencia nacional: muchas de las ONG, desencantadas de los procesos, se van retirando del diálogo con el gobierno; pocos actores permanecen impulsando el cambio.

En el 2014 se produjo un gran éxito por parte del Alto Comisionado y otros actores, tanto en el Gobierno como externos: logran introducir en el Plan de Desarrollo 2014-2018 todo lo relativo a la crisis de derechos humanos en México, que se plantea en el Plan Nacional de Desarrollo y provoca la necesidad de crear un Programa Nacional de Derechos Humanos a la vez y no de manera aislada de los otros Programas Sectoriales como habían sido creados los PNDH del 2004 al 2008 y del 2008 al 2012

Desde la óptica constructivista, la parte más productiva de toda la agenda de la Programación Nacional en materia de Derechos Humanos se ha visto reflejada de alguna manera en la Reforma Constitucional de Derechos Humanos. Sin embargo, las grandes transformaciones, institucionales, normativas, la gran política efectiva, práctica, en materia de Derechos Humanos responde actualmente y desde hace unos años a coyunturas y a grupos de presión muy concretos. Estos grupos de presión son colectivos de víctimas, que han avanzado en la exigencia de la adopción de una nueva normatividad, especialmente con las dos grandes normas que han marcado el sexenio de Peña Nieto.

La primera es la Ley General de Víctimas la primera legislación en materia de Derechos Humanos que se aprueba por parte de la administración pública federal, emitida por el presidente Peña Nieto, pese a que venía de una controversia constitucional del anterior presidente de la República²⁶³. El tema de reparaciones, no obstante, es uno de los temas que también están pendientes como parte de una herramienta de política nacional en materia de Derechos Humanos.

Las otras dos grandes legislaciones pendientes en relación a la Programación Nacional en Derechos Humanos son la de tortura y desapariciones. No responden necesariamente a compromisos públicos, sino a la presión en muchos casos internacional y de grupos de víctimas, sobre todo, de desapariciones forzadas, o de

²⁶³ La Ley General de Víctimas se publicó en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* el 9 de enero de 2013 y entró en vigor el 8 de marzo del mismo año.

desapariciones por el crimen organizado que han puesto al Estado en una situación de presión permanente, y que han desencadenado una campaña no solo mediática sino también de movilizaciones en todo el país, a raíz del caso de Ayotzinapa.

La Ley general en materia de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes fue aprobada en fecha 26 de junio de 2017²⁶⁴, y Ley general en materia de desaparición forzada, el 17 de noviembre de 2017²⁶⁵. Cabe aquí añadir una reflexión acerca de los motivos del cumplimiento del Estado en relación a los instrumentos de política pública que tiene a su alcance. Si el Estado, bajo presión, produce un avance normativo que ayuda a la verdadera realización de los derechos humanos, quizás es más interesante comprender si se ha llegado hasta este punto, tras y gracias a un largo proceso de socialización y concienciación en el que los distintos instrumentos interactúan permitiendo el avance y el desarrollo de obligadas políticas de derechos humanos.

3.5. Una explicación alternativa: *path dependence*

Las lógicas de pensamiento estratégico, de socialización constructivista y cumplimiento normativo han sido efectivas en la explicación y comprensión del grado de cumplimiento con los derechos humanos de los gobiernos de Zedillo y Fox a través del análisis de sus PNDH. A partir de 2008, estas mismas lógicas no alcanzan para explicar las actuaciones realizadas tanto por el gobierno de Calderón como por el de Peña Nieto en relación a su capacidad de observancia. La metodología aplicada en esta investigación (*grounded theory*) nos ofrece una nueva vía de análisis que permite una explicación plausible de los avances teóricos o prácticos en relación a la *compliance* del Estado Mexicano, en concreto, a través de los PNDH de 2008 y 2014.

²⁶⁴ Ley general para prevenir, investigar y sancionar la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes, publicada en el *DOF* el 26 de junio de 2017.

²⁶⁵ Ley general en materia de desaparición forzada de personas, desaparición cometida por particulares y del sistema nacional de búsqueda de personas, publicada en el *DOF* el 17 de noviembre de 2017.

3.5.1. De la teoría de *path dependence* al concepto de *compliance*

En los años 80 y 90 se abre paso una corriente, dentro de las ciencias políticas, denominada Nuevo Institucionalismo histórico (NIH), que utiliza un nuevo instrumento de análisis denominado *path dependence*, que atribuye relevancia a los hitos en los procesos (puntos de inflexión) porque estos condicionan el futuro y van forjando la construcción del relato. Este tipo de enfoque parece adecuado para abordar el análisis de los PNDH e identificar los factores que contribuyen a los avances y que impiden el retroceso. Destacamos tres aspectos fundamentales: a) la importancia que la teoría otorga al proceso de gestación del cambio y la interacción social, es decir, al proceso en sí mismo; b) la evolución de las decisiones políticas, y c) el estudio de la secuencia histórica que puede abarcar grandes o pequeñas etapas del desajuste institucional teniendo en cuenta la toma de decisiones institucionales, los beneficios, los procesos y los momentos de crisis, entendidos como oportunidad para el cambio.

Dentro de la Corriente del Institucionalismo Histórico, Peter Hall señala la existencia de tres vertientes que se complementan entre sí en lo que se refiere a las relaciones que se construyen entre las instituciones y el individuo: a) elección racional (*rational choice*); b) institucionalismo sociológico (IS) y c) el NIH²⁶⁶.

De las tres vertientes, el Institucionalismo sociológico coincide con el NIH en dar preponderancia al actor-Estado como agente principal que interacciona unilateralmente en los procesos. Ambas corrientes destacan la elección por parte de los diversos actores sociales de modelos institucionales preexistentes que suelen ser fruto de un proceso de reinterpretación de valores y significados compartidos, realizado por los actores. De esta manera, dichos modelos preexistentes ofrecen una configuración ya establecida (*path Dependence*), que favorece determinados intereses no siempre comunes a toda la sociedad y que, en general, acaba con la imposición de las preferencias del Estado.²⁶⁷ Desde esta óptica, podríamos explicar la construcción del PNDH de Calderón en el que se impone la visión del estado por encima de los intereses y opiniones de los demás actores sociales, según hemos visto en los apartados anteriores. Nos hemos preguntado por el motivo por el que se ha continuado con la elaboración de los PNDH, a pesar de

²⁶⁶ P. HALL y R.R TAYLOR, "Political Science and the Three New Institutionalism", *Political Studies*, 1996; XLIV, pp. 936-957.

²⁶⁷ B.G. PETERS, *Institutional Theory in Political Science. The 'New Institutionalism*, Londres-N York: Pinter Publisher, 1999, p. 50.

no tener un verdadero compromiso con los derechos humanos como es el caso del Gobierno de Calderón y qué elementos impiden su vuelta atrás. Guillermo Farfán Mendoza nos ofrece una explicación de carácter micro en relación a las políticas públicas, según la cual puede observarse el peso de las estructuras condicionantes en el interior del Estado sobre los propios administradores públicos²⁶⁸. Es relevante, por tanto, este instrumento de análisis para interpretar como se han ido anclando las ideas dentro de las instituciones²⁶⁹, y cómo los procesos políticos pueden entenderse como un desarrollo secuencial en el que las etapas anteriores tienen su relevancia causal.

La noción de *path dependence* de Pierson se sirve de unos elementos clave, como son los conceptos de rendimientos crecientes (*increasing results*), temporalidad (*timing*), o retroalimentación positiva que reforzarían un camino (*path*) denominado trayectoria dependiente, que podría cambiar como consecuencia de los cambios en los incentivos de los actores. El autor, además, identifica, por un lado, una versión amplia de la teoría en la que destaca, dentro de la secuencia temporal, la importancia causal de las etapas anteriores y por otro, una versión más restrictiva, que impide la reversión de las opciones tomadas por el alto coste que implica.²⁷⁰

Desde un principio hemos identificado puntos de ruptura y de continuidad entre los planes. En el estudio realizado hemos observado diferentes dinámicas de cambio, que nos ofrecen la oportunidad de investigar el camino transitado desde una nueva óptica o a través de la suma y sedimentación de distintas capas o ramas institucionales (*layering*)²⁷¹. Sin embargo, así como existen mecanismos de refuerzo que nos ofrecen puntos de continuidad, como veremos en el siguiente apartado de análisis aplicado, también existen mecanismos de ruptura a los que hemos denominado puntos de inflexión que alientan el cambio del sendero predispuesto.

En una visión de conjunto de lo que aportan los PNDH desde su inicio en la construcción y desarrollo de una política real de derechos humanos, nos acogemos al concepto de proceso acumulativo de *path dependence* de Page, Bednar y Toole, quienes definen dicho concepto como el producto de un camino construido basado en los

²⁶⁸ G. FARFÁN MENDOZA. El nuevo institucionalismo histórico y las políticas sociales, *Polis*, vol. 3, n.º 1, 2007, pp. 87-124.

²⁶⁹ HALL, P. y TAYLOR, R.R., "Political Science and the Three New Institutionalism...", *op. cit.*

²⁷⁰ P. PIERSON, "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics", *The American Political Science Review*, vol. 94, n.º 2, 2000, pp. 251-267.

²⁷¹ P. PIERSON, "Politics in Time. History. Institutions and Social Analysis", New Jersey: *Princeton University Press*, 2004, pp. 37-139.

resultados previos y en los hábitos que conforman la cultura de las instituciones que, a su vez, influyen y modifican las elecciones futuras basándose en el concepto de utilidad²⁷². Así, el valor de los planes se encontraría en la continuidad y en el proceso de construcción de una cultura de derechos humanos en todos los niveles que se irían sedimentando en la sociedad mexicana, dando preeminencia al camino trazado y a los beneficios derivados que se irían anclando mientras se produce un proceso irreversible que impide la vuelta atrás²⁷³

3.5.2. Análisis específico de los PNDH de 2008 y 2014 bajo el enfoque de *path dependence*

Conforme a lo anterior, Ricardo Sepúlveda argumenta que la política de un Estado se construye no por decreto sino a partir de una serie de acciones que marcan una ruta correcta²⁷⁴. En este sentido, en el caso de México, pasar de reconocer los derechos humanos como un valor a traducirlos en leyes refleja que, cualquiera que haya sido la lógica que subyaciera en la elaboración de los PNDH –interestatal, reputación, de las élites o la de las identidades–, ha brindado una oportunidad de seguir una ruta independientemente de los gobiernos que ha aportado determinadas mejoras en el disfrute de los derechos humanos.

Tomando para el análisis los instrumentos que nos ofrece la teoría de *path dependence*, en relación a los PNDH de 2008 y 2014, identificamos, en primer lugar, el concepto de “retroalimentación positiva”. Esto es, las decisiones ya adoptadas nos dejan entrever que, una vez iniciados los pasos en una dirección, es fácil seguir por la senda marcada. Así, el PNDH 2008 de Calderón se habría encontrado con la senda marcada por el PNDH de 2004 y el de 2014 con el de sus antecesores. Aunque el de Calderón careció de cierta visión de Estado al no mencionar el PNDH de 2004 y su diagnóstico, el de 2014, sí lo hizo y se definió como instrumentalizador del contenido de la reforma

²⁷² B. JENNA, P. SCOTT y T. JAMESON, *Political Analysis*, vol. 20, n.º 2, 2012, pp. 146-156, en pp.146 y 147.

²⁷³ B. JENNA y P. SCOTT, “Culture, Institutional Performance and Path Dependence”, *UC Berkeley: Institute of Governmental Studies*, series working papers, 2006, pp. 1-40; P. SCOTT, “Path Dependence”, *Quarterly Journal of Political Science*, vol. 1, n.º 1, 2006, pp. 87-115.

²⁷⁴ R. SEPULVEDA, *La Política de Derechos Humanos del Estado Mexicano...*, *op.cit.*, p.5.

constitucional de 2011²⁷⁵. Según este razonamiento, la construcción de los dos últimos planes no trataría tanto de la expresión de una voluntad política sino de la implantación en las instituciones de los respectivos gobiernos de ciertas rutinas más o menos establecidas, que habrían demostrado unos rendimientos crecientes: en otras palabras, se trataría de que el Estado hubiera dejado un sistema que garantizara la continuidad y el avance de las políticas de derechos humanos en las políticas públicas, especialmente en el terreno de la armonización con los estándares internacionales de derechos humanos.

La teoría nos ofrece el momento (*timing*) como un elemento clave en el *path dependence*²⁷⁶. Calderón intenta reposicionar al país en medio del debate seguridad versus derechos humanos. En tal circunstancia, el coste de abandonar el camino trazado por el anterior gobierno de Fox habría supuesto perder importantes beneficios y acabar de desencantar a la sociedad civil que ya esperaba un PNDH por ley y tenía en su haber el PNDH de 2004, que interpretamos como un punto del camino del que difícilmente se podía dar marcha atrás. Al respecto, la teoría de Page sugiere que las configuraciones que prosperan pronto tienen este efecto (*lock in*) sobre las posteriores y, por todo ello, la existencia de los planes anteriores supone un estándar del que los gobiernos no se pueden desmarcar²⁷⁷.

A modo de ejemplo, señalaremos que, entre las líneas de acción expresadas en el PNDH de 2004 se apuntaban como objetivos la reforma constitucional y el juicio de amparo. El gobierno de Fox no pasó de los trabajos preparatorios para la reforma, pero, en este sentido, consiguió marcar la acción del gobierno de Calderón que en una lógica de *Path Dependence*, en 2011 acabó aprobando la reforma constitucional y cumpliendo con las recomendaciones del EPU 2009 en cuanto al juicio de amparo, que se aprobó finalmente en 2011²⁷⁸.

Si bien es cierto que la acumulación de conocimiento sobre la elaboración de los sucesivos PNDH no ha significado una disminución en las violaciones de derechos humanos de los ciudadanos, también lo es que se han producido armonizaciones con los estándares internacionales en el marco legal que ampara la ciudadanía y que ha habido

²⁷⁵ Vid., PNDH 2014, capítulo III en relación a la implementación de la reforma constitucional de 2011.

²⁷⁶ Vid., P. PIERSON, "Politics in Time...", *op. cit.* p. 45, 54, 64 y 77

²⁷⁷ P. SCOTT, "Path Dependence"..., *op. cit.*, p.88.

²⁷⁸ CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal de México*, 5 de octubre de 2009. Doc. A/HRC/11/27.

momentos cruciales para la formación de las instituciones y su relación con las circunstancias políticas que han servido como puntos de no retorno en la construcción de la agenda mexicana de derechos humanos.

Al respecto, Sepúlveda coincide en destacar cuatro hitos que han sido verdaderos momentos de inflexión en el desarrollo de los planes de acción de derechos humanos en México:

1. La creación de la Primera Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, antecesora de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en 1990 que introdujo el tema de los derechos humanos en la acción de gobierno.

2. La Conferencia Mundial de Viena de 1993 y las recomendaciones de crear un instrumento para la inclusión de los derechos humanos: la creación de la Comisión Intersecretarial para la Atención de los Compromisos Internacionales de México en materia de derechos Humanos 1997.

3. La elaboración y preparación del Programa Nacional de Derechos Humanos dirigido a la política interior de 2004. Este planteó recomendaciones sobre el carácter estratégico del PNDH, la política de Estado y la continuidad del proceso. Contaba además con un apartado denominado “el imperativo de la continuidad” que menciona la necesidad de plantear su continuidad a partir las previsiones hechas en el programa, la participación de la sociedad civil y las previsiones jurídicas para la adopción de políticas públicas en materia de derechos humanos.

4. La reforma constitucional de 2011 que recogió un nuevo paradigma que amplió las obligaciones de las autoridades en los tres órdenes del gobierno.²⁷⁹

En cuanto al PNDH 2014, se lleva a cabo desde una estructura iniciada y concretada a lo largo de un período de casi 20 años, en el que se ha visto el nacimiento de una agenda nacional de derechos humanos que culminó en la aprobación de la Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos, en 2011 y que aún tiene trabajo pendiente en temas tan relevantes como la tortura y la desaparición.

²⁷⁹ Entrevista a R. Sepúlveda.

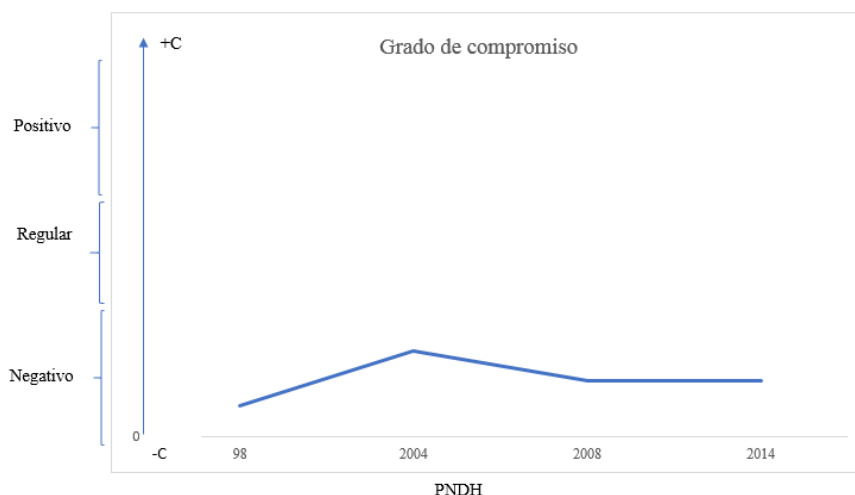
3.6. Conclusiones

A lo largo de este capítulo hemos desarrollado un marco explicativo sobre los motivos que impulsan a México a adoptar cuatro Programas Nacionales de derechos humanos bajo circunstancias y con influencias variables. Para ello hemos recurrido principalmente a los mecanismos de *compliance* y, como resultado, hemos hallado diversos factores que inciden en la construcción del compromiso de los gobiernos mexicanos. El estudio comparativo de los PNDH conforme a dichos factores nos ha permitido asociar los mecanismos constructivistas con un mayor grado de compromiso y en consecuencia, avanzar en la definición de los indicadores de nuestra dimensión de análisis.

Recordamos que el compromiso del Estado es la primera de las tres variables definitorias del cubo de la observancia que hemos planteado en nuestra tesis, y que mediante este primer análisis conducido perseguimos definir bajo qué condiciones consideramos que se da un mayor o menor compromiso por parte de los gobiernos con los derechos humanos. En este sentido, hemos identificado que la existencia de mayor nivel de compromiso normativo y de mayores dinámicas de socialización de las normas de derechos humanos se relaciona con un mayor compromiso del Estado. En consonancia, cabe esperar que la representación gráfica de esta dimensión sitúe a los PNDH en cuya elaboración se han identificado mayores rasgos de dichos mecanismos en el extremo superior del eje de representación.

A continuación, resumimos de manera gráfica el grado de compromiso identificado en los distintos programas a través de nuestro análisis. Los resultados se basan en la calificación, mediante un baremo, de los mecanismos identificados en los cuadros-resumen presentados con anterioridad.

Gráfico 1. Nivel de compromiso de los gobiernos respecto a la elaboración de los PNDH



Fuente: Elaboración propia

Una de las conclusiones que cabe extraer de este análisis es que la inclinación de México por la adopción de los PNDH responde con frecuencia a estructuras de incentivos y a ciertas nociones predominantes de lo que se considera “lo apropiado”. La adopción de los PNDH en México responde en gran medida a una lógica racionalista, basada en el cálculo estratégico y en busca de un incentivo material como la reputación. Esta perspectiva está presente a lo largo de la vida de los cuatro programas y explica la razón por la cual los gobiernos no del todo comprometidos con el régimen de los derechos humanos, como es el caso de los gobiernos de Zedillo, Calderón y Peña Nieto, pudieron elaborar un programa para implementar normas que vulneraban de forma rutinaria.

No obstante, a pesar de que esta perspectiva estratégica es una característica común a todos los programas, es posible reconocer diversos rasgos de los mecanismos de *compliance* analizados en la adopción de cada uno de ellos y, aun así, considerar que en cada uno de ellos predomina una lógica particular. En primer lugar, con independencia de nivel de convencimiento de los gobiernos, si existe una presión o incentivo suficientemente fuertes como para cambiar sus preferencias, entonces se adopta un programa estratégico sin un compromiso normativo, como fue el caso del PNDH 98. En este caso, nos situamos en la lógica racionalista, la *compliance* es parte

de la autorrealización, es instrumental, puesto que el programa es el objetivo en sí mismo, y se utiliza como contingencia frente a la presión exterior.

En segundo lugar, si existe un cierto nivel de convencimiento, los PNDH pueden interpretarse como una oportunidad para la socialización del DIDH. La presión creciente, externa o interna, proveniente de las redes transnacionales puede cambiar la estructura de los incentivos y, en un contexto de adecuación global, llevar incluso a los gobiernos, cuyas preferencias no se alinean con el régimen de los derechos humanos, a adoptar un programa para adaptarse y conformarse con dicho régimen. En este sentido, el gobierno de Fox mostró el nivel de compromiso más alto en comparación al resto de gobiernos abriéndose a la sociedad civil y transformando el PNDH 2004 en una oportunidad para la socialización de los derechos humanos. El elemento que destaca en la construcción de dicho compromiso, y que el resto de gobiernos no presenta, es la participación de verdaderos emprendedores de normas que supieron dinamizar dicho proceso. Por este motivo, la *compliance* del gobierno de Fox se enmarca dentro de una lógica constructivista, que a diferencia del PNDH 98, no se agota con la mera redacción del programa, sino que inicia la construcción de un *proceso* con el objetivo de avanzar hacia la observancia de los derechos humanos. Se dirige a ampliar la legitimidad del PNDH 2004 a través de la participación activa de la sociedad civil y de las instituciones.

Por último, los factores mencionados tan sólo explican en parte por qué México ha tenido cuatro Programas Nacionales en los últimos 20 años sin muestras claras de eficacia. Probablemente el hallazgo más interesante de este capítulo consiste en identificar que la observancia deja de ser una cuestión de *compromiso* después del programa de Fox y pasa a ser una cuestión de *path dependence* en los programas de Calderón y Peña Nieto. De nuevo, se pone de manifiesto que, incluso sin auténtico compromiso, los PNDH tienen el potencial de vincular a los gobiernos y generar ciertos cambios en la agenda pública. Los PNDH pueden suponer un avance “por acumulación” en el grado de *compliance*: el PNDH 2004 marcó el camino al de PNDH 2008 y éste al de 2014. Sin embargo, el mecanismo de *path dependence* no ofrece más que un determinado grado de continuidad; no resta porque impide renunciar a hitos o logros ya conseguidos, pero, en la realidad, si el compromiso no existe, se abre un período de estancamiento en el que se asume el avance anterior pero no se garantiza el siguiente.

A continuación, en los capítulos IV y V, abordamos el impacto provocado por la forma en la que se construye la *compliance* a través de dos variables específicas: la capacidad de diseño de las políticas, entendida como capacidad para recoger las obligaciones que se desprenden del cuerpo del DIDH en el diseño de los programas, y las capacidades del Estado, entendidas como los recursos disponibles del Estado para implementar los PNDH. Para ello se utilizará el ejemplo de la prohibición de tortura.

**CAPÍTULO IV. UN ANÁLISIS JURÍDICO: LA INCORPORACIÓN
DEL DIDH EN LOS PROGRAMAS DE DERECHOS HUMANOS DE
MÉXICO**

4.1. Introducción

En el capítulo anterior se ha establecido un primer marco analítico centrado en el proceso de toma de decisiones de los gobiernos. A través del mismo se han identificado las circunstancias dentro de dicho proceso en las que se da un mayor nivel de compromiso con el DIDH, de acuerdo con los mecanismos de observancia desarrollados por las teorías de las Relaciones Internacionales. En efecto, hemos concluido que la adopción de los PNDH que responden primordialmente a mecanismos constructivistas, demuestran un mayor grado de compromiso y que, por el contrario, los PNDH que responden en esencia a motivos estratégicos demuestran un compromiso menor. No obstante, el efecto de *path dependence* compensa y condiciona en cierta medida la voluntad de los gobiernos. En este sentido, hemos observado que el PNDH 2004 evidencia un mayor grado de compromiso y que los PNDH 2008 y 2014, a pesar de no mantener el mismo espíritu, se vieron condicionados por su antecesor.

En el presente capítulo, abordamos el examen de un segundo marco de análisis con el propósito de considerar si los sucesivos programas elaborados en México denotan o no un mayor nivel de observancia, definida a través del grado de asunción de obligaciones o estándares internacionales de derechos humanos en el diseño de los programas. Este aspecto constituye la segunda categoría de análisis que, conforme a nuestro planteamiento, resulta relevante para profundizar en el estudio de los PNDH como instrumentos para incentivar la *compliance* de los derechos humanos. A través de esta variable, perseguimos valorar hasta qué punto las acciones que proponen los PNDH son coherentes con las obligaciones asumidas a través de la ratificación de los tratados.

Para llevar a cabo tal análisis, centramos nuestro análisis en la prohibición de la tortura. México ha suscrito y ratificado la gran mayoría de los tratados de derechos humanos que prohíben la tortura y se ha comprometido ante los organismos internacionales a adoptar medidas y leyes internas compatibles con las obligaciones que dimanen de los tratados, comprometiéndose a realizar las transformaciones necesarias en todos los órdenes para adecuarse a los estándares internacionales. Pese a los esfuerzos realizados, la tortura sigue ocurriendo de manera frecuente y ha sido calificada como una violación sistemática de derechos humanos por el Comité contra la

Tortura de las Naciones Unidas (por sus siglas en inglés, CAT)²⁸⁰. En este sentido, el Comité observó durante su investigación realizada en una visita *in situ*, que el empleo de la tortura “tiene carácter habitual y se recurre a ella de manera sistemática como un recurso más en las investigaciones criminales, siempre disponible cuando el desarrollo de éstas lo requiere”²⁸¹.

En efecto, México ha vivido episodios de tortura muy graves entre 1998 y la actualidad, relacionados, entre otros, con la lucha contra el narcotráfico y con la corrupción de las instituciones. Si añadimos a ello un sistema de impartición de justicia con grandes debilidades, la falta de marcos legales adecuados y la carencia de rigor en su aplicación, se presentan retos importantes. Ello ha provocado que, desde finales de los años ochenta, México haya sido objeto de numerosos informes provenientes tanto de instituciones estatales²⁸², como de organizaciones internacionales²⁸³ e investigaciones en instituciones académicas²⁸⁴. Concretamente, ha sido sometido a seis revisiones del Comité contra la Tortura²⁸⁵, ha recibido dos visitas oficiales de la Relatoría Especial sobre Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes²⁸⁶ y dos del Subcomité para la Prevención de la Tortura²⁸⁷.

Como resultado, los sucesivos gobiernos mexicanos que han debido enfrentarse sin excepción a las presiones internacionales y nacionales por los múltiples casos de

²⁸⁰ Vid., COMITÉ CONTRA LA TORTURA, *Informe sobre México preparado por el Comité, en el marco del Artículo 20 de la Convención y respuesta del Gobierno*, Ginebra, 25 de mayo de 2003. Documento CAT/C/75, párr. 137.

²⁸¹ *Ibidem*, párr. 218.

²⁸² Vid., por ejemplo, el informe de la CNDH 1/2008 del mecanismo nacional de prevención de la tortura sobre lugares de detención e internamiento que depende del gobierno del Distrito Federal, así como el Informe de actividades del mecanismo nacional de prevención de la tortura en México.

²⁸³ OACNUDH, *Consideraciones para la Investigación y Documentación de la Tortura en México*, ONU, 2007.

²⁸⁴ E. AZAOLA GARRIDO y M. A. RUIZ TORRES, *Investigadores en Papel. Poder y derechos humanos entre la Policía Judicial de la Ciudad de México*, México: Fontamara, 2013.

²⁸⁵ El Comité contra la tortura emitió sus observaciones finales sobre los informes presentados por México en 1989, 1993, 1997, 2003, 2006 y 2012. Para profundizar sobre este aspecto, *vid.*, Docs. CAT/C/MEX/CO/5-6; CAT/C/MEX/CO/4; CAT/C/75; A/48/44; y A/44/46.

²⁸⁶ Vid., CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez, Misión a México*, 29 de diciembre de 2014. Doc. A/HRC/28/68/Add.3; y CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe de seguimiento del Relator Especial sobre la tortura, op. cit.*

²⁸⁷ Como resultado de dicha visitas, se emitieron dos informes: SUBCOMITÉ PARA LA PREVENCIÓN DE LA TORTURA, *Informe sobre la visita a México del Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*, 31 de mayo de 2010. Doc. CAT/OP/MEX/1; y SUBCOMITÉ PARA LA PREVENCIÓN DE LA TORTURA, *Visita a México del 12 al 21 de diciembre de 2016, observaciones y recomendaciones dirigidas al Estado parte*, 15 de diciembre de 2017. Doc. CAT/OP/MEX/R.2.

tortura ocurridos bajo sus respectivos mandatos han sido llamados a realizar modificaciones legislativas, administrativas y judiciales a fin de adecuarse al marco internacional de derechos humanos. Recientemente, México ha sido objeto de un pronunciamiento desfavorable del Comité contra la Tortura, en el ejercicio de su competencia para resolver denuncias individuales²⁸⁸.

Muy particularmente, debe destacarse que tras su visita a México en 2014, el Relator Especial contra la Tortura, Juan Méndez, manifestó que en el Estado mexicano aún existía tortura de forma generalizada poniendo al país en una situación comprometida ante los organismos internacionales²⁸⁹. El relator emitió varias recomendaciones relacionadas con los escenarios en los que se propicia la comisión del delito de tortura, especialmente, las condiciones en que se llevan a cabo las detenciones, la figura del arraigo, el acceso a la defensa legal, el derecho a examen médico, la falta de registros y la notificación de la detención, así como el fortalecimiento de las defensorías de oficio²⁹⁰.

Más recientemente, en la misma línea, el Representante del Alto Comisariado en México, Jan Jarab, en su discurso en la Secretaría de Gobernación en Ciudad de México, el 20 de junio de 2016, con ocasión de los trabajos preparatorios de la Ley General contra la Tortura, enfatizó varios aspectos marcadamente complejos de la tortura. Entre ellos destacamos algunas cuestiones que inciden y ralentizan la erradicación de la tortura toda vez que se siguen produciendo determinados avances legislativos: a) el verdadero significado de la obligación de garantizar, que corresponde al Estado, tal como la ha entendido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y que desarrollaremos en el apartado 4.4 de este capítulo b) los efectos de la inacción institucional frente a las prácticas de torturas; c) la negación de parte de la sociedad y de los servidores públicos y d) la incompreensión de las implicaciones de la tortura en relación con el proceso penal, en el que aún queda instalada “la presunción de culpabilidad” o la “teoría del mal menor”²⁹¹.

²⁸⁸ COMITÉ CONTRA LA TORTURA, *Comunicación núm. 500/2012*, 14 de octubre de 2015. Doc. CAT/C/55/D/500/2012.

²⁸⁹ CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe del Relator Especial sobre la tortura...*, *op. cit.*

²⁹⁰ *Ibidem.*

²⁹¹ J. JARAB, “La construcción de políticas públicas bajo el enfoque de los principios constitucionales de derechos humanos”, presentado en el Seminario “La Prevención de la Tortura en México”, México: OACNUDH, 2017.

En definitiva, debido al grave contexto documentado durante más de veinte años por diferentes organismos internacionales de los sistemas universal e interamericano, consideramos que la tortura representa un caso de estudio particularmente interesante. El objeto es reflexionar sobre qué aspectos de la prohibición quedan incorporados a los PNDH y cuáles no, o dicho de otro modo, en qué medida se acercan los programas a recoger las exigencias del DIDH en las acciones que ellos mismo proponen. La hipótesis de la que partimos implica que al menos en nivel de diseño de política pública, el resultado esperable sería una mayor apropiación de estándares a medida que se van renovando los PNDH.

El capítulo se divide en cuatro secciones: (i) en la primera, se presenta la metodología utilizada para evaluar el grado de estándares recogidos por los PNDH estudiados; (ii) en una segunda parte, se propone el desglose de las obligaciones de la prohibición de tortura a partir de la metodología propuesta. En tercer lugar, (iii) se analizan de forma comparada los cuatro PNDH a fin de identificar si sus diseños incorporan de forma progresiva los estándares. Finalmente, en la conclusión, (iv) se presentan los hallazgos y se relacionan con el grado de compromiso identificado en el capítulo III.

4.2. Apartado metodológico

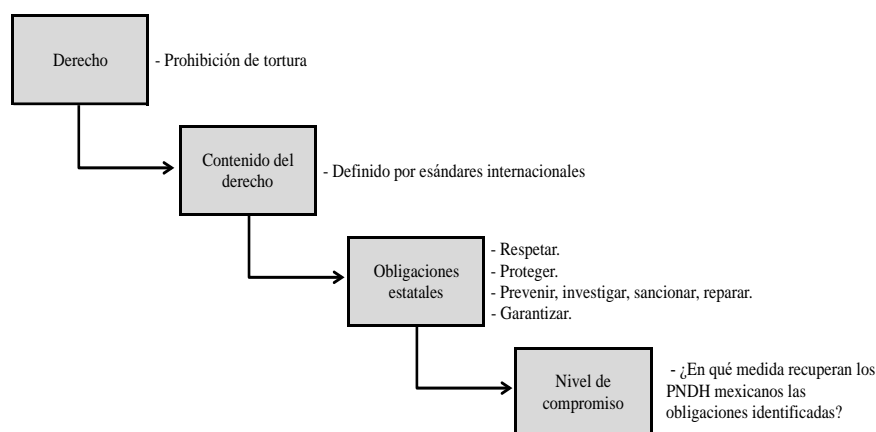
El objetivo propuesto en este capítulo implica llevar a cabo un doble ejercicio: por un lado, identificar las obligaciones internacionales que conforman el marco de protección de los derechos humanos en materia de tortura; y por el otro, analizar los programas a la luz de las obligaciones identificadas en relación a la prohibición de tortura.

En cuanto al primer ejercicio, una forma de identificar las obligaciones internacionales de México de manera sistemática es a través del método denominado “desagregación”, que consiste en hacer operativos los derechos a partir de las múltiples obligaciones que los componen²⁹². Los autores proponen una descomposición sistemática y ordenada de los derechos en subderechos e identifican las obligaciones

²⁹² P. HUNT y R. KHOSLA, “El derecho humano a los *medicamentos*”, *Sur, Revista Internacional de Derechos humanos*, vol. 5, n.º 8, junio de 2008, pp. 101-118; S. SERRANO y D. VÁZQUEZ, *Los derechos en acción...*, *op. cit.*

vinculadas a ellos. El proceso se realiza mediante el análisis del contenido de las normas internacionales de derechos humanos en el que se codifica el texto utilizando las categorías y subcategorías del marco analítico del enfoque de derechos humanos. A continuación, se reúnen todas las obligaciones pertenecientes a las mismas categorías que configuran cada subderecho del derecho que se está desagregando.

Cuadro 17. Categorías analíticas utilizadas



*Fuente: Elaboración con base en el esquema de Karina Ansolabehere sobre niveles de institucionalización de los derechos*²⁹³

Una vez identificadas las obligaciones o estándares que fundamentan la existencia del derecho a no ser torturado, se establece un enunciado específico para cada obligación y se someten los cuatro PNDH mexicanos a un cuestionario que permite la comparación de dichos programas. De esta manera se transita al segundo ejercicio de análisis de contenido de los PNDH, en el que dimensionamos la incorporación de las normas del DIDH en los PNDH, a partir de tres categorías: a) la obligación de proteger, b) la obligación de garantizar y c) obligación de promover²⁹⁴.

²⁹³ K. ANSOLABEHRE et. al., *Entre el pesimismo y la esperanza. Los derechos humanos en América Latina. Metodología para su estudio y medición*, México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2015, p. 20.

²⁹⁴ A efectos del análisis, cabe mencionar que la obligación de respetar se relaciona con el cumplimiento de las obligaciones y se agota directamente con la abstención del Estado de torturar a las persona. Por dicho motivo, no se puede usar para planificar políticas públicas. Para esta tarea requerimos de

Nuestra unidad de análisis es la interacción que se establece entre el número de estándares u obligaciones, incluidas en el diseño de los planes, y la observancia de los Estados. Las interacciones esperadas entre el diseño y el compromiso son:

A mayor compromiso, más estándares incorporados y mayor apropiación de los mismos.

A menor compromiso, menos estándares incorporados y menor apropiación de los mismos.

Debe señalarse que el mayor grado de apropiación no lleva, de forma directa, a una mayor observancia. Existen numerosos elementos que pueden producir brechas, como los problemas de implementación relacionados con las capacidades del estado o la falta de voluntad. De hecho, la apropiación supone un proceso tanto objetivo como subjetivo, este último tendríamos que medirlo con otros elementos, como la sensibilización en derechos humanos, que han quedado fuera del análisis. No obstante, constatar si el número de estándares recogidos en los PNDH va aumentando sirve como un observable del proceso de diseño que han sufrido los PNDH mexicanos y nos ayuda a determinar si el hecho de estar mejor o peor diseñados tiene relación con la observancia.

