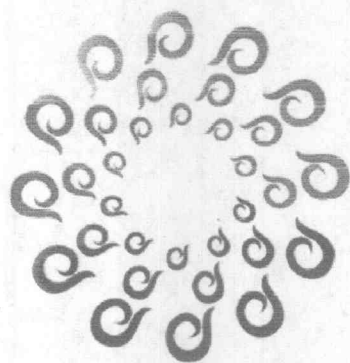




CONAGO
10 AÑOS

Conferencia Nacional de Gobernadores
Comisión de Derechos Humanos

Índice

I. Introducción

II. El contexto actual de los Derechos Humanos en México

1. Principios y obligaciones generales de los Derechos Humanos
2. Referencias del Derecho Internacional de los Derechos Humanos
3. Situación de los Derechos Humanos en México
 - a. Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México, elaborado por la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2003
 - b. Reformas constitucionales sobre justicia penal, seguridad pública y Derechos Humanos
 - c. El caso Radilla
4. La Conferencia Nacional de Gobernadores y los Derechos Humanos

III. Estructura del Programa

IV. Objetivo General

V. Agenda Temática (Ejes Rectores y Líneas de Acción)

I. Introducción

El Coordinador General de la Comisión de Derechos Humanos de la Conferencia Nacional de Gobernadores, tiene a bien presentar este Programa de Trabajo dirigido a orientar las actividades que desarrollará la citada Comisión.

El programa aborda la temática de los Derechos Humanos con apego a los principios de universalidad, integralidad, indivisibilidad, interdependencia y progresividad¹. Su principal propósito es establecer las bases y ejes rectores de la actuación de esta Comisión con la finalidad de fortalecer el respeto, promoción, protección y garantía de los derechos humanos en todas las entidades federativas.

II. El contexto actual de los Derechos Humanos en México

El presente apartado tiene por objeto, en primer término, establecer de forma general algunos principios que rigen las obligaciones por parte de los Estados en materia de derechos humanos, destacando que los estándares internacionales deben ser considerados como la base a observar en el desarrollo de las acciones y políticas públicas que estos realicen con la finalidad de proteger y garantizar dichas prerrogativas.

Posteriormente, y en atención al reconocimiento de los derechos humanos contenidos en los instrumentos internacionales se enumeran, enunciativamente, algunos de estos dispositivos relacionados con los ejes rectores y líneas de acción que se establecen en el presente documento.

Asimismo, se realiza un breve análisis de la situación actual de los derechos humanos en México, por lo que se mencionan algunos de los fenómenos más paradigmáticos en la materia, haciéndose referencia al diagnóstico que en 2003 elaboró la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de estos en el país; se mencionan también, algunas de las reformas a la Constitución que inciden en el respeto y protección de los derechos

¹ Las características de los derechos humanos han sido establecidas y desarrolladas en los diversos documentos y resoluciones que integran lo que se conoce como *corpus iuris* del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH).

fundamentales; la relevancia de la sentencia que emitiera la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el llamado Caso Radilla y el pronunciamiento sobre la misma de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por último se hace referencia a un fenómeno que ha ido incrementándose en los últimos años y que trastoca las fibras más sensibles de la sociedad, nos referimos a la desaparición de personas, una problemática que necesariamente debe ser combatida uniendo los esfuerzos de todas las autoridades del país.

Finalmente, se destaca la importancia de una Comisión de Derechos Humanos que, desde el seno de la Conferencia Nacional de Gobernadores, contribuya a que nuestro país, en todos niveles, se consolide como un Estado democrático de derecho, respetuoso y garante de los derechos humanos.

1. Principios y obligaciones generales de los Derechos Humanos

Los Derechos Humanos son aspiraciones éticas inherentes a todas las personas en virtud de su condición humana. Toda persona humana aspira a vivir en libertad y a gozar de la dignidad y de la igualdad. Los Derechos Humanos expresan nuestro profundo compromiso de garantizar que todas las personas disfruten de los bienes y libertades necesarios para una vida digna.²

Tales derechos, integrados por los de carácter individual y los de carácter colectivo, son inherentes a todas las personas, sin distinción de sexo, edad, nacionalidad, origen, religión, lengua, orientación sexo-afectiva o cualquier otra característica³, y suponen obligaciones formales para los Estados (que incluyen a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, en todos sus niveles (federal, estatal y municipal). Los Derechos Humanos están contemplados en los tratados internacionales, en el derecho internacional consuetudinario, en los principios generales de derecho y en las demás fuentes del derecho internacional.

² Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México*, México, 2003.

³ Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Políticas Públicas y Presupuestos con Perspectiva de Derechos Humanos, Manual Operativo para Servidoras y Servidores Públicos*, México, 2010.

Los estándares internacionales en materia de Derechos Humanos emanan de tales fuentes, además de las sentencias, resoluciones, informes, observaciones generales, opiniones consultivas y demás insumos provenientes de los sistemas internacional y regionales de protección de los Derechos Humanos; representan el eje de referencia para el respeto, promoción, protección y garantía de la dignidad humana; por tanto, deben considerarse como el marco base de actuación para la consecución de los fines públicos. Pero el cumplimiento de los compromisos internacionales no se limita al mero refrendo o consideración de tales estándares, sino que implica que conforme a los mismos, se transformen aspectos estructurales del funcionamiento de los órganos de gobierno, se lleven a cabo acciones preventivas y se realicen diversos análisis objetivos y minuciosos por parte de las instituciones públicas, a fin de identificar las estrategias y acciones que deben emprender o corregir⁴.

