

DIAGNÓSTICO SOBRE
LA SITUACIÓN DE LOS
**DERECHOS
HUMANOS**
EN MÉXICO

Oficina del Alto
Comisionado de
las Naciones Unidas
para los Derechos
Humanos en México



Grupo Mundi-Prensa

- **Mundi-Prensa México, S.A. de C.V.**

Río Pánuco 141, Col. Cuauhtémoc
06500, México, D.F.
Tels. 55 33 56 58 al 60 Fax 55 14 67 99
E-mail: mundiprensa@mundiprensa.com.mx

- **Mundi-Prensa Libros, S.A.**

Castelló, 37-28001, Madrid
Tel. 914 36 37 00 Fax 915 75 39 98
E-mail: libreria@mundiprensa.es
Internet: www.mundiprensa.com

- **Mundi-Prensa Barcelona**

- **Editorial Aedos, S.A.**

Consell de Cent, 391 08009 Barcelona
Tel. 934 88 34 92 Fax 934 87 76 59
E-mail: barcelona@mundiprensa.es

Copyright © 2003

Por la Oficina del Alto Comisionado
de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
Av. Presidente Masaryk No. 29 Piso 2
Col. Chapultepec Morales, C.P. 11570, México D.F.

Publicado por la
Oficina del Alto Comisionado de las
Naciones Unidas para los Derechos Humanos

Impreso por Iprint
Distribuido por Mundi-Prensa México, S.A. de C.V.

ISBN: 968-7462-36-1

9 8 7 6 5 4 3 2 1

Impreso en México

Diseño: Galera

Apoyo editorial: Margarita Labarca

Fotos de portada: Pedro Cote

Corrección de estilo: Horacio Rodríguez

Equipo encargado de la elaboración del **Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México**

COORDINADOR PRINCIPAL **Anders Kompass**
Representante de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México

CONSULTORES NACIONALES **Sergio Aguayo**
Derechos de los grupos en situación de vulnerabilidad y discriminación

Isidro H. Cisneros
Derechos políticos
Derechos de los pueblos indígenas
Derechos económicos, sociales y culturales:
• *Derecho a la vivienda*
• *Derecho a un medio ambiente sano*
• *Derecho a la educación*

Clara Jusidman
Derechos humanos de las mujeres
Derechos económicos, sociales y culturales:
• *Derecho a un nivel de vida adecuado*
• *Derechos humanos laborales*
• *Derecho al disfrute del nivel más alto de salud física, mental y social*
Derecho a la alimentación

Miguel Sarre
Aspectos generales
Derechos civiles

El Diagnóstico ha contado con la participación en temas específicos de:

Audrey Gheldof
Derechos culturales

Christian Rojas
Derecho a la vivienda
Derecho a la educación

Rodolfo Stavenhagen
Derechos de los pueblos indígenas

ASISTENTES DE LOS CONSULTORES Karla Castillo • Azucena Cháidez • Alexandra Délano • Margarita Labarca
Sara Murúa • Ivette Pérez • Laura Elisa Pérez • Christian Rojas • Juan Salgado
Javier Treviño • Adriana Velásquez

OACNUDH Pedro Cote • Alexandra Garita • Georgina Rodarte • Regina Tamés • Elisa Trejo

COMITÉ DE ENLACE DE ORGANIZACIONES CIVILES MEXICANAS Academia Mexicana de Derechos Humanos, A.C.
Acción de los Cristianos para la Abolición de la Tortura (ACAT)
Centro de Derechos Humanos "Fray Francisco de Vitoria, O.P."
Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro Juárez"
Centro de Estudios Fronterizos y de Promoción de los Derechos Humanos
Centro Nacional de Comunicación Social (CENCOS)
Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A.C. (CMDPDH)
Espacio de organizaciones de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
Foro Migraciones
Franciscans International – México
Liga Mexicana por la Defensa de los Derechos Humanos, Limeddh
Misión Civil por la Paz
Programa de Derechos Humanos de la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México
Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio (RMALC)
Red Nacional de Organizaciones Civiles de Derechos Humanos "Todos los Derechos para Todos"
Servicios y Asesoría para la Paz (SERAPAZ)

Prólogo

Creo que las nociones de dignidad, igualdad y seguridad no son ideales ni aspiraciones imposibles de conseguir. Más de medio siglo de trabajo duro y colectivo nos ha provisto con normas que le dan contenido a estas nociones y que han inspirado estipulaciones en muchas constituciones y leyes nacionales. Asegurar que estos derechos son alcanzables por aquellos quienes más los necesitan –las víctimas de las violaciones a los derechos humanos– es lo que le da sentido a las Naciones Unidas.

SERGIO VIEIRA DE MELLO*

Con gran satisfacción, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) presenta el Diagnóstico sobre los Derechos Humanos en México. Éste es uno de los pocos países del mundo en los que las Naciones Unidas han emprendido esa tarea, y es el primer caso en que la misma se realiza con la participación de representantes de organismos civiles y entidades gubernamentales, en el marco de un proceso abierto e independiente.

La función medular de los derechos humanos en la vida de las personas fue reiterada en las conferencias internacionales del decenio de 1990. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993 le comunicó un nuevo impulso al movimiento a favor de los derechos humanos, al definir un amplio programa internacional para la promoción y protección universal de esos derechos.

En su segundo Informe sobre la Reforma de la Organización de las Naciones Unidas, presentado el año pasado, el Secretario General pidió mayor cooperación dentro del sistema de las Naciones Unidas para ayudar a los Estados Miembros para desarrollar y fortalecer sus sistemas nacionales de protección a los derechos humanos.

En el concepto del Secretario General acerca de un sistema nacional de protección de los derechos humanos, la constitución y las leyes de un país deberían ser el reflejo de las normas internacionales de los derechos humanos y sus tribunales deberían actuar en conformidad con estas leyes. Asimismo, cada país debe proporcionar educación en derechos humanos, debe tener instituciones nacionales especializadas en derechos humanos y debe monitorear la situación de aquellos grupos de la población que se encuentran en situación de vulnerabilidad, con miras a detectar posibles injusticias y poder detenerlas antes de que estallen en disputas o conflictos.

Aplicar los principios de las normas, las instituciones, las leyes y un entorno económico propicio a la situación de cualquier país implica cinco pasos para determinar las prioridades de la acción nacional:

- Iniciar evaluaciones nacionales de los derechos humanos independientes.
- Ajustar las leyes nacionales a las normas y compromisos internacionales en materia de derechos humanos.
- Promover las normas de derechos humanos.
- Fortalecer una red de instituciones de derechos humanos.
- Promover un entorno económico que propicie el goce de los derechos humanos.

Todo análisis de la política y de las instituciones de un país tiene que basarse en una relación fáctica del grado de realización de los derechos y en la identificación de las principales deficiencias.

El presente Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México, pretende identificar las causas estructurales de las violaciones a los derechos humanos en México, con base en un análisis no coyuntural. Su intención es formular propuestas realistas y viables con un espíritu constructivo.

Se trata de contribuir a 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 sólo se impongan la legalidad y la seguridad jurídica, sino también la justicia social y la equidad económica.

El Diagnóstico recoge demandas que constituyen un clamor de la sociedad mexicana, y que en la mayoría de los casos también están reflejadas en las recomendaciones y diversos informes que en materia de derechos humanos han realizado sobre el país la Organización de las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos, por medio de sus distintos mecanismos de protección, así como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y diversas organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales.

Otro de los propósitos que persigue el Diagnóstico, es que las recomendaciones generales y las propuestas derivadas de las mismas sean incorporadas a un Programa Nacional de Derechos Humanos que sea adoptado por el Gobierno de México. Aspira a servir, asimismo, como instancia para identificar prioridades en las fases subsecuentes del Acuerdo de Cooperación Técnica de la OACNUDH, a efectos de fortalecer la cooperación del sistema de las Naciones Unidas con el gobierno y la sociedad mexicana en materia de derechos humanos.

La inclusión tanto de las 32 recomendaciones generales como de las numerosas propuestas que en forma sucinta aquí se presentan, no está fincada en su originalidad –en algunos casos ya son tomadas en cuenta por las instituciones del Estado–, sino en la necesidad de su adopción (o, en su caso, plena realización), para remover

* Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos desde el 12 de septiembre de 2002 hasta su fallecimiento en el atentado terrorista a la sede de la ONU en Bagdad el 19 de agosto de 2003. Declaración realizada el 24 de septiembre de 2002 en Ginebra.

obstáculos estructurales que se han ido levantando desde hace años e incluso siglos, en tanto algunos –como la discriminación o la desigualdad– se originan en añejos patrones culturales. Otros, como el deterioro ambiental, son más recientes o se han agudizado en las últimas décadas o años.

El Diagnóstico intenta ser un reflejo de la realidad mexicana. Se trata de una contribución para que sociedad y autoridades identifiquen prioridades y a partir de ello promuevan y desarrollen leyes, instituciones, programas y procesos que permitan evolucionar hacia un Estado respetuoso de los derechos de sus ciudadanos.

En diciembre de 2000 se firmó un Acuerdo de Cooperación Técnica entre la OACNUDH y el Gobierno mexicano, que dio lugar a la primera fase que se ejecutó durante 2001 y consistió en actividades de capacitación relacionadas con la documentación médica y forense de la tortura, así como talleres para organizaciones indígenas sobre mecanismos de protección de los pueblos indígenas.

En abril de 2002 se firmó el acuerdo para la realización de la segunda fase, cuyo objetivo prioritario consistió en la elaboración del presente Diagnóstico sobre la situación de derechos humanos en México, que servirá como base para la creación de un Programa Nacional de Derechos Humanos.

Paralelamente se firmó un acuerdo de sede en julio de 2002, estableciendo una Representación de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México.

El Diagnóstico, preparado por consultores nacionales, significó la revisión de la situación de gran número de temas de la vida nacional. En su elaboración se siguió una metodología participativa, basada en consultas, foros y en un trabajo de campo, si bien este último se vio limitado por el tiempo y los recursos disponibles. Así, durante los meses de

julio y agosto de 2003 se realizaron seminarios en cuatro regiones del país, donde se obtuvieron insumos sobre los diferentes problemas de derechos humanos. Tanto en estos seminarios, como en el Foro Nacional que se llevó a cabo durante el mes de octubre, fueron creados espacios amplios de participación que coadyuvaron a la elaboración del presente documento. Esta labor implicó un trabajo complejo, diverso y difícil, que por su naturaleza requiere un conocimiento detallado de la realidad nacional y una interpretación acertada e imparcial de la misma. Finalmente se llegó a las propuestas y recomendaciones expuestas en los diferentes capítulos del Diagnóstico, bajo la responsabilidad del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

La forma participativa e independiente en que se ha instrumentado el Acuerdo de Cooperación Técnica con el gobierno mexicano, es algo inédito en ejercicios similares. Por lo mismo, la metodología de realización del Diagnóstico tuvo que irse construyendo en la práctica. Ello puede explicar algunos titubeos que se produjeron durante su elaboración. Sin embargo, éstos fueron finalmente resueltos gracias a los esfuerzos de los consultores nacionales, y a la colaboración de los consultores internacionales, del Comité de Enlace de Organizaciones Civiles Mexicanas que participaron en la conformación del documento, de los organismos no gubernamentales, de los servidores públicos y de las víctimas de violaciones a los derechos humanos, quienes contribuyeron con su experiencia, información y reflexiones. De gran valor fueron, asimismo, los acuerdos logrados en el Comité de Seguimiento integrado por representantes del propio Gobierno Federal, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la Federación de Organismos Públicos de Protección y Defensa de los Derechos Humanos, las organizaciones civiles representadas en su seno y, desde luego, el sistema de Naciones Unidas en México.

México D.F., a 8 de diciembre de 2003

Anders Kompass



REPRESENTANTE
OACNUDH MÉXICO

Recomendaciones

Una vez realizado el proceso de elaboración del Diagnóstico de acuerdo con lo expuesto en la introducción precedente, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México propone al Presidente de la República que, a fin de avanzar en el cumplimiento de los estándares internacionales en materia de derechos humanos, atienda en el Programa Nacional de Derechos Humanos las recomendaciones generales que a continuación se formulan.

Asimismo da a conocer públicamente estas propuestas a la sociedad mexicana, a fin de que la misma valore su pertinencia y las haga suyas.

Las propuestas –cuyo contenido y alcance se precisa con detalle en la segunda parte del presente documento– se pueden llevar a cabo o promover mediante el ejercicio de las atribuciones propias del Ejecutivo federal, como son las de iniciativa de reforma constitucional o legislativa; su facultad reglamentaria, y el ejercicio de sus funciones administrativas. En algunos casos, esta representación del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos apela al poder de convocatoria y de concertación del titular del Ejecutivo con los poderes Legislativo y Judicial de la Federación, con los organismos autónomos, y con los gobiernos de las entidades federativas.

DE ALCANCE GENERAL

1. Reformar la Constitución para incorporar el concepto de derechos humanos como eje fundamental de la misma, y reconocer a los tratados de derechos humanos una jerarquía superior a los ordenes normativos federal y locales, con el señalamiento expreso de que todos los poderes públicos se someterán a dicho orden internacional cuando éste confiera mayor protección a las personas que la Constitución o los ordenamientos derivados de ella. Además, establecer un programa para el retiro de las reservas y declaraciones interpretativas y ratificar los tratados internacionales pendientes en materia de derechos humanos.
2. Promulgar leyes generales reglamentarias de todos los derechos humanos que están constitucionalmente reconocidos y que garanticen su protección con el mismo estándar para todos los habitantes de este país frente a los gobiernos federal y locales. En el caso de materias de competencia local –por ejemplo violencia sistémica de género, derechos de familia y justicia cívica–, promover la adopción de normas modelo que se ajusten a los estándares más favorables para la protección de la persona.
3. Incorporar en los procedimientos constitucionales de designación de servidores públicos de alto nivel no electos de los poderes de la Unión, y de los órganos autónomos, mecanismos de transparencia que permitan a la sociedad aportar oportunamente a los órganos decisorios elementos de juicio respecto de la idoneidad de las personas propuestas.
4. Desarrollar los mecanismos subsidiarios de intervención de los poderes federales en las entidades federativas ante violaciones graves o sistemáticas a los derechos humanos atribuibles a las autoridades locales.
5. Conferir autonomía a todas las comisiones públicas de derechos humanos y dotarlas de la facultad de promover iniciativas de ley en sus ámbitos respectivos, presentar acciones de inconstitucionalidad y ampliar su competencia a asuntos laborales, electorales y administrativos en el ámbito jurisdiccional. Eliminar los obstáculos legales que impiden la transparencia de su gestión.
6. Garantizar métodos de consulta a la sociedad en la selección de quienes dirigen y participan en los consejos ciudadanos, así como promover la transparencia y rendición de cuentas de todos los organismos públicos que dependan del Ejecutivo y tengan atribuciones en el ámbito de los derechos humanos.
7. Definir y aplicar un programa de acción integral en materia de las y los defensores de los derechos humanos que comprenda la protección a su función y el reconocimiento a su labor, al tiempo que fortalezca su participación en labores de escrutinio público en los juzgados cívicos, agencias del ministerio público y en todos los sitios de detención, arresto, retención o reclusión, entre otros ámbitos
8. Realizar una campaña nacional permanente para la promoción del conocimiento de los derechos humanos, la tolerancia y el respeto a la diversidad, así como el reconocimiento del valor de la denuncia, mediante todos los medios disponibles, difundiendo ampliamente los derechos humanos en general, y en particular los derechos de aquellos grupos que viven situaciones desiguales y de discriminación (mujeres, indígenas, niños y niñas, personas con discapacidad, con orientación sexual diversa y adultos mayores, entre otros).
9. Promover la eliminación del uso de estereotipos, prejuicios y estigmas (por sexo, edad, raza, etnia, condición económica, orientación sexual, religión o pertenencia política) en todos los instrumentos de carácter público que inciden en la formación y socialización de la población en el campo educativo, de los medios de comunicación y mediante conductas discriminatorias en los servicios públicos.
10. En el caso paradigmático de los asesinatos y desapariciones de mujeres y niñas en Ciudad Juárez, publicar periódicamente los avances en el cumplimiento de las recomendaciones hechas por organizaciones y organismos nacionales e internacionales, así como las que en su oportunidad formule la Comisionada.

SISTEMA DE JUSTICIA

11. Promover una profunda transformación en el sistema de justicia, que garantice el Estado de derecho en todos los órdenes, que comprenda el reconocimiento del derecho de las víctimas; el abandono del modelo de enjuiciamiento penal inquisitorio; la creación de una jurisdicción especializada para adolescentes en conflicto con la ley; la incorporación de una justicia penitenciaria y el acotamiento de la justicia militar a su ámbito propio; así como la ampliación del alcance protector del juicio de amparo. Asimismo, que unifique en el poder Judicial de la Federación los órganos jurisdiccionales que están en el ámbito del poder Ejecutivo, incluyendo los tribunales laborales, administrativos, agrarios y militares.
12. Fortalecer los mecanismos actuales de investigación de los crímenes del pasado y garantizar el esclarecimiento de las violaciones a los derechos humanos del pasado y la reparación integral del daño.

SEGURIDAD PÚBLICA

13. Mantener separadas las funciones de las policías preventivas y las que realizan tareas de investigación de delitos, y excluir la procuración de justicia del Sistema Nacional de Seguridad Pública; reordenar este sistema de manera que la Policía Federal Preventiva apoye la profesionalización de las policías locales, sin reemplazarlas. Asimismo, promover la sustitución progresiva y verificable de las Fuerzas Armadas en funciones de seguridad pública.

OTROS DERECHOS CIVILES

14. Crear un órgano público y autónomo que dictamine la procedencia de las concesiones y permisos para operar estaciones de radio y televisión, mediante un procedimiento transparente; establecer condiciones de equidad para que las radios comunitarias y ciudadanas accedan a las frecuencias para cumplir con su función social; desarrollar un sistema autónomo de radio y televisión públicas; y establecer dentro de las leyes federales de Competencia Económica y de Telecomunicaciones, un capítulo específico sobre radiodifusoras y señales de televisión.
15. Desmantelar el sistema regulatorio que inhibe la libertad de asociación en el ámbito laboral. Garantizar los siguientes derechos: libertad de sindicación, voto libre y secreto de las y los trabajadores, y derecho de huelga.
16. Crear las bases constitucionales para incorporar en el sistema legal mexicano la objeción de conciencia y regularla frente al ejercicio de otros derechos y el cumplimiento de los deberes públicos. Preservar la laicidad del Estado.