4.3. El contenido de la obligación internacional de la prohibición de la tortura

Los estándares internacionales contra la tortura comprenden la imposición de obligaciones especiales para los Estados, que deben ser cumplidas en los procesos internos, con el fin de proteger los derechos humanos de las víctimas. Por lo tanto, se busca hacer evidentes las especialísimas obligaciones que tal calificativo ha generado a los Estados parte de los sistemas internacionales de protección de derechos humanos.

En función de lo anterior, exponemos: a) el alcance del llamado carácter absoluto de la prohibición de la tortura; b) algunas aclaraciones sobre el alcance del concepto

obligaciones de acción, que se puedan planificar, como sucede con la obligación de proteger, garantizar y la promover, y con los deberes específicos de prevenir, investigar, sancionar y reparar. En consecuencia, la obligación de respetar ha sido excluida deliberadamente del presente análisis y se retomará para analizar el ejercicio de derechos en materia de tortura, como se verá en el capítulo V.

“tortura” que se desprende de su definición; y por último; c) las obligaciones de respeto, protección, garantía y promoción que se encuentran subsumidas bajo tal prohibición absoluta. Esta manera de abordar el problema nos permitirá posteriormente realizar una comparativa de la manera en que tales obligaciones podrían reflejarse en los PNDH

4.3.1. El carácter inderogable y de *ius cogens* de la prohibición de tortura

Contamos en la actualidad con un marco legal internacional diseñado especialmente para garantizar el respeto de la prohibición absoluta de la tortura y además de los tratados multilaterales, la comunidad internacional reconoce el carácter absoluto de dicha prohibición²⁹⁵. La prohibición de tortura y las demás obligaciones del Estado que de ella se derivan son reconocidas como normas de derecho internacional consuetudinario y, más aún, como normas imperativas del derecho internacional, *ius cogens*, que no admiten ninguna objeción, excepción o suspensión. De esta manera, el enunciado del estándar se especificaría en los siguientes términos:

Estándar 1: La prohibición de la tortura debe ser considerada ius cogens en la regulación local

No obstante, aun cuando la prohibición de la tortura constituye una obligación consuetudinaria y de *ius cogens*, para comprender su alcance y contenido es importante partir de una definición clara respecto de lo que implican estas prácticas. En este sentido, el artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y, en especial, el artículo 1 de la Convención contra la Tortura establecen los componentes fundamentales de la definición en el sistema universal de derechos humanos. La práctica internacional de los Estados y de los diversos mecanismos y tribunales internacionales y domésticos, han llevado a entender que, en general, estas normas

²⁹⁵ La prohibición de la tortura ha sido recogida en las más importantes Declaraciones y convenciones internacionales de derechos humanos como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, las Convenciones de Ginebra de 1949, el Convenio Europeo de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de 1950, y el Pacto de Derechos Civiles y Políticos de 1966. Asimismo, ha sido regulada en convenciones específicas como la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles Inhumanos o Degradantes (CCT), y la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (CIPST).

recogen y expresan el contenido de la obligación consuetudinaria de prohibición de la tortura.

En particular, el artículo 7 del Pacto de Derecho Civiles y Políticos establece específicamente la prohibición de ser sometido a tortura y a tratos crueles, inhumanos y degradantes. La prohibición de esta conducta se convierte en una norma de *ius cogens*, es decir una norma imperativa del DI respecto de la cual ningún Estado puede sustraerse y que genera obligaciones *erga omnes*²⁹⁶.

Prácticamente todos los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos que tienen alguna conexión con los derechos civiles y políticos apuntan a la prohibición absoluta de tortura²⁹⁷. Sin embargo, no resulta tan evidente qué tipo de obligaciones se imponen en función de dicha disposición de prohibición absoluta. La tortura, como ya se ha referido, constituye una práctica inaceptable que presenta un grave impacto en diversos derechos de las personas, como por ejemplo los ataques a la integridad y libertad personales, al debido proceso en general, y en particular a la presunción de inocencia. En este apartado perseguimos precisar el significado de la prohibición absoluta de la tortura que incorpora una serie de obligaciones que los Estados deben cumplir para proteger el conjunto de derechos que se pueden ver afectados.

Estándar 2: La regulación interna reconoce la prohibición de tortura como violación compleja de derechos humanos, que vulnera varios derechos al mismo tiempo

Por otra parte, debe recordarse igualmente, que en la medida en que la tortura puede ejercer un importante impacto en el derecho a la vida o a la integridad, estos tienen un carácter angular en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) al formar parte del denominado núcleo inderogable de derechos²⁹⁸. Por ello, la

²⁹⁶ C. MEDINA, *La Convención Americana: teoría y jurisprudencia. Vida, integridad personal, libertad personal, debido proceso y recurso judicial*, Santiago de Chile: Facultad de Derecho, Universidad de Chile, Centro de Derechos Humanos, 2005, p. 142.

²⁹⁷ *Vid.* por ejemplo, CCT, adoptada y abierta a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 39/46, de 10 de diciembre de 1984; CIPST, Asamblea General, Décimo quinto período ordinario de sesiones. Serie Tratados, OEA. n.º 67; CADH, San José 7 al 22 de noviembre de 1969, Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos (B-32), particularmente en su artículo 5; Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, IX Conferencia Internacional Americana, Bogotá, Colombia, 1948, especialmente en los artículos XXV y XXVI; Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belém do Pará”, 9 de junio de 1994, entrada en vigor el 5 de marzo de 1995, artículos 4 (b), 4 (d) y 4 (e).

²⁹⁸ CORTE IDH, Caso Quispialaya Vilcapoma vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2015, párr. 126.

rigidez, la amplitud y el carácter de tal prohibición hace que todas aquellas formas, métodos, mecanismos o posibles motivos que propician la tortura encuentren cobertura sin excepción aun en las circunstancias más difíciles, tales como guerra, terrorismo, estado de sitio o de emergencia, o suspensión de garantías constitucionales²⁹⁹. En otras palabras, puede afirmarse que, con independencia de la modalidad o la justificación que se utilice para realizar actos de tortura, la misma será inderogable incluso a la luz del régimen excepcional contemplado por el Derecho internacional humanitario³⁰⁰.

De acuerdo con el artículo 2 de la Convención contra la tortura (CCT); los artículos 1.1 y 5 de Convención Americana sobre derechos humanos; y los artículos 2, 3 y 4 de Convención Interamericana para prevenir y sancionar la tortura (CIPST), todas las autoridades de los Estados tienen la obligación inmediata de abstenerse de realizar actos de tortura así como de instigar a otros, o ser tolerantes o aquiescentes frente a actos de este tipo. Tal obligación se contempla también en la Convención Interamericana contra la Tortura (CIT)³⁰¹. Al respecto, la Corte Interamericana señaló que los Estados tienen la obligación *erga omnes* de abstenerse de imponer penas corporales como parte de la obligación de no torturar³⁰².

Estándar 3. Todas las autoridades deben abstenerse de realizar actos de tortura, así como de instigar a otros o ser tolerantes o aquiescentes frente a aquellos que los cometan.

Estándar 4. Todas las autoridades deben abstenerse de imponer penas corporales o instigar a otros o ser tolerantes frente a ellas.

En el ámbito del sistema interamericano de protección de derechos, derivado de los artículos 1.1 y 5 de CADH, así como 2, 3 y 4 de la Convención Interamericana, se ha reconocido que la amenaza de torturar a una persona puede llegar a configurar un acto de tortura y comprometer la responsabilidad del Estado independientemente de la

²⁹⁹ Vid. CORTE IDH, Caso Tibi vs. Ecuador. Excepciones, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 7 de septiembre de 2004. Serie 114, párr. 143; CORTE IDH, Caso Bueno Alves Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 11 de mayo de 2007. Serie C n.º 164, párr. 77.

³⁰⁰ CORTE IDH. Caso Bueno Alves vs. Argentina, *op. cit.*, párr. 77.

³⁰¹ Vid. CORTE IDH, Caso Tibi vs. Ecuador, *op. cit.*, párr. 145.

³⁰² Vid. CORTE IDH, Caso Caesar vs. Trinidad y Tobago. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia 11 de marzo 2005. Serie C n.º 123. párr. 70.

autoridad que lo haya realizado³⁰³ debido a que puede producir una angustia moral muy grave.

Estándar 5. Todas las autoridades deben abstenerse de amenazar con torturar o tolerar o instigar a que otros lo hagan, en la medida en que tal amenaza puede constituir tortura psicológica.

4.3.2. Definición de tortura

La regulación normativa de la tortura en el ámbito internacional se dirige fundamentalmente a instituir su prohibición absoluta. La noción de tortura es abordada exclusivamente por la Declaración Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles Inhumanos o Degradantes de Naciones Unidas, la CCT y por la CIPST. Los “otros tratos”, concepto que comprende tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes – también prohibidos en los textos internacionales –, carecen de desarrollo autónomo y su contenido se articula en remisión al tipo básico de torturas, por lo que su mayor desarrollo ha sido acometido por la jurisprudencia de los Tribunales Internacionales de Derechos Humanos y la doctrina³⁰⁴.

Como ya hemos mencionado, el artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y, en especial, el artículo 1 de la Convención contra la Tortura establecen los componentes fundamentales de esta definición en el sistema universal de derechos humanos. En este sentido, según el artículo 1 de la Convención contra la Tortura, una práctica constituye tortura cuando cumple con todos los siguientes elementos: 1. Se trata de una conducta que ocasiona dolores o sufrimientos físicos o

³⁰³ Vid. CORTE IDH, Caso Maritza Urrutia vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2003. Serie C n.º 103. párr. 92.

³⁰⁴ A. SALADO OSUNA, en J. GARCÍA ROCA y P. SANTOLAYA (Coord.), *La Europa de los Derechos: el Convenio Europeo de Derechos Humanos*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005, pp. 97-132, en p. 97: “Los malos tratos (la tortura y las penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes) están prohibidos en el Derecho Internacional contemporáneo con carácter absoluto en el sentido de que no pueden ser objeto de derogación, ni siquiera en caso de peligro público que amenace la vida de la nación. De ahí que en la actualidad tales prohibiciones tengan una doble dimensión normativa: norma del Derecho Internacional general (obliga a todos los Estados al margen de cualquier vínculo convencional) y norma convencional (obliga a todos los Estados que están vinculados con el tratado de derechos humanos que contenga la prohibición). Sin embargo, sólo la tortura en tanto norma del Derecho Internacional general ha alcanzado la categoría de *ius cogens* (imperativa y perentoria)”.

mentales severos; 2. Es realizada por un funcionario público, por una persona que ejerce funciones públicas o que actúa bajo instigación, con consentimiento o aquiescencia de un funcionario público, y 3. es realizada intencionalmente con el propósito de lograr alguno de los fines enumerados en forma no taxativa por la Convención, como la interrogación, el castigo, la intimidación o coacción a la víctima o a otras personas, o por cualquier razón basada en cualquier tipo de discriminación³⁰⁵.

En la práctica, estas definiciones han sido objeto de crítica por la dificultad de probar algunos de sus requisitos para que el acto tenga consideración de tortura. Frente a éstas, la CIPST contiene una definición menos restrictiva a la de la Convención de Naciones Unidas ya que no establece la calificación de severidad del sufrimiento, admite a través de la frase “cualquier otra intención” una gama más amplia de fines, y no incluye el requisito de la participación estatal en la definición, aunque sí lo hace como requisito para castigar el delito. En la aplicación de estos tratados, México, que ha ratificado ambos instrumentos, siempre debe aplicar la norma más beneficiosa para la víctima.

No obstante, la concepción clásica de tortura pensada en el agente estatal que tortura físicamente a una persona privada de libertad con el objeto de extraer una confesión o información ha evolucionado. En efecto, el DI reconoce ampliamente el principio de que los tratados son documentos vivos y su interpretación cambia con el tiempo. En esta línea, tanto la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como el Tribunal Europeo, han reconocido que el concepto de tortura debe abarcar las nuevas exigencias de nuestras sociedades democráticas. En el informe temático presentado ante el Consejo de Derechos Humanos de 2014, por ejemplo, Juan Méndez concluyó que, en atención a esta evolución, ciertas prácticas que ocurren en el ámbito de la asistencia a la salud pueden constituir tortura o malos tratos, aun cuando sean realizadas por agentes privados y con fines terapéuticos. Por lo tanto, los Estados están obligados a tomar

³⁰⁵ El artículo 16 de la misma Convención se refiere a la prohibición de los tratos crueles, inhumanos o degradantes y los define como “otros actos” que “no lleguen a ser tortura” y que sean cometidos por funcionarios públicos, personas que ejercen funciones públicas, o que actúen bajo sus órdenes, instigación o aquiescencia. Por lo tanto, las diferencias principales entre la definición de malos tratos y de tortura son, por un lado, la severidad del dolor o sufrimiento, que en el caso de la tortura es más calificado y, por otro lado, el hecho de que para los malos tratos no se requiere demostrar una intención específica, sino que admiten la posibilidad de que se ocasione el dolor o el sufrimiento por negligencia. Las obligaciones del Estado que se desprenden de estas prácticas son también distintas siendo más severas e intensas respecto de la tortura. No obstante ello, conviene insistir en que la prohibición es absoluta e inderogable tanto respecto de la tortura como de los tratos crueles, inhumanos o degradantes.

medidas diligentes para prevenir, investigar y sancionar prácticas que crucen esa línea³⁰⁶.

En síntesis, coexisten dos concepciones sobre la tortura, que definen los elementos que la conforman de manera más o menos restrictiva. Con el fin de determinar el sentido y alcance de la prohibición absoluta de la tortura referida de manera previa, resulta fundamental identificar el conjunto de elementos que componen este concepto. Esta consideración, sin duda, tendrá un impacto decisivo en determinar que conductas se encuentran o no cubiertas por esta prohibición.

4.3.3. Elementos de la tortura

A. Sujetos perpetradores de la tortura.

Para que un acto sea considerado como tortura, el sujeto activo debe ser cualificado. En este sentido, la CCT establece que se estará ante actos de tortura cuando los dolores o sufrimientos “sean infligidos por un funcionario público u otra persona en el ejercicio de funciones públicas, a instigación suya, o con su consentimiento o aquiescencia.”³⁰⁷ Dicho requisito se ha visto ampliado por la jurisprudencia del Comité contra la Tortura, órgano de vigilancia de dicha Convención, al señalar que los Estados pueden ser responsabilizados por actos u omisiones de sus funcionarios, tal como como contratistas privados, y demás personas que actúan a título oficial o en nombre del Estado, en colaboración con éste, bajo su jurisdicción y control, o de cualquier otra forma al amparo de la ley³⁰⁸.

Asimismo, clarificando la naturaleza y el alcance de la responsabilidad estatal por actos de tortura o malos tratos realizados por actores particulares, el Comité reconoció que la indiferencia o la pasividad del Estado puede instigar o permitir *de facto* la tortura o los malos tratos y señaló que “cuando las autoridades del Estado u otras personas que actúan a título oficial o al amparo de la ley tienen conocimiento o motivos fundados

³⁰⁶ CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe de seguimiento del Relator Especial sobre la tortura*, op. cit., párrs. 89, 104 y 107.

³⁰⁷ Artículo 1.1 de la Convención contra la Tortura.

³⁰⁸ COMITÉ CONTRA LA TORTURA, *Observación General n.º 2*, 24 de enero de 2008. Doc. CAT/C/GC/2. párr. 15.

para creer que sujetos privados o actores no estatales perpetran actos de tortura o malos tratos y no ejercen la debida diligencia para impedir, investigar, enjuiciar y castigar a dichos sujetos privados o actores no estatales de conformidad con la Convención, el Estado es responsable y sus funcionarios deben ser considerados autores, cómplices o responsables por otro concepto en virtud de la Convención por consentir o tolerar esos actos inaceptables”³⁰⁹.

El Comité prestó especial atención a la aplicación de este principio en materia de violencia contra las mujeres, incluida la violación, violencia familiar, mutilación de los órganos genitales femeninos y tráfico de mujeres. Por consiguiente, en virtud de dicha interpretación, los Estados tienen la obligación prevenir y sancionar los actos de tortura que quedan dentro de su ámbito de control, incluidos los actos de tortura cometidos por particulares si no han respondido de manera adecuada o tomado medidas para evitarlos.

Por su parte, la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (CIPST) introduce dos novedades por lo que respecta al sujeto activo. En primer lugar, amplía la cadena de personas que puede incurrir en estos delitos, ya que también pueden atribuirse actos de tortura a aquellos particulares que, a instigación de los funcionarios o empleados públicos, “ordenen, instiguen, induzcan a su comisión, lo cometan directamente o sean cómplices”, por lo que el torturador podría ser una tercera persona que actuaría ordenada, instigada, inducida o en complicidad con otra persona instigada a su vez por un funcionario público. En segundo lugar, la CIPST atribuye la comisión de torturas a los funcionarios que “pudiendo impedirlo, no lo hagan”, lo que implicaría a aquellos funcionarios que, concedores de tales prácticas y pudiendo impedirlos, no lo han hecho³¹⁰. Para González González, a falta de especificación de este texto, las torturas que el funcionario o empleado público conoce y, pudiendo impedirlo no lo hace, pueden proceder de otros funcionarios, en cuyo caso lo que se trataría de evitar es el encubrimiento entre agentes estatales o de particulares, lo que supone que, para la

³⁰⁹ *Ibidem*, párr. 18.

³¹⁰ Recordamos que el artículo 3 de la CIPST dispone lo siguiente: “Serán responsables del delito de tortura: a) Los empleados o funcionarios públicos que actuando en ese carácter ordenen, instiguen, induzcan a su comisión, lo cometan directamente o que, pudiendo impedirlo, no lo hagan. b) Las personas que a instigación de los funcionarios o empleados públicos a que se refiere el inciso a) ordenen, instiguen o induzcan a su comisión, lo cometan directamente o sean cómplices”.

CIPST, no sería necesaria la “aquiescencia” a la que hacía referencia la Convención contra la Tortura, bastando el simple conocimiento³¹¹.

Así pues, en el debate sobre si se puede calificar como tortura a los actos cometidos por particulares, parte de la doctrina considera que calificar como tal las actuaciones de personas particulares, desvirtuaría el concepto³¹². Sin embargo, otra parte de la doctrina admite la posibilidad de calificar como tortura u otros tratos a los actos cometidos por particulares, dado que el requisito de “sujeto activo cualificado” no está contenido en otros tratados de derechos humanos de carácter general, como el artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. De este modo, el Comité de Derechos Humanos contaría con un amplio margen de discrecionalidad y podrían calificar determinados actos como tortura u “otros tratos” aunque fueran cometidos por particulares. En definitiva, conforme a la jurisprudencia y la práctica internacional queda de manifiesto que el Estado tiene la obligación de “actuar con diligencia”, en el sentido de proteger eficazmente el derecho a la integridad física y moral de todas las personas que se encuentren bajo su jurisdicción y, en caso de que esa protección no resulte suficiente, el Estado tiene el deber de investigar, castigar y reparar las violaciones cometidas tanto por funcionarios públicos como por particulares³¹³.

B. Fin o propósito de la conducta.

El segundo de los elementos corresponde al elemento teleológico o finalidad de la conducta. La Convención contra la Tortura identifica la existencia de tortura cuando los dolores o sufrimientos tengan por objetivo conseguir información o confesiones, sea un medio de castigo o de intimidación o por razón de discriminación³¹⁴.

Los fines enumerados específicamente en su artículo 1 no son una lista exhaustiva. La utilización de “*con el fin de*” indica que pueden incluirse fines similares

³¹¹ En R. GONZÁLEZ GONZÁLEZ, *El control internacional de la prohibición de la tortura y otros tratos o penas inhumanos y degradantes*, Granada: Universidad de Granada, 1998, pp. 86-87.

³¹² A. SALADO OSUNA, “La tortura y otros tratos prohibidos, *op. cit.*, pp. 104-105.

³¹³ C. VILLÁN DURÁN, “La práctica de la tortura y los malos tratos en el mundo. Tendencias actuales”, en *La prevención y la erradicación de la tortura y los malos tratos en los sistemas democráticos*, San Sebastián: Ararteko, 2003, pp. 33-115, en p. 58.

³¹⁴ Artículo 1.1 de la Convención contra la Tortura.

con “alguna conexión con los intereses o políticas del Estado y sus órganos”³¹⁵. Por lo tanto, un dolor o sufrimiento lo suficientemente severo infligido por un funcionario público con fines puramente sádicos, sin otro fin, excluiría este supuesto de la definición de tortura. Sin embargo, es probable que dicho comportamiento esté comprendido dentro del ámbito de aplicación de la Convención contra la Tortura si existe un elemento adicional de castigo o intimidación, con la aquiescencia del Estado³¹⁶.

Frente a este criterio más restringido, la CIPST no solo agrega otras finalidades como la adopción de alguna “medida preventiva o la anulación de la personalidad y la disminución de las capacidades de las personas”, sino que amplía las posibilidades al incluir “cualquier otro fin”³¹⁷ por el que se pueda practicar la tortura. Lo anterior ha abierto la oportunidad al reconocimiento de nuevas prácticas en materia de tortura “tales como en el ámbito de los servicios de salud y específicamente de la salud reproductiva”³¹⁸.

C. Intencionalidad de la conducta

Existe también un elemento que se relaciona con la intencionalidad de la conducta que se espera de las autoridades para cumplir con la prohibición absoluta. Sobre este punto la Corte Interamericana ha señalado que no pueden considerarse accidentes o casos fortuitos aquellas afectaciones preparadas o planeadas de manera deliberada, situación que, dependiendo del caso en particular, puede producir tortura física³¹⁹. Precisamente por ello, para el tribunal interamericano de conformidad con esta definición y en

³¹⁵ H. BURGERS y H. DANIELIUS (eds.), *The United Nations Convention against Torture*, Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1988, p. 119.

³¹⁶ *Ídem*.

³¹⁷ Artículo 2 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.

³¹⁸ CORTE IDH, Caso Cantoral Benavides vs. Perú. Fondo. Sentencia de 18 de agosto de 2000, párr. 104; CORTE IDH, Caso Tibi vs. Ecuador, *op. cit.*, párr. 149, CORTE IDH, Caso Penal Miguel Castro Castro vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2006, párr. 317; CORTE IDH, Caso Bueno Alves vs. Argentina, *op. cit.*, párr. 82; CORTE IDH, Caso Fernández Ortega y otros. vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2010, párr. 127; CORTE IDH, Caso Rosendo Cantú y otra vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2010, párr.117; CORTE IDH, Caso Espinoza Gonzáles vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2014, párr. 193; CORTE IDH, Caso I.V. vs. Bolivia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de noviembre de 2016. Serie C n.º 329, párr. 263.

³¹⁹ *Vid.* CORTE IDH, Caso Bueno Alves vs. Argentina, *op. cit.*, párr. 81.

atención a las circunstancias de cada caso, pueden calificarse como torturas físicas y psíquicas aquellos actos que han sido “preparados y realizados deliberadamente contra la víctima para suprimir su resistencia psíquica y forzarla a auto-inculparse o a confesar determinadas conductas delictivas o para someterla a modalidades de castigos adicionales a la privación de la libertad en sí misma”³²⁰.

De esto se sigue que la tortura no puede ser causada por pura negligencia y que, por tanto, se estructure como un delito doloso, no admitiendo la comisión por imprudencia. Desde la relatoría contra la tortura, Juan Méndez sostiene que el dolo específico que requiere la definición se refiere a la intención de hacer padecer a la víctima el dolor o el sufrimiento físico o mental independientemente del propósito que se persiga³²¹. En este mismo sentido, el Tribunal Penal especial para la ex Yugoslavia sostuvo que “el acusado debe haber cometido el acto con la intencionalidad de humillar o ridiculizar a la víctima [...] y debe haber actuado o dejado de actuar en forma deliberada; pero la intencionalidad en sí es insuficiente. Si bien no es necesario que el autor del delito haya tenido la intencionalidad puntual de humillar o degradar a la víctima, sí debe haber sido capaz de percibir que era razonablemente previsible que su conducta tuviera dichas consecuencias”³²².

D. Resultado de la conducta

El último de los elementos constitutivos del concepto de tortura lo constituye el resultado de la conducta realizada. Resulta interesante destacar la forma en la que se aborda este elemento. Mientras la CCT exige un nivel “grave” de dolores o sufrimientos para reconocer la existencia de una práctica de tortura, la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura suaviza el rigor relacionado con tales afectaciones pues no exige textualmente un grado determinado de sufrimiento para reconocer la tortura. Por su parte, la Corte Interamericana ha recocado que existen factores

³²⁰ Vid. CORTE IDH, Caso Tibi vs. Ecuador, *op. cit.*, párr. 146, Corte IDH, Caso Penal Miguel Castro Castro vs. Perú, *op. cit.*, párr. 317; CORTE IDH, Caso Bueno Alves vs. Argentina, *op. cit.*, párr. 81 y 83; CORTE IDH, Caso Fernández Ortega y otros. vs. México, *op. cit.*, párr. 121; CORTE IDH, Caso Rosendo Cantú y otra vs. México, *op. cit.*, párr.117; CORTE IDH, Caso Espinoza González vs. Perú, *op. cit.*, párr. 193.

³²¹ CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe del Relator Especial...*, *op.cit.*; y CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe de seguimiento del Relator Especial sobre la tortura*, *op. cit.*, párr. 14.

³²² TRIBUNAL ESPECIAL PARA LA EX YUGOSLAVIA, El Fiscal c. Aleksovski, 1999, párr. 49.

endógenos y exógenos relacionados con el acto infligido a una persona, tales como la duración, el modo en que fueron infligidos los padecimientos (elementos endógenos), y los efectos físicos en la edad, el sexo, o el estado de salud que estos tienden a causar (elementos exógenos) y que deben ser tenidos en cuenta al momento de determinar el nivel de gravedad³²³.

La Corte reconoce además el carácter progresivo del grado de afectación pues señala que puede llegar el caso en el que una situación merezca ser considerada como un acto de tortura debido a la exigencia de mayor “firmeza” en el examen de hechos que en el pasado fueron considerados no constitutivos de tortura³²⁴.

Tanto la Convención contra la tortura como la Convención interamericana reconocen expresamente que las afectaciones derivadas de la práctica de la tortura no solo son de carácter físico, sin psicológico también. La jurisprudencia de la Corte Interamericana ha aclarado que tanto la violencia física como el sufrimiento psíquico o moral agudo pueden ser formas de tortura³²⁵, incluso reconociendo que las amenazas y el peligro real de someter a una persona a graves lesiones físicas puede producir una angustia moral tan grave que puede ser considerada “tortura psicológica”³²⁶.

Sin perjuicio de lo anterior, también cabe señalar que cada una de las afectaciones exige tratamientos diferenciados. La Corte Interamericana ha considerado que en algunas ocasiones la violencia sexual puede constituir una forma de tortura³²⁷ debido a que la violación sexual es una experiencia traumática que tiene severas consecuencias y causa gran daño físico y psicológico que deja a la víctima “humillada física y emocionalmente” incluso cuando no exista evidencia de lesiones o enfermedades físicas³²⁸ y en la que puede o no existir contacto físico³²⁹. Al respecto el tribunal utiliza

³²³ Vid. CORTE IDH, Caso Norín Catrimán y otros (Dirigentes, miembros y activista del Pueblo Indígena Mapuche) vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de mayo de 2014, párr. 388.

³²⁴ Vid. CORTE IDH, Caso Cantoral Benavides vs. Perú. *op. cit.*, párr. 99.

³²⁵ Vid. CORTE IDH, Caso Fernández Ortega y otros. vs. México, *op. cit.*, párr. 124.

³²⁶ Vid. CORTE IDH, Caso familia Barrios vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2011. Serie C n.º 237, párr. 51. Asimismo, en pronunciamientos anteriores, la Corte IDH ha elaborado sobre el concepto de tortura psicológica en los casos siguientes: CORTE IDH, Caso Cantoral Benavides vs. Perú. Fondo, *op. cit.*, párr. 102; CORTE IDH, Caso Maritza Urrutia vs. Guatemala, *op. cit.*, párrs. 92-94; CORTE IDH, Caso Penal Miguel Castro Castro vs. Perú, *op. cit.*, párr. 279; CORTE IDH, Caso J. vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2013, párr. 364; CORTE IDH, Caso Espinoza Gonzáles vs. Perú, *op. cit.*, párr.189.

³²⁷ CORTE IDH, Caso Masacres de Río Negro vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de septiembre de 2012. Serie C. n.º 250, párr. 132.

³²⁸ CORTE IDH, Caso Fernández Ortega y otros. vs. México, *op. cit.*, párr. 124.

³²⁹ CORTE IDH, Caso Espinoza Gonzáles vs. Perú, *op. cit.*, párr. 195.

un concepto amplió de violación sexual que incluye cualquier tipo de relación sexual sin consentimiento mediante cualquier parte del cuerpo u objeto independientemente del tipo de penetración³³⁰.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos considera que una violación sexual puede constituir tortura aun cuando consista en un solo hecho u ocurra fuera de instalaciones estatales³³¹. El Protocolo de Estambul, al regular la especialidad de la materia, determina que pueden considerarse actos de tortura todo aquel que provoque un traumatismo como resultado de una posición forzada. En este sentido, señala como forma específica de tortura la violencia sexual y estipula que la desnudez, las amenazas, los malos tratos verbales y las burlas sexuales forman parte de la tortura sexual³³².

Se hace necesario establecer si los actos constitutivos de violencia sexual encajan dentro de los elementos de tortura. En primera instancia cabe afirmar que la violencia sexual es un acto intencional en la medida en que el victimario ejerce el control de la situación e infringe voluntariamente el abuso en contra de su víctima. En cuanto a los sufrimientos causados, claramente se desprende que es inherente a la violación sexual el sufrimiento severo de la víctima, aun cuando no exista evidencia de lesiones o enfermedades físicas. Respecto al tercer elemento, la violación sexual, al igual que la tortura, persigue entre otros, los fines de intimidar, degradar, humillar, castigar o controlar a la persona que la sufre³³³.

Por todo lo anterior, se puede concluir que la violencia sexual es una forma más de tortura, que genera graves consecuencias para las víctimas dentro de las cuales se señalan las siguientes: la incapacidad de concentrarse y de dormir adecuadamente; la destrucción completa de las funciones biológicas del cerebro y del cuerpo; la destrucción de los patrones de sueño, presentando pesadillas; y problemas en el trabajo. Para una persona torturada estas secuelas podrían convertirse en algo de por vida si no se da el tratamiento adecuado. El impacto severo sobre la familia se puede convertir en

³³⁰ CORTE IDH, Caso del Penal Miguel Castro Castro vs. Perú, *op. cit.*, párr. 310.

³³¹ CORTE IDH, Caso Fernández Ortega y otros vs. México, *op. cit.*, párr. 128.

³³² Protocolo de Estambul, Manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Presentado a la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 9 de agosto de 1999, párr. 214.

³³³ TRIBUNAL INTERNACIONAL PENAL PARA RUANDA, *Prosecutor v. Jean-Paul Akayesu*. Judgment of September 2, 1998. Case n.º ICTR-96-4-T, párr. 597; COMITÉ CONTRA LA TORTURA, *Case of V.L. v. Switzerland*. Decision of January 22, 2007, párr. 8-10. Doc. CAT/C/37/D/262/2005

una segunda traumatización. Además, los niños que son expuestos al trauma severo de sus padres sufren consecuencias a largo plazo³³⁴.

4.4. Las obligaciones generales de proteger, garantizar y promover y los deberes específicos de prevenir, investigar, sancionar y reparar

El Estado asume un conjunto de obligaciones de respeto, protección y garantía respecto de los hechos de tortura y malos tratos, y frente a la prohibición absoluta de la tortura. Como parte del derecho a la integridad personal, el artículo 2.1 de la CCT establece la obligación positiva para los Estados de “adoptar medidas legislativas, administrativas, judiciales o de otra índole eficaces para impedir los actos de tortura en todo territorio.

El Consejo de Derechos Humanos ha especificado que corresponde al Estado brindar a toda persona, mediante medidas legislativas y de otra índole, la protección necesaria contra la tortura y los malos tratos, independientemente que sean infligidos por personas que actúen en el desempeño de sus funciones oficiales, al margen de dichas funciones o a título privado. El poder legislativo debe también determinar la admisibilidad de las pruebas y la valoración de dichas pruebas por los tribunales, atendiendo a las restricciones impuestas a la utilización de declaraciones, confesiones y otras pruebas obtenidas mediante tortura y malos tratos³³⁵.

4.4.1. Obligación de proteger

A. Armonización legislativa: la tipificación del delito de tortura

Como parte de las obligaciones derivadas de los artículos 1, 2 y 5 de la Convención Americana sobre derechos humanos; del artículo 6 de la Convención Interamericana; y de los artículos 2 y 4 de la Convención contra la tortura, los Estados tienen el deber de

³³⁴ CORTE IDH, Caso Penal Miguel Castro Castro vs. Perú. Fondo, *op. cit.*, párrs. 309-313.

³³⁵ CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Observación general n.º 7, “Prohibición de la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (artículo 7)”*, 27 de mayo de 2008, párr. 1. Doc. Doc. HRI/GEN/1/Rev.

tomar medidas tendentes a evitar que en el ámbito de su jurisdicción eviten la comisión de prácticas de tortura por terceras personas a través de medidas de distinta índole³³⁶.

A tal efecto, los Estados deben adecuar las disposiciones de su Derecho interno para lograr el reconocimiento de la tortura como un delito. La tipificación del mismo debe contener como mínimo los elementos de la tortura que se definen en el artículo 1 de la Convención contra la tortura, y los requisitos del artículo 4³³⁷ tanto en el ámbito federal como el local³³⁸. La CIPST establece por su lado que: “Los Estados partes se asegurarán de que todos los actos de tortura y los intentos de cometer tales actos constituyan delitos conforme a su derecho penal, estableciendo para castigarlos sanciones severas que tengan en cuenta su gravedad”³³⁹. Además, el Comité considera que si las medidas adoptadas por el Estado no cumplen el propósito de erradicar los actos de tortura, la Convención exige que se reexaminen o que se adopten nuevas medidas más eficaces³⁴⁰. Finalmente, la Corte Interamericana ha enfatizado que la ausencia de una tipificación al momento de los hechos no puede excusar al Estado de su incumplimiento de la obligación de investigar los hechos³⁴¹.

Estándar 6. El Estado debe adecuar sus disposiciones de derecho interno a fin de tipificar la tortura como delito, que:

i) contenga como mínimo los elementos reconocidos en los estándares internacionales relativos a sujetos, propósito, resultado de la conducta

ii) incluya tanto los actos de tentativa de tortura como los actos de instigación, participación o complicidad o aquiescencia

iii) establezca sanciones para el delito de tortura que sean acordes con la gravedad de dicha violación

³³⁶ COMITÉ CONTRA LA TORTURA, *Observación General n.º 2, op. cit.*, párr. 2.

³³⁷ *Ibidem*, párr. 8.

³³⁸ COMITÉ CONTRA LA TORTURA, *Examen del informe presentado por los Estados partes en virtud del artículo 19 de la convención. Conclusiones y recomendaciones del Comité contra la Tortura. México*, 6 de febrero del 2007, párr. 11. Doc. CAT/C/MEX/CO/4.

³³⁹ Art. 1.2. de la CCP y Artículo 6 de la CIPST

³⁴⁰ COMITÉ CONTRA LA TORTURA, *Observación General n.º 2, op. cit.*, párr. 4.

³⁴¹ *Vid.* CORTE IDH, Caso J. vs. Perú. Interpretación de la Sentencia de Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2014. Serie C n.º 291, párr. 349.

iv) *permita reexaminar las medidas adoptadas cuando no cumplen con el propósito de erradicar los actos de tortura a fin de que se adopten otras más eficaces*

B. Armonización legislativa en relación con la implementación de un sistema penal acusatorio

El Comité contra la tortura ha señalado que las modificaciones legislativas también deben cambiar el sistema de justicia para permitir la presunción de inocencia y garantizar la aplicación de los principios de un proceso debido en la valoración de la prueba con el objeto de cambiar las prácticas lesivas³⁴².

Estándar 7. Los Estados están obligados a modificar su sistema de justicia para incorporar:

- a) *Presunción de inocencia*
- b) *Garantía de las reglas del debido proceso legal particularmente en lo relativo a la valoración de la prueba*

C. Armonización legislativa en relación con el reconocimiento de la jurisdicción universal

En este ámbito, los Estados deben legislar de modo que reconozcan expresamente la jurisdicción universal sobre actos de tortura de acuerdo a los criterios de territorialidad o nacionalidad del presunto torturador o víctima, todo ello de conformidad con los artículos 8 de la Convención contra la tortura y artículos 1, 12 y 13 de la Convención Interamericana para prevenir la tortura³⁴³.