2. Referencias del Derecho Internacional de los Derechos Humanos

En virtud de la reforma de 10 de junio de 2011, expresamente se ha reconocido en nuestro país el carácter vinculatorio de los instrumentos internacionales, pues de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1º constitucional, en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozan de los derechos humanos reconocidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, y continua en el segundo párrafo precisando que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la carta fundamental y los tratados internacionales de la materia; luego entonces, lo anterior constituye un reconocimiento de la obligatoriedad de dichos instrumentos, ampliándose así sustancialmente la protección de las prerrogativas fundamentales. Así las cosas, a continuación se mencionan de forma enunciativa los tratados internacionales vinculatorios para el Estado mexicano⁵:

	Tratados Internacionales de Derechos Humanos Vinculatorios para el Estado mexicano.
1	Cartas de las Naciones Unidas
2	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

⁴ Ibidem.

⁵ Fuente: Plascencia Villanueva, Raúl (compilador), *Compendio de Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos*, Mexico, CNDH, 2011.

3	Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
4	Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos Destinado a Abolir la Pena de Muerte
5	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
6	Declaración Universal de Derechos Humanos
7	Carta de la Organización de los Estados Americanos
8	Convención Americana sobre Derechos Humanos
9	Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador"
10	Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre
11	Convención Internacional contra el Apartheid en los Deportes
12	Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad
13	Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad
14	Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad
15	Convenio sobre la Readaptación Profesional y el Empleo de Personas Inválidas
16	Convención Interamericana sobre Conflictos de Leyes en Materia de Adopción de Menores
17	Convención Interamericana sobre Restitución Internacional de Menores
18	Convención sobre el consentimiento para el Matrimonio, la Edad Mínima para contraer Matrimonio y el Registro de los Matrimonios
19	Convención sobre la Protección de Menores y la Cooperación en Materia de Adopción Internacional
20	Convención sobre Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores
21	Convención sobre los Derechos del Niño
22	Enmienda al párrafo 2 del artículo 43 de la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Conferencia de los Estados partes el 12 de diciembre de 1995
23	Convenio sobre la Prohibición de las Peores Formas de Trabajo Infantil y la Acción Inmediata para su Eliminación
24	Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño Relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de los Niños en la Pornografía
25	Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño Relativo a la Participación de Niños en los Conflictos Armados
26	Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares
27	Convenio Referente a la Simplificación de las Inspección de los emigrantes a Bordo de los Barcos
28	Convenio Relativo a los Documentos Nacionales de Identidad de la Gente de Mar
29	Convenio sobre la Repatriación de la Gente del Mar
30	Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, que Completamente la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional
31	Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos civiles a la Mujer
32	Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer
33	Convención sobre la eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
34	Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer

35	Convención sobre el Empleo de Mujeres de Trabajo Subterráneos en las Minas de Todas Clases
36	Convenio Relativo a la Igualdad de Remuneración entre la Mano de Obra Masculina y la Mano de Obra Femenina por un Trabajo de Igual Valor
37	Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
38	Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid
39	Convenio consultivo del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe
40	Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes
41	Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial
42	Acuerdo sobre los Privilegios e Inmunidades de la Corte Penal Internacional
43	Convención Interamericana para el Cumplimiento de Condenas Penales en el Extranjero
44	Convención sobre Extradición
45	Convenio Relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación
46	Convenio Relativo a la Fijación de Salarios Mínimos, con Especial Referencia a los Países de Vías en Desarrollo
47	Convenio Relativo al Establecimiento de Métodos para la Fijación de Salarios Mínimos
48	Convenio Relativo a la Protección del Salario
49	Convenio sobre Consultas Tripartitas para Promover la Aplicación de las Normas Internacionales del Trabajo
50	Convenio Relativo a la Libertad Sindical y a la Protección del Derecho de Sindicación
51	Convenio Relativo a la Protección y Facilidades que Deben Otorgarse a los Representantes de los Trabajadores en la Empresa
52	Convenio sobre las Condiciones de Trabajo en los Hoteles, Restaurantes y Establecimientos Similares
53	Convenio Relativo a la Prevención de los Accidentes del Trabajo de la Gente del Mar
54	Convenio sobre Seguridad e Higiene de los Trabajos Portuarios
55	Convenio Relativo a las Obligaciones del Armador en Caso de Enfermedad Accidente o Muerte de la Gente de Mar
56	Convenio Relativo al Seguro de la Enfermedad de la Gente de Mar
57	Convenio sobre el Bienestar de la Gente de Mar en el Mar y en Puerto
58	Convenio sobre la Protección de la Salud y la Asistencia Médica de la Gente de Mar
59	Convenio sobre los Servicios de Salud en el Trabajo
60	Convenio sobre Seguridad y Salud de los Trabajadores y Medio Ambiente de Trabajo
61	Convenio Relativo a la Igualdad de Trato de Nacionales y Extranjeros en Materia de Seguro Social
62	Convenio Relativo a la Norma Mínima de la Seguridad Social
63	Convenio que Fija la Edad Mínima de Admisión de los Niños al Trabajo Marítimo
64	Convenio Relativo a la Edad Mínima de Admisión al Trabajo de los Pescadores
65	Convenio Relativo al Examen Médico de Aptitud de los Menores para el Empleo en Trabajos Subterráneos en las Minas
66	Convenio Relativo al Trabajo Nocturno de los Niños en la Industria