ACERCA DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS MUJERES

17. Fortalecer los mecanismos públicos responsables de promover la equidad de género (institutos, coordinaciones, comisiones), así como las unidades sectoriales responsables de incorporar la perspectiva de género en las políticas sectoriales de los poderes ejecutivos; promover la creación de comisiones especializadas en los congresos locales y áreas de género en los poderes judiciales y órganos autónomos correspondientes. Desarrollar y apoyar mecanismos de articulación entre todas esas instancias.
18. Promover el establecimiento de programas, instituciones y servicios para prevenir, atender y eliminar la violencia sistémica de género en todo el territorio nacional (incluidas, naturalmente, las áreas rurales).
19. Adoptar las medidas necesarias para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera de sus derechos económicos, sociales y culturales.
20. Asegurar los programas y acciones para el acceso de las mujeres a servicios de salud sexual y reproductiva, de calidad, con calidez, sin discriminación y respetuosos de sus derechos humanos, en todo el territorio nacional y bajo una coordinación que integre la prevención y atención de la salud en todo su ciclo de vida.

ACERCA DE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

22. Que el Congreso de la Unión reabra el debate sobre la reforma constitucional en materia indígena, con el objeto de establecer claramente los derechos fundamentales de los pueblos indígenas de acuerdo a la legislación internacional vigente y con apego a los principios firmados en los Acuerdos de San Andrés. El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo deberá ser aplicado en toda legislación e instancia que tenga relación con los derechos de los pueblos indígenas. La preservación y protección de las tierras, territorios y recursos de los pueblos y comunidades indígenas debe tener prioridad por encima de cualquier otro interés en la solución de los conflictos agrarios.

ACERCA DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

23. Integrar de manera efectiva y verificable objetivos sociales a las políticas y decisiones económicas, para ajustarlas al cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Abrir a la discusión y participación social la política económica.

24. Diseñar y ejecutar un programa nacional de empleo digno, cuyo objetivo sea garantizar plena vigencia a los derechos humanos laborales.
25. Aumentar progresivamente –hasta llegar al menos a duplicarla– la proporción del Producto Interno Bruto que representa el presupuesto público del sector salud, destinando parte de ella a la integración y actualización de un sistema único y eficiente de salud pública.
26. Modificar de inmediato la política salarial con miras a reponer, en un periodo de cinco años, el deterioro del poder adquisitivo de los salarios mínimos legales experimentado en los últimos 25 años. Modernizar y dar autonomía a los mecanismos de fijación de dichos salarios, para asegurar su calidad de garantía social básica de acuerdo con los preceptos constitucionales en la materia.
27. Definir y poner en práctica una política nacional de alimentación que fomente la producción para el mercado interno, reduzca la dependencia alimentaria y los niveles de desnutrición; y garantice la suficiencia, estabilidad, sustentabilidad, inocuidad, calidad y adecuada distribución de los alimentos.
28. Reformar la legislación educativa para incorporar los principios internacionales y constitucionales sobre multietnicidad, diversidad y equidad; que incorpore los estándares internacionales de derechos humanos, y haga factible una educación con calidad desde la equidad. Estas reformas deben dirigirse a una mejor organización y articulación del sistema educativo en su conjunto. Se debe promover la participación de padres, alumnos y organizaciones de la sociedad civil en el diseño de la política educativa, así como en la gestión y en la fiscalización de los servicios educativos, actividades en las que actualmente se les excluye.
29. Revisar el marco legal para impedir desalojos forzosos, violentos e intempestivos de inquilinos y deudores hipotecarios de manera que

se dé un plazo suficiente y razonable de notificación a las personas afectadas con antelación a la fecha prevista para el desalojo.

ACERCA DE LOS DERECHOS POLÍTICOS

30. Reconocer expresamente en el texto constitucional los mecanismos de participación directa: referéndum, plebiscito e iniciativa popular, y adoptar una Ley Federal de Participación Ciudadana que garantice los mismos.
31. Reformar la legislación electoral, a fin de incorporar una ley de partidos, la reglamentación del voto de los mexicanos en el extranjero, optimizar la fiscalización de los gastos de campañas y precampañas electorales, la reducción del financiamiento a los partidos. Garantizar el carácter ciudadano, autónomo y profesional de la autoridad electoral.

RECOMENDACIÓN INSTRUMENTAL

Con el objetivo de atender las recomendaciones anteriores, se formula la siguiente recomendación instrumental:

32. Apoyar y promover la creación de un grupo de expertos de diversos centros de educación superior, organizaciones sociales y civiles y sector privado, que con el apoyo del sistema de Naciones Unidas en México elabore anualmente un informe independiente sobre el estado de la nación. El informe debería contener una evaluación de la situación de los temas incluidos en este Diagnóstico, así como una revisión de las tendencias de largo plazo en cada uno de dichos temas. El grupo será responsable, asimismo, de elaborar el Índice Nacional de Cumplimiento de los Derechos Humanos en México, a niveles federal y estatal.

Índice

- V Prólogo
- VII Recomendaciones
- XIV Siglas y abreviaturas
- XVII Declaración Universal de los Derechos Humanos
- XX Glosario de términos sobre derechos humanos
- XXII Principales instrumentos de derechos humanos de las Naciones Unidas
- XXIV El sistema de las Naciones Unidas de vigilancia de la aplicación de los derechos humanos
- XXV Reconocimientos

CAPÍTULO 1 Aspectos generales

- 1 Plena incorporación de México al sistema internacional de protección a los derechos humanos
- 3 Notas
- 4 Defensores de Derechos Humanos
- 5 Notas
- 6 Sistema Ombudsman
- 8 Notas

CAPÍTULO 2 Derechos civiles

- 11 Sistema de Justicia
- 11 Procuración e impartición de justicia
- 15 Sistema de justicia para adolescentes en conflicto con la ley
- 18 Penas, prisiones y diversos aspectos en relación con el sistema penitenciario
- 26 Desaparición forzada e investigación de crímenes del pasado
- 30 Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Ejecuciones extrajudiciales, arbitrarias o sumarias
- 34 Juicio de Amparo
- 35 Justicia militar y participación militar en tareas de procuración de justicia
- 37 Notas
- 42 Seguridad Pública
- 42 La seguridad pública, comunitaria y humana
- 42 La seguridad pública y la corrupción policial
- 43 La seguridad comunitaria como servicio público
- 43 Distinción entre las funciones de seguridad pública y la justicia penal
- 43 El proceso de selección y condiciones laborales del personal policial
- 43 La Policía Federal Preventiva (PFP)
- 44 Militares en las tareas de seguridad pública
- 44 Propuestas normativas
- 44 Otras propuestas
- 45 Notas
- 46 Derechos Civiles
- 46 Derecho a la libertad de expresión y acceso a la información
- 48 Derecho a la libertad de reunión y de asociación
- 50 Libertad de pensamiento, de conciencia y de religión
- 51 Notas

CAPÍTULO 3 Derechos políticos

- 53 Introducción. La situación de los derechos políticos en México
- 53 Cambio Político, reforma del Estado y derechos humanos
- 54 Rendición de cuentas y transparencia pública
- 54 Nueva reforma electoral
- 55 Derecho de petición y consulta, referéndum, plebiscito e iniciativa popular
- 55 Derecho al voto de las y los mexicanos en el extranjero
- 56 Los medios de comunicación en un estado democrático de derecho
- 56 Propuestas
- 57 Notas
- 58 Anexo

CAPÍTULO 4 Derechos económicos, sociales y culturales

- 61 Introducción
- 62 El contexto de la globalización
- 63 Las transformaciones en México
- 63 Los cambios económicos
- 64 Los cambios sociales y culturales
- 67 Propuestas generales en materia de DESC
- 67 Notas
- 68 **Derecho a un nivel de vida adecuado**
- 68 El enunciado del derecho
- 68 Sugerencias y recomendaciones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
- 69 Situación del tema
- 72 Las políticas públicas, los programas y los presupuestos
- 73 Los obstáculos estructurales
- 74 Las propuestas
- 76 Notas
- 77 **Derechos humanos laborales**
- 77 Recomendaciones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
- 77 La situación de los derechos humanos laborales
- 85 Obstáculos estructurales
- 86 Propuestas
- 88 Notas
- 89 **El derecho al disfrute del nivel más alto de salud física mental y social**
- 89 Introducción
- 89 Recomendaciones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
- 90 Situación del derecho al disfrute de la salud en México
- 94 Las políticas públicas, los programas y los presupuestos
- 94 Los obstáculos estructurales
- 96 Propuestas
- 99 Notas
- 101 **Derecho a la vivienda**
- 101 Evolución histórico-legal de las instituciones para la vivienda en México
- 101 El derecho a la vivienda en los tratados internacionales de derechos humanos

101	La situación del derecho a la vivienda en México a la luz de los estándares internacionales de derechos humanos
102	Vivienda y políticas públicas. El contexto del derecho a la vivienda en México
103	Obstáculos estructurales
104	Obstáculos para el ejercicio de una defensa efectiva del derecho a la vivienda por sus titulares
105	Propuestas
106	Notas
106	Derecho a la alimentación
106	Introducción
107	Situación del tema
110	Las políticas públicas, los programas y los presupuestos
111	Obstáculos estructurales
111	Propuestas
113	Notas
115	Derechos culturales
115	Introducción
115	Los derechos culturales y la política cultural
115	El contexto constitucional y el desafío de la política cultural para el pleno ejercicio de los derechos culturales
116	Propuestas
117	El derecho al disfrute, acceso y beneficio de la cultura
117	Las industrias culturales
118	La educación y la cultura
118	El derecho a la expresión, creatividad y goce de la cultura a través de los patrimonios nacionales tangible e intangible
119	Notas
119	Derecho a un medio ambiente sano
119	Derechos humanos y medio ambiente en México
120	Obstáculos estructurales
124	Propuestas
127	Notas
128	Derecho a la educación
128	La situación del derecho a la educación en México
128	Obstáculos estructurales al interior del sistema para ejercer el derecho a la educación
128	Obstáculos estructurales de tipo social
129	Obstáculos para el ejercicio de una defensa efectiva del derecho a la educación por sus titulares
129	La situación del derecho a la educación en México a la luz de los estándares internacionales de derechos humanos
129	Educación básica
130	Educación media superior y superior
132	Educación en derechos humanos (EDH)
132	Propuestas
135	Notas
136	Anexo. Indicadores sociodemográficos

CAPÍTULO 5 Derechos humanos de las mujeres

- 141 Introducción
- 141 Obstáculos estructurales
- 143 Propuestas
- 150 Notas
- 151 Anexo. Temas de agenda

CAPÍTULO 6 Derechos de los pueblos indígenas

- 153 Introducción
- 154 La conflictividad agraria y política
- 155 Los indígenas en el sistema de procuración y administración de justicia
- 156 El conflicto de Chiapas
- 156 Los desplazados
- 156 Los paramilitares y militarización
- 157 Derechos de las mujeres, los niños y los migrantes indígenas
- 157 Educación, lengua y cultura
- 158 La reforma constitucional y la recomposición de los pueblos indígenas
- 158 Conclusiones
- 159 Propuestas
- 160 Notas

CAPÍTULO 7 Grupos en situación de vulnerabilidad y discriminación

- 161 Introducción
- 162 Problemática y recomendaciones de grupos en situación de discriminación
- 165 Violencia familiar
- 166 Niñas, niños y adolescentes
- 168 Adultos mayores
- 170 Desplazados internos
- 171 Refugiados
- 172 Jornaleros agrícolas
- 173 Migrantes
- 176 Usuarios de los servicios de salud
- 177 Personas que viven con enfermedad mental
- 178 Personas con discapacidad
- 180 Personas que viven con VIH/SIDA
- 182 Personas con preferencia sexual y de género distinta a la heterosexual
- 184 Ombudsman y organismos especializados de derechos humanos
- 187 Propuestas generales
- 189 Notas

Siglas y abreviaturas

AI	Amnistía Internacional		
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados	CONADEPI	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
AFI	Agencia Federal de Investigaciones	CONAFOVI	Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda
AFADEM	Asociación de Familiares de Detenidos y Desaparecidos y Víctimas de Violaciones a los Derechos Humanos en México	CONAMED	Comisión Nacional de Arbitraje Médico
AMDH	Academia Mexicana de Derechos Humanos	CONALEP	Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica
ANAVERSA	Agricultura Nacional de Veracruz	CONAPO	Consejo Nacional de Población
ANP	Áreas Naturales Protegidas	CONASAMI	Comisión Nacional de los Salarios Mínimos
ANUIES	Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior	CONASIDA	Consejo Nacional para la Prevención y Control del VIH/SIDA
APV	Programa Arranque Parejo en la Vida	CONASUPO	Compañía Nacional de Subsistencias Populares
CBP	Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, de Belém do Pará	COPLAMAR	Programa de Solidaridad Social por Cooperación Comunitaria
CCCCODH	Comisión Ciudadana Contra Crímenes de Odio por Homofobia	COPUSI	Cocinas Populares y Unidades de Servicios Integrales
CDI	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	COVAC	Asociación Mexicana contra la Violencia hacia las Mujeres
CEAAL	Consejo de Educación para Adultos de América Latina	CPI	Corte Penal Internacional
CEDAW	Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer	DESC	Derechos Económicos, Sociales y Culturales
CEFERESOS	Centros Federales de Readaptación Social de Sentenciados	DIF	Desarrollo Integral de la Familia
CENEVAL	Centro Nacional de Evaluación	DOF	Diario Oficial de la Federación
CENSIDA	Centro Nacional para la prevención y el control del VIH/SIDA/ITS	DUDH	Declaración Universal de los Derechos Humanos
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe	EDH	Educación en Derechos Humanos
CEREAL	Centro de Reflexión y Acción Laboral	EMS	Educación Media Superior
CIDE	Centro de Investigación y Docencia Económica	ENA	Encuesta Nacional de Adicciones – Secretaría de Salud
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos	ENAL	Encuesta Nacional de Alimentación en el Medio Rural Mexicano
CIESAS	Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social	ENAMIN	Encuesta Nacional de Micro Negocios
CIMAC	Comunicación e Información de la Mujer	ENED	Encuesta Nacional de Evaluación del Desempeño
CMG	Consejo Mexicano de Geriatría	ENVIF	Encuesta sobre Violencia Intrafamiliar
CNDH	Comisión Nacional de los Derechos Humanos	EPI-SIDA	Total de casos de VIH/SIDA según vía de transmisión y ocupación
CNPD	Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación	ES	Educación Superior
COCEDAW	Comité de Seguimiento de la CEDAW	EPR	Ejército Popular Revolucionario
COCOPA	Comisión de Concordia y Pacificación del Congreso de la Unión	EZLN	Ejército Zapatista de Liberación Nacional
CODIS	Consejo Nacional Consultivo para las Personas con Discapacidad	FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
COESIDA	Consejo Estatal para la prevención del SIDA	FASSA	Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud
COFAVI	Comisión de Familiares de Víctimas Indefensas de la Violencia Social	FEDEFAM	Federación Latinoamericana de Asociaciones de Familiares de Detenidos Desaparecidos
COFEPRIS	Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios	FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
COFIPE	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales	FM	Forma Migratoria
COMAR	Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados	FOBAPROA	Fondo Bancario de Protección al Ahorro
COMIPEMS	Comisión Metropolitana de Instituciones Públicas	FONDEN	Fondo Nacional de Desastres Naturales
		FONHAPO	Fondo Nacional de Apoyo Económico a la Vivienda
		FUNSALUD	Fundación Mexicana para la Salud
		GLBTT	Gays, Lesbianas, Bisexuales, Transgéneros y Travestis
		ICHIMU	Instituto Chihuahuense de la Mujer
		IDH	Índice de Desarrollo Humano
		IFE	Instituto Federal Electoral
		IGLHRC	Comisión Internacional de Derechos Humanos para Gays y Lesbianas
		ILBOGMs	Iniciativa de Ley de Bioseguridad de Organismos

	Genéticamente Modificados		PPP	Plan Puebla Panamá	
IME	Instituto de los Mexicanos en el Exterior		PRD	Partido de la Revolución Democrática	
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social		PreveR–Dis	Programa de Prevención y Rehabilitación de las Discapacidades	
IMSS–COPLAMAR	Programa de Solidaridad Social por Cooperación Comunitaria		PRI	Partido Revolucionario Institucional	
INAPAM	Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores		PROCEDE	Programa de Certificación de Derechos Ejidales	
INDESOL	Instituto Nacional de Desarrollo Social		PRODH	Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro Juárez”	
INEGI	Instituto Nacional de Estadística Geográfica e Informática		PROFEPA	Procuraduría Federal de Protección al Ambiente	
INFONAVIT	Instituto para el Fomento Nacional de la Vivienda del Trabajador		PROGRESA	Programa de Educación, Salud y Alimentación	
INI	Instituto Nacional Indigenista		PROMEP	Programa de Mejoramiento del Profesorado	
INM	Instituto Nacional de Migración		PRONAVI	Programa Nacional Contra la Violencia de Género	
INMUJERES	Instituto Nacional de las Mujeres		PRONJAG	Programa Nacional de Jornaleros Agrícolas	
INNN	Instituto Nacional de Neurología y Neurocirugía		PUEG	Programa Universitario de Estudios de Género de la UNAM	
INNNMVS	Instituto Nacional de Neurología y Neurocirugía “Manuel Velasco Suárez”		RVOE	Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios	
INNSZ	Instituto Nacional de Nutrición “Salvador Zubirán”		SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	
INSP	Instituto Nacional de Salud Pública		SAPRIN	Evaluación Ciudadana del Ajuste Estructural	
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado		SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación	
ITAM	Instituto Tecnológico Autónomo de México		SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transportes	
ITS	Infecciones de Transmisión Sexual		SEA	Servicios Especializados de Atención	
MEXSIDA	Comité Técnico de Observación y Vigilancia Ciudadana en VIH/SIDA		SEDENA	Secretaría de la Defensa Nacional	
MHIASAME	Modelo Hidalgo de Atención en Salud Mental		SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social	
MP	Ministerio Público		SEDUCOP	Secretaría de Desarrollo Urbano, Comunicaciones y Obras Públicas	
NOM	Norma Oficial Mexicana		SEGOB	Secretaría de Gobernación	
NOTIMEX	Agencia Mexicana de Noticias		SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	
OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos		SEP	Secretaría de Educación Pública	
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico		SIDA	Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida	
OEA	Organización de Estados Americanos		SIDALAC	Iniciativa Regional sobre SIDA para América Latina y el Caribe	
OGM	Organismo Genéticamente Modificado		SISESIM	Sistema de Indicadores para el Seguimiento de la Situación de la Mujer en México	
OIT	Organización Internacional del Trabajo		SNDIF	Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia	
OMS	Organización Mundial de la Salud		SNSP	Sistema Nacional de Seguridad Pública	
ONG	Organización no Gubernamental		SOGEM	Sociedad General de Escritores de México	
ONU	Organización de las Naciones Unidas		SS	Secretaría de Salud	
ONUSIDA	Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA		SSA	Secretaría de Salud	
ORPISPCD	Oficina de Representación para la Promoción e Integración Social de las Personas con Discapacidad		TEPJF	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	
PAN	Partido Acción Nacional		TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte	
PEMEX	Petróleos Mexicanos		UAM	Universidad Autónoma Metropolitana	
	Procuraduría General de Justicia Militar		UIA	Universidad Iberoamericana	
PGR	Procuraduría General de la República		UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México	
PIB	Producto Interno Bruto		UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura	
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales		UNICEF	Fondo las Naciones Unidas para la Infancia	
PISO	Programa para la Incorporación del Suelo Social		UNIFEM	Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer	
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo			VIH	Virus de la Inmunodeficiencia Humana
PPC	Paridad del Poder de Compra			VIVAH	Programa de Ahorro y Subsidios para la Vivienda Progresiva