Estándar 8. Los Estados se encuentran obligados a incorporar legislación que reconozca el principio de jurisdicción universal sobre actos de tortura

³⁴² COMITÉ CONTRA LA TORTURA, *Examen del informe presentados por los Estados partes en virtud del artículo 19 de la convención. Conclusiones y recomendaciones del Comité contra la Tortura. México, 6 de febrero del 2007, op. cit., párr. 11.*

³⁴³ COMITÉ CONTRA LA TORTURA, *Examen del CAT sobre el informe presentado por México. 2012. CAT/C/MEX/CO/5-6, párr. 23.*

D. Armonización legislativa en relación con la extradición

Con relación a lo anterior, los artículos 1, 13 y 14 de la Convención Interamericana para prevenir y sancionar la tortura imponen a los Estados la obligación de eliminar los obstáculos legislativos y de otra índole con el objeto de permitir la colaboración con otros Estados para juzgar delitos de tortura a la luz del principio de juzgar o extraditar³⁴⁴.

Estándar 9. Los Estados se encuentran obligados a juzgar el delito de tortura, o bien, conforme al principio juzgar o extraditar, a eliminar los obstáculos legislativos o de cualquier otra índole para que otro Estado pueda hacerlo.

E. Establecimiento de protocolos sobre el uso de la fuerza

El Comité contra la tortura señaló que en atención al artículo 2 de la Convención contra la tortura, los Estados deben garantizar que el uso de la fuerza de sus cuerpos de seguridad sólo será utilizado como último recurso en una situación de amenaza real y con estricto apego a las normas internacionales de proporcionalidad y necesidad en función de la amenaza existente³⁴⁵.

Estándar 10. Los Estados deben garantizar que sus fuerzas y cuerpos de seguridad utilizan la fuerza como último recurso en una situación de amenaza real con apego a los estándares internacionales, así como a las reglas de proporcionalidad y necesidad en función de la amenaza existente.

³⁴⁴ Convención Interamericana para prevenir y sancionar la tortura, Asamblea General, Décimo quinto período ordinario de sesiones. Serie Tratados, OEA. n.º 67. Artículos 1, 13 y 14; y Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. Adoptada y abierta a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 39/46, de 10 de diciembre de 1984. Artículo 8.

³⁴⁵ COMITÉ CONTRA LA TORTURA, *Examen del informe presentados por los Estados partes en virtud del artículo 19 de la convención. Conclusiones y recomendaciones del Comité contra la Tortura. México*, 6 de febrero del 2007, *op. cit.*, párr. 18.

4.4.2. Obligación de garantizar

Todas las autoridades del Estado, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de garantizar los derechos humanos, lo que implica que el Estado articule todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras del poder público de manera tal que se aseguren jurídicamente los derechos humanos. De esta manera, la obligación comporta la necesidad de una conducta tal de las autoridades estatales que les haga garantes de la eficacia del libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Al incumplir sus obligaciones de respeto y garantía, las autoridades pueden comprometer la responsabilidad del Estado.

A. Garantía de enjuiciamiento civil

El Comité contra la tortura señala que, de acuerdo con los artículos 2 y 4 de la Convención contra la tortura, “el Estado debe garantizar que el juzgamiento de delitos contra los derechos humanos, y en especial la tortura y los tratos crueles, inhumanos y degradantes, perpetrados por militares contra civiles, sean siempre de competencia de los tribunales civiles, aun cuando hayan ocurrido en acto de servicio”³⁴⁶. Es decir, subraya la obligación de garantizar que en aquellos casos de tortura y malos tratos en los que exista la participación de personal militar o castrense, se asegure que tales actos se llevarán ante tribunales de justicia ordinario y civil y no ante fueros militares.

Estándar 11. Los Estados se encuentran obligados a garantizar que los actos de tortura cometidos a civiles por parte de fuerzas militares, sean juzgados por tribunales civiles.

³⁴⁶ *Ibidem*, párr. 14.

B. Garantía de los detenidos

Para que la detención no implique la violación de los derechos de la persona detenida, el Estado debe asegurar que las condiciones de dicha detención cumplen con determinadas garantías, que han sido señaladas por el Comité contra la Tortura³⁴⁷.

Estándar 12. Los Estados se encuentran obligados a garantizar frente a toda persona detenida, y con el propósito de desincentivar la tortura, los siguientes elementos.

- a) Contar con un registro oficial de detenidos,*
- b) Garantizar el derecho de las personas a contar sin demora con asistencia letrada,*
- c) Garantizar el derecho de las personas a contar sin demora con asistencia médica,*
- d) Asegurar el derecho de las personas para comunicarse con sus familiares,*
- e) La existencia de mecanismos imparciales para la inspección de centros de detención,*
- f) La existencia de recursos judiciales o de otro tipo adecuados para cuestionar la legalidad de la detención o el trato que reciben.*

C. Principio de no devolución

El Comité ha reconocido que en aquellos casos en los que exista la posibilidad de transferir o trasladar a una persona ante la custodia o control de otra autoridad de la cual se sabe que ha cometido actos de tortura o no ha garantizado las salvaguardas necesarias, los agentes serían responsables por haber ordenado, permitido o participado

³⁴⁷ COMITÉ CONTRA LA TORTURA, *Observación General n.º 2.*, párr. 13.

en dicha transferencia. La responsabilidad deriva en este caso de no haber adoptado medidas eficaces para impedir la tortura³⁴⁸.

Estándar 13. Serán responsables de actos de tortura aquellas personas que autoricen la transferencia de otra a la custodia o control de alguna autoridad que se sabe ha cometido actos de tortura y no ha adoptado las salvaguardias necesarias para evitarlo.

D. Aplicación del protocolo de Estambul³⁴⁹

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que es necesario el cumplimiento del Protocolo de Estambul en cuanto a la investigación y a la realización de exámenes médicos, con independencia del tiempo que haya transcurrido desde el momento de la tortura³⁵⁰. Así la Corte ha entendido que en virtud del artículo 5 de la Convención Americana, el Estado tiene el deber de proporcionar a los detenidos revisiones médicas, así como atención y tratamiento adecuados cuando las circunstancias lo requieran. Adicionalmente las autoridades deben permitir y facilitar que las personas detenidas puedan elegir un médico facultativo por ellos mismos o por quienes ejercen su representación o custodia legal³⁵¹.

En el mismo sentido, el Comité contra la tortura observó que derivado de los artículos 2 y 12 de la Convención contra la tortura el Estado debe investigar todas las alegaciones de tortura como tales, de forma pronta, efectiva e imparcial, y garantizar que se realice sin ninguna excepción un examen por un médico independiente de la autoridad de conformidad con el Protocolo de Estambul³⁵².

³⁴⁸ COMITÉ CONTRA LA TORTURA Observación General n.º 2..., *op.cit.*, párr. 19.

³⁴⁹ Protocolo de Estambul, Manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Presentado a la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 9 de agosto de 1999.

³⁵⁰ *Vid.* CORTE IDH, Caso Omar Humberto Maldonado Vargas y otros vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de septiembre de 2015. Serie C n.º 300. párr. 86.

³⁵¹ *Vid.* CORTE IDH, Caso Tibi vs. Ecuador, *op. cit.*, párr. 156.

³⁵² COMITÉ CONTRA LA TORTURA, *Examen del informe presentados por los Estados...*, *op. cit.*, párr. 16.

Estándar 14. Los Estados deben garantizar la aplicación del Protocolo de Estambul en las investigaciones relacionadas con posibles actos de tortura, y particularmente:

- a) deberá aplicarse el Protocolo de Estambul con independencia del tiempo transcurrido desde el momento de la tortura,*
- b) el Estado tiene la obligación de proporcionar a las personas detenidas revisiones médicas, así como atención o tratamiento adecuados,*
- c) el Estado debe permitir y facilitar que las personas detenidas o quienes ejercerán su representación o custodia legal, en su caso, puedan elegir a un médico.*
- d) el Protocolo de Estambul debe ser practicado por personal independiente capacitado para ello.*

E. Prohibición del uso de la prueba obtenida mediante la tortura

De acuerdo con los artículos 2 y 15 de la Convención contra la tortura y los artículos 1 y 10 de la Convención Interamericana para prevenir y sancionar la tortura, y teniendo presente que la práctica de la tortura suele venir relacionada con la obtención de confesiones en las investigaciones, la Corte Interamericana determinó que los Estados tienen la obligación de constatar la veracidad de la confesión a través de una investigación llevada a cabo con la debida diligencia. En dichas situaciones el Estado tiene la carga probatoria de demostrar que la confesión fue voluntaria. Además, las autoridades deben tomar en cuenta las declaraciones de testigos y supervivientes como componentes necesarios de la documentación de la tortura y toda prueba física que confirme que la persona ha sido torturada³⁵³. En el mismo sentido, el Comité contra la tortura indicó que los Estados deben garantizar que ninguna declaración obtenida como resultado de tortura pueda ser invocada, ni directa ni indirectamente, como prueba en ningún procedimiento, salvo que sirva como prueba para demostrar la propia tortura³⁵⁴.

³⁵³ CORTE IDH, Caso Omar Humberto Maldonado Vargas y otros vs. Chile., *op. cit.*, párr. 86.

³⁵⁴ COMITÉ CONTRA LA TORTURA, *Examen del informe presentados por los Estados...*, *op. cit.*, párr. 22.

Estándar 15. En la medida que la práctica de la tortura tiene relación con la obtención de confesiones en la investigación, el Estado debe:

- a) verificar la veracidad de una confesión a través de una investigación llevada con la debida diligencia,*
- b) la carga de la prueba en relación con la tortura es del Estado que debe demostrar que no torturó,*
- c) deben tenerse presentes las declaraciones de testigos y supervivientes para documentar los casos de tortura,*
- d) ninguna declaración obtenida como resultado de la tortura debería poder ser invocada, ni directa ni directamente en ningún procedimiento, a menos que con ella se pruebe la propia tortura sufrida.*

F. Establecimiento del registro de detenciones

El Comité contra la tortura ha señalado que los espacios entre las detenciones y la puesta a disposición ante una autoridad competente se prestan a la comisión de actos de tortura, por lo tanto, una de las obligaciones de los Estados, en el momento de la detención de un individuo, es asegurarse de que aquellos que sean objeto de una investigación penal sean inscritos sin demora en un registro de detenciones, se garantice un control estricto de los registros de detención y se considere el establecimiento de un registro central de todas las personas en custodia oficial³⁵⁵.

Estándar 16. En la medida en que el espacio entre la detención y la puesta a disposición propicia la comisión de actos de tortura, resulta fundamental:

- a) que el Estado cuente con un registro de detención, en donde se inscriba a las personas sin demora,*
- b) que se establezca un registro central en dónde se dé cuenta de los incidentes de tortura.*

³⁵⁵ COMITÉ CONTRA LA TORTURA, “Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de México, adoptadas por el Comité en su 49º período de sesiones (29 de octubre a 23 de noviembre de 2012)”, 11 de diciembre de 2012, párr. 10. Doc. CAT/C/MEX/CO/5-6.

G. Garantizar un recurso efectivo

En reiteradas ocasiones la Corte Interamericana ha considerado que los Estados tienen la obligación de proveer recursos judiciales efectivos a las personas que aleguen ser víctimas de violaciones de derechos humanos los cuales deben ser sustanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal, obligación que encuentra complemento con los establecido en los artículos 1, 6 y 8 de la Convención Interamericana para prevenir la tortura. Esto implica que existe un deber estatal de investigar los hechos, y que si bien la naturaleza de dicha obligación es de medio y no de resultado, debe ser asumida por los Estados como un deber jurídico propio y no como una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa, como mera gestión de intereses particulares, o que dependa de la iniciativa de las víctimas o sus familiares³⁵⁶. De la misma forma el Comité contra la tortura enfatizó que el Estado debe garantizar, en la práctica, el derecho de toda persona privada de libertad a un recurso inmediato para impugnar la legalidad de su detención³⁵⁷.

Estándar 17. Los Estados deben proporcionar recursos judiciales efectivos a las personas que argumenten ser víctimas de tortura, asegurando el acceso al conjunto de reglas que forman parte del debido proceso legal.

H. Producción y consumo de herramientas con fines de tortura

Con el fin de promover la lucha para erradicar la práctica de la tortura, la Asamblea General de Naciones Unidas exhortó a los Estados a que adoptasen medidas apropiadas y eficaces para prevenir y prohibir la producción, el comercio, la exportación, la importación y el empleo de equipos y herramientas que no tenga otra finalidad práctica que la de infligir torturas³⁵⁸.

Estándar 18. Los Estados están obligados a adoptar todas las medidas adecuadas para prevenir y prohibir la producción, el comercio, la exportación, la importación y el

³⁵⁶ CORTE IDH, Caso Omar Humberto Maldonado Vargas y otros vs. Chile, *op. cit.*, párr. 75.

³⁵⁷ COMITÉ CONTRA LA TORTURA, *Examen del CAT sobre el informe presentado por México*, *op. cit.*, párr. 10. E.

³⁵⁸ ASAMBLEA GENERAL, *La tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos degradantes*, 14 de febrero de 2014, párr. 30. Doc. A/RES/68/156.

empleo de equipo y herramientas que no tenga otra finalidad práctica que la de infligir torturas.

I. Garantizar la protección en materia de atención médica

La Corte Interamericana ha señalado que la salud es un bien público cuya protección está a cargo de los Estados, quienes tienen la obligación de prevenir que terceros interfieran indebidamente en el goce del derecho a la vida y a la integridad personal, que se consideran particularmente vulnerables cuando una persona se encuentra bajo tratamiento de salud determinado. Dicha obligación corresponde a los Estados en relación a cualquier institución de salud³⁵⁹.

Estándar 19. Los Estados están obligados a evitar que terceros interfieran con el derecho a la vida, integridad o salud, particularmente cuando una de ellas, se encuentra bajo tratamiento de salud.

J. Garantizar la adopción de medidas reforzadas en materia de infancia

El Relator de la ONU sobre la tortura ha señalado que las niñas y niños privados de la libertad corren un mayor riesgo de ser objeto de violencia, abusos y actos de tortura o tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Incluso en los casos en los que la privación de la libertad se presenta en períodos breves, la privación de libertad de los niños puede minar su desarrollo cognitivo, generando afectaciones físicas y psicológicas en ellos.

De igual manera, resaltó que las personas menores de edad privadas de libertad pueden sufrir depresión o ansiedad, así como síntomas de estrés postraumático. Por todo ello, el Estado tiene la obligación de adoptar medidas reforzadas que implican que las normas y garantías para la prevención de la tortura sean más estrictas y amplias. Por ejemplo, reconoce que medidas como la segregación, organización y administración de los centros, sanciones disciplinarias, posibilidades de rehabilitación, formación de

³⁵⁹ CORTE IDH, Caso Ximenes Lopes vs. Brasil. Sentencia de 4 de julio de 2006. Serie C. n.º 149, párr. 89.

personal especialmente cualificado, apoyo y visitas de las familias, medidas de vigilancia y supervisión, requieren de especial atención y ser modificadas respecto a las normas que aplican a las personas adultas³⁶⁰.

Estándar 20. Los Estados deben adoptar medidas reforzadas en la atención de niñas y niños que son privados de la libertad, y en especial:

a) deben establecer mecanismos de prevención y garantías más estrictas y amplias,

b) deben modificar reglas relacionadas con la segregación, organización y administración de los centros, sanciones disciplinarias, posibilidades de rehabilitación, formación de personal especialmente cualificado, apoyo y visitas de las familias, medidas de vigilancia y supervisión,

c) deben separar niñas y niños de personas adultas,

d) debe asegurar la posibilidad de mantener contacto con su familia a través de correspondencia, o visitas, salvo en circunstancias excepcionales.

K. Garantizar la adopción de medidas reforzadas en relación con grupos que se encuentran en situación especial de vulnerabilidad

La Corte Interamericana ha establecido que existen personas que se encuentran en una situación agravada de vulnerabilidad frente al riesgo de sufrir actos de tortura por lo que el Estado debe tomar cautelas especiales para asegurar la esfera de sus derechos. De esta manera, por ejemplo, el Relator Especial para la Tortura ha recordado al gobierno de México que las personas de la comunidad LGBTTI se encuentran particularmente expuestas a sufrir tortura y malos tratos en las situaciones de privación de la libertad, por lo que resulta de particular importancia la existencia de protocolos de actuación de las autoridades para atender casos que se relacionen con ellas³⁶¹. En ese informe, se mencionan algunas prácticas habituales en las instituciones psiquiátricas que constituyen tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, tales como

³⁶⁰ CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe del Relator Especial sobre la tortura...*, op. cit., párr. 16, 17 y 26.

³⁶¹ CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe de seguimiento del Relator Especial sobre la tortura...*, op. cit., párr. 71

el confinamiento prolongado, el uso de celdas de aislamiento solitario, las restricciones o sujeciones físicas, los métodos forzados de tratamiento y los tratamientos médicos de naturaleza intrusiva e irreversible, cuando carecen de un propósito terapéutico, o cuando están orientados a la “corrección de la orientación sexual”³⁶².

Estándar 21. Los Estados deben adoptar medidas reforzadas para garantizar los derechos de las personas que forman parte de grupos que se encuentran en alguna situación especial de vulnerabilidad, entre otras:

a) los Estados deben reconocer que las personas de la comunidad LGBTTI se encuentran particularmente expuestas a sufrir tortura en situaciones de privación de la libertad por lo que deben contar con protocolos o mecanismos de actuación para asegurar la protección de sus derechos.

b) los Estados debe asegurar que el régimen de aislamiento e inmovilización prolongada no son utilizadas en instituciones psiquiátricas como uso terapéutico para las personas con discapacidad.

L. Garantizar la perspectiva de género en los casos de violencia sexual

El Comité contra la Tortura ha observado que las mujeres se encuentran expuestas a riesgos especiales por su condición femenina, la cual se combina con otros factores que pueden aumentar su grado de vulnerabilidad, en situaciones como la privación de libertad, el tratamiento médico, particularmente en el caso de la reproducción. Se comprenden aquí también los actos de violencia cometidos por sujetos particulares en comunidades y hogares³⁶³.

Especial consideración debe tener la violencia de carácter sexual en contra de mujeres, pues la Corte Interamericana ha reconocido que la violación sexual es una experiencia traumática que causa gran daño tanto físico como psicológico y que deja “humillada física y emocionalmente” a la víctima, de tal forma que consideró inherente a la violación sexual el sufrimiento severo de la víctima, aun cuando no exista evidencia

³⁶² *Ibidem*, p.63.

³⁶³ COMITÉ CONTRA LA TORTURA, *Observación General n.º 2, op. cit.*, párr. 22.

física³⁶⁴. Además, al tener presente que generalmente las violaciones sexuales se realizan en ausencia de otras personas más allá de la víctima y el o los agresores, y consecuentemente no poder contar con pruebas, la declaración de la víctima constituye una prueba fundamental sobre el hecho³⁶⁵ y que no debe ver disminuida su veracidad cuando haya una falta de evidencia médica de dicha situación ya que no en todos los casos de violencia sexual existen afectaciones de carácter físico³⁶⁶.

Estándar 22. En virtud de la existencia de riesgos particulares derivados de razones de género:

a) deben adoptarse medidas especiales en situaciones como la privación de libertad, el tratamiento médico, particularmente en el caso de reproducción, y los actos de violencia cometidos por sujetos privados en comunidades y hogares,

b) adoptar medidas especiales en relación con la violencia sexual,

c) reconocer el valor esencial que tiene el testimonio de las víctimas en los casos de violencia sexual en donde suelen no existir otros medios de prueba, y no debería reducirse su veracidad ante la falta de otras probanzas.

d) debe adoptar medidas de protección a mujeres embarazadas ya que los actos de violencia generan un mayor impacto.

4.4.3. Deberes específicos de prevenir, investigar, sancionar y reparar

A. Deber específico de prevención

La Corte Interamericana ha reconocido que los artículos 1, 6 y 8 de la Convención Interamericana para prevenir y sancionar la tortura obligan a los Estados a adoptar todas las medidas efectivas para prevenir y sancionar todos los actos de tortura dentro del ámbito de su jurisdicción³⁶⁷. En ese sentido, la Corte señaló que las personas en privación de libertad o en custodia de cuerpos represivos o policiales, agentes estatales o

³⁶⁴ Vid. CORTE IDH, Caso Fernández Ortega y otros. vs. México, *op. cit.*, párr.124.

³⁶⁵ CORTE IDH, Caso Espinoza Gonzáles vs. Perú, *op. cit.*, párr. 150.

³⁶⁶ *Ibidem*, párr. 153.

³⁶⁷ Vid. CORTE IDH, Caso del Penal Miguel Castro Castro vs. Perú, *op. cit.*, párr. 266.

particulares que actúen con su aquiescencia o tolerancia, que practiquen la tortura constituyen una infracción al deber de prevención de los Estados incluso cuando no pueda demostrarse³⁶⁸.

Por su parte, el Comité contra la tortura reconoció que esta obligación de prevención, contenida también en el artículo 2 de la CCT, es indivisible, interdependiente e interrelacionada³⁶⁹, lo que implica que todas las autoridades en el ámbito de sus competencias están obligadas a velar por su cumplimiento en colaboración con las otras autoridades.

Estándar 23. El Estado debe adoptar todas las medidas necesarias a fin de evitar que personas privadas de la libertad o en custodia de cuerpos policiales, agentes del Estado practique actos de tortura con su tolerancia o aquiescencia.

B. Deber específico de investigación y sanción

La obligación de garantizar el derecho a la integridad personal implica el deber del Estado de investigar posibles actos de tortura o malos tratos. Tal y como señaló la Corte IDH, la obligación de investigar “es un deber estatal imperativo que deriva del derecho internacional y no puede verse atenuado por actos o disposiciones normativas internas de ninguna índole”³⁷⁰. En consecuencia, el Estado tiene la obligación de garantizar el derecho de acceso a la justicia conforme a las obligaciones específicas que le imponen los tratados internacionales de derechos humanos en materia de prevención y sanción de la tortura y de la violencia contra la mujer. Dichas disposiciones especifican y complementan las obligaciones que tiene el Estado con respecto al cumplimiento de los

³⁶⁸ Vid. CORTE IDH, Caso Masacres de El Mozote y lugares aledaños vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de octubre de 2012. Serie C n.º 252, párr. 149.

³⁶⁹ COMITÉ CONTRA LA TORTURA, Observación General n.º 2, *op. cit.*, párr. 3.

³⁷⁰ CORTE IDH, Caso Vargas Areco vs. Paraguay, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C n.º 155, párr. 81; CORTE IDH, caso de las Masacres de Ituango vs. Colombia. Sentencia de 1 de julio de 2006 Serie C n.º 148, párr. 402; CORTE IDH, Caso Baldeón García vs. Perú. Sentencia de 6 de abril de 2006. Serie C n.º 147, párr. 201; CORTE IDH, Caso Blanco Romero y Otros vs. Venezuela. Sentencia de 28 de noviembre de 2005, serie C n.º 138, párr.98; CORTE IDH, caso Bueno Alves vs. Argentina, *op. cit.*, párr. 90; CORTE IDH, caso del Penal Miguel Castro Castro vs. Perú, *op. cit.*, párr. 347; CORTE IDH, caso Goiburú y otros vs. Paraguay, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de septiembre de 2006. Serie C n.º 153, párr. 164 y 165; y CORTE IDH, caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) vs. Venezuela. Sentencia de 5 de julio de 2006. Serie C n.º 150, párr. 137, 139 y 141

derechos humanos en general y son parte constitutiva del *corpus juris* internacional en materia de protección de la integridad personal.

De acuerdo con los artículos 1.1, 5.1 y 5.2 de la Convención Americana así como de la Convención Contra la Tortura, el Estado tiene el deber de investigar los posibles actos de tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes en dos supuestos: cuando se presente una denuncia, o bien, cuando exista una razón fundada para creer que se ha cometido un acto de tortura en el ámbito de la jurisdicción del Estado³⁷¹. Además, la obligación de investigar se ve reforzada por lo dispuesto en los artículos 1, 6 y 8 de la Convención Interamericana pues prevén que los Estados adopten todas las medidas efectivas para prevenir y sancionar todos los actos de tortura dentro del ámbito de su jurisdicción ³⁷². Tanto el Comité contra la Tortura³⁷³, como la Corte Interamericana³⁷⁴ coinciden en que esta obligación debe realizarse *ex officio*, a fin de que permita identificar, juzgar y sancionar a los responsables de los actos.

Asimismo, no basta con que se inicien investigaciones para cumplir con esta obligación, ya que la existencia de disposiciones de amnistía, prescripciones o cláusulas excluyentes de responsabilidad que pretendan impedir la investigación y sanción de los responsables de los actos de tortura son abiertamente contrarias a la obligación de investigar³⁷⁵. En las investigaciones, es obligación de las autoridades la obtención de toda prueba que pueda acreditar los actos de tortura como los exámenes médicos, además para que la investigación sea efectiva debe realizarse con prontitud para comprobar fehacientemente los Estados deben investigar y establecer la responsabilidad tanto de los integrantes de la cadena jerárquica como de los autores directos.

Tanto la investigación de los hechos, como la sanción de las personas responsables son obligaciones que corresponden al Estado siempre que haya ocurrido una violación de los derechos humanos. Esta se corresponde con el estándar internacional de la debida diligencia, alejado por tanto de toda consideración como

³⁷¹ Vid. CORTE IDH, Caso Vélez Loo vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C n.º 218. párr. 240.

³⁷² Vid. CORTE IDH, Caso J. vs. Perú, *op. cit.*, párr. 341, 342 y 375.

³⁷³ Examen del CAT sobre el informe presentado por México, *op. cit.* párr. 16.

³⁷⁴ CORTE IDH, Caso Gutiérrez Soler vs. Colombia. Sentencia de 12 de septiembre de 2005. Serie C n.º 132, párr. 54.

³⁷⁵ CORTE IDH, Caso 19 Comerciantes vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2004. Serie C n.º 109, párr. 262.

mero trámite formal³⁷⁶. Sobre el particular, el Comité contra la Tortura ha dejado claro que cuando las autoridades del Estado no ejercen la debida diligencia para impedir, investigar, enjuiciar y castigar los actos de tortura de conformidad con la Convención contra la tortura, el Estado es responsable por consentir o tolerar esos actos y sus funcionarios deben ser considerados autores, cómplices o responsables³⁷⁷. De la misma manera, se ha señalado que resulta importante que los jueces inicien una investigación de oficio una vez que conozcan la posible comisión de tortura o tengan sospechas de estos actos. Resulta relevante también destacar que, en presencia de indicios de tortura contra un detenido, la carga de la prueba pesa sobre el Estado, quien deberá probar su inexistencia³⁷⁸.

La sanción efectiva de los hechos de tortura está directamente relacionada con la lucha contra la impunidad como obligación del Estado. La impunidad es entendida por la Corte IDH como la falta en su conjunto de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena de los responsables de las violaciones. El CDH entiende que los Estados Parte en el PIDCP deben contar con disposiciones de derecho penal que sancionen la tortura y los malos tratos, sean éstos cometidos por funcionarios públicos u otras personas que actúen en nombre del Estado o por particulares. La sanción de la tortura y los malos tratos debe realizarse de manera eficaz, con proporcionalidad a la gravedad de estos delitos, y sin demoras injustificadas, y debe permitir una reparación efectiva y adecuada, incluida una indemnización suficiente

Estándar 24. El estado tiene el deber de investigar los posibles casos de tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, lo que significa:

- a) que este deber se activa cuando se recibe una denuncia o se tenga conocimiento de que existe un caso posiblemente constitutivo de tortura,*
- b) la obligación de investigación es ex officio para identificar, juzgar y sancionar a los responsables,*

³⁷⁶ *Ibidem*, párr. 258.

³⁷⁷ COMITÉ CONTRA LA TORTURA, Observación General n.º 2, *op. cit.*, párr. 18.

³⁷⁸ CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe de seguimiento del Relator Especial sobre la tortura...*, *op. cit.*, párr. 44

c) deben eliminarse todos los obstáculos que puedan impedir la investigación y sanción de las responsables, incluidas las amnistías, que se consideran contrarias al Derecho Internacional (artículos 1, 2, 8 y 25 de la CADH),

d) es deber de las autoridades en la investigación asegurar toda prueba relevante, como exámenes médicos,

e) la investigación debe realizarse con prontitud,

f) deben investigarse a los integrantes de la cadena jerárquica, así como a los autores directos o materiales.

C. El deber específico de la reparación

En materia de reparaciones, el Comité contra la Tortura considera que el término “reparación” contenido en el artículo 14 de la Convención contra la tortura abarca los conceptos de “recursos efectivos” y “resarcimiento” y que “el concepto amplio de reparación abarca la restitución, la indemnización, la rehabilitación, la satisfacción y las garantías de no repetición. Se refiere por tanto a todas las medidas necesarias para obtener reparaciones por el incumplimiento de la Convención”³⁷⁹.

Por otra parte, la Asamblea General de Naciones Unidas ha exhortado a los Estados a otorgar un resarcimiento a las víctimas de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, que abarque un recurso efectivo y una reparación adecuada, efectiva y rápida, la cual debe incluir la restitución, una indemnización justa y adecuada, la rehabilitación, la satisfacción y garantías de no repetición, teniendo plenamente en cuenta las necesidades específicas de la víctima. En relación a esto último, cabe subrayar que la reparación que puede obtener una víctima como consecuencia del proceso penal es diferente a la reparación que se deriva de la falta debida diligencia del Estado en la prevención, investigación y sanción de la tortura y los malos tratos que le hayan sido infligidos. En ese orden de cosas, la reparación que reciban las víctimas debe estar a cargo del agresor, pero en caso de no obtenerla por vía

³⁷⁹ COMITÉ CONTRA LA TORTURA *Observación General n.º 3. “Aplicación del artículo 14 por los Estados parte”*, 13 de diciembre de 2012. Párr. 2. Doc. CAT/C/GC/3.

del proceso penal contra éste, corresponde al Estado otorgarla como parte de su obligación de garantía³⁸⁰

Estándar 25. El Estado tiene la obligación de asegurar la reparación integral a las víctimas de tortura, lo que incluye:

- a) los conceptos de recursos efectivos y resarcimiento,*
- b) medidas de reparación en sentido amplio (indemnización, rehabilitación, satisfacción y medidas de no repetición).*

4.4.4. La obligación de promover

A. La capacitación

Finalmente, el Estado debe promover a través de distintos medios la cultura del respeto por los derechos humanos no sólo a las autoridades en el marco de su competencia, sino a la sociedad en general³⁸¹. Por su parte, el Comité contra la Tortura señaló en su oportunidad que, para lograr tal fin, es importante que la población en general tenga acceso a la formación sobre la historia, el alcance y la necesidad de la prohibición taxativa de la tortura y que las autoridades reciban una formación que les permita detectar e impedir los actos de tortura y malos tratos³⁸². Adicionalmente, reconoció que resulta fundamental eliminar la discriminación en los casos de mujeres y otros grupos a través de campañas de sensibilización regulares sobre situaciones en que es probable que se comentan actos de tortura, a fin de impedir esas infracciones y construir una cultura de respeto a las mujeres y las minorías.

³⁸⁰ En este sentido la jurisprudencia internacional establece la obligación estatal de proporcionar recurso efectivo para la obtención de la reparación. *Vid.*, por ejemplo, CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, caso Bakhriniso Sharifova y otros vs. Tayikistán, Comunicaciones n.º 1209/2003, párr. 9; y COMITÉ CONTRA LA TORTURA, Caso Dzemajl vs. Yugoslavia, Comunicación 161/00, 21 de noviembre de 2002, párr. 9.6.

³⁸¹ La Convención Interamericana ha referido que: “los Estados partes tomarán medidas para que, en el adiestramiento de agentes de la policía y de otros funcionarios públicos responsables de la custodia de las personas privadas de su libertad, provisional o definitivamente, en los interrogatorios, detenciones o arrestos, se ponga especial énfasis en la prohibición del empleo de la tortura”.

³⁸² COMITÉ CONTRA LA TORTURA, *Observación General n.º 2, op. cit.*, párr. 25.

De igual modo, el Comité exhortó a que se estimule la contratación de grupos vulnerables, en ámbitos como la medicina, la educación, penitenciario, las fuerzas del orden, la justicia y la práctica jurídica, en las instituciones de administración pública y el sector privado³⁸³.

Estándar 26. Resulta fundamental que el Estado adopte acciones de capacitación en relación con la prohibición absoluta de tortura, y en particular:

- a) en el adiestramiento de agentes de la policía y de otros funcionarios públicos responsables de la custodia de las personas privadas de su libertad, provisional o definitivamente, en los interrogatorios, detenciones o arrestos,*
- b) asegurar que la población en general tenga acceso a esta temática y se adopten medidas que contribuyan a erradicar la discriminación.*

4.5. Evaluación de los PNDH según los estándares de tortura identificados

Una vez desgranados los derechos que derivan de la prohibición de la tortura e identificados los estándares internacionales que conlleva su observancia, hemos podido identificar y ordenar el conjunto de obligaciones que en esta materia corresponden al Estado. Con el fin de ahondar en nuestro estudio, hemos proyectado los estándares en un cuestionario para así analizar los PNDH elaborados entre 1998 y 2014. Se trata de identificar aquellos elementos que nos permitan determinar el grado de asunción de dichos estándares en el diseño de los mismos. El cuestionario contiene 66 preguntas directamente relacionadas con los 25 estándares de tortura identificados. Exponemos los resultados de forma cuantitativa y cualitativa en los dos apartados siguientes.

4.5.1. Síntesis y evaluación de resultados sobre la planificación de la prohibición de tortura en los PNDH

Los cuatro PNDH mexicanos no son planes equiparables, ni en sus objetivos ni en sus intenciones. Advertimos que se produce un salto cualitativo importante entre el diseño

³⁸³ *Ibidem*, párr. 24.

del PNDH de 1998 y los PNDH de 2004, 2008 y 2014, y también entre el PNDH de 2014 y los anteriores. Conviene señalar que el PNDH 98 ofrece un nivel escasamente significativo de interiorización de estándares y que su diseño no coincide en líneas generales con los sucesivos programas. Esto ha llevado a la literatura a considerarlo prácticamente inexistente a efectos de política pública por su falta de profundización y falta de articulación de líneas de acción. Los restantes programas detallan la necesidad de un sistema de protección de la integridad física que proteja a la persona y, en consecuencia, el énfasis se pone preferentemente en el ámbito de la armonización mientras que se abordan menos detalladamente aquellas actuaciones relacionadas con la obligación de garantizar y promover y de forma casi nula las relacionadas con la prevención, investigación, sanción y reparación.

Los resultados del cuestionario originado a la luz los estándares de la prohibición de tortura pueden exponerse en forma cuantitativa. Así, en una visión global de respuestas afirmativas obtenidas por cada programa, del total 66 preguntas puntuables, obtuvimos 4 respuestas afirmativas en el PNDH 98, 35 tanto en el PNDH 2004 como en el PNDH 2008 y 34 en el PNDH 2014, lo que sugiere acciones coherentes en un 6,1%, 53%, y del 51,5%, respectivamente, con las obligaciones del Estado en materia de tortura (*vid.* figura 3). Estos datos advierten de un salto cualitativo en la asimilación de estándares internacionales entre el PNDH 1998 y el PNDH 2004, y un periodo de “estancamiento” que, tras la corta transición democrática dirigida por Fox, muestra continuidad o *path dependence*.

Desde la perspectiva de cada una de las obligaciones analizadas en cada programa, como se observa en el gráfica 2, los resultados se resumen de la siguiente manera.