67	Convenio Relativo a la Edad Mínima de Admisión al Trabajo Subterráneo en las Minas
68	Convenio Relativo a la Reparación de las Enfermedades Profesionales (revisado en 1934)
69	Convenio Relativo a la Reparación de los Accidentes del Trabajo
70	Convención Condiciones de los Extranjeros
71	Convención sobre Asilo
72	Convención sobre Asilo Diplomático
73	Convención sobre Asilo Político
74	Convención sobre Asilo Territorial
75	Convención sobre el Estatuto de los Apátridas
76	Convención sobre el Estatuto de los Refugiados
77	Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer Casada
78	Convención sobre Nacionalidad de la Mujer
79	Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados
80	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
81	Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono
82	Convenio sobre la Diversidad Biológica
83	Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático
84	Protocolo de Montreal Relativo a las Sustancias Agotadas de la Capa de Ozono
85	Código Sanitario Panamericano
86	Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco
87	Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad
88	Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar
89	Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Relativo a la Abolición de la pena de Muerte
90	Protocolo de 1978 Relativo al Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar, de 1974
91	Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Persona
92	Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas
93	Convención Relativa a la Esclavitud
94	Protocolo para Modificar el Convenio sobre la Esclavitud
95	Convenio para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio
96	Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra La Mujer "Convención de Belém Do Pará"
97	Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes
98	Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura
99	Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes
100	Convenio Relativo al Trabajo Forzoso u Obligatorio
101	Convenio Relativo a la Abolición del Trabajo Forzoso
102	Convenio Internacional para la Supresión del Tráfico de Trata de Blancas
103	Convención Internacional para la Represión de la Trata de Mujeres y Menores
104	Convención Internacional Relativa a la Represión de la Trata de Mujeres Mayores de Edad

105	Convención Suplementaria sobre la Abolición de la Esclavitud, la Trata de Esclavos y las Instituciones y Prácticas Análogas a la Esclavitud
106	Convención para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena
107	Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que Complementan la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional
108	Protocolo que Modifica el Convenio para la Represión de la Trata de Mujeres y Niños

3. Situación de los Derechos Humanos en México

Como ya se dijo, en este punto se hace una breve referencia de los acontecimientos más relevantes de los últimos años y que, en materia de derechos humanos, han venido a constituir un cambio de paradigmas.

a. Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México, elaborado por la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2003

En 2003, la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos presentó el Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México, cuyos objetivos eran la identificación de las causas estructurales de las violaciones a los Derechos Humanos en nuestro país, así como la formulación de propuestas y recomendaciones generales. Dichos objetivos fueron concebidos como una contribución para que tanto sociedad como autoridades identificaran las prioridades y a partir de ellas, llevaran a cabo la promoción y el desarrollo de leyes, instituciones, programas y procesos que permitieran la evolución hacia un Estado respetuoso de los derechos de sus ciudadanos.

El referido Diagnóstico contiene 32 recomendaciones generales, de las que derivan numerosas propuestas sobre distintos temas, como lo es la plena incorporación de México al sistema internacional de protección a los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y de diversos grupos en situación de vulnerabilidad y discriminación, con especial énfasis en los Derechos Humanos de las mujeres y de los indígenas. Tales recomendaciones se centraron en la necesidad de su adopción y

realización para superar los obstáculos estructurales como la discriminación y la desigualdad.

El Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México ha sido el ejercicio más importante de esa índole a nivel nacional. Sin embargo, aunque muchas de las recomendaciones y propuestas contenidas en dicho diagnóstico han sido ya realizadas o tomadas en cuenta, aún falta mucho por hacer para –en palabras de Anders Kompas–⁶ *“hacer realidad la aspiración común de que en el país predomine un Estado democrático de derecho –que no es un Estado de leyes, sino uno que se somete a sí mismo al imperio de la ley, y ésta a su vez al orden constitucional-, donde el respeto a la dignidad humana sea un principio y una práctica generalizada, y en el que no solo se impongan la legalidad y la seguridad jurídica, sino también la justicia social y equidad económica”*.

Asimismo, en los años siguientes a la publicación del referido diagnóstico, el país vivió una serie de acontecimientos que a su vez generaron cambios (todos ellos interrelacionados) en el orden jurídico, social, político y económico. Algunos de estos sucesos han incidido de forma positiva, y otros no, pues el incremento generalizado de hechos violentos en el país ha obligado al Estado mexicano a adoptar una serie de políticas y acciones drásticas en contra de las actividades delictivas, generalmente atribuidas a grupos del crimen organizado, que han proliferado y que atentan contra el orden social. Sin embargo, el incremento paralelo en las políticas y acciones de esa naturaleza ha sido compensado con otras tantas cuyo objeto ha sido garantizar el respeto irrestricto y la protección de los derechos humanos: entre ellas las diversas reformas constitucionales en esa materia, dotadas de un espíritu garantista.

b. Reformas constitucionales sobre justicia penal, seguridad pública y derechos humanos

El 18 de junio de 2008, en el Diario Oficial de la Federación se publicó una reforma constitucional en materia de justicia penal y seguridad pública, que representa el cambio más importante al sistema de justicia penal desde el Constituyente de 1916-1917, que en

⁶ El señor Anders Kompas, fue Representante de la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

su momento buscó remediar los vicios y corruptelas de la justicia porfirista mediante el establecimiento de un nuevo proceso penal, transformando las instituciones del Estado a como hoy las conocemos⁷.

La reciente reforma no sólo tiene repercusión en los sistemas de justicia penal y seguridad pública, sino que también representa una ampliación del espectro de los Derechos Humanos de los sujetos que intervienen en el proceso penal, en especial los derechos de las víctimas u ofendidos.