Declaración Universal de los Derechos Humanos

Adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948

PREÁMBULO

Considerando que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana,

Considerando que el desconocimiento y el menosprecio de los derechos humanos han originado actos de barbarie ultrajantes para la conciencia de la humanidad; y que se ha proclamado, como la aspiración más elevada del hombre, el advenimiento de un mundo en que los seres humanos, liberados del temor y de la miseria, disfruten de la libertad de palabra y de la libertad de creencias,

Considerando esencial que los derechos humanos sean protegidos por un régimen de Derecho, a fin de que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión,

Considerando también esencial promover el desarrollo de relaciones amistosas entre las naciones,

Considerando que los pueblos de las Naciones Unidas han reafirmado en la Carta su fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres; y se han declarado resueltos a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad,

Considerando que los Estados Miembros se han comprometido a asegurar, en cooperación con la Organización de las Naciones Unidas, el respeto universal y efectivo a los derechos y libertades fundamentales del hombre, y

Considerando que una concepción común de estos derechos y libertades es de la mayor importancia para el pleno cumplimiento de dicho compromiso,

LA ASAMBLEA GENERAL

Proclama la presente Declaración Universal de Derechos Humanos como ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos, tanto entre los pueblos de los Estados Miembros como entre los de los territorios colocados bajo su jurisdicción.

Artículo 1

Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.

Artículo 2

Toda persona tiene los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.

Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía.

Artículo 3

Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona.

Artículo 4

Nadie estará sometido a esclavitud ni a servidumbre; la esclavitud y la trata de esclavos están prohibidas en todas sus formas.

Artículo 5

Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes.

Artículo 6

Todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica.

Artículo 7

Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación.

Artículo 8

Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley.

Artículo 9

Nadie podrá ser arbitrariamente detenido, preso ni desterrado.

Artículo 10

Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal.

Artículo 11

Toda persona acusada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad, conforme a la ley y en juicio público en el que se le hayan asegurado todas las garantías necesarias para su defensa.

Nadie será condenado por actos u omisiones que en el momento de cometerse no fueron delictivos según el Derecho nacional o internacional. Tampoco se impondrá pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito.

Artículo 12

Nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques a su honra o a su reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra tales injerencias o ataques.

Artículo 13

Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado.

Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso el propio, y a regresar a su país.

Artículo 14

En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país.

Este derecho no podrá ser invocado contra una acción judicial realmente originada por delitos comunes o por actos opuestos a los propósitos y principios de las Naciones Unidas.

Artículo 15

Toda persona tiene derecho a una nacionalidad.

A nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiar de nacionalidad.

Artículo 16

Los hombres y las mujeres, a partir de la edad núbil, tienen derecho, sin restricción alguna por motivos de raza, nacionalidad o religión, a casarse y fundar una familia; y disfrutarán de iguales derechos en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de disolución del matrimonio.

Sólo mediante libre y pleno consentimiento de los futuros esposos podrá contraerse el matrimonio.

La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado.

Artículo 17

Toda persona tiene derecho a la propiedad, individual y colectivamente.

Nadie será privado arbitrariamente de su propiedad.

Artículo 18

Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de cambiar de religión o de creencia, así como la libertad de manifestar su religión o su creencia, individual y colectivamente, tanto en público como en privado, por la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia.

Artículo 19

Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.

Artículo 20

Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas.

Nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación.

Artículo 21

Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.

Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.

La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

Artículo 22

Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

Artículo 23

Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.

Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual.

Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social.

Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses.

Artículo 24

Toda persona tiene derecho al descanso, al disfrute del tiempo libre, a una limitación razonable de la duración del trabajo y a vacaciones periódicas pagadas.

Artículo 25

Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social.

Artículo 26

Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.

La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos

y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos; y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.

Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos.

Artículo 27

Toda persona tiene derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y a participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten.

Toda persona tiene derecho a la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora.

Artículo 28

Toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos.

Artículo 29

Toda persona tiene deberes respecto a la comunidad, puesto que sólo en ella puede desarrollar libre y plenamente su personalidad.

En el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades, toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática.

Estos derechos y libertades no podrán en ningún caso ser ejercidos en oposición a los propósitos y principios de las Naciones Unidas.

Artículo 30

Nada en la presente Declaración podrá interpretarse en el sentido de que confiere derecho alguno al Estado, a un grupo o a una persona, para emprender y desarrollar actividades o realizar actos tendientes a la supresión de cualquiera de los derechos y libertades proclamados en esta Declaración.

Glosario de términos sobre derechos humanos

DERECHOS HUMANOS

Los derechos humanos son los derechos que tienen todas las personas, en virtud de su humanidad común, a vivir una vida de libertad y dignidad. Otorgan a todas las personas la posibilidad de presentar reivindicaciones morales que limiten la conducta de los agentes individuales y colectivos y el diseño de los acuerdos sociales, y son universales, inalienables e indivisibles. Los derechos humanos expresan nuestro profundo compromiso de que se garantice que todas las personas puedan disfrutar de los bienes y libertades necesarios para una vida digna.

Universalidad de los derechos humanos

Los derechos humanos corresponden a todas las personas, y todas las personas tienen igual condición con respecto a esos derechos. La falta de respeto del derecho humano de un individuo tiene el mismo peso que la falta de respeto de cualquier otro, y no es ni mejor ni peor según el género, la raza, el origen étnico, la nacionalidad o cualquier otra distinción.

Carácter inalienable de los derechos humanos

Los derechos humanos son inalienables: no se puede ser despojado de ellos por otros, ni se puede renunciar a ellos voluntariamente.

Indivisibilidad de los derechos humanos

Los derechos humanos son indivisibles en dos sentidos. En primer lugar, no hay una jerarquía entre diferentes tipos de derechos. Los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales son todos igualmente necesarios para una vida digna. En segundo lugar, no se pueden reprimir algunos derechos para promover otros. No se pueden

conculcar los derechos civiles y políticos para promover los derechos económicos y sociales, ni se pueden conculcar los derechos económicos y sociales para promover los derechos civiles y políticos.

Realización de los derechos humanos

Se realiza un derecho humano cuando los individuos gozan de las libertades amparadas por ese derecho y su ejercicio del derecho está garantizado. Los derechos humanos de una persona se realizan sólo cuando hay mecanismos sociales suficientes para proteger a esa persona de las amenazas contra el ejercicio de las libertades amparadas por esos derechos.

DEBERES Y OBLIGACIONES

Los *deberes* y las *obligaciones*, expresiones que se usan en forma intercambiable en el presente Informe, son normas. Las normas dan a las personas y a otros actores razones para comportarse de cierta manera. Algunos deberes y obligaciones requieren sólo que una persona se abstenga de cierta conducta. Otros requieren que la persona inicie una conducta o conductas permisibles diferentes.

Los derechos humanos y los deberes correlativos de los titulares del deber

Los derechos humanos tienen deberes correlativos. Los titulares de los deberes son los actores colectivamente responsables de la realización de los derechos humanos. Los titulares de deberes con respecto a un derecho humano son responsables si el derecho no se hace realidad en la práctica. Cuando un derecho ha sido violado o insuficientemente protegido siempre hay alguien o alguna institución que ha dejado de cumplir un deber.

Deberes perfectos e imperfectos

Los deberes perfectos especifican tanto la forma en que se ha de cumplir el deber como la persona respecto de la cual se ha de cumplir. Los deberes imperfectos, por el contrario, dejan abierta tanto la forma en que se ha de cumplir el deber como la fuerza del deber que se debe cumplir.

TRATADOS, PACTOS Y CONVENIOS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS

Usados de manera intercambiable, por tratado, pacto y convenio se entienden los acuerdos jurídicamente obligatorios entre Estados. En esos acuerdos se definen los deberes de los Estados partes en el tratado, pacto o convenio.

Estados partes

Los Estados partes en un acuerdo internacional son los países que los han ratificado y están por lo tanto jurídicamente obligados a dar cumplimiento a sus disposiciones.

Ratificación de un tratado (pacto, convenio)

Se entiende por “ratificación”, “aceptación”, “aprobación” y “adhesión”, según el caso, el acto internacional así denominado por el cual un Estado hace constar en el ámbito internacional su consentimiento en obligarse por un tratado.

Firma de un tratado (pacto, convenio)

La firma de un tratado, pacto o convenio constituye una promesa del Estado de ceñirse a los principios y normas especificados en el documento sin crear deberes jurídicos para cumplirlo. La firma es la prime-

ra medida que adoptan los Estados para ratificarlo y pasar con ello a ser Estados partes en un acuerdo. La firma presidencial de un acuerdo debe ser ratificada por el parlamento para que el acuerdo pase a ser jurídicamente obligatorio.

Reserva de un tratado (pacto, convenio)

Una reserva de un tratado indica que un Estado parte no consiente en dar cumplimiento a una o más de sus disposiciones. Las reservas, en principio, tienen por objeto ser usadas de manera sólo temporal, cuando los Estados no pueden hacer realidad una disposición del tratado pero acuerdan en principio hacerlo.

Órganos de tratados

Los órganos de los tratados son los comités creados oficialmente por medio de los principales tratados internacionales de derechos humanos para vigilar el cumplimiento de los tratados por los Estados partes. Se han creado órganos de tratados respecto de los seis tratados básicos de derechos humanos de las Naciones Unidas a fin de supervisar los intentos de los Estados partes por dar cumplimiento a sus disposiciones.

Declaraciones de derechos humanos

En las declaraciones de derechos humanos se enuncian principios y normas convenidos. Esos documentos no son en sí mismos jurídicamente obligatorios. Pero se ha entendido que algunas declaraciones, muy en especial la Declaración Universal de Derechos Humanos, tienen el carácter de derecho positivo, por cuanto sus disposiciones han sido tan ampliamente reconocidas que son obligatorias para todos los Estados.

Principales instrumentos de derechos humanos de las Naciones Unidas

CARTA INTERNACIONAL DE DERECHOS

La Carta Internacional de Derechos está integrada por la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y sus dos protocolos facultativos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. La Declaración Universal de Derechos Humanos reconoce la indivisibilidad de los derechos humanos. No obstante, se elaboraron pactos por separado sobre los derechos civiles y políticos y sobre los derechos económicos, sociales y culturales como reflejo del legado de la guerra fría.

Declaración Universal de Derechos Humanos

La Declaración Universal de Derechos Humanos, basada en los principios de la Carta de las Naciones Unidas y aprobada por las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, es el primer documento en que se proclaman normas de derechos humanos. La declaración reconoce la universalidad, indivisibilidad e inalienabilidad de los derechos de todas las personas como fundamento de la igualdad, la libertad, la justicia y la paz en el mundo.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)

Aprobado en 1966 y puesto en vigor en 1976, el PIDCP define una amplia gama de derechos civiles y políticos para todas las personas. Esta importante codificación de derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas civil y política ha sido ratificada por 149 Estados partes.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)

También aprobado en 1966 y puesto en vigor en 1976, el PIDESC define los derechos económicos, sociales y culturales de las personas.

Introdujo una nueva forma de ver el desarrollo: la perspectiva basada en los derechos. Hay 146 Estados partes en este pacto.

Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (CERD)

La CERD fue aprobada en 1965 y entró en vigor en 1969, en el período posterior a la descolonización, que estuvo caracterizado por el apartheid y los conflictos raciales y étnicos. Trata sobre una forma particular de discriminación que se basa en la raza, el color, la ascendencia o el origen nacional o étnico. La convención ha sido ratificada por 165 países.

Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)

La CEDAW fue aprobada en 1979 y entró en vigor en 1981, y es el primer instrumento internacional de carácter amplio y jurídicamente vinculante que prohíbe la discriminación contra la mujer y obliga a los gobiernos a adoptar medidas de discriminación positiva para promover la igualdad de género. La convención, ratificada por 170 países, es considerada con frecuencia la Carta de Derechos de la Mujer.

Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (CTT)

La CTT, que fue aprobada en 1984 y entró en vigor en 1989, añadió un importante pilar a la protección internacional de los derechos humanos. La convención trata sobre el derecho a no verse sometido a la tortura y establece los pasos que deben adoptar los Estados para evitar la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Ha sido ratificada por 132 países.

Convención sobre los Derechos del Niño (CDN)

La CDN, aprobada en 1989 y en vigor desde 1990, reconoce la necesidad de que se preste atención particular a la protección y promoción de los derechos de los niños para apoyar su crecimiento y desarrollo y ayudarlos a convertirse en dignos ciudadanos del mundo. Ha sido ratificada por 191 países, lo que la hace prácticamente universal.

Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares

Esta convención fue aprobada en 1990 y entró en vigor el 1 de julio del 2003 y enumera los derechos de los trabajadores migratorios y de sus familias, incluyendo aquellos que se encuentran en situación irregular. Ha sido ratificada por 19 países.

SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

El sistema interamericano de derechos humanos coexiste con los mecanismos de las Naciones Unidas basados o no en tratados.

PRINCIPALES INSTRUMENTOS

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948)

- Tiene un preámbulo que vincula explícitamente derechos y deberes.
- Abarca una lista de derechos económicos y sociales, la mayoría relacionados con el trabajo, contenidos en una carta social.
- Establece nexos entre los derechos humanos y la democracia.
- No es jurídicamente vinculante, lo que llevó a la aprobación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969)

- Es fundamentalmente un tratado de derechos civiles y políticos.
- Establece un trato progresivo de la libertad de expresión.
- Señala explícitamente las condiciones en que los derechos garantizados se podrán dejar sin efecto en situaciones de peligro público.
- Ha sido ratificada por 25 de los 35 miembros de la Organización de los Estados Americanos.

OTROS INSTRUMENTOS

Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (1994)

Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (1985)

Convención para la Prevención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra la Mujer (1994)

INSTITUCIONES Y MECANISMOS DE EJECUCIÓN

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (1959)

- Está integrada por miembros elegidos por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos.
- Combina las funciones de promoción y dictamen de decisiones.
- Asesora a los gobiernos acerca de legislación relativa a los derechos humanos.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (1979)

- Tiene dos tipos de competencia: consultiva y contenciosa.
- Dicta opiniones consultivas acerca de la interpretación correcta de las obligaciones contraídas en virtud de tratados.
- La jurisdicción contenciosa incluye casos presentados por la comisión contra los Estados partes y viceversa.

El sistema de las Naciones Unidas de vigilancia de la aplicación de los derechos humanos

PROCEDIMIENTOS BASADOS EN LA CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS

Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (1946)

Funciones:

- Establecer normas de derechos humanos.
- Celebrar un debate público anual sobre las violaciones de los derechos humanos.
- Nombrar relatores especiales, representantes especiales, expertos y grupos de trabajo para estudiar temas o situaciones de países.

PROCEDIMIENTOS BASADOS EN LOS SEIS TRATADOS DE DERECHOS HUMANOS

Órganos creados en virtud de tratados para vigilar su aplicación

- Comité de Derechos Humanos
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
- Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer
- Comité contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes
- Comité de los Derechos del Niño

Funciones:

- Recibir y examinar los informes de los países sobre la situación de los derechos humanos mediante un diálogo constructivo con los Estados partes.
- Recibir informes adicionales proporcionados por instituciones de la sociedad civil.
- Formular observaciones finales sobre los derechos humanos en los Estados partes.
- Formular observaciones generales o recomendaciones sobre los tratados.
- Establecer procedimientos para recibir denuncias de particulares.
- Establecer procedimientos de investigación de violaciones graves o sistemáticas de los derechos humanos.
- Recibir las denuncias de un Estado parte contra otro.

MECANISMO TRIPARTITO PARA EL CONVENIO DE LA OIT SOBRE LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS TRABAJADORES

- Gobierno, empleadores y sindicatos.

OTROS ÓRGANOS

Corte Internacional de Justicia (1946)

Funciones:

- Resolver, con arreglo al derecho internacional, las controversias jurídicas que le sometan los Estados.
- Dar opiniones consultivas sobre las cuestiones jurídicas que le remitan los órganos u organismos internacionales debidamente autorizados.

Corte Penal Internacional (1998)

Se adopta el Tribunal Penal Internacional permanente que tendrá competencia complementaria para juzgar genocidios, crímenes de guerra y de lesa humanidad a partir del 1 de julio de 2002.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (1993)

Funciones:

- Prestar servicios consultivos y asistencia técnica a los Estados, previa solicitud.
- Aumentar la cooperación internacional en materia de derechos humanos.
- Entablar diálogos con los gobiernos a fin de velar por el respeto de todos los derechos humanos.
- Apoyar el mecanismo de derechos humanos de las Naciones Unidas.
- Promover la aplicación efectiva de normas de derechos humanos.