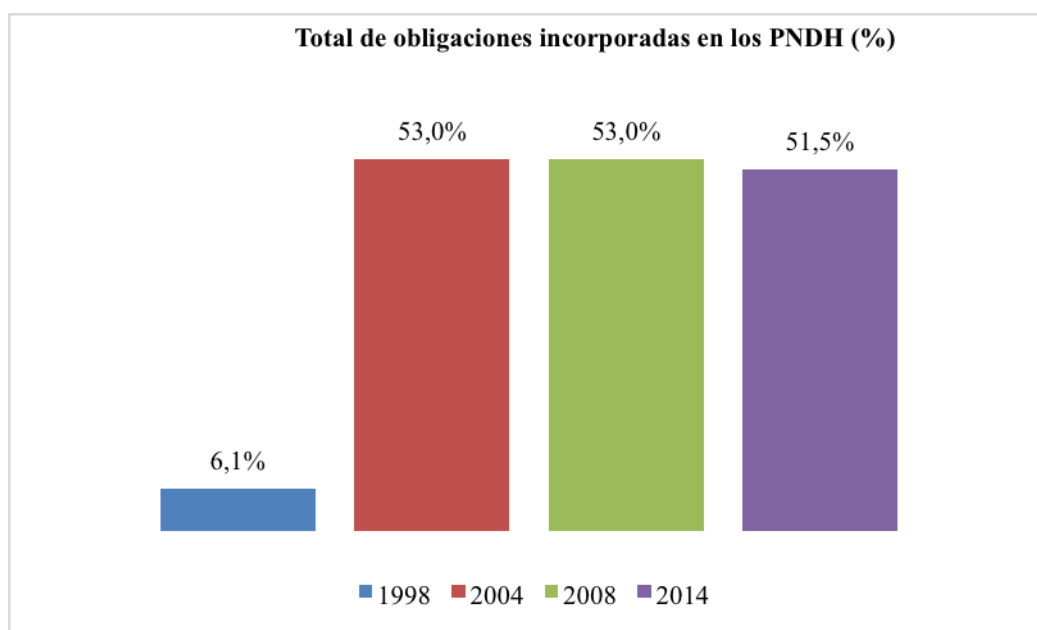
En primer lugar, con relación a la obligación de proteger, el PNDH 1998 no responde de forma positiva a ninguna de las preguntas puntuables, mientras que el PNDH 2004 y PNDH 2008 responden afirmativamente en un 72,7% de las mismas, y el PNDH 2014, en el 90,9%. Los resultados obtenidos son coherentes con la progresiva armonización y creación de un marco legal acorde con las demandas internacionales que se inicia con el PNDH 2004. Esta es la tendencia que se observa desde que se abordara la propuesta de reforma de la Constitución y en la que los distintos gobiernos parecen estar de acuerdo.

En segundo lugar, la obligación de garantizar, directamente relacionada con la capacidad de actuar en el plano de la política pública, confirma una progresiva disminución de estándares incorporados a los programas. De las 34 preguntas puntuables, obtenemos un 50 % de respuestas afirmativas en el PNDH 2004 que disminuyen a un 47,1% en PNDH 2008 y a un 44,1% en el PNDH 2014. Este dato es relevante, puesto que evidencia una brecha significativa y creciente entre las acciones de protección y las acciones de garantía sugeridas en todos los programas. Esto confirma una situación en la que se da más protección en un marco de impunidad estructural con menos acción de política pública para garantizarla y que tiene como efecto la neutralización de la obligación de proteger.

En tercer lugar, el deber específico de prevenir, investigar, sancionar y reparar, que se desprende del deber de garantizar, nos muestra un grado de interiorización escaso con respecto a las 14 cuestiones planteadas, las respuestas afirmativas del PNDH 2004 solo muestran un 28,6% de obligaciones incorporadas, y los PNDH 2008 y PNDH 2014, un 35,7% en ambos casos. Este bajo resultado, sumado al estrecho margen de acción política identificado para establecer acciones de garantía frente a la tortura, implica que la brecha se ahonda y pone de relieve un problema de voluntad.

Por último, la obligación de promover aparece representada a través de los distintos planes de manera irregular; del 85,7% en los PNDH de 2004 y 2008 se reduce al 57,1% en el PNDH de 2014. La necesidad de informar, capacitar y educar tanto a la población como al funcionariado está en la base del cambio cultural necesario y se ofrece como característica positiva de los tres PNDH aunque carecen de especificación por áreas.

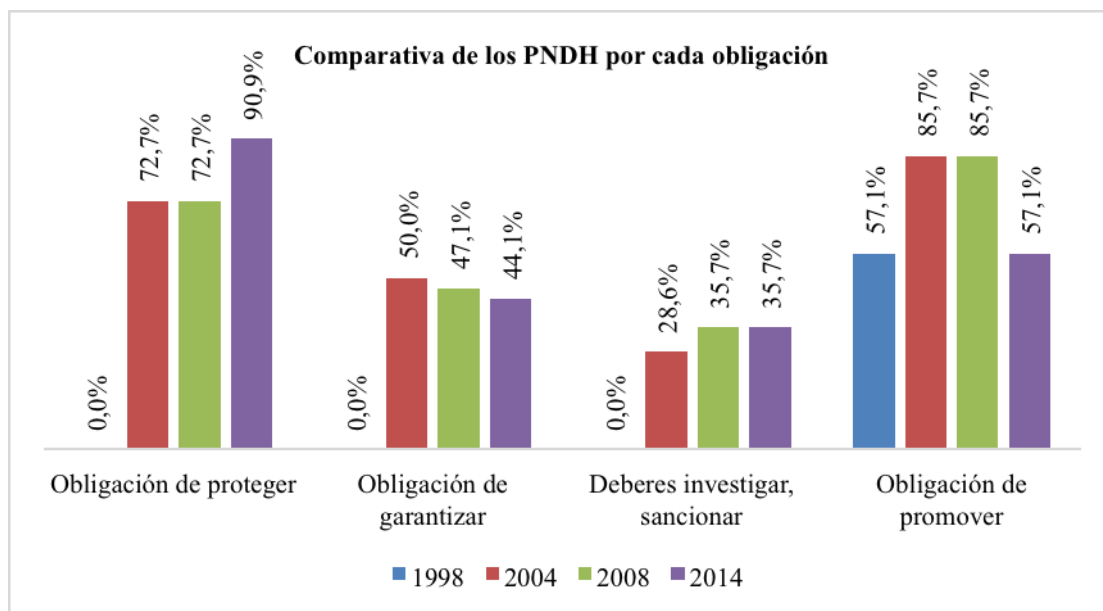
Gráfico 2. Aporte de los PNDH al cumplimiento de las obligaciones generales



Descripción: la gráfica representa el cumplimiento del estándar de la prohibición de la tortura a través de los PNDH estudiados.

Fuente: Elaboración propia

Gráfico 3. Aporte de los PNDH por obligaciones generales desagregado para cada obligación



Descripción: la gráfica representa el cumplimiento del estándar de la prohibición de la tortura a través de los PNDH estudiados desagregados por obligaciones generales

Fuente: Elaboración propia

4.5.2. ¿Qué aporta el análisis de los PNDH conforme a las obligaciones generales?

A. La obligación de proteger

La obligación de proteger implica un deber positivo de parte del Estado, orientado a impedir que el propio Estado, los particulares u otros actores impidan el goce de los derechos humanos. En consonancia con ello, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales considera que la obligación de proteger impone a los Estados Partes adoptar medidas que eviten que los derechos sean obstaculizados por terceros y vincula esta obligación a la de garantizar. Cuando se refiere a estos dos planos de obligaciones, específicamente reconoce que el pleno ejercicio de los derechos se puede lograr “gradualmente”.

Los cuatro PNDH reconocen la voluntad del Estado mexicano de cumplir con los compromisos internacionales adquiridos con relación a la necesidad de armonizar la legislación interna con los estándares internacionales en materia de tortura. Como ya hemos visto, el reconocimiento de la necesidad de armonizar la legislación doméstica con las normas del DIDH es el indicio que obtiene mejor puntuación en los cuatro PNDH analizados.

Con respecto al marco jurídico interno de México, a partir del PNDH de 2004 se producen avances significativos en la armonización con los estándares internacionales, entre los que podemos citar, en primer lugar, progresos en la implementación de la reforma al Sistema de Justicia Penal en 2008; la propia Reforma Constitucional en materia de derechos humanos en 2011; las iniciativas de reforma a la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura a fin de armonizarla con los estándares internacionales que han conducido a la formulación de la recientemente aprobada Ley de Tortura³⁸⁴, o la incorporación lenta pero progresiva de la imprescriptibilidad del delito de tortura en la legislaciones confederativas sobre la materia existente y como respuesta a la llamada a la homologación interna del PNDH de 2014.

³⁸⁴ Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros tratos o penas crueles Inhumanos o degradantes, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de junio de 2017, disponible en <http://www.dof.gob.mx/index.php?year=2017&month=06&day=26>.

El tránsito de no contemplar el enfoque de derechos humanos en la agenda pública a sí hacerlo supone un paso adelante del que los gobiernos posteriores a Fox difícilmente han podido escapar. Una vez iniciado el camino de la confección de PNDH, la propia continuidad de la iniciativa “fuerza” la voluntad de los gobiernos y la deja anclada en la estructura del Estado. La reforma Constitucional por ejemplo, iniciada y propuesta en el PNDH de Fox en 2004, no se sanciona hasta el 2011 con Calderón y no es hasta el PNDH de Peña Nieto en 2014, siete años más tarde, cuando se manifiesta el compromiso formal de su implementación y la consiguiente y necesaria capacitación de los funcionarios del Estado. Consecuentemente, esperaríamos encontrar también en el presente análisis que las mediciones de las capacidades estatales experimentaran un salto muy sustantivo entre el 1998 y el 2004, y, posteriormente, una ralentización.

Entre las políticas las establecidas en el Programa Nacional de Seguridad Pública, 2014-2018, relacionadas con el PNDH de 2014, se establecen como objetivo prioritario “reducir la violencia y recuperar la paz y la tranquilidad de todos los mexicanos”. Y, aunque la intención del Ejecutivo de reducir la violencia se explicita en el documento, en su propio proyecto de seguridad pública, no se reconoce como delito de mayor impacto el delito de tortura. No obstante, el Comité contra la Tortura sigue haciendo recomendaciones en relación a la definición y tipificación del delito de tortura; al sistema integral de justicia; detención arbitraria; a aspectos de la reforma del sistema de justicia militar; o al uso del Protocolo de Estambul en la investigación de actos de tortura y malos tratos. Hace una expresa recomendación sobre la homologación de las legislaciones de las entidades federativas.

Vistos los resultados, cabe reflexionar sobre la relación que se establece entre los conceptos de armonización e implementación, o dicho de otro modo, entre la obligación de proteger y de garantizar. La armonización, sin duda, supone un primer paso de cumplimiento. En el caso mexicano se ha necesitado un largo proceso de casi veinte años para que el estado Mexicano, en prueba de su voluntad de cumplimiento con los tratados internacionales, haya comenzado a variar el marco legal, en el caso que nos ocupa, contra la tortura, acercándolo a los estándares internacionales. La adaptación de las leyes ha supuesto un primer un marco que ha restringido “formalmente” la práctica de la tortura.

Sin embargo, el Estado no ha podido garantizar que su práctica fuera erradicada del país. Los porcentajes de la encuesta evidencian la brecha existente entre la teoría y la práctica. La obligación positiva de hacer todo lo posible para evitar que los ciudadanos vean sus derechos desprotegidos supone una perspectiva de agenda a largo plazo que los planes de momento no han sido capaces de ofrecer. En este sentido, observamos que en el PNDH de 2014 se asegura que ha llegado el momento de implementar y se reconoce explícitamente que las políticas no han garantizado lo suficiente y que sólo con las leyes no puede erradicarse el problema de la tortura. Los PNDH, como instrumentos de política pública, han aportado un nuevo enfoque de derechos humanos, pero no han sabido imprimir ritmo director a la actividad pública, salvo alguna excepción.

Por lo tanto, aun cuando una mayoría de los estándares relacionados con la obligación de proteger se han ido incluyendo, y en materia de armonización podemos constatar de avances importantes, a la vista del diseño de los PNDH de 2008 y 2014, se plantea un problema de implementación y garantía que el Estado mexicano no ha sabido desarrollar y nos lleva a considerar otros elementos relacionados con las capacidades del Estado que trataremos en el capítulo V.

Cuadro 18. Avances legislativos a partir de la Reforma Constitucional de 2011

2011	Reforma Constitucional
	Reforma al Código de Justicia militar para extraer de su jurisdicción los casos de víctimas civiles de violaciones a derechos humanos.
2012	Creación del Mecanismo de protección para las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas
2013	Implementación del Protocolo de Estambul por parte de todas las procuradurías de justicia de las entidades federativas.
2014	Plan Nacional de Desarrollo (2014-2018): Se establece la organización del sistema penitenciario en base al respeto de los derechos humanos y la reinserción social.
	Reforma al Código de Procedimientos Penales que regula el proceso penal acusatorio, que desde 2016 rige para todos los Estados de la República.
2015	Protocolo de Actuación para quienes imparten justicia en asuntos que involucren hechos constitutivos de tortura y malos tratos. (SCJN 2015)
2017	Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros tratos
	Reformas a la Ley General de Víctimas

Fuente: Elaboración propia

B. La Obligación de garantizar y los deberes específicos de prevención, investigación y sanción del delito de tortura y malos tratos

Según la Corte IDH la obligación de garantizar consiste en “adoptar providencias y brindar los medios y elementos necesarios para responder a las exigencias de efectividad de los derechos involucrados, siempre en la medida de los recursos económicos y financieros de que se disponga para el cumplimiento del respectivo compromiso internacional adquirido”³⁸⁵. En consecuencia, el Estado tiene el deber de organizar todo el aparato gubernamental y todas las estructuras públicas de manera que se pueda asegurar el pleno ejercicio de la integridad personal. Con relación a esta compleja obligación, el análisis de los PNDH nos permite ver que éstos no han incorporado ni el 50 % de los estándares prescriptivos, lo que evidencia la brecha existente entre los derechos teóricos y reales que no mejora desde el punto de vista de la erradicación de la tortura. Estas estadísticas son coherentes con las más de 7000 denuncias de torturas y malos tratos recibidas entre 2010 y 2014³⁸⁶.

Los derechos humanos que no gozan de garantías no se ejercen, por lo que es obligación del Estado seguir trabajando para ofrecer dichas garantías. Tradicionalmente, la obligación de garantizar incluye el deber específico de prevenir, investigar, sancionar y reparar todo tipo de violaciones a los derechos humanos. Con relación a la tortura, se producen una serie de obstáculos que tienen relación tanto con el diseño e incorporación de los estándares como con las resistencias sociales presentes en México.

A pesar de que la ley lo prohíbe, el sistema de justicia penal sigue admitiendo pruebas obtenidas como consecuencia de la detención arbitraria o la tortura. Esto no sólo facilita que se siga recurriendo a la tortura y a otros malos tratos, sino que también se traduce en juicios sin garantías que ponen en tela de juicio la credibilidad del sistema de justicia. Las escasas investigaciones oficiales que se llevan a cabo sobre las denuncias de tortura suelen ser deficientes y la aplicación del Protocolo de Estambul incorrecta. Los PNDH establecen una serie de líneas de acción que fracasan en el seguimiento, evaluación y en la investigación y sanción de la tortura precisamente por la

³⁸⁵ CORTE IDH, Caso Acevedo Buendía y otros vs. Perú, Sentencia de 1 de julio de 2009, párr. 102 y 105.

³⁸⁶ AMNISTÍA INTERNACIONAL, *La tortura en México está fuera de control*, 2014. Disponible en <https://bit.ly/1jZhuuv>.

falta de visión a largo plazo y porque debe promoverse un cambio de percepción más efectivo con respecto a los ámbitos de seguridad y justicia.

El relator Juan Méndez en su visita a México identificó el problema de la impunidad como uno de los mayores retos existentes; no se investiga correctamente, las víctimas no son resarcidas de manera adecuada ni persigue a los infractores de acuerdo con los estándares internacionales. Una de sus recomendaciones se halla directamente relacionada con la promoción y la necesidad de alcanzar de manera fehaciente un cambio cultural y de perspectiva con respecto a la tortura enviando mensajes enérgicos a la sociedad de que estos delitos serán sancionados conforme a la normativa constitucional y penal³⁸⁷.

La nueva Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura, por ejemplo, incorpora en su artículo 79 la creación del Registro Nacional, como herramienta para la denuncia y a investigación de la comisión del delito de tortura y los otros delitos que prevé dicha ley. De los 34 estándares identificados en el cuestionario, quedan por implementar los relativos a la impunidad de la tortura, y la tolerancia, indiferencia o complicidad de servidores públicos. La falta de estándares fundamentales sobre el valor probatorio de los exámenes médicos permite que se legitimen investigaciones incompletas o inadecuadas y la figura del arraigo que deja a las personas en situación de vulnerabilidad ante la posibilidad de ser torturadas en las detenciones por un plazo de 40 días prorrogables.

La reparación supone eliminar los estigmas de las víctimas y una obligación ineludible que no ha sido informada suficientemente por el Estado a pesar de que se han realizado las modificaciones a la ley de víctimas para proceder a la reparación. Pero no es un tema económico sino que reclama restitución, rehabilitación y medidas de no repetición. Es necesaria la creación de programas de atención especializada a las víctimas, que aún los programas no evidencian como líneas de acción.

En lo que se refiere a garantizar los derechos de los grupos vulnerables, ninguno de los PNDH promueve el establecimiento explícito de mecanismos especiales para proteger a los grupos más vulnerables frente a la tortura. Faltan garantías médicas y

³⁸⁷ J. JARAB, “La construcción de políticas públicas...”, *op. cit.*, p. 5.

psicológicas y, cuidado de las necesidades ginecológicas y reproductivas y en especial investigar el uso de la violencia sexual como forma de tortura en relación al grupo de mujeres detenidas y personas de bajos recursos, personas defensoras de derechos humanos, y población indígena, entre otros. El Plan de 2014 busca hacer más eficientes los mecanismos de protección de defensores de derechos humanos y de periodistas. Para tal efecto se creó el Mecanismo de protección para las personas defensoras de derechos humanos y periodistas, de manera que el Estado reconoce su responsabilidad fundamental de proteger, promover y garantizar los derechos humanos, de estas personas.

C. La obligación de promover

La educación en derechos humanos es una parte esencial de las obligaciones de promover. Los estándares obligan a promover la cultura de los derechos humanos y a cuestionar las creencias que se oponen a estos derechos por medio de la educación, las campañas de concienciación pública y otros medios, así como de asegurar el mayor acceso posible a la información sobre los estándares y principios de los derechos humanos. Los estados, asimismo, deben asegurar que todas las personas tengan acceso a información básica sobre sus derechos; esta información tiene que estar fácilmente disponible y accesible y participar activamente en programas destinados a informar sobre los derechos de la mujer

Los PNDH específicamente mencionan la necesidad de promover, difundir, informar y educar a servidores públicos y a la población, pero son muy poco explícitos en cuanto a los programas específicos. Se centran en general en la capacitación de servidores públicos, la educación a la población sobre la prohibición de tortura, la información, elaboración y difusión sobre las garantías judiciales. El PNDH de 2014, en su punto 1.3 constata la ineficiencia del Estado en garantizar y promover y reconoce que se ha hecho muy poco por evidenciar ciertas problemáticas relacionadas con los LGBTTI y otros grupos vulnerables y que la falta de programas de capacitación ha sido señalada por la Corte IDH como uno de los elementos clave para el cambio.

Por tanto, en los planes de 2004, 2008 y 2014 no se observan campañas de información y educación sobre el tema de la tortura dirigidas a la población y sí

referencias a capacitación de funcionarios de seguridad y justicia. La pregunta pendiente es el porqué de tanta tolerancia hacia la tortura en la sociedad mexicana. Como expresó Jan Jarab, hace falta un trabajo dirigido a educar a la población en general a fin de cambiar la perspectiva sobre el tema y la actitud de las autoridades, pero también destinar esfuerzos a la capacitación de los funcionarios públicos, a formarlos en los aspectos técnicos, éticos y legales relacionados con la prohibición total de la tortura³⁸⁸.

4.6. Conclusiones

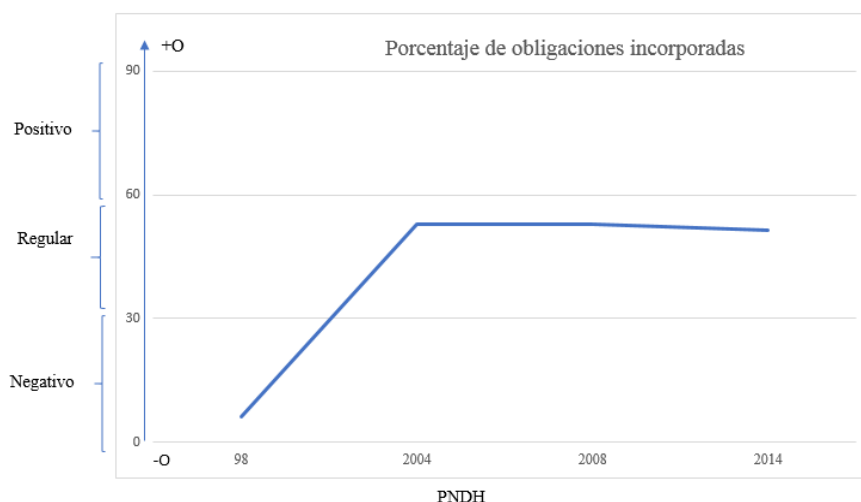
El presente capítulo presenta un segundo marco explicativo sobre el nivel de compromiso que denotan los programas desde el punto de vista de su diseño. Tras desarrollar nuestro modelo analítico, hemos considerado el porcentaje de obligaciones o estándares internacionales en materia de tortura incorporados en ellos como indicador de dicho compromiso. El ejercicio realizado nos permite comprobar que existe un salto cualitativo en la asimilación de los estándares internacionales entre el PNDH 1998 y el PNDH 2004, que coincide con un período de transición democrática breve, tras el cual se da paso a un periodo de “estancamiento”, en el que la incorporación de estándares prácticamente no avanza. Esta tendencia es coherente con los resultados hallados en el capítulo anterior, relativos al nivel de compromiso demostrado por los diferentes gobiernos³⁸⁹.

A continuación, resumimos de manera gráfica los resultados obtenidos. Estos se clasifican en tres intervalos –negativo, regular y positivo– otorgados según el porcentaje de obligaciones incorporadas en los PNDH (de 0 a 30, de 31 a 60, y de 61 a 100, respectivamente).

³⁸⁸ J. JARAB, “La construcción de políticas públicas...”, *op. cit.*, pp. 17-18.

³⁸⁹ *Vid.*, gráfico número 2

Gráfico 4. Porcentaje de estándares incorporados en relación a los deberes especiales de prevenir, investigar, sancionar y reparar



Fuente: Elaboración propia

Como ya hemos explicado, el PNDH 1998 fue instrumental y, en consecuencia, su diseño es un reflejo del nivel más bajo de compromiso. Por el contrario, el gobierno de Fox mostró el nivel de compromiso mayor en comparación al resto de gobiernos y coincidentemente, su PNDH presenta el mayor avance en términos de diseño. Por último, el “estancamiento” posteriormente observado en los PNDH 2008 y 2014, en términos de diseño, se explica también con el efecto de *path dependence* descrito en el capítulo anterior. No se advierte un retroceso pero tampoco un avance porque no existe voluntad de observancia. Por lo tanto, contrario al espíritu del ciclo de la política pública, el diseño de los PNDH no mejora progresivamente a lo largo de los sucesivos programas.

Asimismo, desde una perspectiva desagregada según el tipo de obligación, constatamos una brecha entre los estándares recogidos en los diseños de los PNDH correspondientes a la obligación general de proteger y los estándares relacionados con la obligación de garantizar y los deberes específicos de prevenir, investigar, sancionar y reparar. Esta divergencia coincide con la existencia de un grave problema de incumplimiento en el ámbito de la tortura, y señala que la elaboración de los cuatro PNDH reconoce la necesidad de más protección frente a una situación de impunidad estructural y, sin embargo, pone menos acción pública para garantizarla. Los datos

analizados confirman que la brecha entre la teoría y la práctica se ha acentuado desde 2004. El progresivo cumplimiento en cuanto a la incorporación de estándares de protección, sobre todo, en materia de armonización puede dar una imagen, en el exterior, de país que quiere cumplir, pero en el interior no tiene interés por garantizar la prohibición de la tortura o no pone los medios para hacerlo porque carece de capacidad para el cambio o de capacidades instaladas para romper ciertas inercias.

**CAPÍTULO V. UNA REFLEXIÓN CRÍTICA SOBRE LAS
CAPACIDADES DE MÉXICO PARA PREVENIR E INVESTIGAR
LA TORTURA**

5.1. Introducción

En el presente capítulo nos centramos en el papel de las capacidades estatales y su relación con la observancia de los derechos humanos. Consideramos que, junto a la necesidad de valorar la intención de los sucesivos gobiernos de diseñar PNDH coherentes con las obligaciones derivadas de los tratados y los instrumentos que los desarrollan, también es fundamental incluir *las capacidades del Estado* como una variable que permite ampliar la discusión sobre el grado en el que, a través de los mismos, se puede –o en último término, se quiere– cumplir con dichas obligaciones. En esta línea, las capacidades estatales constituyen la tercera variable propuesta a través de nuestro “*cubo de la observancia*”. Conforme a éste, la observancia depende, en cierta medida, de que los Estados cuenten con una serie de capacidades, que –entendidas como recursos y habilidades del Estado– permiten poner en práctica las acciones o medidas diseñadas en los programas.

En este sentido, recordamos que las teorías sobre *compliance* se han volcado cada vez más en el estudio de las condiciones internas que favorecen el paso del simple compromiso a su efectiva observancia³⁹⁰. Entre éstas, un buen número de autores han hecho hincapié en las capacidades estatales³⁹¹, señalando, además, que su ausencia constituye un límite a los efectos positivos derivados de otros mecanismos como la presión transnacional o cualquier otro mecanismo que incentive el cumplimiento por parte de los Estados–a los que ya hemos prestado atención. En efecto, como ya vimos en el capítulo III, la adopción de los sucesivos programas puede estudiarse desde la lógica de las teorías sobre la difusión de las normas de derechos humanos y la influencia transnacional. Conforme a éstas, se habrían ido dando una serie de condiciones teóricas –resultado, sobre todo, de las dinámicas de escrutinio internacional que la ratificación de los instrumentos de protección de los derechos humanos conlleva–, que apuntarían a que México se encuentra ante una mayor probabilidad de observancia que la que vemos

³⁹⁰ Los nuevos condicionantes que introdujeron están todos relacionadas con factores internos, tales como el tipo de régimen político, la descentralización y el nivel de Estado o las capacidades estatales. *Vid.*, T. RISSE, S.C. ROPP Y K. SIKKINK, *From Commitment to Compliance: The Persistent Power of Human Rights...*, *op.cit.*

³⁹¹ W. M. COLE, “Mind the Gap...”, *op.cit.*, p. 406; *op.cit.*; T. BÖRZEL, “Human Rights in Areas of Limited Statehood –The New Agenda”, en T. RISSE, S. C. ROPP, and K. SIKKINK (eds.), *From Commitment to Compliance: The Persistent Power of Human Rights*, Cambridge: Cambridge University Press, 2009, N. A. ENGLEHART, “State Capacity, State Failure, and Human Rights”, *Journal of Peace Research*, vol. 46, n.º 2, 2009, pp. 163-180.

en la actualidad.³⁹². Sin duda, la presión “desde afuera” y el “avergonzamiento” han sido un elemento relevante de los procesos de derechos humanos en el país en el desde mediados de la década de 1990³⁹³. Las numerosas visitas *in loco*, los informes de relatores y las recomendaciones recibidas por parte de los organismos internacionales, así como los numerosos informes de las organizaciones internacionales, deberían haber mejorado el grado de observancia de los derechos humanos en México³⁹⁴.

Por consiguiente, resulta adecuado acudir al enfoque de las capacidades, puesto que ésta pone de relieve la dimensión *de facto* de la observancia, es decir, la capacidad de los Estados de transformar sus compromisos formales en resultados. En este sentido, a través del estudio de los PNDH nos preguntamos si los pequeños avances que hemos observado en el diseño de los programas están resultando, a su vez, en una mejora en la implementación a partir de las capacidades, verificando, en consecuencia, si los procesos de diseño y de implementación van de la mano, o, si por el contrario, hay una brecha en el proceso de observancia.

La perspectiva “gerencial”, introducida en el estudio de los derechos humanos por Risse y sus colegas con su reciente revisión del “modelo en espiral” original, enfatiza que la falta de observancia por parte de los Estados podría estar más relacionada con los límites de sus capacidades reales para respetarlas que con una decisión voluntaria, premeditada o deliberada de violar las normas³⁹⁵. En otras palabras, el incumplimiento puede deberse a la incapacidad estructural de un país para implementar un tratado, más

³⁹² Desde que en la década de los ochenta, México ratificara el PIDCP, el PIDESC y la CADH, ha seguido demostrando un fuerte compromiso con los tratados adoptados en el marco de las Naciones Unidas, el sistema interamericano de derechos humanos, y otros tratados, como el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. Además, en 1998 México reconoció la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y en 2002 la competencia del Comité de Derechos Humanos, el Comité contra la Tortura y otras Naciones Unidas los órganos de tratados para recibir comunicaciones o quejas personales.

³⁹³ A. ANAYA, “Transnational and Domestic Processes in the Definition of Human Rights Policies in Mexico”, *Human Rights Quarterly*, vol. 31, n.º 1, 2009, pp. 35-58; y A. MUÑOZ, *El país bajo presión. Debatiendo el papel del escrutinio internacional de derechos humanos sobre México*, Mexico City, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas; N. SALTALAMACCHIA y COVARRUBIAS, “La dimensión Internacional de la reforma de derechos humanos...”, *op. cit.*

³⁶¹ M. KECK y K. SIKKINK, *Activist Beyond Borders...*, *op.cit.*; B. SIMMONS, *Mobilizing Human Rights...*, *op. cit.*; D.R. DAVIS y A. MURDIE, “Shaming and Blaming: Using Events Data to Assess the Impact of Human Rights INGOs”, *International Studies Quarterly*, vol. 56, n.º 1, 2012, pp. 1-16; T. RISSE, S.C.ROPP y K.SIKKINK, *The Persistent Power of Human Rights...*, *op. cit.*

³⁹⁵ A. CHAYES y A.H. CHAYES, *The New Sovereignty...*, *op. cit.*, y W. M. COLE, “Mind the Gap...”, *op. cit.* De acuerdo con Chayes y Chayes, “los problemas de incumplimiento a menudo no reflejan una decisión deliberada de violar un estándar internacional sobre la base de un cálculo de intereses”. Ahora bien, incluso cuando las violaciones de los tratados son a veces premeditadas, dicho incumplimiento puede ser reflejo de problemas estructurales básicos, como por ejemplo, “las limitaciones en la capacidad de las partes para llevar a cabo sus compromisos”.

que a su falta de voluntad estratégica para cumplirlo³⁹⁶. Para Anaya, el argumento de las débiles capacidades resulta oportuno para explicar la falta de observancia en el caso de México, puesto que permite superar el enfoque que subraya el cálculo racional de los Estados sobre los costes y los beneficios del incumplimiento y los argumentos sociológicos que inciden en los mecanismos de influencia social³⁹⁷. No obstante, señala que hay que devolver la cuestión de la voluntad al centro de la discusión³⁹⁸.

En definitiva, la pregunta es si no se puede o, simplemente, si no se quiere cumplir con las obligaciones diseñadas. En el caso de México concurren ambas circunstancias. En algunas ocasiones no existe voluntad política aunque se dan las capacidades, y, en otras, hay capacidades pero no voluntad política. Sin embargo, si un gobierno no tiene un compromiso real para implementar los PNDH y no está dispuesto a atacar los obstáculos que socavan el disfrute de los derechos, entonces la cuestión sobre si tienen o no capacidad adquiere otra dimensión. Para que las obligaciones asumidas a través de la ratificación de los tratados se conviertan en un mayor ejercicio de derechos, se requiere que su contenido se traslade al orden interno —a la legislación y a la política pública—y, especialmente, que sus valores sean apropiados, inicialmente, por los operadores gubernamentales y, después, por el grueso de la población. A esto se refiere la voluntad política, pero además se requiere tener la maquinaria y la organización suficiente para ponerla en práctica.

Esta distinción es relevante porque la existencia o no de voluntad política puede desencadenar varios escenarios y distintos impactos: a) que no se dé ningún esfuerzo en capacidades por falta de voluntad política, b) que haya un esfuerzo en capacidades, pero que sea simulado, y c) que se haga el esfuerzo en las capacidades, pero que el interés en obstaculizar el ejercicio de derechos por distintas vías sea aún mayor, por ejemplo, en el caso de la tortura, encubriendo activamente a las redes que torturan, o promoviendo la cultura de la tortura en el interior de la lógica institucional. Este sería un supuesto todavía más grave, ya que no sólo se simularía la capacidad sino que actuaría directamente en sentido contrario, impulsando acciones para evitar el ejercicio de derechos. Esta situación empeora cuando se da en el marco ya no sólo de la cultura

³⁹⁶ W. M. COLE, “Mind the Gap...”, *op.cit.*, pp. 431-434.

³⁹⁷ A. ANAYA, “Bringing willingness back in...”, *op. cit.*, p.11.

³⁹⁸ *Ibidem*, p.5.

organizacional –como la práctica de la tortura dentro de las instituciones policiales–, sino dentro de encubrimientos de redes de macro-criminalidad³⁹⁹.

Teniendo presente lo anterior, conviene señalar que el análisis que aquí presentamos no permite indagar en los escenarios b) y c), aunque México estaría más cerca de este último. En consecuencia, el presente capítulo analiza si existe o no un fortalecimiento de las capacidades en México, y en caso afirmativo, si dicho aumento es coherente con las acciones planificadas en los sucesivos PNDH.

Para cumplir con dicho objetivo, el capítulo se estructura de la siguiente manera: en primer lugar, (i) se describe la metodología de análisis de la información a través de indicadores; en segundo lugar, (ii) se profundiza en la noción de las capacidades estatales; a continuación, un tercer apartado, (iii) presenta el análisis de los indicadores de derechos humanos seleccionados para discutir si se puede observar o no una mejora de las capacidades a partir de las acciones planificadas en materia de tortura en los PNDH. Por último, (iv) se plantea cómo avanza el ejercicio de derechos en contraposición con lo observado en el análisis de capacidades.

5.2. Apartado metodológico

A fin de observar si existe o no un fortalecimiento de las capacidades en México en el periodo de vigencia de los PNDH, retomamos el estudio de la prohibición de la tortura y

³⁹⁹ La macrocriminalidad es un fenómeno complejo propuesto por el criminólogo Herbert Jäger a finales de los años 80 para referirse a escenarios de violencia colectiva, en los que los hechos criminales que tienen lugar dentro de un Estado gozan del amparo del mismo o, incluso, se fortalecen a través del rol activo que las propias instituciones estatales juegan en dichos hechos lesivos. En dicho escenario, el propio Estado contribuye a la comisión de los hechos criminales, ya sea de manera activa, o a través del mantenimiento de una determinada situación antijurídica o de garantizar la impunidad de los ejecutores materiales del suceso ilícito. La “teoría de la macrocriminalidad” ha permitido que algunos autores, como Kai Ambos, hayan planteado la estrecha vinculación entre este fenómeno y el Derecho Penal Internacional (DPI), sosteniendo que la misma sirve como categoría para clasificar las violaciones de derechos humanos que pueden ser objeto del DPI (*Id.*, K. AMBOS, *La Parte General del Derecho Penal Internacional*, traducción del alemán de Ezequiel Malarino, Montevideo: Fundación Konrad-Adenauer, 2005, pp. 44-48, en p. 47). Para profundizar en estos aspectos, *vid.*, A. ALPACA, *Macrocriminalidad y Derecho Penal Internacional*, Cuaderno de Trabajo CICAJ n°3, Nueva serie, 2013; D. SPINELLIS, “Criminalidad estatal, criminalidad del sistema y derecho penal”, en Luis Arroyo e Ignacio Berdugo (directores), Homenaje al Dr. Marino Barbero Santos in memoriam, Cuenca: Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, 2001, pp. 683- 698; Y. MONTROYA, “Límites y avances de la justicia penal frente a las violaciones de derechos humanos ocurridas durante el periodo de conflicto armado interno en el Perú”, en V. M. QUINTEROS (ed.), *Temas de derecho penal y violación de derechos humanos*, Lima: IDEHPUCP, 2012, pp. 21-61.

acudimos a un ejercicio de medición de las capacidades en dicha materia. Para llevar a cabo este ejercicio, definimos previamente qué entendemos por capacidades del Estado y, dentro de esa noción, cuáles son las capacidades necesarias para prevenir, investigar y sancionar la tortura y cómo se miden. Estrechamos aún más el objeto de estudio.

En relación a este punto adoptamos un enfoque micro, basado en la medición de los recursos, humanos, técnicos y materiales disponibles, de forma que cubrimos una perspectiva técnico-administrativa, basada en el análisis de habilidades. Entendemos que los datos que arrojan los indicadores construidos sobre dichos conceptos cristalizan, en cierta medida, el compromiso de los gobiernos mexicanos y las posibles rupturas entre los PNDH y lo que sucede en la realidad; por ejemplo, los obstáculos administrativos y técnicos que impiden al Estado cumplir con la obligación de prevenir, investigar o sancionar la tortura, así como alcanzar una visión general de cuáles son las condiciones instaladas para implementar a través de las políticas públicas.