Posteriormente, en junio de 2011, se publicaron otras dos importantes reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La primera de ellas, de fecha 6 de junio de ese año⁸, corresponde fundamentalmente al juicio de amparo, como institución protectora de los derechos fundamentales, que se vio robustecido en diversos aspectos: se amplió su procedencia a casos de violaciones de Derechos Humanos contenidos en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte; se introdujeron las figuras del amparo adhesivo y los intereses legítimos individual y colectivo; se adoptaron nuevos conceptos en torno a la violación de derechos por omisión de las autoridades; se introdujo la declaratoria general de inconstitucionalidad, con alcances y condiciones a ser determinados por ley reglamentaria; se crearon los Plenos de Circuito, y se previó una nueva forma de integrar jurisprudencia “por sustitución”, entre otras cuestiones.⁹

La segunda reforma, íntimamente relacionada con la anterior, fue publicada el 10 de junio de 2011 en el Diario Oficial de la Federación, y versó específicamente sobre los derechos humanos¹⁰, en cuanto *“modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero de nuestro código fundamental, para titularse: De los Derechos Humanos y sus Garantías, y se reforman y/o adicionan 11 artículos constitucionales, con trascendencia enorme para el sistema político y el futuro democrático, pero sobre todo para el avance en*

⁷ Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos, *Código Modelo del Proceso Penal Acusatorio para los Estados de la Federación*, México, Fondo Jurídica, 2009. De la lectura del Diario de Debates es evidente que el Constituyente decidió con la Carta de 1917 fortalecer la vigencia de las garantías individuales en el proceso penal a través de una reforma integral. Basta considerar las implicaciones de desaparecer, hasta el momento, todo poderoso juez de instrucción. Esta finalidad puede apreciarse en la descripción crítica de la justicia penal que se encuentra a lo largo del discurso de Venustiano Carranza.

⁸ “Decreto por el que por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, en Diario Oficial de la Federación, 6 de junio de 2011.

⁹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *“Reformas Constitucionales en materia de Amparo y Derechos Humanos publicadas en junio de 2011”*. Documento electrónico. Formato disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/red/constitucion/> (Consulta realizada el 10 de julio de 2012).

¹⁰ “Decreto por el que por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, en Diario Oficial de la Federación, 10 de junio de 2011.

el respeto, la observancia y la defensa efectiva de los derechos humanos en nuestro país¹¹.

El Doctor Miguel Carbonell realiza un breve análisis sobre los alcances de esta última reforma¹², del cual destaca lo siguiente:

La denominación del Capítulo I del Título Primero de la Constitución cambia, de concepto de "garantías individuales" a "De los derechos humanos y sus garantías". Se reconoce que toda persona "goza" de los derechos y de los mecanismos de garantía reconocidos tanto por la Constitución como por los tratados internacionales, abriéndose de forma clara y contundente al derecho internacional de los derechos humanos; se recoge la figura de la "interpretación conforme", al señalarse que todas las normas relativas a derechos humanos se deberán interpretar a la luz de la propia Constitución y de los tratados internacionales, lo que implica la creación de una especie de bloque de constitucionalidad (integrada no solamente por la carta magna, sino también por los tratados internacionales), a la luz del cual se deberá interpretar el conjunto del ordenamiento jurídico mexicano. Se incorpora el principio de interpretación "pro personae"; se señala la obligación del Estado mexicano (en todos sus niveles de gobierno, sin excepción) de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. Dejando claro que todo derecho humano "reconocido" por la Constitución y los tratados internacionales genera obligaciones para las autoridades mexicanas, con independencia del nivel de gobierno que ocupen o de la modalidad administrativa bajo la que estén organizadas. Una de las finalidades de la educación que imparta el Estado mexicano deberá ser el respeto a los derechos humanos, de acuerdo con lo que a partir de la reforma señala el artículo 3 constitucional. Se adiciona I fracción X del artículo 89 constitucional para efecto de incorporar como principios de la política exterior del Estado mexicano, la cual corresponde desarrollar al Presidente de la República, "el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos". Esto implica que los derechos humanos se convierten en un eje rector de la diplomacia mexicana y que no se puede seguir siendo neutral frente a sus violaciones. Si se acreditan violaciones de derechos humanos, México debe sumarse a

¹¹ Bailón Corres, Moisés Jaime, "De las garantías individuales a los derechos humanos y sus garantías: la reforma constitucional del 10 de junio de 2011", *Derechos Humanos México*, Revista del Centro Nacional de Derechos Humanos, México, año 6, núm. 18, septiembre-diciembre 2011.

¹² El texto completo se encuentra en: Carbonell, Miguel. "La reforma constitucional en materia de derechos humanos. Principales novedades" Documento electrónico. Formato disponible en: <http://www.miguelcarbonell.com/articulos/novedades.shtml>, (Consulta realizada el 10 de julio de 2012).

las condenas internacionales y aplicar las sanciones diplomáticas que correspondan según el ordenamiento jurídico aplicable. Se obliga a los servidores públicos que no acepten recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos o de las respectivas comisiones estatales a fundar y motivar su negativa, así como a hacerla pública. Toda recomendación debe ser contestada, tanto si es aceptada como si es rechazada. En caso de que alguna autoridad rechace una recomendación, puede ser citada por el Senado o por la Comisión Permanente (si la recomendación proviene de la CNDH) o bien por la legislatura local (si la recomendación fue expedida por una comisión estatal). En los artículos transitorios, la reforma prevé la expedición de una serie de leyes que la irán complementando en el nivel legislativo. Así, ordena que se emita en el plazo máximo de un año a partir de su entrada en vigor, una ley sobre reparación de las violaciones de derechos humanos, una ley sobre asilo; una ley reglamentaria del artículo 29 en materia de suspensión de derechos; una ley reglamentaria del artículo 33 en materia de expulsión de extranjeros y nuevas leyes (tanto a nivel federal como local) de las comisiones de derechos humanos...”

c. El caso Radilla

Otro acontecimiento paradigmático es el impacto del denominado caso Radilla en el sistema jurídico mexicano, pues según lo ha expresado un sector de académicos mexicanos, en su pronunciamiento sobre dicho caso, la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoció el control difuso de constitucionalidad de normas,¹³ mientras que otro sector afirma que se trata de un control difuso de convencionalidad.