Reconocimientos

El proceso participativo de la sociedad civil para el Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México y esta publicación han sido posibles por las contribuciones al 'Fondo Voluntario para la Cooperación Técnica en el Campo de los Derechos Humanos de la OACNUDH' y de contribuciones específicas de los gobiernos de Canadá (DFAIT) y Noruega, de la Fundación MacArthur y del Open Society Institute.

Agradecemos al sistema de las Naciones Unidas en México y a su Coordinador Residente, el señor Thierry Lemaesquier, por el apoyo recibido en este proceso.

La Secretaría de Relaciones Exteriores, mediante la Subsecretaría para Derechos Humanos y Democracia, antes a cargo de Mariclaire Acosta y posteriormente a través de la Subsecretaría para Temas Globales y Derechos Humanos, a cargo de Patricia Olamendi, dieron un apoyo sin restricciones al proceso que ha conducido a este Diagnóstico. La Subsecretaría de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, a cargo de Daniel Cabeza de Vaca, impulsó el Diagnóstico en diversos frentes. A todos ellos y al personal de sus dependencias, un reconocimiento por respetar la independencia de este proceso y por facilitar el acceso a información proveniente de diversas fuentes del aparato estatal.

ESPECIALISTAS INTERNACIONALES

El Diagnóstico se benefició en gran medida del asesoramiento y orientación proporcionado por un conjunto de especialistas internacionales durante un taller de trabajo los días 6 y 7 de noviembre para revisar el borrador del Diagnóstico: Martha Altolaquirre, ex Comisionada de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y ex Relatora para los derechos de la mujer de la misma organización; Alda Facio, Directora del Programa de Mujer, Justicia y Género del Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (ILANUD); Douglas A. Johnson, Director del Centro para Víctimas de la Tortura en Minneapolis, Minnesota (EEUU); Jorge Santistevan de Noriega, ex *Ombudsman* de Perú; José Miguel Vivanco, Director de Human Rights Watch Americas.

TALLER CON ONG INTERNACIONALES

Un reconocimiento adicional por sus aportes a diferentes personas pertenecientes o vinculadas a instituciones internacionales en el taller que se llevó a cabo el 11 de agosto de 2003: Rupert Knox e Ignacio Sáiz, de Amnistía Internacional; Robert O. Verenik, del Comité de Abogados por los Derechos Humanos; Lisa L. Davis, de Freedom House; Juan A. Blanco, de Human Rights Internet; Daniel Wilkinson y José Miguel Vivanco, de Human Rights Watch Americas; Carmen Reed y George Vickers, del Open Society Institute; Sean García, del Latin America Working Group; Ana Luisa Liguori, de la MacArthur Foundation y Laurie Freeman, de la Washington Office for Latin America.

SEMINARIOS REGIONALES Y FORO NACIONAL

Con el fin de ampliar la participación en el proceso de elaboración del Diagnóstico, se realizaron cuatro seminarios regionales y un foro nacional. El primer semina-

rio se llevó a cabo en la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca, el 17 y 18 de julio; el segundo en la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, el 31 de julio y 1 de agosto; el tercero en el ITESO de Guadalajara, el 7 y 8 de agosto; y el último en la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, el 14 y 15 de agosto. A continuación se elaboró un borrador que fue discutido en un Foro Nacional en el Museo de la Ciudad de México, el 27 de octubre. Es importante agradecer el apoyo recibido por Hugo Almada, Miguel Concha Malo, Emilio Álvarez Icaza, Santiago Corcuera Cabezut, Rocío Culebro, Mariana Domínguez, Gabriela Delgado, Miguel Agustín Limón Macías, Jaime Méndez, Guadalupe Morfín, Bernardo Romero Vásquez, Ernesto Isunza, Areli Sandoval y Lilián Solórzano.

ORGANISMOS NO GUBERNAMENTALES

Las siguientes organizaciones de la sociedad civil participaron en el proceso de consulta y recomendaciones del Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México. A ellas y a sus representantes un reconocimiento muy especial por su esfuerzo, disposición, sentido crítico y colaboración:

Academia de la Tierra; Academia Mexicana de Derechos Humanos, A.C.; Academia Mexicana para el Derecho, la Educación y la Cultura, A.C.; Acción Colectiva por los Derechos de las Minorías Sexuales- ACODEMIS (NL); AFLUENTES; Alianza Cívica; Amnistía Internacional; Asamblea de Migrantes Indígenas; Asamblea de Migrantes Indígenas en la Ciudad de México; Asamblea Nacional Indigenista, Plural por la Autonomía; Asilo de Mano Amiga a Mano Anciana, IAP; Asociación Cívico Cubana; Asociación de Familiares de Detenidos, Desaparecidos y Víctimas de Violaciones a los Derechos Humanos (AFADEM); Asociación Fe, Esperanza y Amor en Pro del Deficiente Mental; Asociación de Pensionados, Jubilados y Jóvenes de la Tercera Edad del Estado de Yucatán, A.C.; Asociación Gral. Leandro Valle, Veteranos de Aviación; Asociación Independiente de Jubilados y Pensionados "17 de Marzo"; Asociación Jalisciense de Apoyo a los Grupos Indígenas (AJAGI); Asociación Mexicana Contra la Violencia a las Mujeres A.C. (COVAC); Asociación Mexicana de Psicogeriatría, A.C.; Asociación Mexicana en Pro de la Educación y Rehabilitación de Ciegos y Débiles Visuales; Asociación Mexicana para la Salud Sexual, A.C.; Asociación para el Desarrollo Integral de Personas Violadas, A.C. (ADIVAC); Atención Médica y Ayuda Rural, A.C. (AMAR); Ave de México/LACSSO; Barra Mexicana del Colegio de Abogados, A.C.; Barzón Movimiento Jurídico Nacional; Brigada Callejera de Apoyo a la Mujer 'Elisa Martínez', A.C.; Brigadas Internacionales de Paz; Caritas México; Casa del Refugiado; Casa y Ciudad, A.C.; Católicas por el Derecho a Decidir; Centro de Apoyo al Trabajador Migrante; Centro de Atención Profesional a Personas con SIDA, A.C. (CAPSIDA, A.C.); Centro de Derechos Humanos y Asesoría a Pueblos Indígenas, A.C. (CEDHAPI, A.C.) Oaxaca; Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL Costa Rica); Centro Antonio Montesinos; Centro de Derechos Humanos "ÑU'U JI KANDII"; Centro de Derechos Humanos Bartolomé Carrasco Briseño, A.C. (Oaxaca); Centro de Derechos Humanos Don Sergio, A.C.; Centro de Derechos Humanos de la Montaña, Tlachinollan, A.C.; Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez; Centro de Derechos Humanos de San Luis Potosí; Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vittoria; Centro de Derechos Hu-

manos Fray Matías de Córdova (Tapachula, Chiapas); Centro de Derechos Humanos Paso del Norte; Centro de Derechos Humanos y Asesoría a Pueblos Indígenas, A.C.; Centro de Derechos Humanos Yax-Kin, A.C.; Centro de Estudios Fronterizos y Promoción de los Derechos Humanos (CEFPRODHAC); Centro de Reflexión y Acción Laboral (CE-REAL) Guadalajara; Centro de Solidaridad Sindical Internacional; Centro Integral de Defensa de los Derechos Humanos; Centro Mexicano de Derecho Ambiental; Centro Mexicano de Filantropía; Centro Nacional de Derechos Humanos; Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva; Centro Regional de Defensa de los Derechos Humanos José María Morelos y Pavón; Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos CADHAC (Monterrey Nuevo León); Ciudadanos por la Democracia, A.C.; Claroscuro Gay; Club de Aspirantes a Centenarios Felices, A.C. (CACEFE); Colectivo de Hombres por Relaciones Igualitarias, A.C. (CORIAC); Colectivo Educación para la Paz (CEPAZ); Colectivo Lésbico Gay de Occidente (COLEGA); Colectivo Hollín; Colectivo Sol; Comisión Ciudadana Contra Crímenes de Odio por Homofobia (CCCCODH); Comisión Independiente de Derechos Humanos de Morelos, A.C.; Comisión Internacional de los Derechos Humanos de la Comunidad Gay y Lesbianas; Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados; Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Derechos Humanos; Comisión Mexicana de Derechos Humanos, A.C.; Comité de Ciudadanos en Defensa de los Derechos Humanos, A.C.; Comité de Derechos Humanos "Fray Pedro Lorenzo de la Nada, O.P.", A.C.; Comité de Derechos Humanos de Colima, No Gubernamental, A.C.; Comité de Derechos Humanos de Comalcalco, A.C. (CODEHUCO); Comité de Derechos Humanos de la Sierra Norte de Veracruz, A.C.; Comité de Derechos Humanos de Tabasco, A.C.; Consejo Ciudadano para la Cultura y las Artes de Morelos, A.C.; (Consejo de Educación para Adultos en América Latina (CEEAL); Consejo Nacional de Derechos de la Mujer, A.C.; Consejo Nacional de los Derechos Humanos; Consejo Nacional para el Desarrollo de los Valores y Derechos Humanos, A.C.; Consejo para la Defensa de los Derechos Humanos, A.C.; Comisión de Solidaridad y Defensa de los Derechos Humanos, A.C. (COSYDDHAC Chihuahua); Desarrollo Educación y Cultura Autogestionarios, (DECA, Equipo Pueblo A.C.); Desarrollo Sustentable para América Latina, A.C.; Dirección de Derechos Humanos de la Iglesia "La Luz del Mundo A.R."; Diversa APN Feminista; El Caracol, A.C.; ELIGE: Red de Jóvenes por los Derechos Sexuales y Reproductivos; Epikēia, A.C. (Justicia con Equidad); Equidad de Género: Ciudadanía, Trabajo y Familia; Foro para el Desarrollo Sustentable, A.C.; Fray Pedro Lorenzo; Freedom House/ Programas en México; Frente Nacional de Personas Afectadas por el VIH SIDA, A.C. (FRENPAVIH); Frente Cívico Sinaloense; Frente Mexicano de Derechos Humanos; Frente Mexicano Pro Derechos Humanos; Fundación Ignacio Medina Lima, IAP; Fundación de Integración y Desarrollo Regional, A.C. (FUNDAR); Fundación Héctor Vélez y de la Rosa, IAP; Fundación Konrad Adenauer; Fundación MacArthur; Fundación Medinalima; Fundación para la Equidad, A.C. (APIS); Grupo de Información en Reproducción Elegida, A.C. (GIRE); Grupo 8 de Marzo; Grupo de Mujeres; Instituto de la Familia; Instituto Mexicano de Doctrina Social Cristiana (IMDOSOC); Hospital Ángeles de las Lomas; Ingenium Morelos, A.C.; Institución para el Progreso de la Mujer; Instituto Guerrerense de Derechos Humanos, A.C.; Justicia por Nuestras Hijas; La Manta de México, A.C.; Letra S, Salud, Sexualidad, Sida; Liga Mexicana de Derechos Humanos; Maderas del Pueblo del Sureste A.C.; Mazahui, A.C.; Medilex Consultoría Médico Legal; Miembros del INCIDE SOCIAL; Milenio Feminista; Movimiento Abrazo Nuevo León; Movimiento Ciudadano por la Democracia; National Center for State Courts; Organización Popular Independiente OPI (Ciudad Juárez); Programa Suizo de Observación y Apoyo al Proceso de Paz de Chiapas; Red Nacional "Todos los Derechos para Todos"; Red Ciudadana de no Violencia y Dignidad Humana; Red de los Derechos de la Infancia en México; Red de Profesores e Investigadores de Derechos Humanos; Red Nacional de Organizaciones de Jubilados y Pensionados, A.C.; Red Nacional de Organizaciones de Adultos Mayores, Jubilados y Pensionados, A.C.; Red Oaxaqueña de Derechos Humanos; REDSIDA, A.C.; Salud Integral para la Mujer; Servicios y Asesoría para la Paz (SERAPAZ); Servicio Paz y Justicia; Sin Fronteras, I.A.P.; Sindicato del INBA; Thais, S.C.; Sistema de los Centros de Rehabilitación Infantil Teletón; Tribuna Israelita; Universitarios de Querétaro, A.C.

INSTITUCIONES NACIONALES E INTERNACIONALES

Asamblea Legislativa; Centro Gerontológico del DIF; CENSIDA; Centro Nacional de Rehabilitación de las Personas con Discapacidad/Presidencia de la República; Comisión de Justicia y de Derechos Humanos de la H. Cámara de Diputados; Comisión Desarrollo

Social del Senado de la República; Comisión Nacional de Derechos Humanos; Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas; Comisionado Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios de la Secretaría de Salud; Coordinación Interinstitucional para la Atención a los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Michoacán/Departamento de Vinculación; Coordinadora Nacional de la Comisión de Adultos Mayores, Jubilados y Pensionados del CEN-PRI; Dirección Atención y Prevención de Violencia Familiar, D.F./Programa de Democratización Familiar; Escuela Nacional para Ciegos; Consejo Estatal para la Prevención del SIDA en Jalisco (COESIDA/Jalisco); Federación Nacional de Organismos Públicos de Derechos Humanos; Gobierno del Estado de Chiapas/Coordinación de Relaciones Internacionales; Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE); Instituto Mexicano de Prevención del Delito e Investigación Penitenciaria; Instituto Mexicano del Seguro Social/Coordinadora General de Atención y Orientación al Derechohabiente; Instituto Nacional de Antropología e Historia; Instituto Nacional de las Mujeres; Instituto Nacional de Migración; Instituto Nacional de Neurología y Neurocirugía (INNN); Instituto Nacional de Psiquiatría "Ramón de la Fuente Muñiz"; Instituto Nacional de Salud Pública; Museo Nacional de Historia; Partido de Acción Nacional; Procuraduría de Derechos Humanos de Guanajuato; Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal; Secretaría de Desarrollo Social/ Relaciones Institucionales; Secretaría de Desarrollo Social/Comisionado Nacional de Fomento a la Vivienda; Secretaría de Economía; Secretaría de Educación Pública/Educación Básica y Normal; Secretaría de Gobernación /Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos; Secretaría de Gobernación/Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos; Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Secretaría de la Defensa Nacional; Secretaría de Marina/Programa de Atención a los Adultos Mayores, Jubilados y Pensionados; Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales/Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia; Secretaría de Relaciones Exteriores; Secretaría de Salud/Prevención y Protección de la Salud; Secretaría de Salud/Coordinación Integral en Salud a las Personas Mayores Gobierno del D.F.; Secretaría de Salud/Servicios de Salud Mental; Secretaría de Seguridad Pública/Dirección General Adjunta de Derechos Humanos; Secretaría del Trabajo y Previsión Social/Programa de adultos Mayores, Dirección de Equidad y Género; Secretariado Social Mexicano; Subprocuraduría de Derechos Humanos, P.G.R./Atención a Organismos Internacionales de Derechos Humanos y Participación Interinstitucional; Subsecretaría del Trabajo y Previsión Social; Subsecretaría del Trabajo y Previsión Social del D.F.; 2º Distrito Local LV Legislatura del Estado de Puebla.

INSTITUCIONES DE ENSEÑANZA

Cátedra UNESCO de Derechos Humanos de la UNAM; Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS); Colegio de México, A.C.; Escuela Superior de Trabajo Social; Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-México (FLACSO); Instituto de Investigaciones Bibliográficas/UNAM; Instituto Mora/Proyecto de Democratización Familiar; Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM); Instituto Universitario Mexicano de Derechos Humanos; Programa de Derechos Humanos y Educación para la Paz CIFS-ITESO (Jalisco); Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM); UNAM Iztacala/Red de Adultos Mayores de la Alianza de Red FES; UNAM – Programa Universitario de Estudios de Género; Universidad Iberoamericana de Puebla/Programa de Derechos Humanos; Universidad Autónoma de Guerrero/Unidad de Ciencias de Desarrollo Regional; Universidad Iberoamericana Ciudad de México/Programa de Derechos Humanos; UIA/Programa de Gerontología, Departamento de Salud y Nutrición.; Universidad Pedagógica Nacional; Universidad Veracruzana; Vítars Fomento Cultural.

AGRADECIMIENTOS DE LOS CONSULTORES

MIGUEL SARRE

Derechos civiles

En la elaboración del apartado sobre Derechos civiles, a través de entrevistas, seminarios regionales y comunicaciones personales, contamos con la colaboración, aportaciones, comentarios, observaciones, críticas y cuestionamientos por parte

de diversas organizaciones y personas a quienes agradecemos su interés por enriquecer este trabajo y que han permitido la revisión e integración del mismo.

Es importante resaltar que este reconocimiento no necesariamente implica que las instituciones y personas nombradas compartan el punto de vista expuesto en el documento que se presenta.