Desde la perspectiva de la metodología de indicadores empleada por las Naciones Unidas, los datos que seleccionamos integran *indicadores de proceso*, pues la medición de capacidades implica observar el nivel de cumplimiento de un Estado desde la perspectiva de los esfuerzos emprendidos por el mismo para cumplir con sus obligaciones⁴⁰⁰. Además, los datos se relacionan con cada uno de los deberes específicos señalados, de forma que la construcción de los indicadores se vincula al proceso de desagregación jurídica llevado a cabo en el capítulo anterior para el análisis del diseño de los programas, y resulta en una medición de las capacidades a través de los puntos específicos de prevenir, investigar y sancionar. Esto significa que los indicadores consignan solamente algunos rasgos relacionados con la prohibición de la tortura a fin de dar cuenta de los avances o retrocesos de México.

⁴⁰⁰ Como parte de este trabajo, la OACNUDH ha emitido dos informes (2006 y 2008) y una guía (2012). En todos estos documentos clasifica tres tipos de indicadores (ACNUDH, *Indicadores de derechos humanos: Guía para la medición y la aplicación*, 2012, pp.38 -42. HR/PUB/12/5). Así, encontramos: 1) Los indicadores estructurales: reflejan la ratificación y adopción de instrumentos jurídicos conforme a los estándares internacionales de derechos humanos y la existencia de los mecanismos institucionales básicos (instituciones, estrategias, políticas, planes y programas) para facilitar la realización de un determinado derecho. Permiten medir el compromiso del Estado para organizar el sistema legal y el aparato institucional para cumplir sus obligaciones; 2) Los indicadores de proceso: se refieren a la medición del alcance, cobertura y contenido de las estrategias, políticas, planes, programas u otras intervenciones específicas, encaminadas a tener impacto en el ejercicio de uno o varios DH. Buscan evaluar de manera continua la calidad y magnitud de los esfuerzos del Estado para implementar los derechos; 3) Los indicadores de resultado: son los que reflejan el impacto real de las intervenciones del Estado sobre el nivel de vigencia de los derechos, los logros individuales y colectivos que reflejan el estado del disfrute de los derechos humanos.

Así, a fin de determinar la relación entre el grado de los estándares asimilados en los PNDH y las capacidades estatales desarrolladas a lo largo de dicha vigencia, esperaríamos que, en línea con los hallazgos de los capítulos anteriores, los resultados de las mediciones propuestas se correspondieran con la tendencia observada y, por lo tanto, se advirtiera un salto cualitativo en el fortalecimiento de capacidades entre el PNDH 1998 y el PNDH 2004, y un periodo “de estancamiento” que, tras la breve transición democrática dirigida por Fox, muestra continuidad o *path dependence*.

Por otro lado, analizada la nueva tendencia que dibujan las capacidades, seleccionamos un segundo conjunto de indicadores para observar de qué forma progresa el ejercicio de derechos en el periodo estudiado, es decir, si los *indicadores de resultados* mejoran. En este caso, la medición se realiza desde la perspectiva de los logros que indican el estado de realización de un derecho humano en un determinado contexto. En este punto, dados los resultados negativos y la imposibilidad de relacionar dichos resultados a las capacidades, examinamos los casos en los que el fortalecimiento de capacidades podría ser insuficiente.

Para finalizar, debemos señalar que el principal reto al que se enfrenta la construcción de indicadores y, por tanto, el presente capítulo, es la falta de información para dotarlos de contenido⁴⁰¹. En este sentido, hasta 2010 nos encontramos con vacíos en la información disponible, y que la falta de homogeneidad y sistematicidad en los datos analizados dificulta la obtención de mediciones comparables. Los datos

⁴⁰¹ En esta ocasión no nos detendremos a discutir las diversas metodologías de evaluación de los derechos humanos. No obstante, consideramos oportuno señalar algunos referentes fundamentales en la medición de los derechos humanos como Freedom in the world, the annual survey of political rights and civil liberties, publicado por la Organización Freedom House, la metodología desarrollada en el Proyecto METAGORA de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), el Human Rights Measurement Framework del gobierno Británico, el trabajo del Governance and Social Development Resource Centre (GSDRC) o del Human Rights Data Analysis Group, y las bases de datos de Cingranelli y Richards (CIRI Human Rights Data Project), Political Terror Scale, Ill Treatment and Torture Data Collection Project, o Human Rights Atlas, entre otros muchos. Además, Landman y sus colegas y Malhotra y Fasel han reunido un amplio repertorio de investigaciones fundamentales en este campo. Por ejemplo, vid., T. LANDMAN, “Measuring Human Rights: Principle, Practice and Policy”, Human Rights Quarterly, Vol. 26/4, 906-931, 2004; T. LANDMAN y E. CARVALHO, Measuring Human Rights, Routledge, New York, 2010; T. LANDMAN y J. HÄUSERMANN, “Map Making and Analysis of the Main International Initiatives on Developing Indicators on Democracy and Good Governance”, Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Essex-Rights Humanity; y también, R. MALHOTRA, y N. FASEL, “Quantitative Human Rights Indicators. A survey of major initiatives. Expert meeting on human rights indicators”, Turku/Åbo, marzo 2005. Por último, desde la sociología, destaca el trabajo de Aymerich sobre análisis sociológico y cuantitativo de los derechos humanos (I. AYMERICH, Sociología de los derechos humanos, un modelo weberiano contrastado con investigaciones empíricas, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002).

comprendidos entre los años 2010 y 2016 provienen de fuentes oficiales contrastadas⁴⁰². Para el período comprendido entre 1998 y 2004 es difícil incluso que se ofrezcan indicadores sobre los mismos aspectos. Esta cuestión es central, porque, en sí mismo, ya nos avanza información sobre cómo evolucionan las capacidades de México con respecto al tratamiento de datos y porque, en definitiva, sin información fiable, el indicador pierde su verdadera dimensión, que es ofrecer un diagnóstico adecuado para facilitar el impacto positivo de las políticas públicas y su correcta evaluación.

Cuadro 19. Matriz analítica de los indicadores:

CONCEPTO	DIMENSIONES	OBSERVABLES	FUENTES
Deber específico de prevenir, investigar, sancionar y reparar	Capacidad administrativa Capacidad técnica	Recursos humanos Recursos técnicos Recursos materiales	Indicador 1 Indicador 2 Indicador [...] Indicador 11
Obligación de respetar	Ejercicio de derechos	Derechos de la población	Indicador 1 Indicador 2 Indicador 3 Indicador 4

Fuente: Elaboración propia

5.3. La noción de capacidades estatales: concepto y medición

La capacidad estatal es un término clásico de la gestión pública que, a lo largo de los años, ha sido interpretado desde diversos enfoques y ha sido incorporado en los estudios relacionados con la observancia de los derechos humanos y con la implementación de políticas públicas en general. En las últimas décadas, la doctrina ha ofrecido múltiples definiciones sobre dicho concepto. Como Zhou señala, la capacidad del Estado se asocia en general a dos factores fundamentales: el primero, su capacidad para promulgar y

⁴⁰² Entre ellas, se consultó esencialmente las bases de datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), de la Procuraduría General de la República (PGR), y los informes de Amnistía Internacional (AI) y del Departamento de Estado de Estados Unidos (USSD)

hacer cumplir las reglas y, el segundo, su capacidad para controlar su territorio⁴⁰³. En esta línea, Krasner y Risse definen, en síntesis, la “estatalidad” como el monopolio sobre el uso legítimo de la fuerza y la capacidad de implementar y hacer cumplir con éxito las normas y las regulaciones⁴⁰⁴.

La mayoría de las definiciones sobre la capacidad estatal se conciben en función del poder de este o de su habilidad para dar inicio a un camino en una determinada dirección. En esta línea, una primera perspectiva, la de la gestión pública, propone el análisis de las capacidades estatales en alusión al *potencial para cumplir tareas*. Dentro de este primer grupo encontramos a autores como Sikkink, quien define el término como la eficacia administrativa del aparato estatal para instrumentalizar sus objetivos oficiales y a Oslak, que la entiende como la disponibilidad y aplicación efectiva de los recursos humanos, materiales y tecnológicos que posee el aparato administrativo y productivo del Estado para gestionar la producción de valor público, sorteando las restricciones, condiciones y amenazas de su contexto⁴⁰⁵. En el segundo grupo, encontramos a Hilderbrand y Grindle, Land, Burns y Ospina, quienes definen las capacidades como *producto o resultado de un proceso*, esto es, la habilidad de desempeñar tareas apropiadas con efectividad, eficiencia y sostenibilidad.

Concretamente, tomamos prestada la clasificación de Grindel, quien clasifica las capacidades en cuatro tipos. En primer lugar, distingue la *capacidad institucional*, que se identifica con la habilidad de los Estados para sentar y fortalecer las reglas que gobiernan la interacción política y económica. En otras palabras, el marco regulador en el nivel nacional de las reglas de juego. Esta capacidad hace referencia a la habilidad de las organizaciones para absorber responsabilidades, operar más eficientemente y fortalecer la rendición de cuentas y está relacionada directamente con la capacidad

⁴⁰³ M. ZHOU, “Participation in international human rights NGOs: The effect of democracy and state capacity”, *Social Science Research*, 2012, pp. 1254-1274, en p.1258.

⁴⁰⁴ S. KRASNER y T. RISSE, “External Actors, State Building and Service Provision in Areas of Limited Statehood...”, *op. cit.*, p.545.

⁴⁰⁵ Este último autor considera que la capacidad puede depender de uno o más de los siguientes factores: a) que los actores involucrados (stakeholders) fijen o acepten en su interacción ciertas reglas de juego (normas, subculturas, sanciones) claras y previsibles; b) que sus responsabilidades y relaciones se basen en acuerdos y compromisos preestablecidos; c) que las competencias y actividades institucionales sean asignadas a los responsables de producir, intervenir o controlar los procesos de gestión; d) que los recursos materiales y humanos sean suficientes en cantidad y calidad, y coherentes en términos de una adecuada función de producción; e) que las políticas de recursos humanos sean congruentes con las exigencias de una función pública profesionalizada; y f) que las capacidades individuales de los participantes sean apropiadas en su correspondencia con los perfiles de los cargos o las asignaciones de tareas en los diversos procesos de gestión.

administrativa y el potencial del Estado para cumplir sus tareas. En segundo lugar, la *capacidad administrativa* supone la habilidad y los recursos humanos y materiales necesarios para que funcionen los procedimientos administrativos. En tercer lugar, la *capacidad técnica* nos remite al grado de capacitación de funcionarios e instituciones. Por último, la *capacidad política* nos introduce en el concepto de legitimidad democrática y en la necesidad de que existan espacios de interlocución con la ciudadanía⁴⁰⁶. Conforme a dicha clasificación, hemos delimitado nuestro análisis al estudio de las capacidades administrativas y técnicas para llevar a cabo las funciones de seguridad pública y administración de justicia. Este marco conceptual nos permite ubicar las capacidades en el nivel micro y meso de la Administración, en relación al individuo que opera dentro de cada una de las estructuras del Estado y a su capacidad de gestión⁴⁰⁷. De esta manera, nos fijamos únicamente en los recursos humanos, técnicos y materiales disponibles y en su posible incidencia sobre los deberes especiales de prevenir, investigar y sancionar la tortura.

Así, identificamos dos grupos de indicadores: el primero está relacionado con las capacidades técnico-administrativas en el ámbito de la seguridad pública, consta de cuatro indicadores que evidencian el volumen de los servidores públicos destinados a los ámbitos de seguridad y justicia, su preparación académica, nivel salarial, así como los apoyos técnicos para realizar su labor. El segundo está relacionado con las capacidades técnico-administrativas en el ámbito de la administración de justicia y está formado por cuatro indicadores que evidencian el volumen de fiscales y otros servidores públicos de los ministerios públicos, su nivel salarial, así como los condicionantes técnicos para realizar su labor.

Partiendo de la premisa de que la falta de capacidad, entendida como una falta de recursos, aumenta la probabilidad de que se cometan actos de tortura, entendemos que una policía científica poco cualificada no puede recabar las evidencias necesarias para informar la labor de los fiscales y que es más probable que unos fiscales sobrecargados acepten a la tortura como método para obtener confesiones y, por lo tanto, como evidencia para emitir sus calificaciones. Por otro lado, si el número de fuerzas policiales, de fiscales y de jueces es insuficiente o corruptible, disminuye la habilidad y

⁴⁰⁶ M. GRINDLE, *Challenging the State*, Cambridge University Press, Inglaterra, 1996, p. 8.

⁴⁰⁷ *Ídem*.

la voluntad de proteger a las personas, generando en el Estado ámbitos de impunidad, que a su vez, perpetúan las prácticas de tortura.

Cuadro 20. Indicadores de proceso propuestos⁴⁰⁸

	Ámbitos	Indicadores de proceso
Capacidades técnico- administrativas relacionadas con los deberes especiales de prevención, investigación y sanción	Seguridad Pública	Proporción de oficiales de policía por c/ 100.000 hab.
		Nivel salarial de los oficiales de policía
		Nivel de preparación académica de los oficiales de policía
		Proporción de ordenadores y líneas telefónicas por empleado
	Administración de Justicia	Proporción de policías judiciales, ministeriales o investigadores por c/ 100.000 hab. o c/1.000 averiguaciones previas
		Proporción de fiscales por c/ 100.000 hab. o c/1.000 averiguaciones previas
		Proporción peritos por c/ 100.000 hab. o 1.000 averiguaciones previas
		Nivel salarial de los fiscales/agentes MP y peritos
		Proporción de ordenadores y líneas telefónicas por empleados del MP

Fuente: Elaboración propia con base en Grindel y Anaya⁴⁰⁹

5.4. Las capacidades de México y el deber específico de prevenir, investigar y sancionar

A continuación, presentamos los resultados del análisis de los datos obtenidos, los cuales muestran que, contrariamente a lo esperado, las capacidades analizadas, en relación a la obligación de prevenir, investigar, sancionar, no progresan en la misma proporción que los estándares incorporados en los diseños de los PNDH. De hecho, lo que estamos viendo es el resultado contrario, es decir, que el margen de mejora en las

⁴⁰⁸ Los indicadores propuestos se basan en el ejercicio realizado por Alejandro Anaya en A. ANAYA, "Bringing Willingness back in...", *op. cit.*, pp. 17-21.

⁴⁰⁹ M. GRINDLE, "Getting good government imperative. Human Resources, organizations and institutions", en M. GRINDLE, *Getting good government. Capacity building in the public sector of developing countries*, Boston: Harvard University Press, 1997, p. 5; M. GRINDLE, *Challenging the State*, *op. cit.*, p. 8; A. ANAYA, "Bringing Willingness back in...", *op.cit.*, pp.17-21.

capacidades es mayor que el del diseño. De los nueve indicadores presentados entre 2011 y 2017, observamos un cierto nivel avance en siete de ellos. No obstante, como veremos, no en todas las ocasiones son suficientes o no están acompañados de los elementos necesarios, o no son parejos para todas las instituciones.

5.4.1. Las capacidades técnico-administrativas en el ámbito de la Seguridad Pública

A. Proporción de oficiales de policía por cada 100.000 habitantes

El primer indicador evalúa la capacidad policial y se refiere al número de policías por cada 100.000 habitantes. Conviene señalar que la capacidad de las instituciones va mucho más allá de la contabilización de sus recursos humanos y depende de otros factores como el modelo de gestión para el desempeño policial. Sin embargo, este número nos permite identificar si existe suficiencia o no en la cobertura de servicios de la policía con respecto a la población.

De acuerdo con los datos oficiales del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el número de policías estatales y municipales por cada 100.000 habitantes entre 2012 y 2017 pasa de una cifra de 380.286 a 396.837 policías, advirtiéndose un incremento del 4,35% en el número total de policías en seis años⁴¹⁰. En promedio, conforme a las cifras anteriores, México pasa de tener 339 policías por cada 100.000 habitantes a 353 por cada 100.000 habitantes⁴¹¹. El número de efectivos internacionalmente recomendado es de 340 policías por cada 100.000 habitantes⁴¹², por lo que México cumple con la media de policías aconsejada. Sin embargo en realidad

⁴¹⁰ Los datos sobre las fuerzas de policías se obtienen a partir de la suma del número de policías estatales y municipales proporcionados. No obstante, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía no proporciona datos para ambas fuerzas simultáneamente para todos los años analizados. Mientras se cuenta con datos disponibles para las fuerzas policiales estatales desde 2011 a 2017, los datos de las fuerzas policiales municipales están tan solo disponibles para 2011, 2013 y 2015. Así, para el cálculo del número total de oficiales de policía del año 2017 se usan los datos para las fuerzas policiales estatales de 2017, mientras que los de las fuerzas policiales municipales son de 2015. El cálculo sobre el número de oficiales de policía por cada 100,000 habitantes se hace sobre la base de una población total de 112.336.538, tal cual establece el censo nacional de 2010 (INEGI, *Censo de Población y Vivienda*, 2010). INEGI no proporciona suficientes datos sobre las fuerzas e instituciones federales, por lo que el análisis se centra en el nivel estatal, que es, en cualquier caso, el nivel en el que se concentra el grueso de las fuerzas policiales y la infraestructura del sector judicial de México y en el cual ocurren la mayoría de los crímenes y violaciones de los derechos humanos.

⁴¹¹ Este cálculo incluye policías municipales y estatales.

⁴¹² MÉXICO EVALÚA, *Seguridad y Justicia Penal en los Estados: 25 Indicadores de Nuestra Debilidad Institucional*, México City: México Evalúa Centro de Análisis de Políticas Públicas, 2012, p 22-24.

sólo siete entidades federativas cumplen con dicho estándar y seis muestran cifras por debajo de la mitad de dicha cifra (Tamaulipas 9, Durango 141, Sonora 157, Zacatecas, 159, Coahuila, 162)⁴¹³.

Estos datos retratan, por lo menos, un esfuerzo gubernamental de crecimiento del cuerpo policial en México. No obstante, contar con un alto número de policías no significa necesariamente que posean las capacidades para cumplir sus tareas de manera adecuadas, lo que se refleja en los problemas de funcionamiento del sistema de seguridad y los indicadores de ejercicio de derechos, como explicamos más adelante.

En esta línea, contrastan los resultados de las encuestas de victimización sobre la percepción y confianza en la policía en 2017. De acuerdo con ésta, alrededor de dos tercios de la población percibió que las fuerzas policiales estatales y municipales eran corruptas y casi el 57 % pensaba lo mismo de la Policía Federal⁴¹⁴. El nivel de confianza ciudadana en la policía preventiva se relaciona con varios factores como la imagen de la institución, la satisfacción de las personas con el servicio que brinda, el desempeño de los policías y la percepción de seguridad, entre otros. Dado que una de las funciones de la policía es prevenir y perseguir el delito, la confianza ciudadana en la policía puede utilizarse como un indicador de resultado de la labor policial. Las percepciones sobre el carácter corrupto de los agentes de la policía mexicana permiten una intuición sobre el tipo de recursos humanos disponibles en las instituciones estatales en su función de seguridad.

B. Nivel salarial de los oficiales de policía

Un aspecto relacionado con la percepción de la función y la dignificación del cargo es el salario. En cuestión de salarios de la policía, destaca que en 2012 el 79,6% de los policías gana entre 5 y 15 mil pesos mensuales, y que, entre 2012 y 2017, el grupo de policías que gana de uno a 5 mil pesos mensuales se redujo un 58,04%. Ahora bien, el que ganaba de 10 a 15 mil pesos aumentó en un 236,3%⁴¹⁵.

⁴¹³ *Ídem*.

⁴¹⁴ INEGI; *Encuesta nacional de victimización y percepción sobre seguridad pública*, México, 2017.

⁴¹⁵ INEGI, *Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales*, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016 y 2017.

En consecuencia, se ve una mejora de condiciones salariales de una parte de los policías, aunque aun así, sus retribuciones están en los límites de lo que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) considera de moderada pobreza o el límite mínimo considerado para mantener una familia de cuatro miembros, esto es, 11.290 pesos mexicanos⁴¹⁶. El bajo nivel salarial de los cuerpos de seguridad constituye uno de los elementos que alimentan la corrupción, la connivencia, o la impunidad, junto con la falta de identificación de corruptos y las sanciones rigurosas⁴¹⁷. Las personas, que no tienen alternativas económicas, muchas veces, no tienen capacidad para escoger y se ven forzados a escoger entre un mal económicamente favorable, y un bien, que desde un punto de vista económico, no les reporta ningún beneficio. Los malos salarios especialmente en el sector público propician esta situación y la falta de un salario digno convierte a los trabajadores elementos susceptibles a la extorsión, los sobornos y a la corrupción⁴¹⁸.

C. Nivel de preparación académica de los oficiales de policía

Carecemos de datos globales sobre el grado de formación específica con referencia a temas de tortura, por lo que nos es imposible realizar un análisis más pormenorizado. Sin embargo, en relación a su grado de educación hemos observado que, en 2012, el 47,3% de los policías solo tiene secundaria y preparatoria y únicamente el 6,8% tiene una licenciatura. Entre 2012 y 2017, los policías con preparatoria/carrera técnica o comercial y licenciatura crecieron 12,1% y 61,7% respectivamente; es decir, crece el grupo de policías con mayores estudios. En contraposición, el número de policías que no tiene ningún estudio o sólo cuenta con preescolar o primaria aumentó en un 50% entre 2012 a 2017 y representa casi un 9,2% del total de la masa de policías, lo que sitúa a este grupo con estudios primarios en más de 20.000, cifra preocupante especialmente porque se considera que la falta de educación es otra de las causas de corrupción⁴¹⁹.

⁴¹⁶ CONEVAL, *Ingreso, pobreza y salario mínimo*, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 1 de junio de 2017.

⁴¹⁷ J. MARTÍN REYES, et al., *Informe Ejecutivo de la Consulta Nacional sobre el Modelo de Procuración de Justicia*, Nueva York: Columbia University, 2007, p. 24.

⁴¹⁸ M. MEYER, *La policía en México: muchas reformas, pocos avances*, Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA), 2014, p. 13-14. Disponible en <https://bit.ly/2qhrByI>.

⁴¹⁹ V.M CASTAÑEDA, “Una investigación sobre la corrupción pública y sus determinantes”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, México: UNAM-México (Nueva Época), Año LXI, núm. 227 mayo-agosto de 2016 pp. 103-136.

En el PNDH 2004 se justificaba por primera vez la necesidad de capacitar a los funcionarios e incluso se proponía un proyecto de certificación teórica con el objeto de asegurar que dichos funcionarios estuvieran formados en materia de derechos humanos. Se proponían cuatro niveles –básico, intermedio, avanzado y experto– de certificación en línea con las metas iniciales del plan de 2004 a fin de que la cultura de derechos humanos permeara “de manera sustantiva el proceso de diseño e implementación de todo tipo de políticas públicas, desde el proceso de investigación judicial hasta la promoción del empleo y la ampliación de la cobertura y la mejora de la calidad de los sistemas de salud, educación y vivienda”⁴²⁰. En este sentido, se acudía a una sentencia de la Corte IDH que especificaba que “la obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos no se agota con la existencia de un orden normativo dirigido a hacer posible el cumplimiento de esta obligación, sino que comporta la necesidad de una conducta gubernamental que asegure la existencia, en la realidad, de una eficaz garantía del libre y pleno ejercicio de los derechos humanos”⁴²¹.

Más de una década después, la situación plantea la necesidad de una carrera profesional para policías, agentes y peritos. En opinión de los expertos, y dadas las estadísticas reseñadas en cuanto al grado de formación de los cuerpos de seguridad, debería diseñarse e implementarse un modelo completo con alcance nacional de carrera ministerial, pericial y de agentes de investigación, en el que se prevean procesos de formación y estándares homologados y supervisión periódica de su funcionamiento⁴²². El reto de mejorar la preparación de dichos cuerpos permitiría poner en marcha células y unidades de investigación especializadas en delitos específicos, con personal fijo en estas tareas. La capacidad administrativa se evidencia en la capacitación permanente de los recursos humanos, la idoneidad de los perfiles, los salarios, la existencia de carrera profesional.

⁴²⁰ Vid. PNDH 2004, p.104

⁴²¹ CORTE IDH, *Caso Velásquez Rodríguez*, Sentencia de 29 de julio de 1988, Serie C n.º 4, párr. 167-168.

⁴²² J. MARTÍN REYES, et al., *Informe Ejecutivo de la Consulta Nacional...*, op.cit., p. 10.

D. Proporción de ordenadores y líneas telefónicas por empleado del sistema de Seguridad Pública

En cuanto a los recursos materiales, la disponibilidad de recursos tecnológicos también podría sugerir una idea del estado las capacidades de las fuerzas policiales en México. En 2012, las instituciones de seguridad pública en el nivel estatal tenían un total de 29.101 ordenadores y un total de 380.286 miembros del cuerpo. Esta proporción representa un ordenador por cada 13,06 policías⁴²³. En 2017, dicha cifra pasa a 41.402 ordenadores para 396.837 policías, lo que significa un ordenador por cada 9,58 policías⁴²⁴. Sin embargo, si el cálculo lo aplicáramos en relación al número total de policía preventiva, suponiendo que los ordenadores se hubieran distribuido de una manera equitativa entre todos los departamentos policiales, en 2012, la proporción representaría un ordenador por cada 6,9 policías preventivos, y, en 2017, un ordenador por cada 5,28 policías preventivos⁴²⁵. Del mismo modo, estas instituciones contaban con 6.679 líneas telefónicas disponibles en 2012, es decir, en promedio, una línea telefónica por cada 30 miembros de las instituciones de seguridad pública⁴²⁶. En 2017 las líneas telefónicas han pasado a 7.171, pero la proporción por oficial no se ha visto incrementada en estos cinco años debido al aumento mencionado de efectivos policiales⁴²⁷.

Estos datos ponen de relieve que uno de los retos en la relación entre seguridad pública y procuración de justicia radica en la fluidez y consistencia de los procesos de intercambio de información. La labor de la policía como primera respuesta al inicio de la investigación criminal requiere coordinación y seguimiento con las policías de investigación y los fiscales. Por ello su actuación debe responder al estándar mínimo de investigación, que incluye: a) la identificación de la víctima y del responsable material e intelectual; b) la recuperación y preservación del material probatorio relacionado con los hechos; c) identificar posibles testigos y obtener sus declaraciones; d) determinar la causa, forma, lugar y momento en que se produjo el ilícito, así como cualquier patrón o

⁴²³ INEGI; *Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales*, 2012.

⁴²⁴ INEGI; *Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales*, 2017.

⁴²⁵ *Ídem*.

⁴²⁶ Si excluimos a la policía municipal.

⁴²⁷ INEGI; *Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales*, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016 y 2017.

práctica que lo pueda haber causado; y e) en caso de fallecimientos, distinguir entre muerte natural, accidental, suicidio y homicidio⁴²⁸.

Cuadro 21. Síntesis de resultados obtenidos a partir de los indicadores en materia de Seguridad Pública

	2012	2017	Dif. %
Proporción de oficiales de policías	380.286	396.837	5,25
Nivel salarial de las fuerzas de seguridad			
De 1 a 5.000 pesos	26.975	12.520	-53,58
De 5.000 a 10.000 pesos	95.556	75.839	20,6
De 10.000 a 15.000 pesos	57.216	103.560	80,9
De 15.000 a 30.000 pesos	10.602	25.339	139,0
Nivel de preparación académica de las fuerzas de seguridad			
Ninguno, preescolar o primaria	13.497	20.306	50,4
Secundaria, preparatoria y carrera técnica	156.514	175.409	12,1
Licenciatura o más	14.185	22.934	61,7
Proporción de ordenadores (policías por ordenador)	13	9,5	26,9
Número de oficiales de policía por cada línea de teléfono	30,05	30,49	1,48

Fuente: Elaboración propia

5.4.2. Capacidades técnico-administrativas en el ámbito de la Administración de justicia

A. Proporción de funcionarios del Ministerio Público por cada 100.000 habitantes o 1.000 investigaciones realizadas

Las cifras que se presentan a continuación ofrecen una idea de la capacidad real del Estado para hacerse cargo de las investigaciones en relación a los tres cuerpos de funcionarios que componen el MP: los fiscales y agentes ministeriales, los policías judiciales, ministeriales o investigadores, y los peritos⁴²⁹.

⁴²⁸ CORTE IDH, Caso Escué Zapata vs. Colombia, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del 4 de julio de 2007, párr. 106; y CORTE IDH, Caso González Medina y familiares vs. República Dominicana. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de febrero de 2012 Serie C n.º 240, párr. 203.

⁴²⁹ Esto cálculos se obtienen de dividir el número total de: i) fiscales y agentes ministeriales, ii) policías judiciales, ministeriales o investigadores, y iii) peritos, entre 2011 y 2012 (INEGI, *Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal*, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016 y 2017, por cada 100.000 habitantes entre la población total de 112.336.538 (INEGI, *Censo de Población y Vivienda* 2010).

Numerosas de las críticas hechas al sistema de justicia penal se han asociado a la aplicación de la ley por parte de los fiscales (ministerios públicos) y de los policías⁴³⁰. Algunos autores señalan específicamente a los fiscales como el centro del problema de la impunidad en México⁴³¹. En 2012, 35.357 personas trabajaban en la procuraduría y 7.095 de ellas eran fiscales y agentes del MP⁴³², lo que representaba, aproximadamente 6,32 fiscales y agentes del MP por cada 100.000 habitantes o 5,82 fiscales y agentes del MP por cada 1.000 averiguaciones previas⁴³³. Esto significa que cada miembro de ese colectivo habría conducido una media de 172 investigaciones criminales durante el año. En 2017, el número de personas que trabaja en el MP asciende a 39.899, de los cuales hay 10.314 fiscales y agentes del MP, 3.219 fiscales más que en 2012⁴³⁴. Dicha cifra representa 9,18 fiscales por cada 100.000 habitantes (2,87 más que en 2012) o 40,31 fiscales por cada 1.000 averiguaciones previas (34,50 más que en 2012)⁴³⁵. En consecuencia, cada miembro de ese colectivo ha llevado a cabo alrededor de 25 investigaciones criminales durante el 2017, 147 menos que en el 2012.

Por otro lado, también se incrementa el número de policías judiciales, ministeriales o investigadores y de peritos. En 2012, las fiscalías estatales contaban con 9.115 investigadores y 1.782 peritos⁴³⁶. Es decir, el sistema de administración de justicia tenía alrededor de 8,1 investigadores por cada 100,000 habitantes y aproximadamente 7,5 por cada 1,000 averiguaciones previas; y 1,6 peritos por cada 100,000 habitantes o 1,5 por cada 1,000 averiguaciones previas. De esta forma, en promedio, cada investigador habría tenido que realizar aproximadamente 133,8 investigaciones durante el año y todo perito forense habría tenido que aportar información en la investigación de 684 delitos⁴³⁷. En 2017, el número de investigadores y peritos con los que cuentan las fiscalías asciende a 10.599 y 2.336, respectivamente⁴³⁸. Es decir, 1,3 investigadores más por cada 100,000 habitantes (9,4 en total, aproximadamente) o 33,9 más por cada 1,000 averiguaciones previas (41,4 en total,

⁴³⁰ D. SHIRK, "Criminal Justice Reform in Mexico: An Overview", *Mexican Law Review*, vol. 3, n.º 2, 201, pp: 189-228, en pp. 204-205 y 213.

⁴³¹ G. ZEPEDA LECUONA, "La Investigación de los Delitos y la Subversión de los Principios del Subsistema Penal en México", *USMEX 2003-04 Working Paper Series*, San Diego: Center for U.S.-Mexican Studies, 2003, pp. 1-16, en pp. 8-9. Disponible en <https://bit.ly/2JoRTIc>.

⁴³² INEGI, *Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal*, 2012.

⁴³³ Estos cálculos se llevan a cabo sobre un número total de delitos de 1.220.018.

⁴³⁴ INEGI, *Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal*, 2017.

⁴³⁵ Estos cálculos se llevan a cabo sobre un número total de delitos de 255.839.

⁴³⁶ INEGI, *Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal*, 2012.

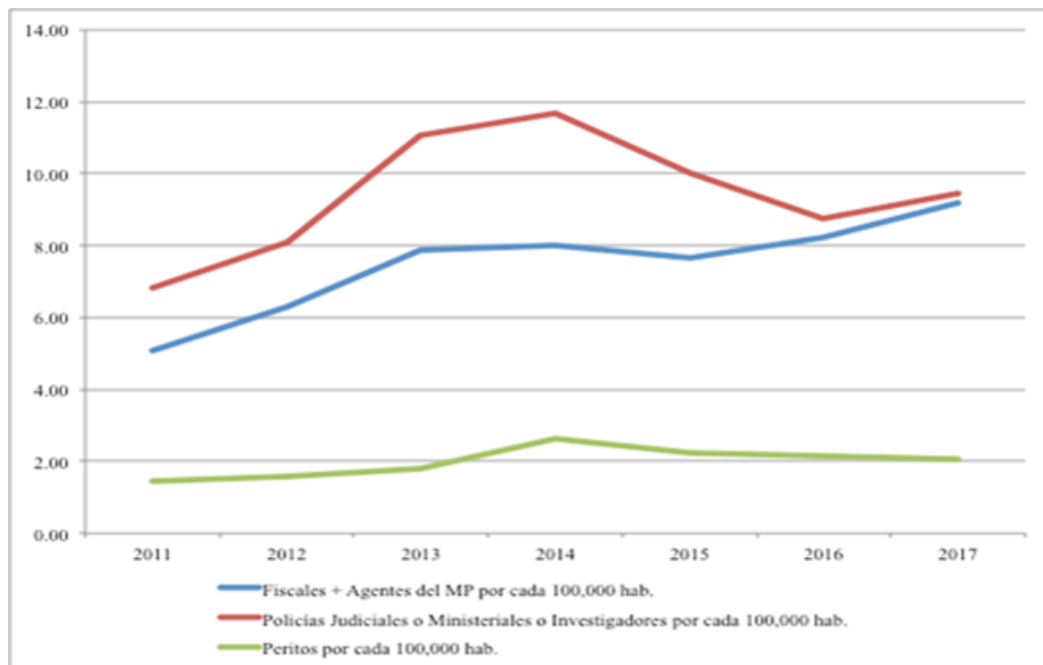
⁴³⁷ Estos cálculos se llevan a cabo sobre un número total de delitos de 1.220.018

⁴³⁸ INEGI, *Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal*, 2017.

aproximadamente); y 0,4 peritos más por cada 100,000 habitantes (2,08 en total) o 7,6 peritos más por cada 1,000 averiguaciones previas (9,1 en total)⁴³⁹. De esta forma, en promedio, cada investigador habría tenido que realizar aproximadamente 24,1 actuaciones durante el año (109,7 menos que en 2012) y todo perito forense habría tenido que aportar información en la investigación de 109,5 delitos (574, 5 menos que en el 2012).

Sin embargo, a pesar de haberse prácticamente duplicado el número de fiscales y agentes del ministerio en seis años, persiste la incapacidad real de dar la respuesta adecuada al alud de denuncias de los últimos años. Los datos muestran que los recursos del Ministerio Fiscal (o las procuradurías del Estado) para atender al número de denuncias de los ciudadanos son insuficientes. En definitiva, se cuenta con 40 fiscales y agentes del MP, 41 policías judiciales, ministeriales o investigadores y 9 peritos por cada mil averiguaciones previas. Entre 2012 y 2017, hay un incremento de 7 a 9 policías de investigación, de 5 a 9 fiscales, y de 1,4 a 2 peritos por cada 100.000 habitantes, pero este dato no evidencia una mejora de capacidades periciales para cubrir el incremento de investigaciones.