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al resolver sobre dicho caso, determinó la obligación de los jueces mexicanos, independientemente de su rango o jurisdicción, de aplicar –aun de oficio– la cláusula de convencionalidad en aras de proteger los Derechos Humanos. En la inteligencia de que la cláusula de convencionalidad es el deber de los operadores jurídicos de aplicar la norma invocada en un caso concreto, siempre y cuando la misma no colisione con la Convención Americana sobre Derechos Humanos, con los demás tratados internacionales protectores de esos derechos e, incluso, con la jurisprudencia de dicha Corte¹⁴.

¹³ Benavente Chorres, Hesbert, *El Juez de Control en el Proceso Penal Acusatorio y Oral*, México, Flores Editor y Distribuidor, 2012, p. 180

¹⁴ *Ibidem*.

d. La situación de las desapariciones de personas

Por último, la desaparición de personas es un tema de especial preocupación –y prioridad– en el presente programa. El contexto de violencia que hoy existe en todo México, relacionado principalmente con el crimen organizado, ha tenido como consecuencia un aumento considerable de ataques contra la población civil y violaciones de sus derechos; una de las más graves es la desaparición involuntaria de personas.

Por ello, el gobierno mexicano hizo una invitación al Grupo de Trabajo de la ONU sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias para que hiciera una visita a nuestro país. Ello ocurrió del 18 al 31 de marzo de 2011. El objetivo de la visita consistió en conocer los esfuerzos de México en el tratamiento de las desapariciones forzadas o involuntarias, examinar el estado de las investigaciones, las medidas adoptadas para prevenirlas, erradicarlas y combatir su impunidad, así como temas sobre los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación. Como resultado, el 20 de diciembre de 2011, el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias presentó un informe sobre la visita realizada, en el cual identificó los problemas que existen actualmente respecto de la actuación de las autoridades de los distintos niveles de gobierno y de la ausencia de sistemas y protocolos adecuados, para hacer frente a la situación particular de desapariciones de personas en nuestro país, por lo que formuló una serie de recomendaciones que abarcan desde la prevención, investigación, sanción y reparación de las víctimas de desapariciones forzadas, hasta la protección de grupos en situación de especial vulnerabilidad¹⁵.

4. La Conferencia Nacional de Gobernadores y los Derechos Humanos

En el contexto anterior, de situaciones particularmente graves para los Derechos Humanos y su contrapeso en las recientes reformas y criterios jurisdiccionales que han representado cambios paradigmáticos en la protección de los derechos, surgen importantes retos para los distintos ámbitos y niveles de gobierno en el país. Es imprescindible la unión de esfuerzos.

¹⁵ Véase Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias, Misión a México, 2012. Documento A/HRC/19/58/Add.2

La Conferencia Nacional de Gobernadores surge como un espacio libre, plural e incluyente, abierto al análisis de las problemáticas de las entidades federativas y a la búsqueda de soluciones adecuadas, mediante la construcción de acuerdos que redunden en beneficio de los mexicanos. Además se ha consolidado como un foro permanente, que busca fortalecer el federalismo mediante mecanismos democráticos, manteniendo pleno respeto hacia las instituciones mexicanas.

El 6 de diciembre de 2011, en la ciudad de México, se celebró la XLII Reunión Ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores, en la que con ánimo de unidad y en interés de la Nación, se debatieron temas sustantivos de la agenda nacional y se tomaron acuerdos tendentes a fortalecer el federalismo, la democracia y el Estado de Derecho.

Uno de los acuerdos plenarios fue la creación de la Comisión de Derechos Humanos, pues se consideró que una política de seguridad debe ir aparejada necesariamente de una política de defensa de los Derechos Humanos. Además —como se ha expuesto—, la realidad de nuestro país exige de las autoridades de todos los órdenes de gobierno, la adopción de iniciativas, políticas y programas mediante los cuales se creen condiciones que aseguren la plena realización de los derechos humanos, dignificando así la calidad de vida de las personas.

En ese sentido, se elabora el presente programa de trabajo de la Comisión de Derechos Humanos, con miras a reforzar la perspectiva de los Derechos Humanos y de sus garantías en el quehacer diario de las entidades federativas. El programa hace evidente que los Derechos Humanos están presentes en cada acción, decisión y priorización del gobierno y que por ello, deben ser referencia obligada de los poderes públicos y los particulares. Asimismo, se plantean reformas estructurales y mecanismos que permitan asegurar progresivamente la vigencia de los Derechos Humanos.

III. Estructura del programa

El breve análisis contextual sobre la situación de los Derechos Humanos en México y los recientes cambios paradigmáticos en el orden jurídico nacional, son el punto

de partida para establecer las prioridades de las políticas en la materia que nos ocupa, cuyo objetivo general es el cumplimiento de estándares internacionales. Es con tales estándares que deben contrastarse las acciones y políticas hasta ahora emprendidas por el Estado mexicano, con el fin de determinar las nuevas estrategias y líneas de acción.

Es de fundamental importancia la inclusión de la perspectiva de los Derechos Humanos en las políticas públicas, a la luz de los estándares internacionales, con el fin de que todas las autoridades del país respeten y protejan esos derechos. Por ello, es necesario y conveniente que estos temas sean discutidos y atendidos en el seno de la Conferencia Nacional de Gobernadores.

La estructura del presente documento se enfoca, en primer lugar, en el objetivo general del Programa y su marco conceptual, que a la vez fungen como criterios orientadores de su aplicación y guía para su comprensión. Posteriormente, se establecen los seis ejes rectores del Programa y las líneas de acción que deberán ser realizadas en el ciclo anual de trabajo de esta Comisión.

Por otra parte, la evaluación del avance en el cumplimiento del programa se realizara a través de un análisis del informe de actividades, que será la pauta para actualizar o modificar el programa, en su caso, según los resultados obtenidos.