Silvia Aguilera (Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C.); Hugo Almada (Universidad Autónoma de Ciudad Juárez); Emilio Álvarez (Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal); Mario Álvarez (Procuraduría General de la República); Ximena Andión (Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C.); Elena Azaola, Abel Barrera (Centro de Derechos Humanos Tlalchinollan, Guerrero); Débora Benchoam (Oficina de la Relatoría para Libertad de Expresión, Comisión Interamericana de Derechos Humanos); Eduardo A. Bertoni, (Relator Especial de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para la Libertad de Expresión); Aleida Calleja (Asociación Mundial de Radios Comunitarias, México); Ignacio Carrillo (Fiscalía Especializada para los Movimientos Sociales y Políticos del Pasado); Santiago Corcuera (Universidad Iberoamericana); Fernando Coronado (Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal); Edgar Cortez (Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A.C.); Eréndira Cruzvillegas (Centro Nacional de Comunicación Social); Álvaro De la Peña (Procuraduría General de la República, Oaxaca); Antonio Del Valle (Secretaría de Seguridad Pública); Margarita Espino (Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal); Carlos Gerardo Espinoza (Barra Mexicana de Abogados, capítulo Jalisco); Eduardo Ferrer (Suprema Corte de Justicia de la Nación); Balbina Flores (Academia Mexicana de Derechos Humanos/Reporteros Sin Fronteras); Edna Georgina Franco (Barra Mexicana de Abogados, capítulo Oaxaca); Francisco Gallardo, Carlos Garduño (Procuraduría General de la República); Raymundo Gil Rendón (Barra Mexicana, Colegio de Abogados de México); David González (Suprema Corte de Justicia de la Nación); Oscar González (Red Jalisciense de Derechos Humanos); Oscar Fidel González (Procuraduría General de Justicia de Sinaloa); Rolando González (Red Oaxaqueña de Derechos Humanos); José Antonio Guevara (Programa de Derechos Humanos, Universidad Iberoamericana); María Elena Hernández (Liga Mexicana de Defensa de los Derechos Humanos); Kerrie Howard (Coordinadora del Programa de Amnistía Internacional sobre Defensores de Derechos Humanos en América Latina); Rupert Knox (Equipo de Investigaciones sobre México, Amnistía Internacional); Rosa María López (Academia Jalisciense de Derechos Humanos); Hugo Eric López (Secretaría de Seguridad Pública); Maribel Mendoza (Comisión de Derechos Humanos de Oaxaca); Graciela Mijares, Guadalupe Montoya (Comisión de Solidaridad y Defensa de los Derechos Humanos, A.C.); Consuelo Morales (Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos, A.C.); Timoteo Morales (Secretaría de Seguridad Pública); Guadalupe Morfín (Comisionada Especial para Ciudad Juárez); Karla Elía Mosqueira (Comisión de Derechos Humanos de Querétaro); Mercedes Murillo (Frente Cívico Sinaloense); Pablo Navarrete (Comisión de Derechos Humanos de Jalisco); José Félix Padilla (Tribunal Superior de Justicia de Jalisco); Arturo Peimbert (Centro Diocesano Justicia y Paz); Carlos Peralta (ITESO); Victor Hugo Pérez (Secretaría de Seguridad Pública); Jan Perlin (Centro Nacional de Tribunales Estatales); Moisés Picazo (Ciudadanía Lagunera por los Derechos Humanos, A.C.); Alejandro Ponce (RENACE, A.B.P.); Tita Radilla (Asociación de Familiares de Detenidos Desaparecidos y Víctimas de Violaciones a los Derechos Humanos en México AFADEM– FEDEFAM); Raúl Ramírez, Guadalupe Ramos (Comisión de Derechos Humanos de Jalisco); Jorge Rodríguez (Red Nacional de Organismos Civiles Todos los Derechos para Todos); Laura Salas (Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C.); Enrique Salcedo (Secretaría de Seguridad Pública); Fabián Sánchez (Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C.); Beatriz Solís (Asesora del senador Javier Corral Jurado); Mario A. Solórzano (Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C.); Fernando Valadés (Acción de los Cristianos Contra la Tortura) Juan Antonio Vega (Red Nacional de Organismos Civiles Todos los Derechos para Todos); Gerardo Vega (Secretaría de Seguridad Pública); René Villareal (Centro Nacional de Comunicación Social); Guillermo Zepeda (Centro de Investigación para el Desarrollo).

Agradecimientos especiales a instituciones y organizaciones

Comisión de Derechos Humanos de Oaxaca, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Fiscalía Especial para los Movimientos Sociales y Políticos del Pa-

sado, Procuraduría General de Justicia de Jalisco, Procuraduría General de Justicia de Sinaloa, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de la Marina, Secretaría de Relaciones Exteriores (particularmente a la Subsecretaría para Asuntos Globales, Democracia y Derechos Humanos: Patricia Olamendi Torres, Mariclaire Acosta, Juan José Gómez Camacho, Yanerit Morgan Sotomayor, Salvador Tinajero Esquivel y Dorothy Estrada Tanck), Tribunal Superior de Justicia de Jalisco, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, Centro de Acompañamiento Comunitario A.C. (Oaxaca), Centro de Derechos Humanos Fray Francisco Vitoria, Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A.C., Centro de Derechos Humanos Ñu'u ji Kandíi, A.C. (Oaxaca), Centro de Derechos Humanos Tepeyac del Istmo de Tehuantepec, A.C., Centro de Derechos Humanos y Asesoría de los Pueblos Indígenas de Oaxaca, Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos, A.C. (CADHAC), Ciudadanos por la Democracia, A.C., Comisión de Solidaridad y Defensa de los Derechos Humanos, A.C. (COSYDDHAC), Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH), Comisión Mexicana de Derechos Humanos, Consejo Indígena Popular de Oaxaca y Centro de Acompañamiento Comunitario, A.C., Consejo para la Defensa de los Derechos Humanos, A.C., Estereo Comunal (Oaxaca), Frente Cívico Sinaloense, A.C., Global Solidarity Network, Jen Poj Radio (Oaxaca), Liga Mexicana de Defensa de los Derechos Humanos (LIMEDDH), Ojo de Agua Comunicación (Oaxaca), Radio Candelita, La Voz del Valle, A.C. (Oaxaca), Red Nacional de Organismos Civiles Todos los Derechos para Todos, Tupa Móvil Radio (Oaxaca).

ISIDRO H. CISNEROS

Derechos políticos

Silvia Alonso (Alianza Cívica), Sylvia Aguilera (CMDPDH), Ximena Andión (Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos), Raúl Ávila Ortiz (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación). Jesús Cantú, David Corrochano (FLACSO–México), Rocío Culebro Bahena, Christian Courtis, Jaime Cárdenas Gracia, Daniel Cazés Menache, Héctor Díaz Santana (FLACSO–México), Miguel Concha Malo, Irma Mendez, Carlos Navarro Fierro (Instituto Federal Electoral), Mario Rivera (Alianza Cívica), Andreas Schedler (CIDE).

Derecho a la educación

Hugo Aboites (UAM/Xochimilco), Concepción Chávez, Christian Courtis, Domitille de la Place (Espacio DESC), Lorenzo Gómez Morín (SEP), Carlos González (CMDPDH), y Observatorio Ciudadano sobre la Educación y al Espacio Nacional de Iniciativa por la Educación., José Lever (Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología), Lilina Pobeda, Rossana Ramírez (UAM/Xochimilco), Raúl Ramírez Bahena, Rafael Reygadas, Lesvía Rosas, Julio Rubio (SEP), Pablo Rudomin (Consejo Consultivo de Ciencias de la Presidencia de la República), Areli Sandoval, Marcela Santillán Nieto (Rectora– Universidad Pedagógica Nacional), Laura Wong, Carlos Zarco (Centro de Educación para Adultos de América Latina).

Derecho a un medio ambiente sano

Gustavo Alanís (CEMDA), Antonio Azuela, Regina Barba Pérez (SEMARNAT), Fernando Bejarano (Red de Acción sobre Plaguicidas y Alternativas en México), Miguel Ángel Cancino (Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del DF), Susana Díaz (Frente Cívico Pro Defensa del Casino de la Selva), Alicia Dorantes (Frente Cívico Pro Defensa del Casino de la Selva), Oscar González (Red Jalisciense de Derechos Humanos), José Antonio Guevara (Programa de Derechos Humanos– UIA), Jaime Lagunes, Samantha Namnum (CEMDA), Félix L. Pérez (Alianza Internacional Ecologista del Bravo), Enrique Provencio (Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del DF), Ricardo Ramírez Aguilera (SRE), Rafael Segovia.

Derechos de los pueblos indígenas

Sylvia Aguilera (CMDPDH), Alicia Castellanos, Michael Chamberlin (Centro de Análisis Político e Investigaciones Sociales y Económicas AC), Miguel Concha Malo, Christian Courtis (ITAM), Ana Lorena Delgadillo, Margarita Espino del Castillo (PGJDF), Dolores González–Saravia (SERAPAZ), Rodolfo Lara Ponte (CNDH), Jerónimo López Marín, Larisa Ortiz Quintero, Rodolfo Stavenhagen, Adriana Velázquez.

Dercho a la vivienda

Gloria Árnica (El Barzón), CONAFOVI, Rebeca Estrada, Mario Luis Fuentes, Amalio Ocampo (El Barzón), Georgina Sandoval (Casa y Ciudad, Coalición Hábitat), Fabián Sánchez (CMDPDH).

Pluralismo Religioso

Bernardo Barranco, Alejandro Castillo (Franciscans International), Álvaro Castro Estrada (SEGOB) Miguel Concha Malo (Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria), Themis Cortés (Campaña Permanente por la Tolerancia Religiosa), Rene Dayán y Judit Bokser de Tribuna Israelita, Francisco Javier Fernández (SEGOB), Juan Hernández Torres (Congregación Cristiana de los Testigos de Jehová), Saulo Morelos (Iglesia de la Luz del Mundo), José María Morales (Gobierno del estado de Chiapas), Verónica Veloz (CENCOS).

CLARA JUSIDMAN

DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Derechos a la alimentación, salud, trabajo, condiciones de trabajo, libre sindicación y nivel de vida

La elaboración de los apartados relativos a los derechos a la salud y la alimentación se realizaron en colaboración con Laura Elisa Pérez Gómez; y los relativos a derechos humanos laborales, niveles de vida y la introducción al capítulo, con Ivette Pérez Molina.

Fabián Sánchez realizó una recopilación de la legislación general y federal relacionada con todos los DESC y se contó con aportaciones de Carlos Heredia Zubieita sobre globalización y derechos humanos. El doctor Armando Cordera Pastor aportó su orientación en materia del derecho a la salud. La licenciada Norma Samaniego Breach proporcionó gentilmente estimaciones en materia de empleo y la licenciada Alida Bernal, de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, facilitó información sobre remuneraciones y empleo en el sector formal de la economía. En colaboración con la Fundación Mexicana para la Salud, con el apoyo del doctor Gregorio Martínez Narváez y del actuario Cuauhtémoc Valdés, se realizó una reunión de consulta a expertos en salud. Con el Programa Universitarios de Alimentos y con el Instituto Nacional de la Nutrición Salvador Zubirán, en colaboración con el doctor. Alejandro Polanco y el doctor Héctor Bourges, respectivamente, se llevaron a cabo dos reuniones con expertos sobre el derecho a la alimentación. La Secretaría del Trabajo y Previsión Social, gracias al apoyo del doctor Jaime Domingo López Buitrón, aportó material específico sobre las acciones en materia laboral; el IMSS, por mediación de la licenciada Carmen Zepeda, entregó materiales numerosos y respuestas puntuales a las preguntas; en la Secretaría de Salud se tuvieron entrevistas con varios altos funcionarios y se nos hizo entrega de publicaciones diversas, así como en la Secretaría de Desarrollo Social. Héctor Bialostozky, realizó una recopilación hemerográfica y organización de materiales. José Manjarrez Medina colaboró en la revisión final de los textos.

PARTICIPANTES EN REUNIONES DE EXPERTOS EN DESC

Salud (julio 3, 2003)

Pedro Arroyo, FUNSALUD; Manuel Cárdenas, Instituto Nacional de Cardiología; Armando Cordera, ex secretario de Salud del DF; Cecilia Escandón, IMSS-Oportunidades; Mariano García, INNSZ; Luis Miguel Gutiérrez, INNSZ; Luis A. Hernández, Instituto de Salud del Estado de México; Asa Cristina Laurell, Secretaría de Salud D.F.; Olivia López, UAM-Xochimilco; Gregorio Martínez, FUNSALUD; Virgilio Partida, Conapo; Haydée Rosovsky, Instituto Nacional de Psiquiatría; Manuel Ruiz, FUNSALUD; Jorge Saavedra, Secretaría de Salud; Guillermo Soberón, FUNSALUD y Cuauhtémoc Valdés, FUNSALUD.

Alimentación (junio 26 y julio 4, 2003)

Pedro Arroyo, FUNSALUD; Abelardo Ávila INNSZ; Héctor Bourges INNSZ; Esther Casanueva, Instituto Nacional de Perinatología; Flavia Echánove H., UNAM; Jaime Matus Gardea, Colegio de Postgraduados; Alejandro Polanco y Gerardo Torres Salcido, UNAM.

Reunión sobre DESC con miembros de organizaciones civiles y sociales

Alicia Carrifiuri (FIAN, México); Rebeca Estrada (Barzón Jurídico); Mario Luis Fuentes (UNAM); Amalio Ocampo (Barzón Jurídico)

Reunión sobre derechos sindicales y laborales

Ricardo Anzaldo, jubilado de Pemex; Aurora Balderas, Paco Carrillo Va por Ti; Laura Breña, Incide Social, A. C.; Francisco Javier Carrillo, Grupo Parlamentario del PRD de la Cámara de Diputados; Héctor Cortés, Coordinación Sindical de la Secretaría de Movimientos Sociales del PRD; Julia Cruz, Paco Carrillo Va por Ti; Vicente Fernández, Coalición Nacional de Trabajadores Petroleros; Mario Galicia, trabajador de Pemex; Baltazar García, extrabajador petrolero; Lourdes García, Paco Carrillo Va por Ti; Aarón S. Hernández, Petroleros Unidos por D.S.; Margarito Alonso, colaborador del diputado Francisco Carrillo Soberón; Guadalupe Marín, M. México Democrático; Evangelina Nacorite, CNE-CFE-SUTERM; Jesús Navarrete, CNE-SUTERM; Juan Ernesto Omaña, Organización de Trabajadores Ferrocarrileros Jubilados de R.M.; Marco Antonio Ovando, Sindicato Nacional de Trabajadores del Instituto Mexicano del Petróleo; Angélica Oviedo, Instituto Nacional de Antropología; Irene Pulido, Pemex; Susana Rivero, Coordinación Nacional de Electricistas CFE SUTERM; Juan Ramírez, S.M.E.; Patricia L. Soto, Coalición Nacional de Trabajadores Petroleros.

Derechos humanos de las mujeres

Este capítulo se elaboró en colaboración con Sara Murúa y el apoyo de investigación de Karla Castillo. La maestra Laura Salinas Beristain, investigadora y profesora de la UAM-Azcapozalco, y Karla Gallo Campos contribuyeron con un texto sobre los derechos civiles y de familia de las mujeres. La diputada María Elena Chapa facilitó información sobre presupuesto con perspectiva de género. El Programa Universitario de Estudios de Género (PUEG) de la UNAM, con la participación de la maestra Gloria Careaga y el Programa de Salud Reproductiva de El Colegio de México, con la doctora Ivonne Szasz, colaboraron en la convocatoria y organización de cuatro reuniones temáticas de expertas y expertos. La maestra Emma Zapata y Blanca Suárez del GIMTRAP facilitaron una reunión con expertos en mujeres migrantes. Gabriela Delgado, investigadora de la UNAM, ayudó en la revisión de la última versión del texto. La licenciada Patricia Espinosa, de INMUJERES, entregó documentación diversa.

REUNIONES CON EXPERTOS Y EXPERTAS

Derechos sexuales y reproductivos

Participaron Ana Amuchástegui; Sharon Bissell; Gloria Careaga, PUEG-UNAM; Vicente Díaz; Gisela Espinoza; Marta Lamas, GIRE; Ana Luisa Liguori, Fundación MacArthur; Marusia López Cruz; Nuria Marrugat, SIPAM; Silvia Magali Ordóñez Sánchez, CIMAC; Adriana Ortiz Ortega; Patricia Piñones; Elizabeth Plácido, ELIGE; Teresa Rodríguez, UNIFEM; María Eugenia Romero; Miriam Soliva, PUEG-UNAM; Ivonne Szasz, COLMEX; Elizabeth Vargas, PUEG-UNAM.

Reunión sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las mujeres

Participaron María Antonieta Barrón, UNAM; Marcelina Bautista, Leonor Aída Concha, Brígida García, COLMEX; Guadalupe Espinoza, INDESOL; Ana Luisa Liguori, Fundación MacArthur; Elvia Rosa Martínez e Ivonne, SAS y Pilar Vidal, CEPAL.

Reunión sobre derechos políticos y civiles de las mujeres

Participaron Dalia Barrera, INAH y GIMTRAP; Claudia Cruz, Milenio Feminista; Pedro Morales, Laura Salinas e Ivonne Szasz.

SERGIO AGUAYO

Derechos de los grupos en situación de vulnerabilidad y discriminación

Se agradece el respaldo recibido de un buen número de organizaciones y personas durante los foros, seminarios temáticos y diálogos bilaterales. Sin el respaldo de los que a continuación se mencionan, la elaboración de la parte del Diagnóstico correspondiente a Grupos en situación de vulnerabilidad y discriminación hubiera sido imposible.

Los seminarios temáticos, por ejemplo, fueron organizados por un entusiasta grupo de relatores especiales que los convocaron, organizaron y escribieron las minutas. Algunos de ellos también revisaron e hicieron sugerencias a diferentes versiones del texto.

Joaquín Alva (personas con algún tipo de discapacidad); Diana Goldberg (refugiados y desplazados);

Laura Hernández (personas con VIH/SIDA); Osvaldo Manterola (salud mental); Juan José Perdomo (adultos mayores); Miguel Ángel Pichardo (violencia familiar); Jesús Ramírez (salud mental); Raymundo Sandoval (diversidad sexual); Jorge Valencia (menores) y Marta Villarreal (migrantes).

Los seminarios se organizaron en coordinación y colaboración con las siguientes instituciones y personas:

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) y su presidente Emilio Álvarez; la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) de la Secretaría de Gobernación, y su Directora Miriam Morales; El Colegio de México, en donde colaboraron María del Carmen Pardo y Fernanda Somuano Ventura, Directora y coordinadora académica del Centro de Estudios Internacionales respectivamente; el Instituto Nacional de Neurología y Neurocirugía (INNN) en donde colaboraron su Director General Julio Sotelo y Jesús Ramírez, jefe de Investigación Clínica de INNNMVS.

Otras instituciones y personas que colaboraron con nosotros en diferentes momentos fueron:

Helena Hofbauer, Directora de FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación. El Instituto Nacional de Salud Pública a través de su Director General, Jaime Sepúlveda Amor. El Observatorio Ciudadano de Organismos Públicos de Derechos Humanos en México, copatrocinado por la Cátedra UNESCO de Derechos Humanos de la UNAM, y FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación, y su Directora Gloria Ramírez, tuvieron la generosidad de compartir con nosotros sus hallazgos en el monitoreo de diez comisiones de derechos humanos.

El texto fue revisado, todo o en partes por diferentes personas. Entre otras:

Alberto Abad – CENSIDA; Virginia Alvarado – Instituto Nacional de Migración; Juan Antonio Álvarez – asesor jurídico de la Dirección General Adjunta de Derechos Humanos de la Secretaría de Seguridad Pública; Inés Borjón – subdirectora de Investigación, Secretaría Ejecutiva CND; Alejandro Brito – Letra S, Salud, Sexualidad, Sida; Graciela Cámara – Ingenium SC; Irma Campos, defensora de derechos humanos de Chihuahua; Francisco Cisneros – Oficina de Representación para la Promoción Social e Integración Social de las Personas con Discapacidad de la Presidencia de la República; Patricia Duarte – Asociación Mexicana Contra la Violencia a las Mujeres A.C. (COVAC); Marcelo Ferreyra – IGLHRC/Comisión Internacional de Derechos Humanos para Gays y Lesbianas; Carlota Hammeken – Ingenium SC; Laura Hernández – Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez; Rodolfo Millán – Comisión Ciudadana Contra Crímenes de Odio por Homofobia (CCCCODH); Gustavo Mohar. A título personal participaron Miriam Morales – COMAR; Benilde Orozco – INNN; Ernesto Palacios – secretario técnico de la Comisión de Desarrollo Social del Senado de la República; Silvia Panebianco – MEXSIDA; Roberto Quintero – Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados, ACNUR; Gloria Ramírez – FUNDAR y Malú Valenzuela – GEM.