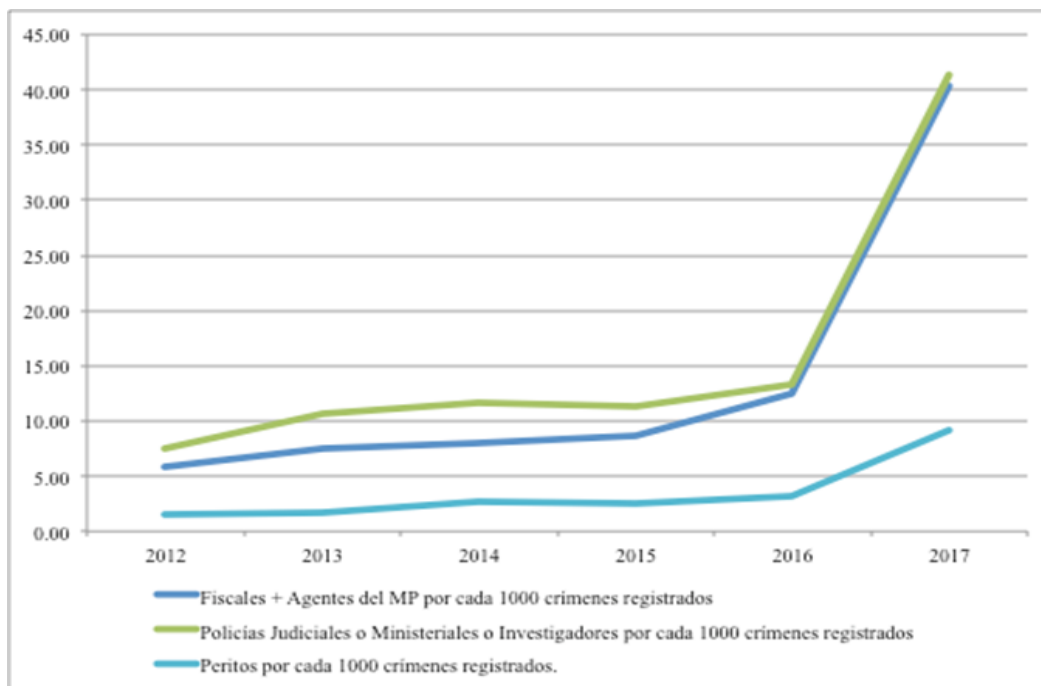
Gráfico 5. Proporción de funcionarios del MP cada 100.000 habitantes



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de INEGI referentes al periodo comprendido entre 2012-2017.

⁴³⁹ Estos cálculos se llevan a cabo sobre un número total de delitos de. 255.839

Gráfico 6. Proporción de funcionarios del MP por cada 1.000 averiguaciones previas



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de INEGI referentes al periodo comprendido entre 2012-2017.

B. Proporción de jueces y magistrados por cada 100.000 habitantes o por cada mil casos

El número de jueces pasa de 3,398 en 2013 a 4.022 en 2017. El Índice Global de Impunidad estima que la media de jueces por país es de 16,23 jueces por cada cien mil habitantes⁴⁴⁰. México cuenta con sólo 4,002 jueces por cada cien mil habitantes, cifra muy por debajo del promedio global⁴⁴¹. Este indicador coincide en la necesidad que tiene México de contar con más jueces dentro del sistema de justicia. Si aumentara su número, se produciría un efecto inmediato sobre los juicios, sería posible incrementar las capacidades de impartición de justicia y se podría reducir el número de personas encarceladas esperando sentencia y, con ello, también la sobrepoblación de las cárceles y el riesgo de tortura.

El servicio de prestar la justicia ofrece unos niveles de ineficacia muy altos debido a una serie de motivos complejos que vienen desde los años 80⁴⁴². No se trata

⁴⁴⁰J. A., LE CLERCQ y G. Rodríguez, *Índice Global de Impunidad México 2016*, México: Universidad de las Américas Puebla, 2016, p.14.

⁴⁴¹ INEGI, *Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal*, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016 y 2017.

⁴⁴² J. A., LE CLERCQ y G. Rodríguez, *Índice Global...*, op. cit., p. 23.

únicamente de número de efectivos del ministerio fiscal que puedan dedicarse a la resolución de expedientes sino de los métodos y procedimientos empleados, muy alejados de lo que se considera adecuado en términos de investigación científica criminal. Las prácticas arbitrarias han centrado durante años la fuerza del proceso de investigación policial en la confesión del acusado, como única prueba, sin importar de qué manera –coacción, intimidación o tortura– se hubieran conseguido y, este tipo de “métodos” han impedido el desarrollo de sistemas de inteligencia policial más avanzados, tanto de tipo científico como tecnológico para poder enfrentarse a los nuevos tipos de delitos y la investigación de las denuncias de tortura⁴⁴³.

Sin duda, durante más de tres décadas se han ido repitiendo en el sistema de impartición de justicia una serie de patrones de conducta que se basan en conceptos y creencias que es necesario transformar a través de la prevención y la formación. El Informe Ejecutivo de la Consulta Nacional relaciona estas cuestiones con la posible manipulación de las acciones de procuración por intereses políticos y los asocia a la corrupción o al tráfico de influencias dentro de las instituciones⁴⁴⁴. Se deduce que estos factores tienen el efecto de inhibir a las personas en su interés por solicitar la asistencia de las instancias de Procuración de Justicia para la solución de sus conflictos y de alejarlas de las vías institucionales para resolverlos. Con ello, los conflictos permanecen sin resolver por mucho tiempo y tienden a agravarse, pero, sobre todo, envían el mensaje de que las leyes no tienen el potencial necesario para crear una sociedad segura. En este sentido, Zepeda Lecuona sostiene que solo en la medida en que las procuradurías logren mayor eficacia que la actual en la conclusión y resolución de las investigaciones y en la captura de los presuntos responsables, se conseguirá que los ciudadanos tengan mayores incentivos para reportar delitos y colaborar con el MP en la investigación de los hechos. Y, para ello, se hace necesaria una mejora cuantitativa y cualitativa de la maquinaria para combatir la tortura.

⁴⁴³ J. MARTÍN REYES, et al., *Informe Ejecutivo de la Consulta Nacional...*, op. cit., p. 47-49.

⁴⁴⁴ *Ibidem*, p. 68.

C. Nivel salarial de los de funcionarios encargados de la Administración de Justicia: fiscales/agentes del MP y peritos

En general, los fiscales y agentes del MP están mejor remunerados que los agentes de policía⁴⁴⁵. En 2014, solo el 7,8 % de ellos están ubicados por debajo del umbral de 10.000 pesos al mes, mencionado anteriormente, aunque sólo el 16,4% tienen salarios superiores a 30.000 pesos mensuales. En 2017, el porcentaje de fiscales cuyo salario se ubica por debajo de 10.000 pesos mensuales es 9,65%, mientras que la proporción de ellos con salario por encima de los 30.000 pesos mensuales es de 33,02 %. Por otro lado, los peritos obtienen salarios más bajos: en 2014, alrededor del 0,37% de ellos no alcanza el umbral de 10.000 pesos mensuales. En 2017, la proporción de peritos cuyo salario se ubica por debajo de 10.000 pesos mensuales es prácticamente igual: 0,34%⁴⁴⁶. Finalmente, en 2017, un 78% de los peritos percibe entre 15.000 y 35.000 pesos, mientras que en 2014, el 73,7% percibía entre 15.000 y 25.000 pesos, como máximo.

D. Proporción de ordenadores y líneas telefónicas por empleados del Ministerio Público

En 2012, el sistema estatal para enjuiciamiento de delitos contaba con 24.004 ordenadores y 35.357 personas contratadas⁴⁴⁷. En 2017, dicha cifra aumenta más del doble, se cuenta con 56.429 ordenadores por 39.899 personas contratadas. Esto significa que se pasa aproximadamente de 0,68 ordenadores por persona empleada en el año 2012 a 1,41 en el año 2017⁴⁴⁸. Por otro lado, estas instituciones contaban con un total de 6.878 líneas telefónicas disponibles en 2016 y el personal contratado 37.745⁴⁴⁹, lo que representa una línea por cada 5,4 personas. En 2017, las líneas telefónicas han pasado a 5.567 y el personal contratado a 39.899, lo que representa una línea por cada 7,1 persona y supondría un empeoramiento del 15% respecto al año anterior⁴⁵⁰.

Entonces, no parece ésta una cuestión de cantidad de ordenadores y líneas telefónicas, sino de falta de protocolos y de medios que conduzcan a una verdadera

⁴⁴⁵ Dentro del concepto de fiscales, las estadísticas incluyen también a los agentes del Ministerio Fiscal, por lo que ha sido posible separar los datos correspondientes a ambas categorías. *Vid.*, fuente

⁴⁴⁶ INEGI, *Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal*, 2017.

⁴⁴⁷ INEGI, *Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal*, 2012.

⁴⁴⁸ INEGI, *Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal*, 2017.

⁴⁴⁹ INEGI, *Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal*, 2016.

⁴⁵⁰ INEGI, *Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal*, 2017.

infraestructura tecnológica: las procuradurías tienen sistemas informáticos aislados, que no se conectan entre sí por lo que no se cuenta con la capacidad de generar información oportuna y confiable que permita actuar de manera conjunta con las fuerzas policiales. Los sistemas y programas que se usan para dar soporte a las actividades de administración carecen de un enfoque integral y de interconectividad con los demás departamentos por lo cual, actividades centrales de las procuradurías como la gestión de las denuncias, los trabajos investigación o los análisis periciales— cuentan con altos niveles de desconexión⁴⁵¹. En otras palabras, las capacidades se ven mermadas por falta de sistematización en el uso de las nuevas tecnologías que podrían ayudar a implementar nuevos protocolos y metodologías de actuación e investigación.

En definitiva, hemos observado que los procesos de fortalecimiento de capacidades avanzan aunque éstas siguen siendo limitadas. Debemos señalar, no obstante, que no ha sido posible verificar la tendencia anterior a 2004 por falta de datos oficiales homogéneos. En el caso concreto de las obligaciones relacionadas con el deber específico de proteger, investigar, sancionar y reparar, el diseño de los PNDH incluye entre un 28% y 35% de estándares identificados y en contraposición, los indicadores que hemos utilizado señalan un crecimiento de capacidades en proporciones mayores de las esperadas. Entre 2012 y 2017 se ha quintuplicado el número de policías por cada mil crímenes y duplicado el número de fiscales por cada 100.000 habitantes, así mismo, el número de peritos se ha incrementado por seis, aunque sigue habiendo una sobrecarga de trabajo. Ha habido un cierto avance en nivel salarial tanto entre los policías como entre los empleados del MP. Aun así, la proporción que se encuentra en el umbral de la pobreza desempeñando labores de seguridad y justicia es alta y esta situación no ayuda a disminuir los riesgos de corrupción o connivencia.

⁴⁵¹ J. MARTÍN REYES, et al., *Informe Ejecutivo de la Consulta Nacional...*, op.cit., p. 36-38.

Cuadro 22. Síntesis de resultados obtenidos a partir de los indicadores en materia de Administración de Justicia

	2012	2017	Dif. %
Proporción de policías judiciales, ministeriales o investigadores por c/ 100 mil hab.	8,1	9,4	16,28
Proporción de policías judiciales, ministeriales o investigadores por c/ 1000 averiguaciones previas	7,5	41,4	454,5
Proporción de fiscales/MP por c/ 1000 hab.	6,	9,2	3,79
Proporción de fiscales/MP por c/ 1000 averiguaciones previas	5,8	40,31	593,23
Proporción de peritos por c/100 mil hab.	1,6	2,08	43,49
Proporción de peritos por c/ 1000 averiguaciones previas	1,5	9,1	525,12
Número de jueces	3.248	4.022	23,83%
Salario fiscales + Agentes			
De 0 a 10.000 pesos	9.000	10.309	14,54%
Más 10.000 a 30.000 pesos	8.294	9.319	12,36%
Más de 30.000 pesos	1.479	3.406	130,29%
Salario peritos			
De 0 a 10.000 pesos	2.925	2.328	-20,41%
Más 10.000 a 30.000 pesos	2.165	1.827	-15,61%
Más de 30.000 pesos	0	279	
Proporción de ordenadores por empleados del MP	0,68	1,41	108,32%
Proporción de líneas telefónicas por empleados del MP	0	1,7	-

Fuente: Elaboración propia

5.5. La obligación de respeto de la prohibición de tortura y el ejercicio de derechos

Así las cosas, habiéndose observado un cierto avance en las capacidades, esperaríamos que si se van reforzando las capacidades, entonces, pudiéramos observar un mayor nivel de respeto por parte de México que se tradujera en un mayor ejercicio de derechos. Sin ánimo de hacer una evaluación de impacto, recurrimos a una serie de *indicadores de resultados*, conformados de acuerdo con las bases de datos ya existentes para el periodo previsto. En este caso, la lógica de medición es distinta a la de los indicadores de capacidades anteriormente presentados. En lugar de obedecer a una perspectiva

“estadocéntrica” de los derechos humanos, basada en el cumplimiento de obligaciones, nos fijamos en la persona. Es decir, en si éstas han sido o no víctimas de tortura.

Como adelantábamos en el apartado metodológico, uno de los desafíos presentados fue encontrar indicadores que dieran cuenta del grado de tortura en el periodo estudiado. Por lo general, en lo relativo a la medición de la tortura, se acude a dos tipos de fuentes: los registros, que incluyen las denuncias y las quejas presentadas ante los organismos de derechos humanos de las instituciones, y las encuestas de victimización entre la población reclusa. Sin embargo, conocer el número real de casos de tortura a través de estas fuentes es complejo debido a que no existe actualmente un registro nacional centralizado y que ninguno de los anteriores mecanismos permite estimar una distribución real del problema. En general, los registros cubren tan solo una proporción menor del total de los actos de tortura. Esto se debe a que, con frecuencia, los casos no se denuncian por temor a las represalias o por desconfianza, y a que existe una tendencia a calificar los actos de tortura o malos tratos como delitos de menor gravedad, de manera que las cifras ocultas desvirtúan las cifras oficiales⁴⁵².

Pese a lo anterior, estas fuentes sirven para mirar tendencias y son la forma de medición más utilizada. A continuación, presentamos una serie de indicadores obtenidos de tres fuentes nacionales, que muestran que el México no cumple con su obligación de respeto en materia de tortura.

Cuadro 23. Conjunto de indicadores de resultado propuestos

	Fuente	Indicadores de resultado
Ejercicio de derechos	Nacional	• Número de averiguaciones previas iniciadas por la PGR
		• Proporción de denuncias recibidas que han recibido una respuesta efectiva del gobierno.
		• Casos reportados de tortura cometidos por un agente del Estado
	Internacional	• Cingranelli y Richards Human Rights Data Project
		• Escala del Terror Político (<i>Political Terror Scale</i>)

Fuente: Elaboración propia

⁴⁵² J. JARAB, “La construcción de políticas públicas..., *op.cit.*, pp. 3 y 7-8.

A. Número de averiguaciones previas iniciadas por la PGR

La función de los Ministerios Públicos está marcada por el principio de legalidad y determinar si existe o no un delito; sin embargo, en la práctica sólo en uno de cada cinco casos se concluye satisfactoriamente la investigación. El número de averiguaciones previas iniciadas ha pasado de más de 1.200.000 a poco más de 255.000 en seis años; es decir que las averiguaciones previas iniciadas son solamente el 20% de lo que eran hace seis años y la saturación de las agencias del MP es alarmante⁴⁵³.

En cuanto a los casos de tortura, el número de averiguaciones abiertas por la PGR entre enero de 2011 y noviembre de 2016 fue de 10.044. Hasta 2013 se habían presentado menos de cinco cargos de tortura al año. Para el año 2014, la PGR declaró que no disponía de información sobre dicho año, aunque el centro de Derechos Humanos Migue Agustín Pro Juárez calculó la existencia de, al menos 10.400 casos de tortura y otros malos tratos⁴⁵⁴. De las averiguaciones abiertas en período 2011-2016, la PGR se declaró no competente en 4.435 casos porque los casos afectaban al ámbito estatal. Se cerraron sin resolver por falta de pruebas 180 casos, en 124 de los cuales, se determinó que no se había cometido delito. Entre enero y octubre de 2016 se iniciaron 2568 averiguaciones de las que sólo cuatro fueron consignadas. En total, para todo el periodo, 22 casos de 10.044 que significa un exiguo 0,21% llevado ante un juez.

B. Proporción de denuncias recibidas que han recibido una respuesta efectiva del gobierno.

Durante el 2015 el número de agentes especializados en tortura pasó de 20 a 30 y a 35 en 2016. A pesar del incremento en recursos humanos, el aumento de investigaciones no ha dado lugar a un mayor número de cargos o condenas. Y consta que aún quedan sin resolver un 53 % de las denuncias; lo que nos indica la dificultad real de llevar a cabo investigaciones respecto a las denuncias de tortura.

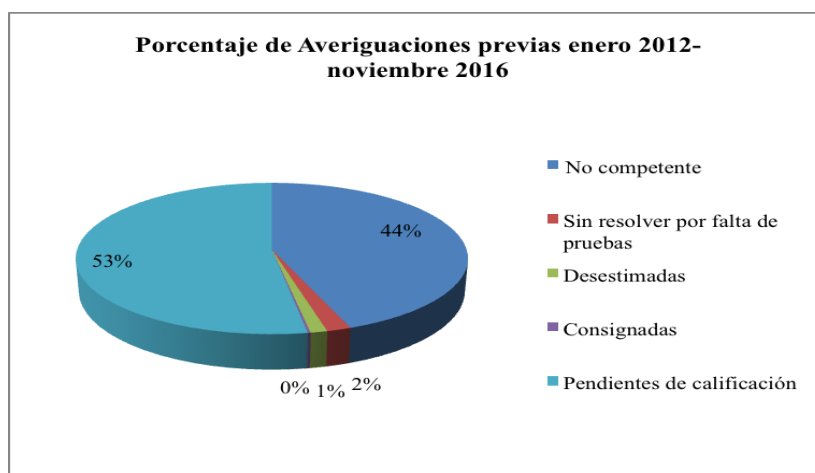
En general, se apunta a varios problemas relacionados con la falta de capacidad técnica y procedimental de las procuradurías y con la persistencia de antiguos hábitos. Uno muy grave estriba en que los investigadores no siguen procedimientos adecuados

⁴⁵³ G. ZEPEDA LECUONA, "La Investigación de los Delitos...", *op cit.*, p. 11.

⁴⁵⁴ AMNISTÍA INTERNACIONAL, *Fuera de control: tortura y malos tratos en México*, Madrid, 2014, p. 51

en sus investigaciones. Otro problema que evidencia la falta de capacidad es el incumplimiento del principio de inmediatez en la investigación. Al denuncia la falta de diligencia en el seguimiento de las denuncias y el hecho de que, a menudo, los sospechosos de haber infligido tortura no son apartados de sus puestos como establecen los estándares y que no se comprueban las evidencias básicas como registros de detenciones o testigos clave. Además, en el texto del Dictamen Especializado de octubre de 2015 se indica que no pueden iniciarse investigaciones de tortura hasta que se hayan recibido los resultados de los exámenes forenses que lo confirmen pero el número de dictámenes médicos es preocupante: en 2013 se produjeron 206; en 2014 aún menos, sólo 186; y en 2015, quedaban pendientes más de 1400 solicitudes.

Gráfico 7: Porcentaje de averiguaciones previas



Fuente: Elaboración propia con base en la PGR

C. Casos reportados de tortura cometidos por un agente del Estado

En relación a la información que ofrece la CNDH, las denuncias por tortura, entre 2010 y 2016, se han disparado en dicho organismo. Se ha pasado de 16 denuncias en 2010 a 209 en 2016. Para cada una de estas denuncias, la CNDH ha abierto un expediente de investigación y ha emitido, hasta mayo de 2017, 68 recomendaciones por tratos crueles y torturas a distintas organizaciones estatales y federales y reconoce que el Estado no ha seguido todos los puntos de sus recomendaciones en una tercera parte de los casos. El aumento de denuncias se explica desde el organismo por el fortalecimiento de las campañas de denuncia⁴⁵⁵. La CNDH también ofrece datos sobre los posibles responsables de la tortura en las denuncias ante el organismo. Un 46,07% se habría

⁴⁵⁵ COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, solicitud de información pública 3510000009617. Disponible en <https://bit.ly/2LgVGcg>.

llevado a cabo por la policía federal, un 24,39% por la PGR, un 10,02% por la policía estatal, las fuerzas armadas (Marina y SEDENA) un 15,54% y los penales federales un 3,25%⁴⁵⁶.

No nos encontramos por tanto, sólo ante un problema de capacidades técnico-administrativas sino que nos adentramos en lo que significa desarrollar las capacidades institucionales y políticas del Estado, estrechamente vinculadas con la voluntad del propio Estado para poder ejercer el amplio papel de garantizar. En este sentido, la falta de una verdadera política pública estatal contra la criminalidad dificulta mucho el funcionamiento del sistema de procuración de justicia e impacta también al sistema de seguridad pública y, el hecho de que no se haya desarrollado aún una herramienta explícita de planificación y conducción de las acciones estatales que ataquen dichas deficiencias evidencia una falta de capacidad institucional y política.⁴⁵⁷

D. El llamado “Cingranelli-Richards Human Rights Data Project”

Una de las bases de datos internacionales de indicadores de derechos humanos más reconocida es la elaborada por los académicos Cingranelli y Richards, mediante el Cingranelli-Richards Human Rights Data Project. A través de la codificación de los informes de Amnistía Internacional (AI) y del Departamento de Estado de Estados Unidos (“United States Department of State”), generaron indicadores e índices agregados de los niveles de violación sobre 15 derechos internacionalmente reconocidos para 202 países, en el periodo partir de 1981-2011.

En relación con su índice de integridad, CIRI mide de forma separada la desaparición forzada, las ejecuciones extrajudiciales, el encarcelamiento político y la tortura. La manera particular en que CIRI reporta la tortura es dando una calificación de cero, uno o dos, siendo cero una “práctica frecuente” (más de 50 casos por año), uno una “práctica ocasional” (de 1 a 49 casos por año) y dos “no se practica” o no se reporta (0 casos por año). El criterio para asignar dichos valores depende de dos cuestiones. Por un lado, si aparecen en el informe palabras que identifican las violaciones como “sistemáticas, epidémicas, extendidas, extensivas, rutinarias”, o cualquier otro

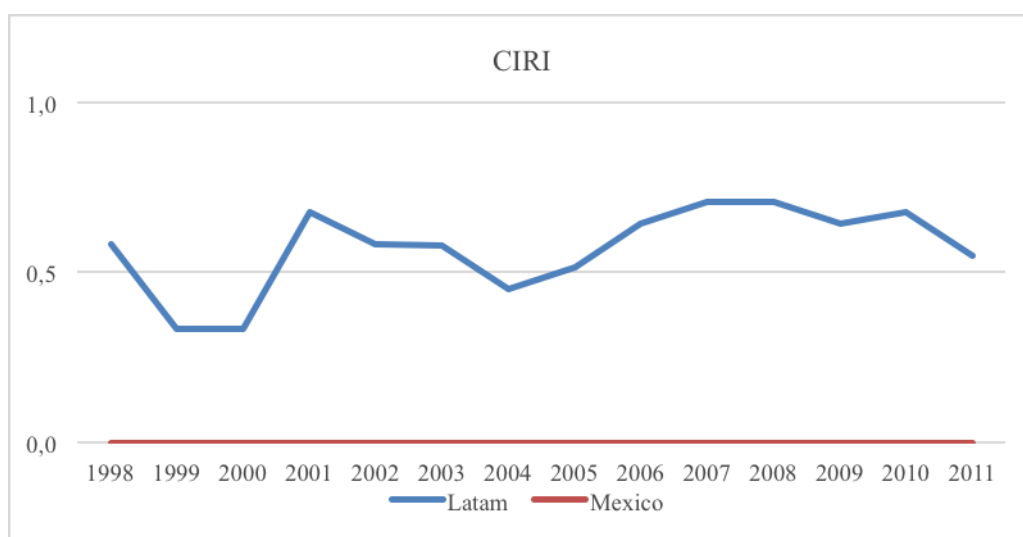
⁴⁵⁶ CNDH, solicitud de información pública 3510000004317 y 350000001117. Disponibles en <https://bit.ly/2LgVGcg>.

⁴⁵⁷ J. MARTÍN REYES, et al., *Informe Ejecutivo de la Consulta Nacional...*, op.cit., p. 34.

sinónimo, se considera que las violaciones son frecuentes. Por otro lado, si se califican como “numerosas, muchas, varias, docenas”, o algo similar, se considera que la violación es ocasional. En segundo lugar, es posible que el informe incluya ejemplos o directamente números de violaciones a derechos humanos. Si hay 50 o más casos, se considera que la violación es frecuente. Si hay entre 1 y 49, se considera que es ocasional.

Conforme a lo anterior, presentamos en el gráfico 8, una comparativa entre el nivel de tortura reportado por CIRI entre 1998 y 2011 y el promedio latino americano. Como puede verse, CIRI ubica a México en “0” desde 1998 hasta 2011, lo que significa que se han contabilizado más de más de 50 denuncias de tortura al año desde 1998. Este cómputo que se asocia a una práctica habitual de la tortura, dato que coincide con los reiterados pronunciamientos provenientes del ámbito de las Naciones Unidas⁴⁵⁸. La situación de la tortura refleja puntúa por debajo del promedio latinoamericano, que incluye a 31 países de la región.

Gráfico 8: Medición sobre tortura entre 1998 y 2011 según CIRI



Fuente: Elaboración propia con base en CIRI

⁴⁵⁸ CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe del Relator Especial sobre la tortura, op. cit.*, SUBCOMITÉ PARA LA PREVENCIÓN DE LA TORTURA, *Visita a México del 12 al 21 de diciembre de 2016, op. cit.*, y COMITÉ CONTRA LA TORTURA, *Comunicación núm. 500/2012, op. cit.*

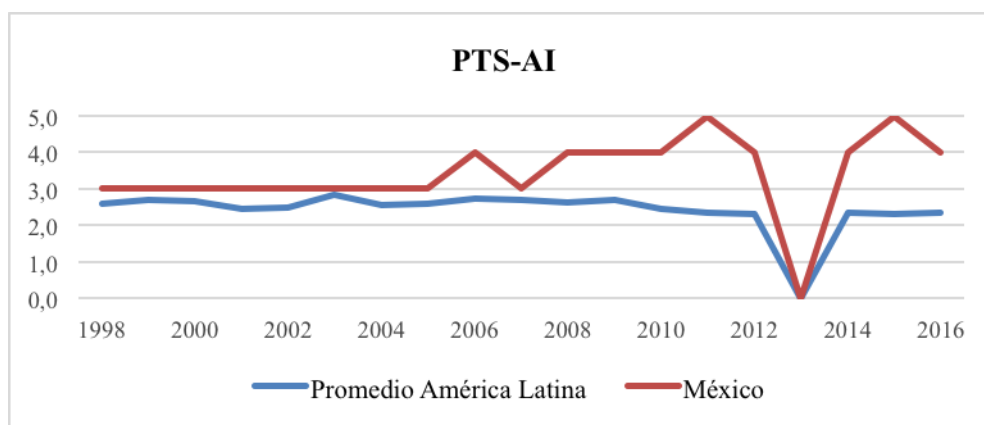
E. Escala del terror político

Otra base utilizada ampliamente es la Escala del Terror Político (“Political Terror Scale” (PTS)), la cual ofrece un índice de violación a los derechos de integridad física para más de 180 países, incluido México, a partir de 1976. La base de datos PTS se construye a partir de la codificación de la información contenida en los informes anuales de AI y del USDS).

A diferencia de CIRI, que ofrece indicadores desagregados para cada derecho, el PTS incluye en un solo índice las ejecuciones extrajudiciales, la tortura, la desaparición forzada y el encarcelamiento político. Se presenta un indicador por año y por país para cada fuente de sus informes (AI y USDS). El índice genera una escala de 1 a 5 puntos, en la que las puntuaciones más altas reflejan peores condiciones de derechos humanos.

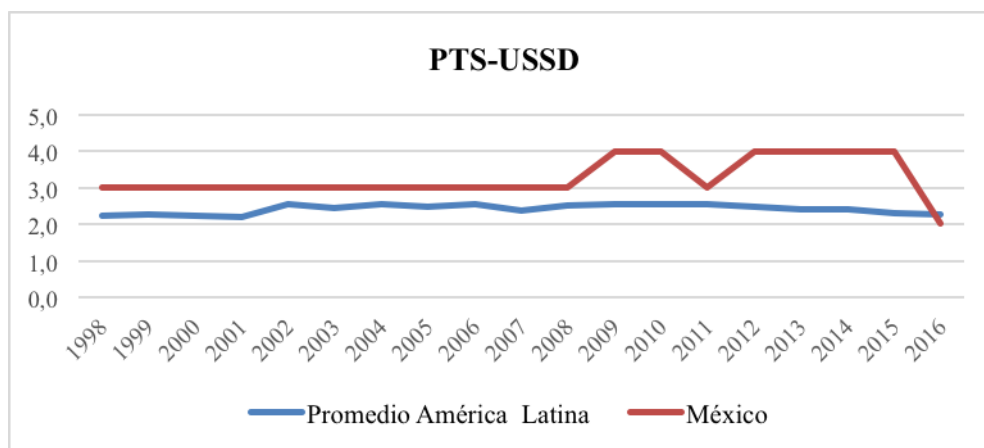
Conforme a lo anterior, presentamos en los gráficos 9 y 10, una comparativa entre el nivel de tortura reportado por PTS entre 1998 y 2011 y el promedio latinoamericano. México, señalada con la línea roja, está por debajo de la media latinoamericana entre los años 1998 y 2015, con excepción del 2016.

Gráfico 9: Índice PTS para México con base en los informes de AI



Fuente: Elaboración propia con base en Political Terror Scale

Gráfico 10: Índice PTS para México con base en los informes de USDS



Fuente: Elaboración propia con base en Political Terror Scale

5.6. Conclusiones

La discusión sobre las capacidades del Estado respecto a la observancia de los derechos humanos es determinante desde un punto de vista teórico y práctico para nuestra tesis. En esta línea, hemos analizado si existe o no un proceso de fortalecimiento de capacidades en relación con la prevención, investigación y sanción de la tortura a lo largo de la vigencia de los PNDH y, en caso afirmativo, si dicha mejora es proporcional a los avances en materia de incorporación de obligaciones en los PNDH del capítulo anterior.

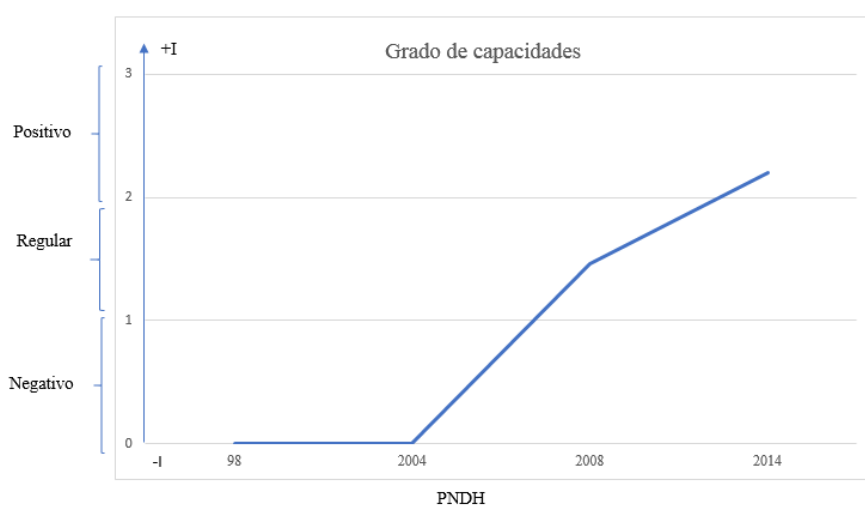
A estos efectos, hemos efectuado una medición en torno a las capacidades técnico-administrativas del Estado, con el objeto de identificar la disponibilidad de recursos humanos, materiales y técnicos para prevenir, investigar y sancionar la tortura. Éste es uno de los múltiples enfoques sobre la medición de capacidades que, junto con otros, responden a la idea de medir las habilidades disponibles en el Estado. En nuestro caso, hemos presentado nueve indicadores relacionados con el ámbito de la Seguridad Pública (la proporción de oficiales de policía, el nivel salarial y de preparación, y los recursos materiales a su disposición), y la Administración de Justicia (proporción de policía judicial o de investigación, de fiscales y peritos, el nivel salarial del

funcionariado de la Administración de Justicia y los recursos materiales a su disposición).

La tarea de medición no resulta sencilla fundamentalmente debido al empleo complejo de indicadores cuantitativos. Una de las dificultades con la que nos hemos encontrado es la falta de datos disponibles para el periodo entre 1998 y 2010, por lo que ha sido imposible verificar la tendencia en dicho periodo y, en consecuencia, hemos podido comprobar, como esperábamos, si las mediciones de las capacidades estatales –igual que ocurría con el compromiso y los estándares incorporados en los PNDH– experimentan un avance sustantivo entre el 1998 y el 2004, y después un estancamiento.

De este modo, ilustramos gráficamente la evolución de las capacidades conforme a una ponderación sobre los indicadores analizados (ver cuadros 21 y 22). Imputamos los resultados obtenidos a partir de los indicadores correspondientes al año 2012 al PNDH 2008 y los resultados de los indicadores correspondientes al año 2017 al PNDH 2014. A continuación, resumimos de manera gráfica los resultados obtenidos. Estos se clasifican en tres intervalos –negativo, regular y positivo– según un baremo que otorga 0 cuando hay ausencia de datos; 1 cuando se observa un avance entre el 1-30 %; 2 cuando dicho avance se encuentra entre el 31-60%; y 3 cuando el avance está entre el 61-90% para cada uno de los indicadores observados, respectivamente.

Gráfico 11. Evolución de las capacidades según los indicadores analizados



Fuente: Elaboración propia

No obstante, hemos constatado que los procesos de fortalecimiento de capacidades avanzan, al menos, desde 2012 hasta 2017. En este sentido, el análisis ha mostrado un aumento de efectivos policiales, con un mayor nivel educativo, ligeramente mejor pagados –aunque continúan en límites inaceptables de pobreza– y con más recursos a su alcance. Asimismo, el número de fiscales, investigadores y peritos también aumenta, aunque siguen mal remunerados y sobrecargados. En el caso de los magistrados y jueces, considerablemente más educados y mejor remunerados, el número aumenta levemente aunque por debajo del promedio recomendado por el IGI-2007 (esto es, 17 jueces por cada 100 mil habitantes)⁴⁵⁹.

En este sentido, hemos considerado que el hecho de que se fortalezcan las capacidades del Estado podría interpretarse como un cierta voluntad política por parte del mismo. En efecto, los indicadores retratan los esfuerzos del gobierno por aumentar el número de efectivos del cuerpo de policía, lo que nos da una cifra por encima del promedio global, pero ese número, 359 por cada 100.000 habitantes. Sin embargo, contar con un alto número de policías no significa que estén capacitados adecuadamente para cumplir con eficacia sus tareas. Por otro lado, el hecho de que el número de jueces sea reducido frente a la cantidad de casos que llegan a los tribunales –la media de jueces de los países es de 16,23 por cada 100.000 habitantes y México tiene cuatro veces menos– además de la saturación de casos a los que se enfrentan fiscales, investigadores y peritos, representa un factor crítico en el análisis los altos grados de impunidad que caracterizan al caso mexicano y nos evidencian las deficiencias de su sistema de justicia

Del análisis del capítulo, no hemos podido establecer que el aumento de capacidades esté directamente relacionado con un mejor ejercicio de derechos. No obstante, como muestran los indicadores de resultados revisados, el nivel de respeto a la prohibición de tortura en México sigue siendo bajo. Este dato permite como mínimo intuir que, a pesar del avance identificado, deberíamos podrían existir dos posibles brechas: la primera, entre el diseño de los PNDH y las capacidades; y, la segunda, entre las capacidades y el ejercicio de derechos.

Una posible brecha entre la planificación del diseño y las capacidades implicaría que lo diseñado no ha promovido un esfuerzo proporcional en términos de capacidades.

⁴⁵⁹ J. A., LE CLERCQ y G. RODRÍGUEZ, *Índice Global...*, *op. cit.*, p. 3.

Recordamos que el diseño de los PNDH incluía entre un 35% y el 53% de obligaciones identificadas entre el 2008 y el 2014. En contraposición, los indicadores de capacidades que hemos utilizado para el ámbito de Seguridad Pública y de Administración de Justicia señalan que entre 2012 y 2017 han aumentado en proporciones diferentes y son difícilmente relacionables con las obligaciones incorporadas. Podemos concluir que México desarrollaría un primer grado de *compliance* –es decir, un compromiso con el diseño–, pero sin una voluntad clara de generar un impacto.

La segunda brecha implicaría que el aumento de capacidades no ha resultado en un mayor ejercicio de derechos, lo que plantea la discusión sobre en qué casos el aumento de capacidades puede ser insuficiente y en qué circunstancia dicho aumento ha quedado neutralizado. Como planteábamos al inicio de este capítulo, pueden producirse diversos escenarios en los que la falta de voluntad política condicione el esfuerzo en capacidades del Estado. En un escenario como el mexicano, el avance en capacidades podría verse contrarrestado por distintas circunstancias. Por ejemplo, que haya capacidades pero no exista voluntad política, o, en el peor de los casos, que haya capacidades, pero que la voluntad política acepte la tortura y mantenga la impunidad.