IV. Objetivo General

Como fue expuesto, los acontecimientos y cambios en el orden jurídico mexicano a que ya se ha hecho referencia de manera breve, han ido consolidando el compromiso del Estado mexicano, no sólo de reconocer los derechos humanos de todas las personas, sino de crear las condiciones necesarias para el respeto irrestricto y la protección de dichos derechos. Esta evolución de la carta fundamental ha resultado también en el reconocimiento expreso del rango constitucional de los Derechos Humanos contenidos en los instrumentos internacionales, que a su vez imponen a todas las autoridades del Estado las obligaciones de promover, respetar, proteger y garantizar tanto los derechos reconocidos en la Constitución, como los contenidos en los tratados internacionales.

En ese contexto, la Comisión de Derechos Humanos tiene por objetivo general, el promover ante los miembros de la Conferencia Nacional de Gobernadores, el respeto irrestricto de los Derechos Humanos, a través de las líneas de acción en que se desdoblan sus ejes rectores, lo que permitirá contribuir al desarrollo humano y el bienestar social de todos los habitantes, garantizando el libre ejercicio de sus derechos fundamentales, mediante su inclusión transversal en las políticas públicas del país.

Lo anterior supone diversos retos, pues las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos son sólo el primer paso hacia la realización del objetivo anterior. Resta hacer una armonización general de los distintos ordenamientos legales que integran el sistema jurídico mexicano, en todos sus niveles u ámbitos, para efecto de materializar los compromisos internacionales asumidos por el Estado mexicano en materia de Derechos Humanos.

V. Agenda Temática

Con base en el objetivo general antes planteado y en atención a los Lineamientos de la Conferencia Nacional de Gobernadores, se establecen los siguientes ejes rectores y líneas de acción:

1. Promover ante los miembros de la Conferencia Nacional de Gobernadores de las entidades federativas, las reformas legales y adecuaciones jurídico-administrativas necesarias para armonizar sus sistemas normativos con los estándares internacionales en materia de Derechos Humanos, tomando como base la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de fecha 10 de junio de 2011.

Justificación

Como fue antes señalado, la reforma en materia de Derechos Humanos de junio de 2011, reconoció el rango constitucional de los Derechos Humanos en ella establecidos, al igual que los contenidos en los diversos instrumentos internacionales de los que México es parte. El siguiente paso es la promoción de iniciativas legislativas con el objeto de

cumplir a cabalidad con los compromisos internacionales asumidos por el Estado mexicano.

Para ello, son de fundamental importancia las reformas y adiciones estructurales, tanto en la legislación local como en la nacional, a fin de crear bases sólidas para una eficaz promoción, protección, respeto y garantía de los Derechos Humanos en todos los órdenes de gobierno.

En primer lugar, deberá hacerse un compendio de los instrumentos internacionales en materia de Derechos Humanos, al igual que una recopilación de los ordenamientos legales federales y estatales, a fin de definir y analizar el marco legal existente en ambos órdenes de gobierno en relación con los Derechos Humanos. Después, deberán compararse las disposiciones legales federales y estatales con la normatividad existente en la constitución federal y en los instrumentos internacionales, para efecto de elaborar un diagnóstico sobre las disposiciones que requieren de reformas o adiciones y asimismo determinar, en su caso, la falta de algún ordenamiento o disposición específicos cuya creación sea necesaria para lograr la armonización del marco legal nacional y estatal con los estándares internacionales.

Líneas de acción:

- Solicitar a los miembros de la Conferencia, la compilación, revisión y análisis del marco legal de cada una de las entidades federativas y el consecuente diagnóstico general que permita identificar las disposiciones jurídicas que requieren de reformas, a efecto de ajustarse a la constitución federal y a los instrumentos internacionales en materia de Derechos Humanos.
- Crear Grupos de Trabajo con expertos para elaborar el marco jurídico o las leyes tipo en materia de Derechos humanos que se requieran en cada una de las entidades federativas para fortalecer el sistema de protección de los Derechos Humanos.

2. Revisar el avance en el cumplimiento de los compromisos internacionales suscritos por el Estado mexicano.

Justificación

El derecho internacional de los Derechos Humanos consiste en un conjunto de declaraciones y principios que sirven como base para la consolidación de instrumentos internacionales convencionales que comprometen a los Estados a respetar los Derechos Humanos reconocidos universalmente. El sistema internacional de protección a los Derechos Humanos se afianzó a partir del fin de la Segunda Guerra Mundial dentro del esquema de Naciones Unidas en el ámbito global, así como a escala regional dentro de organismos intergubernamentales como la Organización de Estados Americanos.

Estos instrumentos de protección a los Derechos Humanos imponen obligaciones formales a los Estados (incluidos los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y se rigen por las condiciones establecidas en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

En el ordenamiento jurídico mexicano, los tratados internacionales se rigen de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 1, 76, 89-X y 133 de la Constitución Federal, en los que se establece, entre otras cosas, que los tratados deben ser celebrados por el Ejecutivo federal y aprobados por el Senado de la República.

México se ha incorporado a este sistema internacional de protección de los Derechos Humanos mediante la firma y ratificación de diversos pactos y convenios emanados principalmente (aunque no de manera exclusiva) de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, asumiendo con ello las obligaciones generales de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos.

El sistema de protección de los Derechos Humanos en el país se ve fortalecido por la reforma constitucional en la materia, en cuanto se hace reconocimiento expreso de los derechos de toda persona y de sus garantías, establecidos en la constitución federal y en los tratados internacionales, y se recoge la figura de la interpretación conforme, en el sentido de que todas las normas de derechos humanos deberán de interpretarse a la luz

de la propia Constitución y de los tratados internacionales, creándose así un bloque de constitucionalidad, aunado a la incorporación del principio *pro personae*.

Líneas de acción:

- Establecer mecanismos adecuados para atender los compromisos internacionales asumidos por el Estado mexicano, dirigidos a respetar, proteger, garantizar y satisfacer el goce de los Derechos Humanos.
- Crear espacios de diálogo y comunicación con los organismos internacionales, como la ONU, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y demás instituciones del ámbito internacional, con el fin de coadyuvar en el cumplimiento de las obligaciones en materia de Derechos Humanos.