PARTICIPANTES EN SEMINARIOS

Los términos de referencia puestos por el ACNUDH insistieron en que el documento estuviera consensuado con diferentes sectores. En consecuencia, entre agosto y noviembre de 2003 se realizaron una serie de encuentros para discutir diferentes versiones del documento. En una primera etapa hubo un seminario por grupo en situación de vulnerabilidad. Cuando estuvieron listas versiones completas se organizaron reuniones con especialistas en los diferentes temas. A todos ellos muchas gracias.

Reunión de consulta sobre la violencia familiar, El Colegio de México, 5 de agosto de 2003

RELATOR: MIGUEL ÁNGEL PICHARDO

Xosefa Alonso – Programa Democratización Familiar; María del Rosario Campos – Programa Democratización Familiar; Claudia Cruz – Milenio Feminista; Patricia Duarte – Asociación Mexicana Contra la Violencia a las Mujeres A.C. (COVAC); Mó-

nica Araceli Herrerías – CLADEM; María Jiménez – Dirección Atención y Prevención de Violencia Familiar, D.F. y Programa Democratización Familiar

Laura Martínez – ADIVAC; Nylyta Nieto – personal; Teresa Pérez – asesora y consultora en violencia de género; Daniel Ramírez – Colectivo de Hombres por Relaciones Igualitarias, A.C. (CORIAC); Elizardo Rannauro – Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE); Tania Reneaum – Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES); Tania Robledo Banda – APIS, Fundación para la Equidad; Malú Valenzuela – GEM.

Reunión de Consulta sobre los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes, El Colegio de México, 12 agosto 2003.

RELATOR: JORGE VALENCIA.

Participantes:

Laura Alvarado – Thais S.C.; Roberto Arce – Red para la Protección de los Derechos de la Infancia; Elena Azaola – CIESAS; César Báez – El Caracol, A.C.; Lucía Echeverría – DIF Nacional; Dilcy García – UNICEF; Belén Gutiérrez – Casa del Árbol, Comisión de Derechos Humanos del D.F.; Bruno Gutiérrez – Casa del Árbol, Comisión de Derechos Humanos del D.F.; Theresa Kilbane – UNICEF; Montserrat Maussan – DIF Nacional; María Catalina Martínez Granados – Comisión Nacional de Derechos Humanos; Angélica de la Peña – Observatorio Ciudadano de Políticas sobre Niñez y Adolescencia; Rael Espin Zamudio – ITAM

Reunión de consulta sobre los derechos humanos de los adultos mayores, El Colegio de México, 10 de Septiembre de 2003

RELATOR: JUAN JOSÉ PERDOMO

Guadalupe Anguiano – responsable del Programa de la 3ª Edad. Secretaría del Consejo Consultivo – CND; Carmen Ávila, Presidenta – Comité de Ciudadanos en Defensa de los Derechos Humanos, A.C.; Juan Basurto – CACEFE, A.C.; Club de Aspirantes a Centenarios Felices, A.C.; Lylia Berthely – coordinadora nacional de la Comisión de Adultos Mayores, Jubilados y Pensionados del CEN–PRI; Inés Borjón –Coterilla – subdirectora de Investigación, Secretaría Ejecutiva CND; Domitila Delgadillo – presidenta Grupos ONG; María Guadalupe Escoriza – subdirectora del Programa de Adultos Mayores, Dirección General de Equidad y Género Secretaría de Trabajo y Previsión Social; Mercedes Estrada – Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Ana Gamble – Coordinación Integral en Salud a las personas mayores Secretaría de Salud – Gobierno del D.F.; María de Guadalupe Juárez – DIF; María Teresa Llanes – subdirectora de Relaciones Institucionales. Secretaría de Desarrollo Social; Juan Diego López – AMAITE, I.A.P.; Martha Eugenia López – presidenta. Desarrollo Sustentable en América Latina. Asesora de la Subcomisión de atención a los adultos mayores en la Cámara de Diputados; Osvaldo Manterola – INNN; Raúl Mena – SSA; Gabriela Mendoza, subdirectora – Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos SEGOB; Sandra Navarrete – Secretaría de Marina; Martha Navarro – Fundación Medinalima; Rosa Nieves Noguera, presidenta – Asociación Mexicana de Psicogeriatría, A.C.; Ernesto Palacios – secretario técnico de la Comisión de Desarrollo Social del Senado de la República; María Isabel Pastor – Fundación Ignacio Medina Lima, IAP; María Luisa Pérez – directora general Asilo De Mano Amiga a Mano Anciana, IAP; Fernando Quintanar – coordinador de la Red de Adultos Mayores de la Alianza de Red FES IZTACALA UNAM; Rosalía Rodríguez – ISSSTE y CMG; María Engracia del Carmen Rodríguez – Instituto Universitario Mexicano de Derechos Humanos A.C.; Lilia Romo – SSA; Hilda Estela Ruiz. – Fundación Héctor Vélez y de la Rosa, IAP; Alicia Sánchez– DIF; María Victoria Vallejo– ANPAC; Juan Vega, coordinador – Programa de Gerontología. Departamento de Salud y Nutrición UIA.

Reunión de consulta sobre la situación de los derechos de los desplazados internos y refugiados, Hotel Imperial, 8 de septiembre de 2003

COORDINADORES: MIRIAM MORALES (COMAR) Y SERGIO AGUAYO (DIAGNÓSTICO OACNUDH)

CONSULTORA: DIANA GOLDBERG

Participantes:

Cynthia Cárdenas – COMAR; Alejandra Carrillo – COMAR; Juan Chavira Contreras – COMAR; María Beatriz Duarte – refugiada colombiana; Mariana Echandi – ACNUR; Pedro Faro – Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas (San Cristóbal de las Casas, Chiapas); Margarita Flores – Secretaría de Relaciones Exteriores; Abraham de la Fuente – DIF Nacional; Efraín García – Comité de Derechos Humanos Fray Pedro Lorenzo de la Nada (Ocosingo, Chiapas); Antonio Girón – OICI, desplazado interno de Chiapas; Saúl Grijalva – Casa del Refugiado; José Antonio Jiménez – periodista refugiado colombiano; Prudencia Juárez– COMAR; Gretchen Kuhner – Sin Fronteras, I.A.P.; José Luis Loera – Amnistía Internacional; Patricia Macotela – COMAR; María Montaner – COMAR; Roberto Quintero – Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR); Alejandra Soto – Secretaría de Gobernación.

Reunión de consulta sobre la situación de los derechos de los jornaleros agrícolas y migrantes, Comisión Mexicana de Derechos Humanos, 18 de septiembre de 2003

RELATORA: MARTA VILLARREAL

Participantes:

Benito Aguilar – Centro Tepeyac (Nueva York); Virginia Alvarado – Instituto Nacional de Migración;

Karina Arias – Sin Fronteras, IAP; Ximena Andión – Comisión Mexicana de la Defensa y Promoción de los Derechos Humanos; Giovanna Jiménez – Instituto Nacional de Migración; Margarita Juárez, Eduardo Matías – Asociación Cívica Cubana; Gustavo Mohar – a título personal; Gisela Muciño – Caritas México

Higinio Pintado – a título personal; Lourdes Sánchez – Secretaría de Desarrollo Social; Ana Isabel Soto – Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdoba (Tapachula, Chiapas); Alfonso Ventura – Instituto Nacional de Migración; Blanca Villaseñor – Centro de Apoyo al Trabajador Migrante.

Reunión de consulta sobre los derechos humanos de los enfermos mentales, Instituto Nacional de Neurología y Neurocirugía, 9 de septiembre de 2003

RELADORES: SANTOS OSVALDO MANTEROLA CORNEJO Y JESÚS RAMÍREZ B.

Carlos Campillo – Jefatura de Servicio de Neuropsiquiatría INNNMVS; Ricardo Fernando Colín – Jefatura de Enseñanza INNNMVS; Miguel Ángel Cordera – Ingenium SC; Fernando Corona – subdirector de Servicios de Salud Mental SSA; Jorge Alberto Gamiochipi – Subdirección Fray Bernardino Álvarez; Virginia González – SSA; Carlota Hammeken – presidenta de Ingenium SC; Raymundo Macías – Instituto de la Familia; Benilde Orozco – INNN; Ana Luisa Sosa – Jefatura Cognición y Conducta INNNMVS; Milena Uribe – SSA; Georgina Volkes – Escuela Superior de Trabajo Social.

Reunión de consulta sobre los derechos humanos de las personas con discapacidad, El Colegio de México, 12 de septiembre 2003

RELATOR: JOAQUÍN ALVA

Participantes:

Edna Berumen – Sistema de los Centros de Rehabilitación Infantil Teletón; Cecilia Castro – Sistema de los Centros de Rehabilitación Infantil Teletón; Francisco Cisneros – Oficina de Representación para la Promoción Social e Integración Social; Priscilla Déllano – a título personal; Lilia González– Asociación Mexicana en Pro de la Educación y Rehabilitación de Ciegos y Débiles visuales; Luis Guillermo Ibarra – Centro Nacional de Rehabilitación de las Personas con Discapacidad, Presidencia de la República;

Luz. María Parrilla– Asociación Fe, Esperanza y Amor en Pro del Deficiente Mental; Sharon Waiss – Hospital Ángeles de las Lomas.

Reunión de consulta sobre los derechos humanos de las personas que viven con VIH/SIDA, Secretaría de Salud, 28 de agosto de 2003

RELATORA: LAURA HERNÁNDEZ.

Participantes:

Alberto Abad – CENSIDA; Alma R. Botello – Católicas por el Derecho a Decidir; Patricia Campos – COESIDA Jalisco; Heliodoro Cervantes Pérez – SSIDELI, A.C.; Ericsson Chichayo – Guatemala; Julián Cruzacia – Centro de Derechos Humanos Don Sergio, A.C.; Arturo Díaz B. – MEXSIDA; Ileana Esparza – Comisión de Derechos Humanos del D.F.; María Fingerhurt– La Manta de México, A.C.; Andrés Galán – Escuela Nacional para Ciegos; Carlos García– AVE de México/ LACSSO; Apolonio Gómez – Colectivo Sol ; Carlos F. Gutiérrez – AMSAVIH, I.A.P.; Luz Inés Hernández – GAPES; Rosa Laura Ordoñez – Instituto Mexicano del Seguro Social; José Antonio Izaola – FUNSAALUD; Gabriel Lara – Fundar, Centro de Análisis e Investigación; Betzabel López – Católicas por el Derecho a Decidir, A.C.; Araceli Márquez – Grupo Hermandad; Carlos R. Méndez – Oasis de San Juan de Dios, A.C. (Tizimín, Yucatán); José Méndez – FRENPROVIH; Alicia Mesa – Afluentes, A.C.; Jorge Odir – Asociación Atlacatl (El Salvador); Eliell D. Moyao M. – Linaloe, A.C. (Guerrero); Víctor M. Palacios – Instituto Mexicano del Seguro Social; Silvia Panebianco Labbé – MEXSIDA; Laura M. Pedrosa Islas – Secretaría de Salud; Rifniel Razo – ISSSTE Michoacán; Kely Rely – Instituto Nacional de Salud Pública; Alicia Yolanda Rey – Consejo Técnico ONG; Gabriel Rincón – CONVIHVE, A.C.; Mario Ríos – GAPES; Edith Romero – Instituto Mexicano del Seguro Social; Carlo Sajaropulos – Grupo Hermandad; Patricia Uribe – SSA Federal; Héctor Miguel Salinas – Facultad de Ciencias Políticas de la UNAM y Carmen Soler – Secretaría de Salud del D.F.

Reunión de consulta sobre los derechos de los gays, lesbianas, bisexuales, travestís, y trasgéneros, El Colegio de México, 29 de julio de 2003

RELATOR: RAYMUNDO SANDOVAL

Mario Arteaga – Grupo Homosexual de Acción e Información; Alejandro Brito – Letra S, Salud, Sexualidad, Sida; Concepción Castillo – Universidad Nacional Autónoma de México/ENEP Acatlán; Oscar Chávez – Grupo Interdisciplinario de Sexología, A. C.; Marcelo Ernesto Ferreyra – IGLHRC/Comisión Internacional de Derechos Humanos para Gays y Lesbianas; Guadalupe González – Grupo de Madres Lesbianas (GRUMALE); Gabriel Gutiérrez – Revista Boys and Toys; Ricardo Hernández – CNDH/Acción Ciudadana Para la Tolerancia A.C.; Laura Hernández – Centro PRODH; María Jiménez – Dirección de Atención y Prevención a la Violencia Familiar, D.F.; Antonio Medina – NotieSe; Marinella Miano – ENAH; Rodolfo Millán – Comisión Ciudadana Contra Crímenes de Odio por Homofobia (CCCCODH); Erika Olvera – Asamblea Legislativa del Distrito Federal; Rosa María Ortiz – Grupo de Madres Lesbianas (GRUMALE); Alejandro Reza – Foro de Hombres Gay y Alejandra Rojas – Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Seminario de discusión de versión preliminar del Diagnóstico, OACNUDH, 27 de octubre de 2003

Inés Borjón – Subdirectora de Investigación. Secretaría Ejecutiva CND; Graciella Cámara – Ingenium SC;

Patricia Duarte – Asociación Mexicana Contra la Violencia a las Mujeres A.C. (COVAC); Marcelo Ferreyra – IGLHRC/Comisión Internacional de Derechos Humanos para Gays y Lesbianas; Laura Hernández – Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez; Rodolfo Millán – Comisión Ciudadana Contra Crímenes de Odio por Homofobia (CCCCODH) y Ernesto Palacios – secretario técnico de la Comisión de Desarrollo Social del Senado de la República.

Seminario de discusión de versión preliminar del Diagnóstico, El Colegio de México, 5 de noviembre de 2003.

Alberto Abad – CENSIDA; Virginia Alvarado – Instituto Nacional de Migración; Juan Antonio Álvarez – asesor jurídico de la Dirección General Adjunta de Derechos

Humanos de la Secretaría de Seguridad Pública; Francisco Cisneros – Oficina de Representación para la Promoción Social e Integración Social; Patricia Duarte – Asociación Mexicana Contra la Violencia a las Mujeres A.C. (COVAC); Gustavo Mohar – a título personal; Miriam Morales – COMAR; Benilde Orozco – INNN; Silvia Panebianco – MEXSIDA; Roberto Quintero – ACNUR; Malú Valenzuela – GEM.

AUDREY GHELDOLF
DERECHOS CULTURALES

A título personal:

Raúl Ávila; Cristina Barros; Roberto Blancarte; Sergio Augusto Boeta; Marco Buenrostro; Antonio Cabrera; Héctor M. Caray; Eri Camara; Bolfi Cottom; Lisa Covantes; Julio Carrasco; Juan Diego Castillo; J. De Jesús Gómez; Marta Lamas; François

Lartige; Jorge Pantoja; Mina Piekarewicz; Víctor Portillo; Enrique Roura; Rodolfo Stavenhagen; Norma Ubaldi; Enrique Vargas Flores.

Instituciones gubernamentales

Sergio Raúl Arroyo, Dirección General del INAH; Sari Bermúdez, Directora General de CONACULTA; Teresa Carreón, subdirectora de Capacitación a Organizaciones Sociales, INDESOL; Pedro Alejandro Flores, Sindicato de Trabajadores del INBA; Griselda Galicia, Directora General de Artes Populares; Luis Adolfo Gálbez, Sindicato del INAH; Saúl Juárez; Dirección General del INBA; Magdalena Mas, Directora de Asuntos Académicos del Centro Nacional de las Artes; Andrés Roemer, secretario técnico de CONACULTA; Marlene Romo, IFE; Alejandro Sandoval, asesor en cultura y subsecretario técnico de la Subcomisión de Educación y Cultura del Senado de la República; Helda Saray, Radio Educación; y Luis Vázquez, secretario técnico del CONACULTA.

Aspectos generales

1.1 Plena incorporación de México al sistema internacional de protección a los derechos humanos

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.¹

El ordenamiento jurídico mexicano observa los tratados internacionales de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 133, 89 fracción X y 76 de la Constitución Política, donde se establece que los tratados deben ser celebrados por el Ejecutivo federal y aprobados por el Senado de la República.² La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha superado los debates doctrinales respecto de la relación entre el orden jurídico interno y el configurado por las declaraciones y principios internacionales, al establecer que en caso de conflicto entre ambos prima el que otorgue mayor protección a los derechos humanos. La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) dio un paso en esta dirección al modificar en 1999 su interpretación que equiparaba a los tratados internacionales con las leyes federales, para en su lugar establecer:

“[...] los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al Presidente de la República al suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades.”³

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*. No hay que olvidar que nuestro país ha interpuesto reservas y declaraciones interpretativas, mismas que representan limitaciones a los derechos reconocidos en los instrumentos ratificados.⁴ Por otro lado, México también ha aceptado la competencia del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas⁵ y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.⁶ Asimismo, las ratificaciones pendientes, e incluso la ausencia de la firma en algunas convenciones, representan también obstáculos para el pleno goce y ejercicio de los derechos fundamentales.

El cuadro 1.1 presenta los principales instrumentos internacionales de protección a los derechos humanos en los que México todavía tiene pendientes, señalando en cada caso la existencia de reservas o declaraciones interpretativas. Cabe mencionar que en diversas ocasiones el gobierno mexicano ha recibido recomendaciones referentes a la pertinencia de retirar las reservas a que se hace mención.⁷

La presente administración ha realizado un esfuerzo significativo para retirar reservas, modificar declaraciones interpretativas formuladas previamente y suscribir los instrumentos que quedan pendientes, como se muestra en el cuadro 1.2.