En el caso de la tortura, la cultura organizacional tiene un peso importante en la neutralización del avance de las capacidades. El relator de Naciones Unidas contra la tortura denunciaba que en las instituciones y en la cultura organizacional de los cuerpos de seguridad torturar es un “mecanismo de investigación” aceptable que es cometido por todos y con la seguridad de que habrá impunidad⁴⁶⁰. De hecho, los indicadores de resultado han demostrado que sólo un número muy reducido de casos de tortura llegan a los tribunales y que el número de averiguaciones sobre denuncias ha ido disminuyendo de forma alarmante en los últimos cinco años por motivos como la falta de competencia para ello, problemas de investigación, o sencillamente, cerrados sin resolver. El funcionamiento y la cultura del sistema de justicia, carente de recursos humanos profesionalizados y medios adecuados, son un grave obstáculo para la prevención, investigación, y sanción de los elevados niveles de violación de la integridad de la persona.

⁴⁶⁰ CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe de seguimiento del Relator Especial sobre la tortura, op. cit.*

En definitiva, el análisis corrobora que México tiene una maquinaria débil para combatir la tortura en los sectores de la seguridad pública y la administración de la justicia penal.

CONCLUSIONES FINALES

A lo largo de este trabajo hemos reflexionado sobre los elementos que conforman y hacen posible *la observancia de los derechos humanos a la luz de los PNDH*, con el objetivo de dilucidar si estos entrañan una oportunidad para avanzar hacia la realización efectiva de los mismos o si, por el contrario, se hace de ellos un uso meramente instrumental con propósitos distintos.

Al vincular los PNDH con la noción de observancia, nos hemos valido de distintas perspectivas de análisis mediante las cuales hemos profundizado en tres aspectos fundamentales: el compromiso de los Estados, su capacidad para diseñar PNDH y su capacidad para ponerlos en práctica y producir resultados. El objeto final ha sido responder a la pregunta de investigación que sirve de hilo conductor de la presente tesis doctoral: *en qué medida son los Planes Nacionales un instrumento eficaz para incentivar la observancia con los derechos humanos*.

De esta forma, sobre la base de la experiencia mexicana y de la estrategia en materia de prohibición de la tortura diseñada en sus programas, presentamos tres marcos de análisis distintos a fin de valorar la voluntad real del Estado mexicano. El primero se dirige a comprender *los motivos* por los cuales se adoptan los programas de derechos humanos y el modo en el que el *compromiso* incide en la *compliance*; el segundo, examina si dicho compromiso implica la incorporación de un mayor número de obligaciones del DIDH en materia de tortura en el *diseño* de los programas; y, el tercero, analiza si la mayor asunción de obligaciones impulsa procesos de fortalecimiento de las *capacidades* existentes para su implementación. Los tres ejes de análisis son pues: el compromiso, el diseño y las capacidades.

Probablemente, hayamos incurrido en algún “psicologismo” cuando tratábamos de descifrar el valor de la voluntad de los gobiernos mexicanos. No obstante, asumimos el error de perspectiva ya que nos ha servido para arriesgarnos a formular hipótesis fructíferas que posteriormente hemos argumentado y fundamentado. El trabajo recoge un análisis tanto descriptivo como comparativo e interpretativo de las variables escogidas, a partir de la hipótesis señalada en la introducción. Los capítulos III, IV y V sirven para fundamentar cada una de las sub-hipótesis en las que se descompone la

anterior y así conforman nuestro modelo de análisis basado en el “cubo de la observancia”.

A continuación recogemos las conclusiones mediante las cuales explicamos los resultados obtenidos a partir de dicho modelo, basándonos en el análisis de cómo han interactuado las tres variables analizadas para cada PNDH, es decir, si en la relación “compromiso, diseño y capacidades” se identifica o no una mayor observancia en cada uno de los PNDH:

Primera: Las teorías de *compliance* estudiadas señalan al menos la existencia de dos mecanismos o fuentes de observancia de los derechos humanos útiles para el análisis de los PNDH.

El análisis de la doctrina de las Relaciones Internacionales en materia de la influencia de las normas y del activismo transnacional sirve para identificar una serie de mecanismos explicativos sobre la noción de *compliance*. Las fuentes básicas de observancia son el cálculo estratégico –a través de la coerción o de la persuasión– y el compromiso normativo –a través de los mecanismos de la socialización y del aprendizaje–.

Así, la tradición realista pone el énfasis en la relación poder-interés y se muestra escéptica sobre la idea de que los tratados afecten a las acciones de los Estados. Las teorías liberales definen las preferencias estatales conforme a los intereses y a las ideas de los individuos o grupos sociales, por lo que las instituciones representativas constituyen el engranaje de transmisión que permite trasladar las preferencias de los individuos y de los grupos a la política estatal. Por último, en la tercera, la configuración última de preferencias estatales es interdependiente en la medida en que éstas están limitadas por las preferencias de otros Estados.

Los enfoques institucionalistas, en cambio, ven los acuerdos internacionales como un medio para encauzar una necesidad percibida como un bien colectivo del que todos se benefician, pero al que nadie quiere contribuir de manera desproporcionada. Aunque el institucionalismo se concentra en las razones por las que los Estados se obligan a sí mismos más que en los motivos por los que cumplen con sus obligaciones, se sugieren una serie de mecanismos que influyen en dicha obligación como la reputación, cuya

pérdida a largo plazo significaría un coste elevado para el Estado o la transparencia y oportunidades de reciprocidad, ámbitos en que los organismos internacionales facilitan la convergencia de expectativas y reducen la incertidumbre sobre comportamientos futuros de otros Estados.

El constructivismo se activa mediante la presión y la persuasión argumentativa ejercida por dichas redes transnacionales, con el fin de incentivar que el comportamiento de los Estados sea coherente con las normas que estos han ratificado a partir lo que se ha llamado “el modelo boomerang y el modelo espiral”. Como variable del constructivismo, la teoría del aprendizaje constituye un enfoque sintético que engloba las elecciones racionales y el aprendizaje social. Además, frente al mecanismo de la socialización de normas del constructivismo, el proceso de aculturación conlleva que los actores adoptan las creencias y las formas de comportamiento de la cultura a través de la presión para asimilar el entorno.

Segunda: La perspectiva de la política pública rompe la visión unitaria del Estado, por lo que permite explicar el fenómeno de la observancia de los derechos humanos no de forma coyuntural, sino a través de la trayectoria del cumplimiento.

Las relaciones internacionales contemplan al Estado desde una lógica unitaria; en cambio, desde la perspectiva de la política pública, sucede lo contrario y se analiza a partir de una lógica de fragmentación. Esto es determinante porque, para discutir si los PNDH son verdaderamente un instrumento de *compliance* –entendida como ejercicio efectivo de los derechos–, tendremos que considerar no sólo por qué se elaboran los PNDH, sino cómo se insertan en la agenda pública los derechos humanos y cómo se implementan a través de los instrumentos que la política pública tiene a su disposición; en otras palabras, esto requiere una mirada hacia la interacción de factores domésticos potencialmente significativos que serán nuestras variables de estudio, el compromiso del Estado, la capacidad de diseño, y las capacidades y el impacto.

Tercera: El enfoque de derechos humanos constituye un instrumento metodológico para el desarrollo de las políticas públicas, con capacidad para “singularizar” los derechos humanos en el diseño y en la gestión de las políticas públicas.

El enfoque de derechos humanos viene a reforzar e impulsar la dimensión socialmente transformadora que es propia de las políticas públicas, y lo hace orientando la acción de los poderes públicos, que debe moverse en torno al eje inspirador de los derechos humanos y colocar en el centro de la misma a los individuos y sus derechos. De esta manera, las políticas públicas ya no se dirigen a “personas con necesidades que deben ser asistidas” por el Estado, sino a sujetos titulares de derechos que exigen del Estado ciertas prestaciones, comportamientos y/o resultados que se derivan de las obligaciones internacionales que han asumido.

Su objetivo es, dado que impulsa una transformación a largo plazo de las políticas públicas, lograr que la actuación de los poderes públicos incorpore el respeto, la protección, garantía y promoción de forma efectiva los derechos humanos reconocidos en las normas jurídicas internacionales a cuyo cumplimiento se haya sometido el Estado. El enfoque de derechos humanos integra los derechos humanos como parte de los diseños y estrategias de las políticas públicas, las cuales los incorporan durante el ciclo de vida de la política pública, a fin de conseguir resultados.

Esta perspectiva funcional de los derechos humanos en las políticas públicas permite orientar la manera en que se diseñan y llevan a cabo todas y cada una de las acciones de los poderes públicos en el marco de las políticas públicas que habrán de incorporar la dimensión de los derechos humanos.

Cuarta: El carácter macro de los PNDH condiciona la efectividad de los PNDH como instrumento de *compliance* porque la consecución de los objetivos está relacionada con los resultados obtenidos a través de las herramientas de los niveles micro.

Como instrumento de nivel macro de la política pública, un PNDH es un conjunto articulado y coherente de acciones cuyo objeto es vertebrar los compromisos de derechos humanos globalmente considerados. Su confección conlleva la determinación de unos objetivos; la identificación de unos instrumentos para alcanzarlos; y la dotación de los medios necesarios para su cumplimiento. Prioriza las acciones de la agenda pública y marca en el ámbito institucional las armonizaciones necesarias, las estructuras y los órganos de coordinación de las diferentes instituciones del Estado.

Los PNDH son herramientas macro porque van dirigidos a toda la población de un Estado y operan sobre la totalidad de los derechos humanos. Se trata de un instrumento rector, que necesita de la existencia de otras herramientas meso (de organización) y micro (de operación), para ir concretando los objetivos establecidos desde el nivel macro. Esto significa que a medida que descendemos hacia los niveles micro, encontramos programas más concretos.

Desde la perspectiva de su diseño, un PNDH recoge estándares derivados de las obligaciones generales, de los principios de aplicación y de las medidas transversales, y de los que se derivan de los elementos institucionales a fin de impulsar actuaciones generales relacionadas con la adopción de medidas legislativas, administrativas, judiciales e incluso jurisdiccionales, como la armonización con los estándares internacionales sobre la presunción de inocencia y el debido proceso, o los procesos de prevención de la tortura, o la coordinación entre los distintos niveles de la administración.

En el caso de la prohibición de tortura, en concreto, la desagregación del derecho en sus diversos estándares obligaría al plan a desarrollar distintos tipos de medidas como son el desarrollo del tipo penal de tortura, la capacitación de policías, el número peritos mujeres (médicas) para la identificación de los actos de tortura, la obligatoriedad de instalar cámaras en salas de interrogatorios, que quedan enmarcadas en líneas de acción muy generales y que corresponde implementar a los distintos niveles de la administración, como se desprende del funcionamiento de la administración pública.

Quinta: La adopción de los cuatro PNDH mexicanos no se identifica con un único mecanismo de *compliance*, sino que en cada uno de ellos influyen los rasgos de diferentes pensamientos estratégicos y de compromiso normativo o *path dependence* en algunos casos.

En el caso del PNDH 98 constatamos la adopción de un programa estratégico sin un compromiso normativo, donde la observancia es autorrealizativa e instrumental. Es decir, un programa que es el objetivo en sí mismo y que se utiliza como salida frente a la presión exterior.

En el caso del PNDH 2004, constatamos un nivel de compromiso mayor en comparación al resto de gobiernos. El elemento que destaca en la construcción de dicho compromiso, y que el resto de los gobiernos no presenta, es la participación de verdaderos emprendedores de normas que dinamizaron dicho proceso. Por este motivo, consideramos que la observancia del gobierno de Fox se enmarca en la lógica constructivista y que, a diferencia del PNDH 98, no se agota con la mera redacción del programa, sino que inicia la construcción de un proceso que se basa en ampliar la legitimidad del PNDH 2004 a través de la participación activa de la sociedad civil y de las instituciones.

No obstante, no hemos podido comprobar si dicho proceso inicia una dinámica de socialización de las normas o si el preponderante papel de los emprendedores implicaría, por el contrario, la “personificación” de la política pública, es decir, que sin la presencia de dichos emprendedores, el compromiso puede desaparecer. En cualquier caso, este punto abre una interesante línea de investigación sobre si los PNDH han contribuido o no a la interiorización de los derechos humanos, que se centraría en analizar una dimensión de la *compliance* que ahora entendemos fundamental, basada en el grado en el que los funcionarios de la administración se adhieren al respeto de los derechos humanos desde el quehacer de las administraciones.

En los casos de los PNDH 2008 y 2014, se produce el hallazgo más interesante que ha consistido en identificar que la observancia deja de ser una cuestión de compromiso después del PNDH 2004 y se convierte en una cuestión de *path dependence*. Este mecanismo supone un cierto grado de continuidad, porque no permite renunciar a hitos o logros ya conseguidos. Ahora bien, el compromiso no existe, sino

que se asume el avance anterior por el coste que podría tener su incumplimiento. Aun así, ponemos de manifiesto que, incluso sin auténtico compromiso, los PNDH tienen el potencial de vincular a los gobiernos y generar ciertos cambios en la agenda pública. Los PNDH pueden suponer un avance “por acumulación”: el PNDH 2004 marcó el camino al de PNDH 2008 y éste al de 2014.

Sexta. La inclusión de estándares internacionales en materia de tortura en los diseños de los cuatro PNDH es paralela al grado de compromiso observado.

Hemos mostrado un salto cualitativo en la asimilación de estándares internacionales entre el PNDH 1998 y el PNDH 2004, que coincide con un período de transición democrática breve, tras el cual se da paso a un periodo de “estancamiento”, en el que la incorporación de estándares prácticamente no avanza. Esta tendencia es coherente con el nivel de compromiso demostrado por los diferentes gobiernos. Aun así, de los estándares analizados, el PNDH que los incorpora en mayor grado (PNDH 2004) lo hace solo en un 53%.

El PNDH 1998 es instrumental y, en consecuencia, su diseño es un reflejo del nivel más bajo de compromiso. Por el contrario, el gobierno de Fox muestra el nivel de compromiso mayor y, coincidentemente, el PNDH 2004 presenta el mayor avance en términos de diseño. Por último, el “estancamiento” observado en los PNDH 2008 y 2014, en términos de diseño, se explica también por el efecto de *path dependence*. Por lo tanto, contrario al espíritu del ciclo de la política pública, el diseño de los PNDH no mejora progresivamente a lo largo de los sucesivos programas, como habríamos esperado.

En términos de obligaciones, los PNDH impulsan más acciones relacionadas con la obligación de proteger (armonización) que con la obligación de garantizar. La armonización, sin duda, supone un primer paso de cumplimiento. En el caso mexicano se ha necesitado un largo proceso de casi veinte años para que el Estado, en prueba de su voluntad de cumplimiento con los tratados internacionales, haya comenzado a variar el marco legal contra la tortura, acercándolo a los estándares internacionales.

Aun cuando una mayoría de los estándares relacionados con la obligación de proteger se han ido incluyendo, y en materia de armonización podemos constatar una serie de avances importantes, se plantea un problema de implementación y garantía que el Estado mexicano no ha sabido desarrollar.

Asimismo, constatamos que la elaboración de los cuatro PNDH reconoce la necesidad de una mayor protección frente a una situación de impunidad estructural y, sin embargo, pone en marcha menos acción pública para garantizarla.

Séptima. Las capacidades para implementar los PNDH en materia de seguridad pública y administración de justicia se incrementan, pero no son proporcionales al aumento de los estándares internacionales de prohibición de tortura en los distintos PNDH.

El desarrollo de las capacidades estatales no es paralelo a la inclusión de estándares internacionales en los diseños de los cuatro PNDH ni al grado de compromiso observado. Siguiendo la tendencia descrita, no ha sido posible comprobar si las mediciones de las capacidades estatales, igual que ocurría con el compromiso y los estándares incorporados en los PNDH, experimentan un avance sustantivo entre el 1998 y el 2004, y después un estancamiento. No obstante, hemos observado que los procesos de fortalecimiento de capacidades aumentan desde 2012 hasta 2017, a pesar del *path dependence*.

El avance de las capacidades no es proporcional a la inclusión de los estándares puesto que mientras las capacidades relacionadas con la seguridad transitan de 10 a 12 puntos del baremo establecido entre 2008 y 2014, las relacionadas con el ámbito de la justicia pasan de 12 a 21 puntos, es decir, se observa un promedio de avance en capacidades de 27, 5 puntos—conforme al baremo establecido—, lo que significa que ha habido un aumento de capacidades del 50%; la inclusión de estándares, sin embargo pasa de 6,1 % a 53% de 1998 al 2004; y se mantiene en el 53% de éste último al 2008. Finalmente desciende al 51,5% en el 2014. Es decir, se observa un promedio de inclusión de obligaciones de 52, 5%. Estos porcentajes nos dan una brecha de 2,5% entre la inclusión de los estándares y el aumento de las capacidades. Ahora bien, dicha

brecha no es tan relevante como lo es el hecho de que ambas variables muestran un nivel promedio que está en la mitad del potencial esperable de los PNDH.

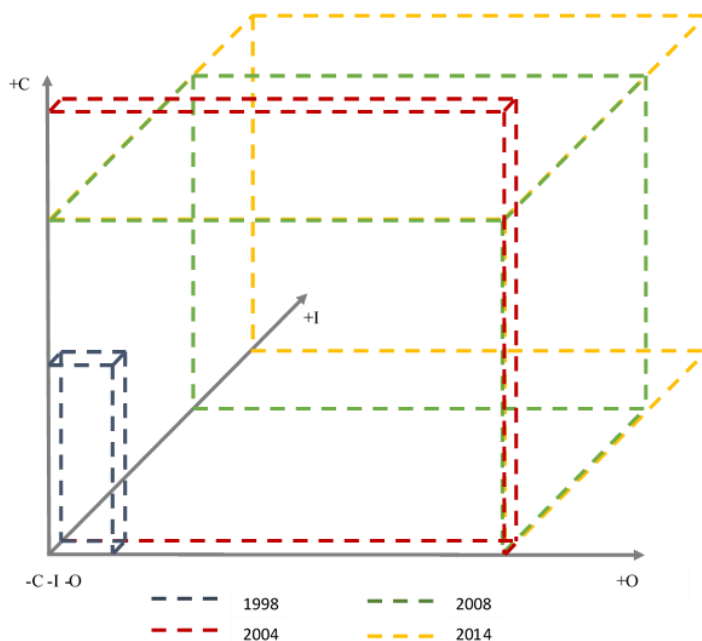
Aunque no hemos podido analizar el impacto de las capacidades sobre el ejercicio de derechos, éste no solo no progresa, sino que además queda por debajo del promedio latinoamericano, como indican las bases de datos internacionales. Precisamente en ese periodo (2012-2017), México ya se encontraba en el marco de la guerra sucia por lo que el número de violaciones graves de derechos humanos relacionadas con la tortura, la desaparición y las ejecuciones se incrementaron. Este hecho neutraliza –de por sí– cualquier aumento y mejora de las capacidades.

Otro factor decisivo en la neutralización del avance de las capacidades en el caso de la tortura es la cultura organizacional. Tal y como señalan los informes del relator de Naciones Unidas contra la tortura y del Comité contra la Tortura, la práctica de la tortura en México es generalizada. Esto implica que para la cultura organizacional de los cuerpos de seguridad torturar es un “mecanismo de investigación” aceptable y, por ende, se comete con la seguridad de que habrá impunidad. En consecuencia, modificar esta estructura organizacional supone ir más allá del aumento de las capacidades.

Pueden producirse diversos escenarios en los que la falta de voluntad política condicione o neutralice el esfuerzo de capacidades del Estado: que haya capacidades pero no exista voluntad política, o, que haya capacidades, pero que la voluntad política acepte la tortura y mantenga la impunidad. Las circunstancias y los factores que neutralizan el aumento de capacidades para evitar la tortura constituyen una línea de investigación relevante para el estudio de posibles soluciones.

Octava. La interacción entre las tres variables –compromiso, diseño y capacidades–, representada gráficamente en el cubo de la observancia, se corresponde con distintos grados de *compliance*

Figura 2: El cubo de la observancia aplicado a los PNDH



Fuente: Elaboración propia adaptado de A. GURZA y G. ZAREMBERG⁴⁶¹

El volumen correspondiente al PNDH del 98 es el más pequeño porque es el plan en el que hemos identificado menor compromiso, interiorización de normas de derechos humanos y desarrollo de capacidades, como muestran los ejes C, O, I de compromiso, diseño y capacidades, respectivamente. Representa un documento instrumental de poco alcance y escasa relevancia desde la perspectiva de la política pública y del impacto en el ejercicio de derechos.

El segundo volumen correspondiente al PNDH de 2004, sobresale con respecto a los demás en el eje C que significa mayor compromiso y voluntad política. Hemos visto la relación de este plan con las estrategias constructivistas. En buena lógica, el eje O manifiesta un grado de interiorización de estándares aceptable y en contraposición,

⁴⁶¹ A. GURZA y G. ZAREMBERG, *Más allá de la representación...*, op. cit., p. 24.

justificamos el hecho de la falta de desarrollo de capacidades (eje I) con la ausencia de datos estadísticos.

El tercer y el cuarto volumen, correspondientes al PNDH 2008 y PNDH 2014, muestran un eje C menor que en el caso anterior, un eje O similar al PNDH 2004 –en coincidencia con la lógica de continuidad política que hemos identificado como la característica principal de los mismos–. Sin embargo, como las mejoras de capacidades no son proporcionales a las mejoras en el diseño, que son prácticamente iguales en ambos planes, estos dos cubos muestran mayor profundidad con respecto al PNDH 2004.

En definitiva, el volumen del PNDH 2004 muestra el mayor grado de compromiso y dejó puesto un “candado” a los planes siguientes que no permitiría un retroceso en el eje O. Por eso, aunque el eje C es menor en el PNDH 2008 y el PNDH 2014, la base de prisma es la misma. Un hecho destacable es que el eje I sigue dando mayor profundidad a los volúmenes de los PNDH 2008 y 2014.

Novena. La posible existencia de brechas: del compromiso al diseño, del diseño a las capacidades y de las capacidades al ejercicio efectivo de derechos

Una primera brecha se abriría entre las obligaciones contenidas en los tratados ratificados y la formulación de una política pública compatible con dichas obligaciones que se mide con los indicadores de estructura. Esto queda plasmado a través del análisis de la interiorización de los estándares en la política pública. A este respecto, el progresivo cumplimiento en cuanto a la incorporación de estándares de protección, sobre todo, en materia de armonización puede dar una imagen de México, en el exterior, de país interesado en cumplir, pero en el interior no garantiza la prohibición de la tortura.

Una segunda brecha se evidenciaría entre la formulación de la política pública y la mejora de las capacidades técnico- administrativas del Estado–medida a través de indicadores–. Esta brecha se ha observado acudiendo a la diferencia entre la incorporación de estándares y los indicadores de proceso, es decir, la diferencia entre los avances en el diseño de la planificación de los PNDH y las capacidades del Estado.

La tercera brecha se daría entre las capacidades y el ejercicio efectivo de derechos, cuyo alcance únicamente podemos problematizar y apuntar, pues este tipo de análisis hubiera requerido de una evaluación de impacto. Se relaciona con la discusión planteada en la conclusión anterior sobre los factores que neutralizan el aumento de capacidades en México.

Décima: El valor de los PNDH como instrumento de *compliance* reside en el proceso.

Sostenemos que la observancia aparece implícita en la elaboración, el diseño y la implementación y se evidencia de múltiples maneras y en distintos grados. La propia determinación de desarrollar un PNDH indica un cierto grado de voluntad política. Tanto las capacidades para elaborar el plan, como las capacidades para llegar a consensos para introducir los derechos humanos en la agenda pública y decidir qué se prioriza en la agenda pública permiten evaluar el grado de compromiso adquirido internacionalmente y considerarlo un primer grado de *compliance*. Por ende, saber mediante qué mecanismos se ha adoptado el compromiso de hacer el Plan, permite averiguar la posible y verdadera utilidad del instrumento y averiguar qué se puede esperar de él.

La fase del diseño y la implementación suponen otro momento para la *compliance*. Los planes pueden desempeñar la función de puente entre el DIHD al desglosar la normativa internacional y jugar un papel rector que impulse la socialización de las normas desde los niveles macro a los niveles micro de la administración que permite lograr un segundo grado de observancia.

En términos de promoción y transversalización del enfoque de derechos humanos en el modelo democrático de Estado donde la acción de los poderes públicos cada vez más ha de argumentarse⁴⁶². Por ende, los PNDH dan a conocer la idea básica que el gobierno defiende, la filosofía y los valores compartidos que presiden las acciones propuestas.

⁴⁶² L.CÁRDENAS, *La transparencia como forma de construir un mundo más justo*, México. Universidad Iberoamericana, 2006. pp 17-18

Por todo lo anterior, los PNDH mexicanos son un instrumento de *compliance*, cuya concepción y elaboración plantean retos relacionados con la capacidad de diseño y de implementación de los Estados. Ahora bien, es necesario seguir profundizando sobre el valor del instrumento mediante la conducción de nuevas investigaciones que permitan medir el impacto real de los planes para saber si se avanza en el ejercicio de derechos. Probablemente deban adecuarse las expectativas de cambio a las posibilidades reales de un plan, cuyo valor real, desde nuestro punto de vista, reside en el proceso.

BIBLIOGRAFÍA

I. Literatura crítica

ABRAMOVICH, V., “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”, *Revista de la CEPAL*, n.º 88, 2006, pp. 35-50.

—, PAUTASSI, L., “Dilemas actuales en la resolución de la pobreza. El aporte del enfoque de derechos”. Ponencia presentada en el Seminario “Los Derechos Humanos y las políticas públicas para enfrentar la pobreza y la desigualdad”, Buenos Aires, 2006.

ABRISKETA, J., “International Human Rights Law”, en HEINTZE, H.J. y THIELBÖRGER, P. (eds.), *International Humanitarian Action*, Springer International Publishing AG, 2018, pp. 141-153.

ACOSTA M. C., Ponencia presentada en el evento “Sesión de trabajo sobre la implementación de los compromisos internacionales y el respeto de los estándares internacionales en el campo de los derechos humanos en el sistema interamericano” llevado a cabo en la sede de la OEA, 1o. de marzo de 2003.

AGUILAR, L.F, *El estudio de las políticas públicas*, Méxic DF: Miguel Ángel Porrúa, 1992, pp. 39-41.

ALMOND, G. y VERBA, S., *The Civic Culture revisited*, Boston: Little, Brown and Co., 1989.

ALPACA, A., *Macrocriminalidad y Derecho Penal Internacional*, Cuaderno de Trabajo CICAJ, n.º 3, Nueva serie, 2013.

AMBOS, K., *La Parte General del Derecho Penal Internacional*, trad. Ezequiel Malarino, Montevideo: Fundación Konrad-Adenauer, 2005.

ANAYA, A., “Transnational and Domestic Processes in the Definition of Human Rights Policies in Mexico”, *Human Rights Quarterly*, vol. 31, n.º 1, 2009, pp. 35-58.

—, “Bringing Willingness back in. State capacities and the human rights compliance deficit in Mexico”, *Centro de Investigación y Docencia Económicas*, 2017.

—, “Indicadores de derechos humanos: tipos, métodos y bases de datos existentes”, en ANSOLABEHERE, K., et al., *Entre el pesimismo y la esperanza: los derechos humanos en América Latina. Metodología para su estudio y medición*, México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, pp. 55-74.

—, “Los derechos humanos desde las Relaciones Internacionales: normas, regímenes, ‘emprendedores’ y comportamiento estatal”, en A. ESTÉVEZ y D. VÁZQUEZ (eds.), *Los derechos humanos en las ciencias sociales: una perspectiva multidisciplinaria*, México: FLACSO-México, 2013, pp. 43-72.

—, “Política Exterior y Derechos Humanos durante el Gobierno de Felipe Calderón Muñoz”, *Foro Internacional*, vol. 53, n.º 3/4 (213-214), 2013, pp. 771-793.

—, “Política exterior y derechos humanos durante sexenio de Fox”, en <http://www.uia.mx/web/html/actividades/sexenio/LaPoliticaExterior.pdf>.

ANSOLABEHERE, K. et. al., *Entre el pesimismo y la esperanza. Los derechos humanos en América Latina. Metodología para su estudio y medición*, México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2015.

ARAT, Z. F., *Democracy and Human Rights in Developing countries*, Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1991.

AYMERICH, I., *Sociología de los derechos humanos. Un modelo weberiano contrastado con investigaciones empíricas*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2001.

AZAOLA GARRIDO, E. y RUIZ TORRES, M.A., *Investigadores en Papel. Poder y derechos humanos entre la Policía Judicial de la Ciudad de México*, México: Fontamara, 2013.

BOLI-BENNETT, J., “Human rights or state expansion? Cross-national definitions of constitutional rights, 1870-1970”, en NANDA V.P., SCARRITT J.R. y SHEPHERD G.W. (eds.), *Global Human Rights: Public Policies, Comparative Measures and NGO strategies*, Boulder: Westview Press, 1981.

BOLLEN, K., “Issues in the comparative measurement of political democracy”, *American Sociological Review*, n.º 45, 1980.

BÖRZEL, T., “Human Rights in Areas of Limited Statehood - The New Agenda”, en RISSE, T., ROPP S., and SIKKINK, K. (eds.), *From Commitment to Compliance: The Persistent Power of Human Rights*, Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

BOUCKEART, G., y HALLIGAN, J., *Managing performance: International comparisons*, Londres: Routledge, 2008.

BRIERLY, L., *The Law of Nations: An Introduction to the International Law of Peace*, Oxford: Oxford University Press, 1978.

BRYSK, A., “From above and Below. Social Movements, the International System, and Human Rights in Argentina”, *Comparative Political Studies*, vol. 26, n.º 3, 1993, pp. 259-285.

—, *The Politics of Human Rights in Argentina. Protest, Change and Democratization*, Standford: Standford University Press, 1994.

BURGERMAN S., *Moral Victories. How Activist provoke Multilateral Action*, Ítaca, N.Y., Cornell University Press, 2001.

BURGERS, H. y DANELIUS, H. (eds.), *The United Nations Convention against Torture*, Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1988.

CHAPMAN, A. y RUSSELL, S. (eds.), *Core Obligations: Building a Framework for economic, social and cultural rights*, Antwerp-Oxford-New York: Intersentia, 2002.

CARDENAS, S., *Conflict and Compliance. State Responses to International Human Rights Pressure*, Filadelfia: University of Pennsylvania Press, 2007.

CHAYES A., “On Compliance”, *International Organization*, vol. 47, n.º 2, 1993, pp. 175-176.

— y CHAYES, A.H., *The New Sovereignty: Compliance with International Regulatory Agreements*, Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

CHECKEL, J., “The Constructivism Turn in International Relations Theory”, *World Politics*, vol. 50, n.º 2, 1998, pp. 324-348.

—, “Why Comply? Social Learning and European Identity Change”, *International Organization*, vol. 55, n.º 3, 2001, pp. 553-588.

- CLAUDE, L., “Collective legitimization as a political function of the United nations”, *International Organization*, vol. 20, n.º 3, 1966.
- CLAUDE, R.P. (ed.), *Comparative Human Rights*, Baltimore y Londres: The John Hopkins University Press, 1976
- CLAUDE, R.P. y JABINE, T.B. (eds.), *Human rights and statistics. Getting the record straight*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1992.
- COLE W. M., “Mind the Gap: State Capacity and the Implementation of Human Rights Treaties”, *International Organization*, vol. 69, n.º 2, 2015, pp. 410-411.
- COVARRUBIAS, A., “México, Crisis y política exterior”, *Foro Internacional*, vol. 36, n.º 3 (145), 1996, pp. 477-497.
- CUNILL, N., y OSPINA, S., *Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática: experiencias latinoamericanas*, Caracas: CLAD, 2003.
- CUTRIGHT, P., “National political development: its measures and analysis”, *American Sociological Review*, n.º 28, 1963.
- DAI, X., “Why Comply? The Domestic Constituency Mechanism”, *International Organization*, “México, Crisis y política exterior”, vol. 59, n.º 2, 2005, pp. 363-398.
- DAVIS, D.R. y MURDIE, A., “Shaming and Blaming: Using Events Data to Assess the Impact of Human Rights INGOs”, *International Studies Quarterly*, vol. 56, n.º 1, 2012, pp. 1-16.
- DONELLY, J., “International Human Rights: A Regime Analysis”, *International Organization*, vol. 40, n.º 3, 1986, pp. 599-642.
- DRAGO, M., *The explicit guarantee model in Chilean public policies*, Workshop on Explicit Guarantees for the Implementation of Economic, Social and Cultural Rights in Latin America and the Caribbean, Santiago, Chile, 2007.
- ENGLE MERRY, S., *Human Rights and Gender Violence: Translating International Law into Local Justice*, Chicago: University of Chicago Press, 2006.
- ENGLEHART, N. A., “State Capacity, State Failure, and Human Rights”, *Journal of Peace Research*, vol. 46, n.º 2, 2009, pp. 163-180.

ENGSTROM, P. y HURRELL, A., “Why the Human Rights Regime in the Americas matters”, en SERRANO, M. y POPOVSKI, V. (eds.), *Human Rights Regimes in the Americas*, Tokio - Nueva York - París: United Nations University Press, 2010, pp. 29-55.

ESPINOSA, C. y VÁZQUEZ, D., “Las políticas públicas con perspectiva de derechos humanos en el giro a la izquierda. De la ruptura a la segunda vuelta institucional en Venezuela y Ecuador.”, *Revista Latinoamericana de Derechos Humanos*, vol. 26. n.º 2 (julio- diciembre), 2015.

FARFÁN MENDOZA, G., “El nuevo institucionalismo histórico y las políticas sociales”, *Polis*, vol. 3, n.º 1, 2007, pp. 87-124.

FERRARI, V. (Ed.), *Laws and Rights*, Proceedings of the International Congress of Sociology of Law for the Ninth Centenary of the University of Bologna (May 30-June 3), 1988.

FESTINGER, L., “Teoría de la disonancia Cognitiva”, extractado por A. Ovejer, *Psicothema*, vol. 5, n.º 1, 1993, pp.201-206. Disponible en: <https://bit.ly/2mA0WwW>.

FINNEMORE, M. and SIKKINK, K., “International Norm Dynamics and Political Change”, *International Organization*, vol. 52, n.º 4, 1998, pp. 887-917.

—, “Taking Stock: The Constructivist Research Program in International Relations and Comparative Politics”, *Annual Review of Political Sciences*, vol. 4, n.º 1, 2001, pp. 391-416.

FISHER R.D., *Improving Compliance with International Law*, Charlottesville: University Press of Virginia, 1981.

FLORES, J., “Aproximaciones metodológicas para la construcción de un índice de evaluación e impacto de políticas públicas sobre derechos humanos en México.”, en A. ROSSI y ZAVALA, L. E., *Políticas públicas y derechos Humanos en México*, México: Tecnológico de Monterrey, 2010, pp.199-275.

FORSYTHE D., *Human Rights in International Relations*, Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

FRANK, D.J.; HIRONAKA, A. y SCHOFER, E., “The Nation-State and the Natural Environment over the Twentieth Century”, *American Sociological Review*, vol. 65, n.º 1, 2000, pp. 96-116.

—, “Environmentalism as a Global Institution”, *American Sociological Review*, vol. 65, n.º 1, 2000, pp. 122-127.

FRANK, T., *Fairness in International Law and Institutions*, Oxford: Oxford University Press, 1995.

—, “Legitimacy in the International System”, *American University Law Review*, vol. 82, n.º 4, 1998, pp. 705-759.

—, *The power of legitimacy Among Nations*, New York: Oxford University Press, 1990.

GLASER, B.G., *Basics of grounded theory analysis*, Mill Valley, CA: Sociology Press, 1992.

— y STRAUSS, A., *The discovery of Grounded Theory: strategies for qualitative research*, 1967.

GONZÁLEZ GONZÁLEZ, R., *El control internacional de la prohibición de la tortura y otros tratos o penas inhumanos y degradantes*, Granada: Universidad de Granada, 1998.

GOODMAN, R. y JINKS, D., “How to influence States: Socialization and International Law”, *Duke Law Journal*, vol. 54, n.º 3, 2004, pp. 621-703.

GRIMHENDEN, J., “The Self-Reflective Human rights Promoter”, en GRIMHENDEN, J. y J.RING, J. (eds.), *Human Rights Law: From Dissemination to Application. Essays in honour of Göran Melander*, Leiden-Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2006, pp. 119-128.

GRINDLE, M., “Getting good government imperative. Human Resources, organizations and institutions”, *Challenging the State*, Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

— (ed.), *Getting good government. Capacity building in the public sector of developing countries*, Boston: Harvard University Press, 1997.

GURZA, A. y ZAREMBERG, G., “Más allá de la representación y del clientelismo: hacia un lenguaje de la intermediación política”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, México: UNAM (Nueva Época), Año LIX, núm. 221, 2014, pp. 19-50.

GUZMAN, A.T., “A compliance- Based Theory of International Law”, *California Law Review*, vol. 90, n.º 6, 2002, pp. 1823-1887.