3. Promover la instrumentación de programas sobre Derechos Humanos en las entidades federativas.

Justificación

El compromiso primigenio de elaborar planes nacionales de Derechos Humanos, proviene de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos¹⁶, celebrada en 1993 en Viena, Austria, con la participación de México.

Ahí, el Estado mexicano asumió el compromiso de elaborar un Programa Nacional de Derechos Humanos. Como resultado de dicha conferencia surgió la Declaración y Programa de Acción de Viena, que establece una recomendación a los Estados consistente en considerar la posibilidad de elaborar un plan de acción nacional en el que se determinen las medidas necesarias para que en el Estado de que se trate se mejore la promoción y protección de los Derechos Humanos.

A partir de entonces, se han elaborado numerosos programas de Derechos Humanos en diversos países, que con base en diagnósticos realizados previamente, han contribuido a la implementación de una serie de políticas públicas enfocadas al

¹⁶ ONU, Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Viena, Austria, 14 al 25 de junio de 1993

establecimiento y fortalecimiento de los mecanismos de protección y garantía de los derechos.

En nuestro país, en 2004 se firmó el convenio marco de coordinación en materia de Derechos Humanos entre la Secretaría de Gobernación y los poderes ejecutivos de las entidades federativas, con el objeto de sentar las bases para la consolidación de una política de Estado en materia de Derechos Humanos, en el ámbito de sus respectivas competencias. En dicho convenio se incluye la elaboración de programas locales de Derechos Humanos, con lo cual se pretende incluir una perspectiva de Derechos Humanos en las políticas públicas estatales, conforme a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Líneas de acción:

- Solicitar a los miembros de la Conferencia Nacional de Gobernadores, elaborar diagnósticos sobre la situación de los derechos humanos en las entidades federativas.
- Proponer que a partir de los diagnósticos, se lleven a cabo programas de derechos humanos, considerando la participación de la sociedad civil,
- Asegurar la transversalización de las políticas públicas con perspectiva de derechos humanos.
- Generar espacios de participación, en los que se genere el intercambio y la comunicación entre el sector académico y los distintos actores sociales y políticos para el estudio de los Derechos Humanos.

4. Sensibilizar y capacitar en materia de Derechos Humanos a los servidores públicos.

Justificación

Los Derechos Humanos sólo pueden hacerse realidad a través del reclamo continuo de su protección por parte de una población informada. La educación en materia

de Derechos Humanos promueve valores, creencias y actitudes que alientan a todas las personas a defender sus propios derechos y los de los demás. Igualmente, desarrolla la conciencia de que todos compartimos la responsabilidad común de hacer de los Derechos Humanos una realidad en todas las comunidades.

La educación en materia de Derechos Humanos contribuye de manera esencial a la prevención a largo plazo de abusos y representa una importante inversión en el intento por conseguir una sociedad justa en la que los derechos de toda persona sean valorados y respetados.¹⁷

Líneas de acción:

- Elaborar programas de sensibilización, capacitación y actualización en materia de Derechos Humanos para los servidores públicos, a fin de que conozcan el significado y alcance de los mismos.
- Proponer a los miembros de la conferencia, que fomenten a través de sus secretarías y dependencias la inclusión de programas dirigidos a grupos en estado de vulnerabilidad.

5. Crear mecanismos de intercambio de prácticas exitosas de las entidades federativas sobre derechos humanos.

Justificación

Debido a su privilegiada posición geográfica y a su extensión territorial, México es un país con una gran diversidad que se aprecia desde sus condiciones climáticas hasta culturales y sociales, por lo que las problemáticas y situaciones que se presentan en cada una de las entidades federativas también es muy variable.

No obstante esa diversidad, existen situaciones y problemáticas que prevalecen a lo largo del país, sobre todo en temas relacionados con los derechos humanos, máxime

¹⁷ Al respecto véase: <http://www2.ohchr.org/spanish/issues/education/training/index.htm>

cuando estos tienen como característica fundamental la universalidad, entendida ésta como la piedra angular, en la que se basa la idea de igualdad de derechos que se reconocen a todas las personas.

Así las cosas, ante la realidad y fenómenos que se presenta en cada entidad federativa, las autoridades de cada una de estas, han trabajado de diversa forma para crear políticas públicas que las atiendan, resultando en algunas ocasiones casos paradigmáticos en los que se logra de forma más efectiva una protección y respeto de los derechos humanos.

En tal virtud, resulta conveniente que esas prácticas exitosas que se generan en una entidad, se compartan con los otros estados para que, ajustándolas a su contexto, tengan opción de adoptarlas.

Líneas de acción:

- Integrar un inventario de prácticas exitosas de políticas públicas realizadas en las entidades federativas, a cargo de la Secretaría Técnica de la CONAGO.
- Llevar a cabo un taller nacional y/o regionales para el intercambio de prácticas exitosas y la identificación de aquellas que puedan ser trasladadas a otros estados.
- Crear un mecanismo que permita advertir las prácticas exitosas que se han llevado a cabo en una entidad federativa y que se puedan trasladar a otros estados y en su caso las modificaciones o adecuaciones necesarias para su implementación.
- Diseñar un instrumento de seguimiento en la implementación de las buenas prácticas.

6. Dar seguimiento a las recomendaciones y lineamientos emitidos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como a las resoluciones emitidas por organismos internacionales protectores de Derechos Humanos a los gobiernos de las entidades federativas.

Justificación

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Congreso de la Unión y las legislaturas de las diversas entidades federativas, establecerán organismos de protección de los Derechos Humanos que ampara el orden jurídico mexicano, que conocerán de quejas contra actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, que violen esos derechos.