Actualmente, la *Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos* estudia y evalúa los mecanismos que permitirían modificar los preceptos de la legislación interna que impiden el retiro de las reservas. También trabaja en la creación y modificación de instrumentos legales necesarios para cumplir con las obligaciones adquiridas, como es el caso de la incorporación de sentencias de organismos internacionales cuya jurisdicción se ha aceptado como fuente del sistema jurídico nacional.

En México, a diferencia de otros países, se ha utilizado de manera inexacta la expresión “garantías individuales” para referirse a los derechos humanos. Conviene adoptar explícitamente este concepto en el artículo 1º de la Constitución, a fin de armonizar el lenguaje que ya emplea nuestra Carta Magna en el artículo 102 apartado B y propiciar una mejor integración entre los derechos constitucionalmente reconocidos y el derecho internacional de los derechos humanos. A la luz de la propuesta que se formula en este diagnóstico, esta visión de conjunto

CUADRO 1.1 Acciones pendientes de México en el Sistema Internacional de Protección a los Derechos Humanos

INSTRUMENTOS INTERNACIONALES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS EN QUE MÉXICO TIENE ACCIONES PENDIENTES	RATIFICACIÓN	DECLARACIONES/ RESERVAS ⁸
Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer	27.I.1936	General ⁹
Convención sobre el Estatuto de los Refugiados	05.IX.2000	General ¹⁰ Artículos 17, 26, 31 y 32 ¹¹
Convención sobre el Estatuto de los Apátridas	05.IX.2000	Artículo 17, 31 y 32 ¹²
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	23.III.1981	Artículo 8 ¹³
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	23.III.1981	Artículos 9,13,18 y 25 ¹⁴
Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (destinado a abolir la pena de muerte)	Pendiente	
Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica)	02.III.1981	Artículos 4,12 y 23 ¹⁵
Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (Protocolo de San Salvador)	08.III.1996	Artículo 8 ¹⁶
Protocolo Opcional para la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes	Pendiente	
Convención Internacional para Protección de los Derechos de los Trabajadores Migrantes	8.III.1999	General ¹⁷ Artículo 22 ¹⁸
Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos Relativo a la Abolición de la Pena de Muerte	Pendiente	
Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas	09.IV.2002	General ¹⁹ Artículo 9 ²⁰
Convención sobre la Condición de los Extranjeros	28.III.1931	Artículos 5 y 6 ²¹
Convenio Internacional del Trabajo No. 90 relativo al trabajo nocturno de los menores en la industria	20.VI.1956	Artículo 7 ²²
Convenio sobre Asilo Territorial	03.IV.1982	Artículo 10 ²³
Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad	15.III.2002	General ²⁴

es particularmente importante para mejorar al juicio de amparo como instrumento protector de los derechos humanos reconocidos por el orden jurídico mexicano.

Federalización de los delitos que generan responsabilidad internacional al Estado Mexicano

La Constitución mexicana establece como delitos federales sólo aquellos cometidos “contra la Federación.” Esta limitante ha impedido garantizar un estándar de tipificación de conductas delictivas coherente con el derecho internacional de los derechos humanos, por lo que se hace necesario superar los obstáculos legales internos para que los delitos tales como la desaparición forzada,²⁵ y la tortura,²⁶ entre otros, sean establecidos en una ley penal federal.

CUADRO 1.2 Avances de México en el Sistema Internacional de Protección a los Derechos Humanos

INSTRUMENTOS EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS RATIFICADOS POR MÉXICO ENTRE 2001 Y 2003	FIRMA	RATIFICACIÓN
Enmiendas a los Artículos 17, párrafo 7 y 18 párrafo 5 de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, del 10 de diciembre de 1984.	Aceptación: 15.III.2002	
Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas	09.VI.1994	09.IV.2002
Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer	06.X.1999	15.III.2002
Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Participación de Niños en Conflictos Armados	25.V.2000	15.III.2002
Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización	25.V.2000	15.III.2002
Protocolo Opcional contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes	23.IX.2003	Pendiente

La Corte Penal Internacional

La Corte Penal Internacional (CPI) entró en funciones el 1º de julio de 2002 al reunir las 60 ratificaciones que para este fin preveía el Estatuto de Roma adoptado en 1998.

Se trata de un tribunal permanente y de jurisdicción mundial, encargado de procesar a personas físicas, que de acuerdo con el Estatuto estén acusadas de la comisión de genocidio, crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra y/o crímenes de agresión.²⁷

La Corte será competente para juzgar a las personas que “hayan sido acusadas de cometer alguno de los crímenes que se incluyen en el Estatuto, siempre y cuando el Estado no haya querido o no haya podido juzgarlas en el ámbito de su jurisdicción interna.”²⁸ Esto quiere decir que la competencia de la CPI es complementaria de las jurisdicciones penales nacionales.

México firmó el Estatuto el 7 de septiembre de 2001 y actualmente sigue su curso una reforma constitucional conducente a su ratificación.

1.1.2 PROPUESTAS NORMATIVAS

- Adoptar en el texto constitucional el principio por el cual se establece la primacía de los tratados que componen el derecho internacional de los derechos humanos en los casos en que éste concede mayor protección a las personas y continuar los trabajos de la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos para elaborar la propuesta.
- Precisar la jerarquía de los principios internacionales en el orden jurídico interno.
- Establecer un plazo para realizar un estudio que contenga el análisis sobre las reservas y declaraciones, así como una evaluación sobre su idoneidad y formular recomendaciones para el retiro de las mismas.
- Reformar el artículo 17 constitucional para establecer los mecanismos de incorporación de sentencias de tribunales internacionales de los que se ha aceptado la competencia.

- Establecer un programa detallado para que el Ejecutivo federal, por medio de la Secretaría de Relaciones Exteriores, promueva las reformas necesarias a la legislación interna a fin de armonizarla con los compromisos internacionales que México ha adquirido en materia de derechos humanos.
- Fijar un plazo a partir de la ratificación del Estatuto de Roma para que el Ejecutivo federal presente un proyecto de ley por medio del cual se regulen y faciliten los procedimientos de cooperación con la Corte Penal Internacional, se reglamente la competencia complementaria de la CPI y se incorporen los principios generales de derecho penal internacional reconocidos en el Estatuto.

1.1.3 OTRAS PROPUESTAS

- Capacitar a los diferentes servidores públicos en la aplicación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos en los procesos judiciales, en la función legislativa y en el ejercicio cotidiano del poder público por parte del poder Ejecutivo.
- Continuar con la política de apertura que ha seguido la administración actual en la política exterior en materia de derechos humanos. En este sentido, promover la visita de relatores y grupos de trabajo especializados en temas de derechos humanos.

Notas

- 1 Convención celebrada en 1969 y que entró en vigor en México en febrero de 1975.
- 2 Las disposiciones constitucionales establecen:
Artículo 133: *"Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con la aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los estados."*
El artículo 89 trata de las facultades del poder Ejecutivo: *"X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado"*
El artículo 76 habla sobre las facultades exclusivas del Senado: *"I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo federal, con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del despacho correspondiente rindan al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión."*
- 3 Tratados internacionales se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la constitución federal. Novena Época. Instancia Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo X, Noviembre de 1999, Tesis: P. LXXVIII/99 página 46, materia constitucional. Tesis aislada.
- 4 A diferencia de las reservas, las declaraciones interpretativas no requieren de la aprobación del Senado para ser interpuestas. Sin embargo, en la práctica implican obstáculos reales para el pleno goce de los derechos a que se refieren.
Véase: Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Las Reservas Formuladas por México a Instrumentos Internacionales sobre Derechos Humanos*, México, 1996, p. 28
[...] la Convención de Viena no define ni hace referencia a ningún otro tipo de declaración unilateral relacionada con la materia que se examina [...] cualquier declaración unilateral, llámesele o considérese como interpretativa, explicativa, restrictiva, etcétera, formulada por un Estado con miras a excluir o modificar, por lo que a él concierne, los efectos jurídicos de la aplicación de determinadas disposiciones de un tratado, debe ser considerada ni más ni menos que como una "reserva."
- 5 La ratificación del Protocolo Facultativo del Pacto de Derechos Políticos y Civiles fue depositada el 15 de junio de 2002.
- 6 México aceptó la jurisdicción contenciosa y obligatoria de la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 15 de diciembre de 1998 (Diario Oficial de la Federación)
- 7 Véase, por ejemplo, el Informe del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria acerca de su visita a México" (27 de octubre a 10 de noviembre de 2002), par. 25 y 72a
- 8 Esta columna se refiere tanto a *Reservas* como a *Declaraciones Interpretativas*
- 9 Reserva:
El gobierno de México se reserva el derecho de no aplicar la presente Convención en aquellos casos que estén en oposición con el artículo 20 de la Ley de Nacionalidad y Naturalización, la cual establece que la mujer extranjera que se case con mexicano queda naturalizada por virtud de la ley, siempre que tenga o establezca su domicilio dentro del territorio nacional.
(Esta reserva está a consideración de retirarse por parte del gobierno de México).
- 10 Declaración interpretativa:
Corresponderá siempre al Gobierno de México determinar y otorgar, de conformidad con sus disposiciones legales vigentes, la calidad de refugiado, sin perjuicio de la definición de refugiado prevista en el artículo 1 de la Convención y I de su Protocolo
Es facultad del Gobierno de México otorgar a los refugiados mayores facilidades, para la naturalización y asimilación, que aquellas que concede a los extranjeros en general, en el marco de su política de población y particularmente en materia de refugiados, de conformidad con su legislación nacional.
- 11 Reservas:
El Gobierno de México está convencido de la importancia de que todos los refugiados puedan acceder a un empleo remunerado como medio de subsistencia, y afirma que los refugiados serán tratados conforme a la ley, en las mismas condiciones que los extranjeros en general, incluyendo las leyes y reglamentos que establecen la proporción de trabajadores extranjeros que los patrones están autorizados a emplear en México, y no afectará las obligaciones de los patrones en relación con el empleo de trabajadores extranjeros.
Ahora bien, en virtud de que el Gobierno de México no puede garantizar a los refugiados que reúnan cualquiera de los requisitos a que se refieren los incisos a) b) y c) del párrafo 2 del artículo 17 de la Convención, la exención automática de las obligaciones para obtener un permiso de empleo hace reserva expresa a estas disposiciones.

El Gobierno de México se reserva el derecho de asignar, conforme a su legislación nacional el lugar o los lugares de residencia de los refugiados y de establecer modalidades de circulación en territorio nacional, por lo que hace reserva expresa a los artículos 26 y 31.2 de la Convención.

El Gobierno de México hace reserva expresa al artículo 32 de la Convención, por lo que se refiere a la aplicación del artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin perjuicio de la observancia del principio de no devolución contenido en el artículo 33 de la Convención.

12 Reservas:

El Gobierno de México está convencido de la importancia de que todos los apátridas puedan acceder a un empleo remunerado como medio de subsistencia, y afirma que los apátridas serán tratados, conforme a la ley en las mismas condiciones que los extranjeros en general, sin perjuicio de la aplicación del artículo 7° de la Ley Federal del Trabajo que establece la proporción de los trabajadores extranjeros que los patrones están autorizados a emplear en México, así como otras prescripciones en materia de trabajo de los extranjeros en el país, por lo que el Gobierno de México hace reserva expresa al artículo 17 de la presente Convención.

El Gobierno de México hace reserva expresa al artículo 31 de la Convención, por lo que se refiere a la aplicación del artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Gobierno de México no se considera obligado a garantizar a los apátridas mayores facilidades para su naturalización que aquellas que concede a los extranjeros en general, por lo que hace reserva expresa al contenido del artículo 32 de la presente Convención.

13 Declaración interpretativa:

Artículo 8. Al adherirse al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Gobierno de México lo hace en el entendimiento de que el artículo 8 del aludido Pacto se aplicará en la República Mexicana dentro de las modalidades y conforme a los procedimientos previstos en las disposiciones aplicables de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de sus leyes reglamentarias.

14 Declaraciones interpretativas:

Artículo 9, párrafo 5. De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus leyes reglamentarias, todo individuo goza de las garantías que en materia penal se consagran, y en consecuencia, ninguna persona podrá ser ilegalmente detenida o presa. Sin embargo, si por falsedad en la denuncia o querrela, cualquier individuo sufre un menoscabo en este derecho esencial, tiene entre otras cosas, según lo disponen las propias leyes, la facultad de obtener una reparación efectiva y justa.

Artículo 18. De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos todo hombre es libre de profesar la creencia religiosa que más le agrade y para practicar las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, con la limitación, respecto de los actos religiosos de culto público de que deberán celebrarse precisamente en los templos y, respecto de la enseñanza, de que no se reconoce validez oficial a los estudios hechos en los establecimientos destinados a la enseñanza profesional de los ministros de los cultos. El Gobierno de México considera que estas limitaciones están comprendidas dentro de las que establece el párrafo 3 de este artículo.

Reservas:

Artículo 13. El Gobierno de México hace reserva de este artículo, visto el texto actual del artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 25, inciso b). El Gobierno de México hace igualmente reserva de esta disposición, en virtud de que el artículo 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que los ministros de los cultos no tendrán voto activo, ni pasivo, ni derecho para asociarse con fines políticos.

15 Declaraciones interpretativas:

Con respecto al párrafo 1 del Artículo 4, considera que la expresión "en general", usada en el citado párrafo, no constituye obligación de adoptar o mantener en vigor legislación que proteja la vida "a partir del momento de la concepción" ya que esta materia pertenece al dominio reservado de los Estados.

Por otra parte, es el concepto del gobierno de México que la limitación que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido de que todo acto público de culto religioso deberá celebrarse precisamente dentro de los templos, es de las comprendidas en el párrafo 3 del Artículo 12.

Reserva:

El gobierno de México hace Reserva expresa en cuanto al párrafo 2 del Artículo 23, ya que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Artículo 130, dispone que los ministros de los cultos no tendrán voto activo, ni pasivo, ni derecho para asociarse con fines políticos.

Con intenciones de retirar parcialmente las declaraciones interpretativas y reserva presentada el 9 de abril de 2002, en los siguientes términos:

Declaración interpretativa:

Con respecto al párrafo 1 del Artículo 4 considera que la expresión "en general" usada en el citado párrafo no constituye obligación de adoptar o mantener en vigor legislación que proteja la vida "a partir del momento de la concepción", ya que esta materia pertenece al dominio reservado de los Estados.

Reserva:

El gobierno de México hace Reserva expresa en cuanto al párrafo 2 del Artículo 23, ya que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Artículo 130, dispone que los ministros de los cultos no tendrán voto pasivo, ni derecho para asociarse con fines políticos.

16 Declaración interpretativa:

Al ratificar el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Gobierno de México lo hace en el entendimiento de que el Artículo 8 del aludido Protocolo se aplicará en la República Mexicana dentro de las modalidades y conforme a los procedimientos previstos en las disposiciones aplicables en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de sus leyes reglamentarias.

17 Declaración interpretativa

Al ratificar la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus familiares el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos reafirma su voluntad política de lograr la protección internacional de los derechos de todos los trabajadores migratorios, de acuerdo con lo dispuesto por este instrumento internacional. Todas las disposiciones de esta Convención se aplicarán de conformidad con su legislación nacional.

18 Reserva:

El Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos hace reserva expresa respecto del párrafo 4 del artículo 22 de esta Convención, exclusivamente por lo que se refiere a la aplicación del artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 125 de la Ley General de Población.

19 Declaración interpretativa:

Con fundamento en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el gobierno de México, al ratificar la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, adoptada en la ciudad de Belem, Brasil, el 9 de junio de 1994, se entenderá que las disposiciones de dicha Convención se aplicarán a los hechos que constituyan desaparición forzada de personas, se ordenen, ejecuten o cometan con posterioridad a la entrada en vigor de la presente Convención.

20 Reserva (hecha el 9 de abril de 2002):

El gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, al ratificar la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, adoptada en la Ciudad de Belem, Brasil, el 9 de junio de 1994, formula reserva expresa al Artículo IX, toda vez que la Constitución Política reconoce el fuero de guerra, cuando el militar haya cometido algún ilícito encontrándose en servicio. El fuero de guerra no constituye jurisdicción especial en el sentido de la Convención, toda vez que conforme al artículo 14 de la Constitución mexicana nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

Declaración interpretativa:

Con fundamento en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el gobierno de México, al ratificar la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, adoptada en la ciudad de Belem, Brasil, el 9 de junio de 1994, se entenderá que las disposiciones de dicha Convención se aplicarán a los hechos que constituyan desaparición forzada de personas, se ordenen, ejecuten o cometan con posterioridad a la entrada en vigor de la presente Convención.

21 Reservas:

I. El gobierno mexicano declara que interpreta el principio consignado en el artículo 5 de la Convención, de sujetar a las limitaciones de la Ley Nacional, la extensión y modalidades del ejercicio de los derechos civiles esenciales de los extranjeros, como aplicable también a la capacidad civil de los extranjeros para adquirir bienes en el territorio nacional.

II. El gobierno mexicano hace la reserva de que por lo que concierne al derecho de expulsión de los extranjeros, instituido por el artículo 6 de la Convención, dicho derecho será siempre ejercido por México en la forma y con la extensión establecidas por su Ley Constitucional.

22 Reserva:

El gobierno de los Estados Unidos Mexicanos al efectuar la ratificación del presente Convenio formula la declaración a que se refiere la fracción primera del artículo 7° y hace constar que la legislación mexicana señala como edad límite la de 16 años.

23 Reserva:

El Gobierno de México hace reserva expresa del Artículo X porque es contrario a las garantías individuales de que gozan todos los habitantes de la República, de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

24 Declaración interpretativa:

Con fundamento en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el gobierno de México, al ratificar la Convención sobre Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y los de Lesa Humanidad, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 26 de noviembre de 1968, entenderá que únicamente considerará imprescriptibles los crímenes que consagra la Convención, cometidos con posterioridad a su entrada en vigor para México.

25 Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, adoptada por la

Asamblea General en Belém Do Pará, Brasil, el 9 de junio de 1994.

26 Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, aprobada por la Asamblea General en Cartagena de Indias el 9 de diciembre de 1985.

27 Artículo 5.1 del Estatuto de Roma

28 Artículo 17 del Estatuto de Roma.

Véase: José Antonio Guevara B., "México frente a la competencia y la jurisdicción de la Corte Penal Internacional," en *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, Num. 14, 2003, pp. 157-180.