—, *How International Law Works: A rational Choice Theory*, Oxford: Oxford University Press, Oxford, 2008.

GUZMÁN, G. y ARJONA J.C., (eds.), *Hacia una metodología para la medición del cumplimiento de los Derechos Humanos en México*, México: Universidad Iberoamericana, 2008.

HABERMAS, J., *Teoría de la acción comunicativa I. Racionalidad de la acción y racionalización social*, Madrid: Grupo Santillana de Ediciones, 1999.

HAFNER-BURTON, E., “Trading Human Rights: How Preferential Trade Agreements Influence Government Repression”, *International Organization*, vol. 59, n.º 3, 2005, pp. 593-629.

HAMMERSLEY, M., *The dilemma of qualitative method*, London: Routledge 1989.

—, KAHLER, M. y MONTGOMERY, A.H., “Network Analysis for International Relations”, *International Organizations*, vol. 63, n.º 3, 2009, pp. 559-592.

—, y TSUTSUI, K., “Human Rights in a Globalizing World. The paradox of empty promises”, *American Journal of Sociology*, vol.110, n.º 5, 2007, pp. 1377-1411

KELLEY, J., “International Actors on the Domestic Scene: Membership Conditionality and Socialization by International Institutions”, *International Organization*, vol. 58, n.º 3, 2004, pp. 425-457.

LUTZ, E.L. y K. SIKKINK, “International Human Rights Law and Practice in Latin America”, *International Organization*, vol. 54, n.º 3, 2000, pp. 633-659.

HALL, P. y TAYLOR, R.R., “Political Science and the Three New Institutionalism”, *Political Studies*, n.º XLIV, 1996, pp. 936-957.

HANSENCLEVER, A.; MAYER, P. y RITTBERGER, V., *Theories of International Regimes*, Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

HATHAWAY, O, “Do human rights treaties make a difference”, *Harvard Law Review*, vol. 111, n.º 8, 2002, pp. 1935-2042.

HATHAWAY, O., “Why do countries commit to human rights treaties?”, *Journal of Conflict Resolution*, vol. 51, n.º 4, 2007, pp 588-621.

HAWKINS, D., “Explaining Costly International Institutions: Persuasion and Enforceable Human Rights Norms”, *International Studies Quarterly*, vol. 48, n.º 4, 2004, pp. 779-804.

HENKIN, L., *How Nations Behave: Law and Foreign Policy*, Nueva York: Council on Foreign Relations - Columbia University Press, 1979.

—, *International Law: Politics, Values and Functions*, Leiden - Boston: Brill – Nijhoff, 1989.

HIERRO, L., *La eficacia de las normas jurídicas*, Barcelona: Ariel, 2003.

HOPF, T., “The Promise of Constructivism in International Relations Theory”, *International Security*, vol. 23, n.º 1, 1998, pp. 171-200.

HUENCHAN, S. (ed.), *Envejecimiento, derechos humanos y políticas públicas*, Santiago de Chile: CEPAL, 2009.

HUNT, P. y KHOSLA, R., “El derecho humano a los medicamentos”, *Sur, Revista Internacional de Derechos humanos*, vol. 5, n.º 8, junio, 2008, pp. 101-118.

IBAÑEZ, A., *Monitoreo, Evaluación y política Pública de Derechos Humanos en México*, México: Universidad Iberoamericana, 2015.

JACKOBSON, H.K. y WEISS, E.B., “Strengthening Compliance with International Environmental Accords: Preliminary Observations from a Collaborative Project”, *Global Governance*, vol. 1, n.º 2, 1995, pp. 119-148.

JARAB, J., “La construcción de políticas públicas bajo el enfoque de los principios constitucionales de derechos humanos”, presentado en el Seminario “La Prevención de la Tortura en México”, México: OACNUDH, 2017.

JENNA, B. y SCOTT, P., “Culture, Institutional Performance and Path Dependence”, *UC Berkeley: Institute of Governmental Studies*, series working papers, 2006, pp. 1-40.

— y JAMESON, T., “Revised-Path Dependence”, *Political Analysis*, vol. 20, n.º 2, 2012, pp. 146-156.

JETSCHKE, A. y LIESE, A., “The Spiral Model: How does it Score after Ten Years?”, *Paper presented for the Workshop The Power of Human Rights-Ten years After in Laramie*, Wyoming, Estados Unidos, 2009.

JOHNSTON, A., “Treating International Institutions as Social Environments”, *International Studies Quarterly*, vol. 45, n.º 4, 2004, pp. 487-515.

KATZENSTEIN, P.J. (ed.), *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, Nueva York: Columbia University Press, 1996.

KECK, M. y SIKKINK, K., *Activist Beyond Borders. Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca: Cornell University Press, 1998.

KEOHANE, R.O., *After hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton: Princeton University Press., 1984.

KHAGRAM, S.; RIKER, J.V. y SIKKINK, K., *Restructuring World Politics: Transnational Social Movements, Networks, and Norms*, Minneapolis: University of Minnesota Press, 2002.

KOH, H.H., “Transnational Legal Process”, *Nebraska Law Review*, vol. 75, 1996, pp. 181-201.

—, “Why Do Nations Obey International Law?”, *Yale Law Journal*, vol.106, n.º 1, 1997, pp. 2599-2659.

KOO, J.W. y RAMIREZ, F.O., “National Incorporation of Global Human Rights: Worldwide Expansion of National Human Rights Institutions, 1966-2004”, *Social Forces*, vol. 87, n.º 3, 2009, pp. 1321-1354.

KRASNER, S.D., “Sovereignty, Regimes and human Rights“, Volker Ritterberg (ed.), *Regime Theory and International Relations*, Oxford: Clarendon press, pp. 139-167.

KRASNER, S.D., “Structural causes and regime consequences: regime as intervening variables”, en KRASNER, S.D., *International Regimes*, Cornell: Cornell University Press, 1983, pp. 1-22.

KRASNER, S. y RISSE, T., “External Actors, State Building and Service Provision in Areas of Limited Statehood: Introduction”, *Governance*, vol. 27, n.º 4, 2014, pp. 545-576.

LANDMAN, T., “Measuring Human Rights: Principle, Practice and Policy”, *Human Rights Quarterly*, Vol. 26, n.º 4, 2004, pp. 906-931.

— y CARVALHO, E., *Measuring Human Rights*, New York Routledge, 2010.

— y HÄUSERMANN, J., “Map Making and Analysis of the Main International Initiatives on Developing Indicators on Democracy and Good Governance”, Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Essex-Rights Humanity.

LASSWELL, H., “La orientación hacia las políticas”, *El estudio de las políticas públicas*, México: Porrúa, 2000, pp. 79-104.

LAUREN, P.G., *The Evolution of International Human Rights*, Filadelfia: University of Pennsylvania Press, 2003.

LEVI, M., *Of Rule and Revenue*, Berkeley: University of California Press, 1989.

LIPSET, S.M., “Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy”, *American Political Science Review*, n.º 53, 1959.

LÓPEZ, A. y STOHL, M., “Problems of Concept and Measurement in the Study of Human Rights”, en JABINE, Th. B. y. CLAUDE, R. P., *Human Rights and Statistics*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1992.

LOUSADA AROCHENA, J.E., *El principio de transversalidad de la dimensión de género*, Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2007.

LUCK, E. y DOYLE, M.W. (eds.), *International Law and Organization: Closing the Compliance Gap*, Lanham - Boulder - Nueva York - Toronto - Oxford: Rowan and Littlefield, 2004.

MALHOTRA, R. y FASEL N., "Quantitative Human Rights Indicators. A survey of major initiatives. Expert meeting on human rights indicators", Turku/Åbo, marzo 2005.

MANGAS MARTÍN, A., "La recepción del Derecho internacional por los ordenamientos internos", en DÍEZ DE VELASCO, M., *Instituciones de Derecho Internacional Público*, 18ª ed., Tecnos, 2013, pp. 247-271.

MAURICIO, M., *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*, México: Centro de Investigación y Docencia Económica, 2013.

MAZA, E.C., *Los derechos humanos en México: retórica o compromiso*, México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), 2008.

MEARSHEIMER, J., "The false Promise of International Institutions", *International Security*, vol. 19, n.º 3, 1994-1995, pp. 5-49.

MEDINA, C., *La Convención Americana: teoría y jurisprudencia. Vida, integridad personal, libertad personal, debido proceso y recurso judicial*, Santiago de Chile: Facultad de Derecho, Universidad de Chile, Centro de Derechos Humanos, 2005.

MEYER, J. et al., "World Society and the Nation-State", *American Journal of Sociology*, vol.103, n.º 1, 1997, pp. 144-181.

MEYER, M., *La policía en México: muchas reformas, pocos avances*, Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA), 2014.

MITCHEL, R.B., "regime design matters: intentional oil pollution and treaty compliance", *International Organization*, vol. 48, n.º3.

MONTOYA, Y., "Límites y avances de la justicia penal frente a las violaciones de derechos humanos ocurridas durante el periodo de conflicto armado interno en el Perú", en V. M. QUINTEROS (ed.), *Temas de derecho penal y violación de derechos humanos*, Lima: IDEHPUCP, 2012, pp. 21-61.

MOORE, B., *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*, Boston: Beacon Press, 1966.

MORAVCSIK, A., “Tacking Preferences Seriously: A liberal Theory of International Politics”, *International Organization*, vol. 51, n.º 4, 1997, pp. 513-553.

—, “The origins of human rights regimes: Democratic delegation in postwar Europe”, *International Organization*, vol. 54, n.º 2, 2000, pp. 217-252.

NÁJERA, H., *Metodología para la identificación, elaboración y evaluación de indicadores con perspectiva de derechos humanos*, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, México, 2012.

NEUMAYER, E., “Do International Human Rights Treaties improve Respect for Human Rights?”, *The journal of Conflict Resolution*, vol. 49, n.º 6, 2005, pp. 925-953.

NORMAND, R. y ZAIDI, S. (2008), *Human Rights at the UN: The Political History of Universal Justice*, Bloomington: Indiana University Press.

OACNUDH, *Análisis del Programa Nacional de Derechos Humanos (2008 – 2012)*, 2008.

OACNUDH, *Consideraciones para la Investigación y Documentación de la Tortura en México*, 2007.

OACNUDH, *Indicadores de derechos humanos: Guía para la medición y la aplicación*, 2012. HR/PUB/12/5.

OACNUDH, *Informe sobre los indicadores para promover y vigilar el ejercicio de los derechos humanos*, 2008. HRI/MC2008/3.

OACNUDH, *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*, Nueva York - Ginebra: Naciones Unidas, 2006, en <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQsp.pdf>.

OHCHR, *Handbook on National Human Rights Plans of Action*, Professional Training Series n.º 10, New York and Geneva, 2002.

PARSONS, W., *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y práctica del análisis de políticas públicas*, México - Buenos Aires – Madrid: FLACSO México - Miño y Dávila, 2007.

PEÑA GUZMÁN, M.M., “Derechos humanos y políticas públicas”, *Aportes Andinos*, 21, <http://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/1003>, 2008.

PECK, C., *The United Nations as a Dispute Settlement System*, The Hague: Kluwer Law International, 1996.

PETERS, B.G., *Institutional Theory in Political Science: The “New Institutionalism”*, Londres - Nueva York: Pinter Publisher, 1999.

PIERSON, P., “Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics”, *The American Political Science Review*, vol. 94, n.º 2, 2000, pp. 251-267.

—, *Politics in Time. History. Institutions and Social Analysis*, Nueva Jersey: Princeton University Press, 2004.

RAMÍREZ, N.J., “Redes Transnacionales de Defensa. El caso reciente del Estado colombiano en el contexto de la intervención de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, *Colombia Internacional*, n.º 69, enero-junio, 2009, pp. 182-203.

REES, T., *Mainstreaming equality in the European Union, Education, training and labour market policies*, Londres: Routledge, 1998.

RISSE, T., “Let’s Argue! Communicative Action in World Politics”, *International Organization*, vol. 54, n.º 1, 2000, pp. 1-39.

— et al., *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

— y SIKKINK, K., “The Socialization of International Human Rights Norms into Domestic Practices: Introduction”, en T. RISSE et al., *The Power of Human Rights*, op. cit., pp. 1-38.

—, ROPP, S.C. y SIKKINK, K., *The Persistent Power of Human Rights: From Commitment to Compliance*, Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

RODRIGUEZ LUNA, R., *La iniciativa Mérida y la guerra contra las drogas*, *Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia*, México: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE), 2010.

RUVALCABA, R.M., “La construcción de medidas de derechos humanos: una tarea interdisciplinaria”, en K. ANSOLABEHERE, F. VALDÉS-UGALDE y D. VÁZQUEZ (eds.), *Entre el pesimismo y la esperanza: los derechos humanos en América Latina. Metodología para su estudio y medición*, México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2015, pp. 41-54.

SALADO OSUNA, A., “La Tortura y Otros Tratos Prohibidos por el Convenio (art. 3 CEDH)”, en P. SANTOLAYA y F.J. GARCÍA ROCA (coords.), *La Europa de los derechos: el Convenio Europeo de Derechos Humanos*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005, pp. 97-132.

SALTALAMACCHIA, N. y COVARRUBIAS, A., “La dimensión Internacional de la reforma de derechos humanos: Antecedentes históricos”, en CARBONELL M. SALAZAR, P (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos, un nuevo paradigma*, México: Porrúa, 2011, pp. 1-38

SANCHEZ DE DIOS, M., “Estudio comparado de *path dependence* del estado del bienestar en USA, Suecia y España”, *Revista de estudios políticos*, 124, 2004, pp. 95-128.

SCHIMMELFENNING, F., “The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union”, *International Organization*, vol. 55, n.º 1, 2001, pp. 47-80.

SCHWARZ, R., “The Paradox of Sovereignty, Regime Type and human Rights Compliance”, *International Journal of Human Rights*, vol. 8, n.º 2, 2004, pp. 199-215.

SCOTT, P., “Path Dependence”, *Quarterly Journal of Political Science*, vol. 1, n.º 1, 2006, pp. 87-115.

SEATER, J.K., “An Iterative Perspective on Treaties: A Synthesis of International Relations Theory and International Law”, *Harvard International Law Journal*, vol. 37, n.º 1, 1996, pp. 139-229.

SEPÚLVEDA, M., *The Nature of the Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, Países Bajos: Intersentia, 2003.

SEPÚLVEDA, R., “Política de derechos Humanos en el Estado Mexicano”, Ponencia presentada en las XVII Jornadas sobre Justicia Penal, UNAM, 2016.

SERRANO, S. y VÁZQUEZ, D., *Formulación de estándares internacionales: el desempaque de los derechos humanos*, Documento de trabajo de la Maestría en Derechos Humanos y Democracia, FLACSO-México, 2011.

—; y VÁZQUEZ, D., *Curso IV. Fundamentos teóricos de los derechos humanos. Características y principios*, Guía para el estudio de la Universidad FLACSO-México, S/A.

—; y VÁZQUEZ, D., *Los derechos en acción. Obligaciones y principios de derechos humanos*, México: FLACSO México, 2013.

SETTEAR, J.K., “An Iterative Perspective on Treaties: A Synthesis of International Theory and International Law”, *Harvard International Law Journal*, vol. 37, n.º 1, 1996, pp. 139-230.

SHIRK, D., “Criminal Justice Reform in Mexico: An Overview”, *Mexican Law Review*, vol. 3, n.º 2, 2011, pp. 189-228.

SHOR, E., “Conflict, Terrorism and the Socialization of Human Rights Norms: The Spiral Model Revisited”, *Social Problems*, vol. 55, n.º 1, 2008, pp. 117-138.

SIKKINK, K., *Mixed Signals: U.S. Human Rights Policy and Latin America*, Ithaca: Cornell University Press, 2004.

—, “Human Rights. Principled Issue-Networks and Sovereignty in Latin America”, *International Organization*, vol. 47, n.º 3, 1993, pp. 411-441.

SIMMONS, B., “Compliance with International Agreements”, *Annual Review of Political Science*, vol.1, n.º 1, 1998, pp. 75-93.

—, *Mobilizing Human Rights: International Law in Domestic Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

SLAUGHTER A.M., *A New World Order: Government Networks and the Disaggregated State*, Princeton: Princeton University Press, 2004.

—, y RAUSTIADA, K., “Considering Compliance”, en W. CARLNLAES et al. (eds.), *Handbook of International Relations*, Sage: Thousand Oaks, 2002.

SMITH, E.M., “Understanding Dynamic Obligations: Arms Control Agreements”, *California Law Review*, 64S, pp. 1549-1606, 1991.

SPINELLIS, D., “Criminalidad estatal, criminalidad del sistema y derecho penal”, en ARROYO L. y BERDUGO, I. (dirs.), *Homenaje al Dr. Marino Barbero Santos in memoriam*, Cuenca: Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, 2001, pp. 683-698.

STRATIGAKI, M., “Gender mainstreaming vs Positive Action: An Ongoing Conflict in EU Gender Equality Policy”, *European Journal of Women’s Studies*, vol. 12, n.º 2, 2005, pp. 165-186.

SZYMANSKI, M., y MARTHOZ, J.P. “México y los derechos humanos. Puesta en escena internacional”, *Este país. Tendencias y opiniones*, (S/A), en http://archivo.estepais.com/inicio/historicos/83/11_Ensayo_Mexico_Szymanski-Marthoz.pdf.

TACSAN, J., *The dynamics of International Law in Conflict Resolution*, Dordrecht, Netherlands: Martinus Nijhoff, 1992.

TALLBERG, J., “Paths to Compliance: Enforcement, Management, and the European Union,” *International Organization*, vol. 56, n.º 3, 2002, pp. 609-643.

TYLER, T.R., *Why people Obey the Law*, Princeton, NH: Princeton University Press, 1990.

UNDERDALD, A., “Explaining Compliance and Defection: Three models”, *European Journal of International Relations*, vol. 4, n.º 1, 1998, pp. 5-30.

VÁZQUEZ, D. y DELAPLACE, D., “Políticas Públicas con Perspectiva de Derechos Humanos: un campo en construcción”, *Revista Sur*, vol. 8, n.º 14, 2011, pp.35-65.

—, y SERRANO, S., “Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Apuntes para su aplicación práctica”, en CARBONELL, M. y SALAZAR, P. (coords.), *La Reforma Constitucional de Derechos Humanos: Un nuevo*

Paradigma, México DF: Instituto de Investigaciones jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2011.

VELÁZQUEZ FLORES, R., “El proyecto de política exterior de Felipe Calderón: ¿golpe de timón?”, *Revista de relaciones internacionales de la UNAM*, n.º 125, 2016, pp. 121-155.

VIDAL BENEYTO, J.L., *Hacia una sociedad civil global*, Madrid: Taurus, 2003.

VILLÁN DURÁN, C., “La práctica de la tortura y los malos tratos en el mundo. Tendencias actuales”, en *La prevención y la erradicación de la tortura y los malos tratos en los sistemas democráticos*, San Sebastián: Ararteko, 2003, pp. 33-115, en http://www.ararteko.net/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_204_1.pdf.

WALTZ, K., “Structural Realism after the Cold War”, *International Security*, vol. 25, n.º 1, 2000, pp. 5-41.

WEISS, E.B. y JACOBSON, H.K. (eds.), *Engaging Countries: Strengthening Compliance with International Environmental Accords*, Cambridge: MIT Press, 2000.

WENDT, A., “Anarchy is What States Make of It. The Social Construction of Power Politics”, *International Organization*, vol. 46, n.º 2, 1992, pp. 391-425.

YOUNG, O.R., *Compliance and Public Authority: A theory with International Application*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1979.

ZEPEDA LECUONA, G., “La Investigación de los Delitos y la Subversión de los Principios del Subsistema Penal en México”, *USMEX 2003-04 Working Paper Series*, San Diego: Center for U.S.-Mexican Studies, 2003, pp. 1-16, en <http://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/2473/mex-investigacion-delitos.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

ZHOU, M., “Participation in international human rights NGOs: The effect of democracy and state capacity”, *Social Science Research*, vol. 41, n.º 5, 2012, pp. 1254-1274.

II. Informes

AMERICAS WATCH, *Derechos en México. ¿Una política de impunidad?*, 1991

AMNISTÍA INTERNACIONAL, *El estado de los derechos humanos en el mundo*, Informe Anual, 2012.

AMNISTÍA INTERNACIONAL, *Fuera de control: tortura y malos tratos en México*, Madrid, 2014.

AMNISTIA INTERNACIONAL, *La situación de los derechos humanos en el mundo*, Informe 2016-17, 29 agosto de 2017.

AMNISTÍA INTERNACIONAL, *Promesas en el papel, impunidad diaria. La epidemia de tortura en México continúa*, Londres. 2015.

CONEVAL, *Ingreso, pobreza y salario mínimo, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social*, 2017.

FOX QUEZADA, V., *Primer Informe de Gobierno*, 2001, en <http://bit.ly/2wi780u>.

HUMAN RIGHTS WATCH, *Los desaparecidos de México. El persistente costo de una crisis ignorada*, 2013.

HUMAN RIGHTS WATCH, *Peña Nieto: ¿Cuál es su agenda para derechos humanos?*, *Carta al Presidente Peña Nieto*, 2011.

MARTÍN REYES, J. et al., *Informe Ejecutivo de la Consulta Nacional sobre el Modelo de Procuración de Justicia*, Nueva York: Columbia University, 2007.

MÉXICO EVALÚA, *Seguridad y Justicia Penal en los Estados: 25 Indicadores de Nuestra Debilidad Institucional*, México City, México Evalúa Centro de Análisis de Políticas Públicas, 2012.

III. Censos y recursos electrónicos

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, solicitud de información pública 3510000009617. Disponible en <https://bit.ly/2LgVGcg>.

—, solicitud de información pública 3510000004317 y 350000001117. Disponibles en <https://bit.ly/2LgVGcg>

INEGI, *Censo de Población y Vivienda, 2000*

(<http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/ccpv/2000/default.html>).

—, *Censo de Población y Vivienda, 2005*

(<http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/ccpv/2005/default.html>).

—, *Censo de Población y Vivienda, 2010*

(<http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/ccpv/2010/default.html>).

—, *Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales, 2011* (<http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/censosgobierno/estatal/cngspspe/2011/>).

—, *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales, 2011*

(<http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/censosgobierno/municipal/cngmd/2011/>).

—, *Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal, 2011*

(<http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/censosgobierno/estatal/cnpje/2011/>).

—, *Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal, 2011*

(<http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/censosgobierno/estatal/cnije/2011/>).

—, *Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales, 2012* (<http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/censosgobierno/estatal/cngspspe/2012/>).

—, *Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal, 2012*

(<http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/censosgobierno/estatal/cnpje/2012/>).

—, *Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal, 2012*

(<http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/censosgobierno/estatal/cnije/2012/>).

—, *Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales, 2013* (<http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/censosgobierno/estatal/cngspspe/2013/>

- , *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales, 2013*
(<http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/censosgobierno/municipal/cngmd/2013/>),
- , *Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal, 2013*
(<http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/censosgobierno/estatal/cnpje/2013/>).
- , *Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal, 2013*
(<http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/censosgobierno/estatal/cnije/2013/>).
- , *Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales, 2014* (<http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/censosgobierno/estatal/cngspse/2014/>).
- , *Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal, 2014*
(<http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/censosgobierno/estatal/cnpje/2014/>).
- , *Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal, 2014*
(<http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/censosgobierno/estatal/cnije/2014/>).
- , *Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales, 2015* (<http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/censosgobierno/estatal/cngspse/2015/>).
- , *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales, 2015*
(<http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/censosgobierno/municipal/cngmd/2015/>).
- , *Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal, 2015*
(<http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/censosgobierno/estatal/cnpje/2015/>).
- , *Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal, 2015*
(<http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/censosgobierno/estatal/cnije/2015/>).
- , *Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales, 2016* (<http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/censosgobierno/estatal/cngspse/2016/>).
- , *Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal, 2016*
(<http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/censosgobierno/estatal/cnpje/2016/>).

—, *Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2016*

(<http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/censosgobierno/estatal/cnije/2016/>).

—, *Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales, 2017* (<http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/censosgobierno/estatal/cngspspe/2017/>).

—, *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales, 2017*

(<http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/censosgobierno/municipal/cngmd/2017/>)

—, *Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal, 2017*

(<http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/censosgobierno/estatal/cnpje/2017/>).

—, *Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal, 2017*

(<http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/censosgobierno/estatal/cnije/2017/>).

IV. Entrevistas

ACOSTA, Mariclaire. Entrevista de la autora, Ciudad de México, 6 de julio de 2017. Actual directora de la Oficina de Freedom House en México. Ex Subsecretaria de Derechos Humanos y Democracia del Ministerio de Asuntos Exteriores de México y ex Asesor Especial del Secretario General de la Organización de los Estados Americanos. Fundadora y ex directora de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH) y de la Academia Mexicana de Derechos Humanos.

ANAYA, Alejandro. Entrevista de la autora, Ciudad de México, 7 de junio de 2017. Profesor - Investigador en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), y anteriormente en la Universidad Iberoamericana y el ITESO. Ex Coordinador del Programa de Derechos Humanos y Director del Departamento de Estudios Internacionales de la Universidad Iberoamericana.

ANDION, Ximena. Entrevista de la autora, Ciudad de México, 28 de junio de 2017. Directora del instituto de liderazgo Simone de Bouvoir, una organización feminista de la Sociedad Civil. Presidenta del Consejo Directivo de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos. Ex colaboradora en organizaciones de

la sociedad civil nacionales e internacionales y en la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

ARJONA, Juan Carlos. Entrevista de la autora, Ciudad de México, 2 de junio de 2016. Consultor privado. Ex Director General de Órganos Internacionales de la Fiscalía General y ex Director de Políticas Públicas y Derechos Humanos del Ministerio del Interior.

CANTÚ, Silvano. Entrevista de la autora, Ciudad de México, 22 de junio de 2017. Secretario técnico de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas. Ex consultor en materia de prevención de tortura y desaparición forzada.

GUEVARA, José Antonio. Entrevista de la autora, Ciudad de México, 12 de junio de 2017. Actual Director Ejecutivo de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos. Ex Tercer Inspector de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, Subdirector de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores de México y Director de la Unidad de Promoción y Protección de los Derechos Humanos de Secretaría de Gobernación.

GUTIÉRREZ, Juan Carlos. Entrevista de la autora, Ciudad de México, 9 de junio de 2017. Director de IDHEAS Litigio Estratégico en Derechos Humanos. Ex Director del Programa de Cooperación en Derechos Humanos entre México y Comisión Europea. Ex director de la Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos en la Secretaría de Gobernación.

HASS, Alejandra. Entrevista de teléfono por la autora, Ciudad de México, 27 de junio de 2017, Presidenta del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED). Ex consultora de la OACNUDH para la elaboración e implementación del PNDH 2004.

MARIN, Aida. Entrevista de la autora, Ciudad de México, 27 de junio de 2017. Consultora de Derechos Humanos especialista en política pública. Ex Directora Ejecutiva de Educación por los Derechos Humanos en la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) y ex colaboradora de la OACNUDH en materia de políticas públicas y derechos humanos.

PEREZ, Laura Elisa. Entrevista de la autora, Ciudad de México, 27 de julio de 2017. Investigadora en el Programa Universitario de Derechos Humanos de la UNAM y Experta independiente del Grupo de Trabajo para el análisis de los informes nacionales para el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales "Protocolo de San Salvador" .

SEPÚLVEDA, Ricardo. Entrevista del autor, Ciudad de México, 23 de junio de 2017. Actual director de Derechos Humanos y Políticas Públicas del Ministerio del Interior de México. Ex director de la Unidad de Promoción y Protección de los Derechos Humanos del Ministerio del Interior.

TALAMÁS, Marcela. Entrevista de la autora, Ciudad de México, 20 de junio de 2017. Magistrada de Estado y Cuenta de la Magistrada Presidenta del Tribunal Electoral. Ex Directora General Adjunta de Política Pública de Derechos Humanos en la Subsecretaría de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación en donde trabajó en el marco del Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018.

V. Comunicados de prensa y noticias

APONTE, D., “Evidente falta de información “en el organismo mundial: Green”, 13 de junio de 1998, Unidad de Información y Documentación de los Pueblos Indígenas del Noroeste de México, Colección Hemeroteca, disponible en Repositorio Institucional de la Biblioteca Gerardo Cornejo Murrieta de El Colegio de Sonora

EL UNIVERSAL, “Piden a EPN recibir a relatores de ONU y CIDH sobre libertad de expresión”, 5 de septiembre de 2017.

LA JORNADA, “Amparo a 21 observadores italianos que fueron expulsados de México”, 16 de diciembre de 1998.

VI. Jurisprudencia

A. Corte Penal Internacional y Tribunales Penales Especiales

TRIBUNAL INTERNACIONAL PENAL PARA RUANDA, *Prosecutor v. Jean-Paul Akayesu*. Judgment of September 2, 1998. Case No. ICTR-96-4-T.

B. Corte Interamericana de Derechos humanos

CORTE IDH, Caso Baldeón García vs. Perú. Sentencia de 6 de abril de 2006. Serie C n.º 47.

CORTE IDH, Caso Blanco Romero y Otros vs. Venezuela. Sentencia de 28 de noviembre de 2005, serie C n.º 138.

CORTE IDH, Caso Castañeda Gutman vs. México, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C n.º 184.

CORTE IDH, Caso “González Banda y otras (“Campo Algodonero”) vs. México”. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C n.º 205.

CORTE IDH, Caso 19 Comerciantes vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2004. Serie C n.º 109.

CORTE IDH, Caso Bueno Alves vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 11 de mayo de 2007. Serie C. n.º 164.

CORTE IDH, Caso Caesar vs. Trinidad y Tobago. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia 11 de marzo 2005. Serie C n.º 123.

CORTE IDH, Caso Cantoral Benavides vs. Perú. Fondo. Sentencia de 18 de agosto de 2000. Serie C n.º 69.

CORTE IDH, Caso del Penal Miguel Castro Castro vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2006. Serie C n.º 160.

CORTE IDH, Caso Escué Zapata vs. Colombia, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del 4 de julio de 2007. Serie C No. 165.

CORTE IDH, Caso Espinoza Gonzáles vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2014. Serie C n.º 289.

CORTE IDH, Caso familia Barrios vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2011. Serie C n.º 237.

CORTE IDH, Caso Fernández Ortega y otros. vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2010. Serie C, n.º 215.

CORTE IDH. Caso González Medina y familiares vs. República Dominicana. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de febrero de 2012 Serie C n.º 240.

CORTE IDH, Caso Goiburú y otros Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de septiembre de 2006. Serie C n.º 153.

CORTE IDH, Caso Gutiérrez Soler vs. Colombia. Sentencia de 12 de septiembre de 2005. Serie C n.º 132.

CORTE IDH, Caso I.V. vs. Bolivia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de noviembre de 2016. Serie C n.º 329.

CORTE IDH, Caso J. vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2013. Serie C n.º 275.

CORTE IDH, Caso J. vs. Perú. Interpretación de la Sentencia de Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2014. Serie C n.º 291.

CORTE IDH, Caso Maritza Urrutia vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2003. Serie C n.º 103.

CORTE IDH, Caso Masacres de El Mozote y lugares aledaños vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de octubre de 2012. Serie C n.º 252.

CORTE IDH, Caso de las Masacres de Ituango vs. Colombia. Sentencia de 1 de julio de 2006 Serie C n.º 148.

CORTE IDH, Caso Masacres de Río Negro vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de septiembre de 2012. Serie C. n.º 250.

CORTE IDH, Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) vs. Venezuela. Sentencia de 5 de julio de 2006. Serie C n.º 150.

CORTE IDH, Caso Montiel Flores vs. México, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C n.º 220.

CORTE IDH, Caso Norín Catrimán y otros (Dirigentes, miembros y activista del Pueblo Indígena Mapuche) vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de mayo de 2014. Serie C n.º 279.

CORTE IDH, Caso Quispialaya Vilcapoma vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2015. Serie C n.º 308.

CORTE IDH, Caso Rosendo Cantú y otra vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2010.

CORTE IDH, Caso Tibi vs. Ecuador. Excepciones, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 7 de septiembre de 2004. Serie C n.º 114.

CORTE IDH, Caso Vargas Areco vs. Paraguay, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C n.º 155.

CORTE IDH, Caso Velásquez Rodríguez, Sentencia de 29 de julio de 1988, Serie C n.º 4.

CORTE IDH, Caso Vélez Loo vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C n.º 218.

CORTE IDH, Caso Ximenes Lopes vs. Brasil. Sentencia de 4 de julio de 2006. Serie C. n.º 149.

VII. Decisiones e instrumentos de *soft law* del ámbito de la ONU

A. ASAMBLEA GENERAL

ASAMBLEA GENERAL, *La tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, 14 de febrero de 2014, párr. 30. Doc. A/RES/68/156.

B. Consejo de Derechos Humanos

CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Observación general n.º 7, Prohibición de la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (artículo 7)*, 27 de mayo de 2008. Doc. HRI/GEN/1/Rev.

CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal de México*, 5 de octubre de 2009. Doc. A/HRC/11/27.

CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal de México*, 11 de diciembre 2013. Doc. A/HRC/25/7.

Informe Nacional presentado por el gobierno Mexicano ante el Consejo de Derechos Humanos sobre el Examen Periódico Universal de 1 de noviembre de 2013. Doc. A/HRC/WG.6/17/MEX/1.

CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe de seguimiento del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes- México* (Juan E. Méndez), 17 de febrero de 2017. Doc. A/HRC/34/54/Add.4.

CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez, Misión a México*, 29 de diciembre de 2014. Doc. A/HRC/28/68/Add.3.

CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Los derechos económicos, sociales y culturales*, Informe preliminar de la Relatora Especial sobre el Derecho a la Educación, Katerina Tomaševski, 13 de enero de 1999. Doc. E/CN.4/1999/49.

CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, Caso Bakhrinisso Sharifova y otros vs. Tayikistán, 2008. Doc. A/63/40, Vol. II.

C. Comité DESC

COMITÉ DESC, *Observación General No. 14*, El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (art. 12), 11 de agosto de 2000. Doc. E/C.12/2000/4, CESCR

COMITÉ DESC, *Observación General No. 15*, *El derecho al agua (art 11-12)*, 20 de enero de 2003. Doc. E/C.12/2002/11.

COMITÉ DESC, *Observación General No. 9: La aplicación interna del Pacto*, 3 de diciembre de 1998. Doc. E/C.12/1998/24.

D. Comité contra la tortura

COMITÉ CONTRA LA TORTURA, *Observación General No. 2*. “Aplicación del artículo 2 por los Estados parte”, 24 de enero de 2008. Doc. CAT/C/GC/2.

COMITÉ CONTRA LA TORTURA, *Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de México*, 11 de diciembre de 2012. Doc. CAT/C/MEX/CO/5-6.

COMITÉ CONTRA LA TORTURA, *Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 19 de la convención. Conclusiones y recomendaciones del Comité contra la Tortura. México*, 6 de febrero de 2007. Doc. CAT/C/MEX/CO/4.

COMITÉ CONTRA LA TORTURA, *Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 19 de la convención. Conclusiones y recomendaciones del Comité contra la Tortura. México*, 11 de diciembre de 2012. Doc. CAT/C/MEX/CO/5-6.

COMITÉ CONTRA LA TORTURA, COMITÉ CONTRA LA TORTURA, *Informe sobre México preparado por el Comité, en el marco del Artículo 20 de la Convención y respuesta del Gobierno de México*, 25 de mayo de 2003. Doc. CAT/C/75.

COMITÉ CONTRA LA TORTURA, Caso Hajrizi Dzemajl et al. vs. Yugoslavia, 2002. Doc. CAT/C/29/D/161/2000.

COMITÉ CONTRA LA TORTURA, Case of V.L. vs. Switzerland, 2007. U.N. Doc. CAT/C/37/D/262/2005

E. Subcomité contra la tortura

SUBCOMITÉ PARA LA PREVENCIÓN DE LA TORTURA, *Informe sobre la visita a México del Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*, 31 de mayo de 2010. Doc. CAT/OP/MEX/1.

SUBCOMITÉ PARA LA PREVENCIÓN DE LA TORTURA, *Visita a México del 12 al 21 de diciembre de 2016, observaciones y recomendaciones dirigidas al Estado parte*, 15 de diciembre de 2017. Doc. CAT/OP/MEX/R.2.

IX. Programas Nacionales de México

Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018, *DOF*, 30 de abril de 2014. Disponible en <https://bit.ly/1rJbJOy>

Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012, *DOF*, 29 de agosto de 2008. Disponible en <https://bit.ly/1IIwpjv>.

Programa Nacional de Derechos Humanos 2004-2006. Disponible en <https://bit.ly/2uVlrYw>.

Programa Nacional para la Promoción y Fortalecimiento de los Derechos Humanos de 1998. Disponible en <https://bit.ly/2uVlrYw>.