Aquellos organismos –según se establece en el citado precepto– emitirán recomendaciones públicas no vinculatorias, y de ser procedente, podrán formular denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Además, con la reforma de junio del 2011, se impuso a todos los servidores públicos la obligación de responder las recomendaciones que les formulen estos organismos y de no ser aceptadas o cumplidas tales recomendaciones por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa. Incluso, se faculta al Congreso de la Unión y a las legislaturas de las entidades federativas para llamar a los servidores públicos responsables a efecto de que comparezcan ante dichos órganos legislativos y expliquen el motivo de su negativa.

Cabe observar, que si bien es cierto que las recomendaciones emitidas por los organismos protectores de Derechos Humanos siguen careciendo de poder coactivo frente al servidor público responsable, también lo es que actualmente existe un mayor compromiso de las autoridades hacia la aceptación y el cumplimiento de las recomendaciones emitidas, aunado al escrutinio por parte de los órganos legislativos. Este mecanismo de protección de los Derechos Humanos es de gran importancia, tomando en cuenta que además de los mecanismos jurisdiccionales, constituye el único medio en el orden interno para la protección de derechos y la naturaleza informal de su

procedimiento puede llegar a representar una ventaja para el particular que formula un reclamo.

Por otra parte, la constitución federal obliga a todos los servidores públicos a observar y cumplir las disposiciones internacionales en materia de Derechos Humanos. Igual, es indispensable que las resoluciones de los organismos internacionales, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, sean acatadas por las autoridades del Estado mexicano.

En tal contexto, la consolidación de México como un Estado garante y respetuoso de los Derechos Humanos, requiere no sólo que se fomenten los derechos y se sensibilice a los servidores públicos, sino también que estos últimos asuman el compromiso de aceptar y dar pleno cumplimiento a las resoluciones y recomendaciones por violaciones de Derechos Humanos, emitidas por los diversos órganos de protección de derechos, tanto locales, nacionales o internacionales.

Líneas de acción:

- Crear un compromiso, entre los miembros de la Conferencia Nacional de Gobernadores de colaborar con la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y los organismos internacionales protectores de derechos humanos, en las investigaciones que se realicen con motivo de violaciones a los Derechos Humanos.

7. Elaborar programa de atención a familias de personas desaparecidas.

Justificación

Actualmente, existe un gran número de personas reportadas como desaparecidas y no obstante las acciones de seguridad y prevención tomadas hasta ahora por los diversos niveles de Gobierno, las desapariciones de personas siguen ocurriendo. Tal incidencia refleja la vulnerabilidad de la población a la violación de sus derechos y la

necesidad urgente de replantear estrategias y adoptar nuevas acciones para su prevención y sanción.

Sin embargo, la magnitud del problema de la desaparición de personas no radica únicamente en el elevado número de casos existentes, sino también en la extrema gravedad¹⁸ de tales actos, que afectan los valores más profundos de toda sociedad respetuosa de la primacía del Derecho, de los Derechos Humanos y de las libertades fundamentales.¹⁹ Toda desaparición involuntaria sustrae a la víctima de la protección de la ley y le causa graves sufrimientos, al igual que a su familia.²⁰

En efecto, por su gravedad, la desaparición forzada o involuntaria de personas infringe diversos derechos que son irrevocables, con evidentes consecuencias en derecho penal.²¹ Así, según el párrafo segundo del artículo 1 de la Declaración contra las Desapariciones Forzadas, la desaparición forzada o involuntaria "constituye una violación de las normas del derecho internacional que garantizan a todo ser humano, entre otras cosas, el derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica, el derecho a la libertad y a la seguridad de su persona y el derecho a no ser sometido a torturas ni a otras penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Viola, además, el derecho a la vida o lo pone gravemente en peligro."

A su vez, las desapariciones de personas ocasionan una grave afectación a los familiares de las víctimas, cuyo sufrimiento se centra en la búsqueda de la persona desaparecida, la preocupación por su seguridad y el daño emocional y económico ocasionado por la ausencia de la víctima. A ello se suma el miedo generado en la comunidad o grupo específico a que pertenece la víctima, especialmente los grupos en situación de particular vulnerabilidad, incluyendo mujeres, migrantes, defensores de derechos humanos y periodistas.²² Lo anterior refleja la necesidad de un esfuerzo conjunto de las autoridades del país para hacer frente a este fenómeno que lacera las fibras más sensibles de la sociedad.

Líneas de acción:

¹⁸ Preámbulo de la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (en adelante "Convención contra las desapariciones forzadas").

¹⁹ Preámbulo de la Declaración sobre la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, A/RES/47/133, 18 de diciembre de 1992 (en adelante, la "Declaración contra las Desapariciones Forzadas").

²⁰ Párrafo segundo del artículo 1 de la Declaración contra las Desapariciones Forzadas.

²¹ Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias de 2000 (Extracto). Documento E/CN.4/20001/68.

²² Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias, Misión a México, 2012. Documento A/HRC/19/58/Add.2.

- Constituir grupos de trabajo en las entidades federativas en los que se incorporen los distintos órdenes de gobierno y familiares de las víctimas.
- Promover la creación de grupos de trabajo autónomos, integrados por funcionarios de la Organización de las Naciones Unidas, académicos y miembros de organismos de la Sociedad Civil.
- Celebrar convenios de intercambio de información sobre personas desaparecidas.
- Diseñar los protocolos de búsqueda y de atención a víctimas, a partir de los estándares internacionales, a través de mecanismos para la obtención de índices sobre comportamiento delictivo, mapeo de regiones y rutas.
- Análisis de las legislaciones penal y civil locales, para el establecimiento del delito de desaparición forzada de personas, y proponer una figura legal específica para las personas desaparecidas.