1.2 Defensores de Derechos Humanos

La protección de las y los defensores de los derechos humanos es un tema que sólo en la última década cobró importancia y logró llamar la atención de diversas organizaciones que se dedican a esta materia, especialmente en el ámbito internacional. El 9 de diciembre de 1998, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la *Declaración N° 53/144, sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos*.²⁹

La definición de "defensores de derechos humanos" puede resultar imprecisa, y en ocasiones los mismos defensores no se reconocen como tales. De acuerdo con Amnistía Internacional:

*"Los defensores de los derechos humanos son hombres y mujeres que actúan individual o colectivamente para contribuir a la eliminación efectiva de todas las violaciones de los derechos fundamentales de los pueblos y de las personas. Esta labor incluye la búsqueda de la verdad y de la justicia, en el caso de las violaciones de derechos humanos; la lucha en favor de la igualdad entre los sexos y las razas; la protección de los derechos económicos, sociales y culturales y de los derechos de los pueblos indígenas; y la lucha contra el hambre, la pobreza y la discriminación".*³⁰

El Secretario General de Las Naciones Unidas ha expresado:

*"Los defensores de los derechos humanos son el núcleo del movimiento de derechos humanos en todo el mundo [...] Los defensores de los derechos humanos constituyen la base sobre la que se apoyan las organizaciones y los mecanismos regionales e internacionales de derechos humanos, incluidos los de las Naciones Unidas, para promover y proteger los derechos humanos".*³¹

Por su parte, el secretario general adjunto de la Organización de los Estados Americanos los calificó de agentes esenciales de nuestra época. Los defensores son la voz de los que no tienen voz, instrumentos vitales para salvaguardar los derechos de las víctimas y de la sociedad en general.

Las ONG de derechos humanos se desarrollaron en un ambiente en que tienden a desaparecer las grandes luchas sindicales y de clase y en que los derechos humanos se perciben como una reivindicación universal, un referente ético indiscutible a finales del siglo XX y comienzos del XXI. Ha sido tan asombrosa la proliferación de estas organizaciones privadas en los últimos años, que llegar a establecer una cifra exacta del número de ONG es prácticamente imposible, aunque se han intentado algunas aproximaciones.³²

La labor de las ONG ha contribuido a que el respeto a los derechos humanos se considere en la actualidad como uno de los requisitos fundamentales del Estado democrático de derecho. Como lo ha expresado Amnistía Internacional: "La vigilancia independiente que ejerce la sociedad civil es una contribución importante para garantizar que los gobiernos protejan los derechos humanos y actúen dentro del marco de las leyes[...]"³³

No obstante, las tendencias observadas por la Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas sobre la cuestión de los defensores de los derechos humanos en 2000, muestran que persiste una serie de violaciones a los derechos humanos de aquéllos. La mayoría de las denuncias se refieren a la limitación en la protección y

garantías jurídicas e institucionales de los derechos humanos; los conflictos armados o bien la presencia militar en algunas zonas del país y, finalmente, el incumplimiento de las garantías y protecciones existentes en esta materia.³⁴

Igualmente, la señora Asma Jahangir, Relatora Especial de Naciones Unidas, en su informe sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, presentado en cumplimiento de la resolución 1999/35 de la Comisión de Derechos Humanos, expresó:

*“[Es necesaria la] adopción de medidas efectivas para proteger la vida de los defensores de los derechos humanos, incluidos los periodistas, de conformidad con la Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos, aprobada por la Asamblea General en su resolución 53/144, de 9 de diciembre de 1998.”*³⁵

Similar preocupación ha manifestado la *Comisión Interamericana de Derechos Humanos*,³⁶ a la vez que las distintas organizaciones dedicadas al tema han reconocido los principales obstáculos al trabajo que realizan estos defensores.³⁷

Para el fortalecimiento del Estado de derecho no se puede prescindir de la contribución que significa el trabajo serio, independiente y profesional de la sociedad civil organizada. Esta aportación es particularmente valiosa en la detección de circunstancias que incrementan la vulnerabilidad de los derechos humanos o áreas que requieran atención prioritaria en las políticas públicas o programas del gobierno.³⁸

Para fortalecer la relación entre el gobierno y la sociedad civil organizada, el 12 de junio de 2001 se reinstaló la *Comisión de política gubernamental en materia de derechos humanos*.³⁹ Esta Comisión puede contribuir al reconocimiento de la legitimidad del trabajo realizado por las y los defensores de los derechos humanos y constituye un espacio idóneo para escuchar y considerar las propuestas de las organizaciones de la sociedad civil, y recibir las observaciones a las iniciativas que el Ejecutivo presente en el Congreso, a las políticas públicas o programas correspondientes, así como a las propuestas que el gobierno presenta en forma individual o como temas para la designación de funcionarios en los casos en los que éstos se someten a la

consideración de otros órganos (Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y Procuraduría General de la República, entre otros), y aquellos que desempeñan funciones importantes para los derechos humanos en el ámbito nacional (como es el caso de los titulares de la CONAMED y de INMUJERES) o internacional (miembros de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y jueces de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, entre los más relevantes).

1.2.1 PROPUESTAS NORMATIVAS

- Regular los supuestos y las modalidades en que se deba otorgar protección especial a defensores de los derechos humanos.
- Establecer un protocolo para la adecuada investigación de hechos de hostigamiento, amenaza y otros ilícitos cometidos contra defensores de los derechos humanos.

1.2.2 OTRAS PROPUESTAS

- Elaborar un plan de acción integral y concreto en materia de defensores de los derechos humanos, en el que se señale claramente quiénes serán las autoridades responsables de su aplicación, los procedimientos de evaluación del plan, así como mecanismos de diálogo, negociación y escrutinio con la sociedad civil.⁴⁰
- Establecer medidas concretas para favorecer la apertura a la crítica y garantizar que todos los funcionarios públicos, incluidos los miembros de las fuerzas de seguridad, reconozcan en la práctica, la legitimidad del trabajo de los defensores de los derechos humanos.⁴¹
- Garantizar la aplicación plena de amplios programas para proteger a testigos, incluidos las y los defensores de los derechos humanos, que tengan algún tipo de relación con investigaciones penales y procedimientos judiciales contra acusados de violaciones de derechos humanos.⁴²
- Favorecer los espacios en la *Comisión de política gubernamental en materia de derechos humanos* para examinar la idoneidad de los funcionarios propuestos o designados por el Ejecutivo federal para realizar funciones relevantes para los derechos humanos.

Notas

29 La Declaración 53/144 expresa:

Artículo 1. *Toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional. (...)*

Artículo 2. *1. Los Estados tienen la responsabilidad primordial y el deber de proteger, promover y hacer efectivos todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, entre otras cosas, adoptando las medidas necesarias para crear las condiciones sociales, económicas, políticas y de otra índole, así como las garantías jurídicas requeridas para que toda persona sometida a su jurisdicción, individual o colectivamente, pueda disfrutar en la práctica de todos esos derechos y libertades.*

2. Los Estados adoptarán las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean necesarias para asegurar que los derechos y libertades a que se hace referencia en la presente Declaración estén efectivamente garantizados.

30 Amnistía Internacional, “México: Se atreven a alzar la voz,” Diciembre 10, 2001, Índice AI: AMR 41/040/2001/s, p. 1.

31 Documento de la ONU A/55/292, 11 de agosto del 2000.

32 Rosas, Cristina, “ONG: Imparcialidad en duda,” en revista *Debate Legislativo*, número 11, México, junio de 1999:

“Las ONG registradas en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) pasó de 1,600 en 1980 a 2,970 en 1993, y en el mismo periodo el presupuesto de estas organizaciones creció de 2 mil 800 millones de dólares a 5 mil 700 millones. La Comisión sobre Gestión de los Asuntos Públicos Mundiales reportaba en 1995 que las ONG internacionales habían pasado de 176 en 1969 a 28,900 en 1993.”

33 Amnistía Internacional, “México: Se atreven a alzar la voz,” op. cit., p. 1.

34 Véase: Informe presentado por la Sra. Hina Jilani, Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los defensores de los derechos humanos, de conformidad con la resolución 2000/61 de la Comisión de Derechos Humanos., par. 47.

35 Véase: Informe de la Relatora, señora Asma Jahangir, relativo a las Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias, presentado en cumplimiento de la resolución 1999/35 de la Comisión de Derechos Humanos, par. 107 b.

36 Informe de la CIDH sobre México, 1998, par. 672:

“Que ofrezca todas las garantías para que los defensores de derechos humanos, tanto mexicanos como extranjeros, puedan llevar a cabo su importante labor de promoción y defensa de dichos derechos, sin interferencias abusivas de parte de las autoridades; en particular, que revise las denuncias de expulsiones arbitrarias en los casos de extranjeros que residen legalmente en el territorio mexicano, a fin de adecuar tales decisiones estrictamente a las normas del debido proceso previstas en la legislación interna y en los instrumentos internacionales vigentes.”

37 Esta información ha sido ampliamente documentada tanto por la Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los defensores de los derechos humanos en su último informe de enero de 2003 (E/CN.4/2003/104), como por el Programa de Defensores de Derechos Humanos de Amnistía Internacional para América Latina: (www.web.amnesty.org/pages/hrd_home). En particular, puede verse el informe “México: se atreven a alzar la voz,” op. cit.:

“Los abusos estudiados por Amnistía Internacional durante 2001 indican que el hostigamiento sigue siendo reiterado y que la situación no cambiará a menos que las autoridades adopten medidas y reformas inmediatas que afecten a todos los niveles del Estado. [...] En la gran diversidad de abusos que se cometen contra los defensores de los derechos humanos, como la utilización del sistema legal con fines espurios, tortura y malos tratos, intentos de homicidio y amenazas, están involucrados funcionarios públicos de todos los niveles, así como personas que actúan en su nombre.

Es evidente que, en muchos casos, el objetivo de estos ataques contra los defensores de los derechos humanos es silenciar o debilitar sus denuncias para que sus autores puedan eludir el enjuiciamiento penal.

La actuación de las Procuradurías Generales de Justicia –los organismos, tanto federales como estatales, encargados de los servicios de procuración de justicia en México– dirigida a garantizar que los responsables de los casos que se examinan en este informe respondan de sus actos y sean juzgados, ha sido, en el mejor de los casos, negligente y, en el peor, obstruccionista [...]

38 Esto ha sido expresado por Mary Robinson, ex-Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en la conferencia titulada “Linking the National and the International: A challenge for Human Rights Defenders,” presentada durante el foro *Steps to Protection: The Dublin Platform for Human Rights Front Line*, Dublin, Irlanda, Enero 17, 2003:

Sin olvidar que la obligación primaria de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales descansa en el Estado, se reconoce que los individuos, grupos y asociaciones tienen el derecho y la responsabilidad de promover el respeto e impulsar el conocimiento sobre los derechos humanos.

Información en línea en búsqueda del 18 de septiembre de 2003:

www.frontlinedefenders.org/en/papersweb/p7a_en.doc

39 Originalmente la comisión fue creada por Acuerdo Presidencial del 17 de octubre de 1997, con

la finalidad de coordinar las posiciones de las diferentes dependencias de la Administración Pública, en función de dar cumplimiento, en tiempo y forma, a los compromisos con el exterior en materia de derechos humanos. Originalmente este organismo se denominó *Comisión Intersecretarial para el Cumplimiento de los Compromisos Internacionales de México en Materia de Derechos Humanos*.

www.sre.gob.mx/derchoshumanos/pagina_nueva2.htm

40 Amnistía Internacional, *Adopted Plan of Action, The Human Rights Defenders Summit*.

The International Assembly, París, diciembre 1998, Par. 7 (AI Index: ACT 30/05/99):

“Desarrollar planes nacionales para unir fuerzas y coordinar las acciones regionales e internacionales para la prevención de ataques y amenazas, así como para la protección y ayuda a los defensores en situaciones de alto riesgo [...]”

41 Amnistía Internacional, “Defensores de los Derechos Humanos en Latinoamérica: Más protección, menos persecución,” Junio de 1999, AMR 01/02/99/s, p. 63. Véase también: Informe presentado por la señora Hina Jilani, *op. cit.*, par. 122.

42 AMR 01/02/99/s, *op. cit.*, p. 64.

1.3 Sistema Ombudsman

Al sistema no jurisdiccional de defensa de los derechos humanos se le puede llamar también “Sistema Ombudsman”, ya que los organismos que lo conforman se inspiran en gran medida en el *ombudsman* escandinavo.⁴³

El sistema no jurisdiccional de defensa de los derechos humanos en México está compuesto por las 32 comisiones estatales y por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). Las características de estas comisiones son bastante similares, aunque no idénticas, pues algunos organismos estatales no tienen la autonomía de que goza la CNDH, por lo cual su independencia respecto del poder Ejecutivo estatal se ve un tanto limitada por razones presupuestarias y otras, como la facultad para proponer o designar a sus integrantes o consejeros.

Actualmente se discute la relación entre los organismos nacional y locales. En este sentido algunos *ombudsman* locales del país se pronunciaron en favor de eliminar las facultades de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para dirigir recomendaciones a las comisiones locales, como consecuencia de las inconformidades presentadas contra éstas. Señalaron que, si bien tanto los *ombudsman* locales, como el nacional deben “mirar y ser mirados”, su *auctoritas* no debe ser disminuida por sus homólogos mediante recomendaciones o por algún otro medio. En ningún país del mundo las recomendaciones de los *ombudsman* son materia de apelación.

Por otra parte, diversos *ombudsman* manifestaron su interés en mantener vigente el recurso de impugnación mediante el cual los interesados acuden ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ante la negativa de las autoridades locales para aceptar o dar cumplimiento a las recomendaciones de los *ombudsman* de las entidades federativas. La experiencia de los *ombudsman* locales hace evidente la necesidad de este mecanismo, ya que, según lo expresa el presidente de la Comisión de Derechos Humanos de Chiapas, “representa una segunda posibilidad para que la víctima vea subsanados, en lo posible, sus derechos violados.”⁴⁴

Lo anterior se corrobora a partir de la simple lectura del siguiente texto, contenido en documentación proveniente del *ombudsman* del estado de Yucatán:⁴⁵

[...] Lamentablemente, 54% de nuestras Recomendaciones no se han cumplido. Destacan en el cumplimiento las oficinas del gobierno estatal, que han aceptado y cumplido todas las Recomendaciones, con excepción de la Procuraduría General de Justicia, que de las 12 recibidas ha aceptado 11 pero no ha cumplido ninguna, a pesar de que las violaciones documentadas corresponden a causas tan graves como tortura, dilación en la procuración de justicia, detenciones ilegales, retenciones injustificadas y violaciones a los derechos de menores de edad.

1.3.1 LA COMPETENCIA DE LAS COMISIONES DE DERECHOS HUMANOS

De conformidad con lo que dispone la ley de la CNDH, así como las correspondientes leyes de los *ombudsman* locales, estos organismos no pueden conocer de asuntos electorales ni laborales. Sobre el primer punto, no hay duda de que esta disposición resulta anacrónica, dado que si bien existe todo un sistema de protección del proceso electoral, no debiera excluirse al *ombudsman* de la posibilidad de intervenir en la defensa estos derechos fundamentales cuando fuese necesario.

En cuanto a las materias laborales, tampoco hay razón para que las comisiones de derechos humanos no puedan intervenir cuando se trata de asuntos no jurisdiccionales. Se ha sostenido por algunos que basta con el juicio de amparo para asegurar la defensa constitucional en estos casos, pero éste es un argumento que podría aplicarse a todos los asuntos de competencia de las comisiones de derechos humanos, y por lo tanto no es válido.

1.3.2 EL PERSONAL DE LAS COMISIONES DE DERECHOS HUMANOS

El artículo 74 de la Ley de la CNDH establece que “todos los servidores públicos que integran la planta de la Comisión Nacional son trabajadores de confianza, debido a la naturaleza de las labores que desempeñan.” Esta disposición, que ha sido emulada por algunas legislaciones locales es totalmente injustificada y redundante en que los y las trabajadoras de las comisiones de derechos humanos vean gravemente coartados sus derechos laborales.

1.3.3 LAS RECOMENDACIONES

Las recomendaciones de las comisiones de derechos humanos no son vinculatorias –es decir, no son obligatorias– y no deben serlo porque ello implicaría invadir los ámbitos de competencia de otras autoridades y servidores públicos, incluso las del poder Judicial, y podría atentar contra los principios de legalidad y seguridad jurídica al permitir que dos órganos diferentes conocieran del mismo asunto y pudieran resolverlo en forma contradictoria. En este carácter no vinculatorio concuerdan la mayoría de los constitucionalistas y especialistas en la materia.⁴⁶

Si “las quejas individuales pueden tramitarse de manera que tengan una mayor función educativa y preventiva,”⁴⁷ con mayor razón debe hacerse lo necesario para que las recomendaciones, los informes especiales y los generales cumplan esta importante función pedagógica para contribuir a la formación de una cultura contra la impunidad.

Si bien las recomendaciones de las comisiones de derechos humanos no obligan en estricto sentido jurídico a sus destinatarios, constituyen una importante llamada de atención para éstos, que debe ser atendida y cumplida, ya que, como lo muestra el caso de la CNDH que establece en el artículo 1º, párrafo segundo de su reglamento interno, la Comisión Nacional es también un órgano de la sociedad y defensor de ésta.

1.3.4 AUTONOMÍA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

El hecho de que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y las comisiones estatales, cuando así lo dispongan sus respectivas legislaciones, sean organismos autónomos, no significa que estén exentas de todo control sobre su desempeño. La autonomía se justifica plenamente para conferirles total libertad e independencia ante las propias autoridades cuya conducta deben supervisar, pero no significa que no deban rendir cuentas de su gestión ni verse exentas de la obligación de transparentar su gestión y abrirse al escrutinio público y de los órganos de representación popular. Pese a que los *ombudsmen* deben ser ejemplo de transparencia y rendición de cuentas,⁴⁸ la legislación vigente de la CNDH establece criterios más restrictivos para el acceso a la información que los señalados en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Estas limitantes han impedido la aplicación de indicadores respecto del trabajo desempeñado por la CNDH en la atención a las quejas que recibe.⁴⁹

Un análisis más amplio sobre la rendición de cuentas tanto por parte de algunos *ombudsmen* como por diversos organismos especializados creados por el Estado para prevenir las violaciones a los derechos humanos, se hace en el capítulo 7 referente a los grupos en situación de vulnerabilidad y discriminación de este diagnóstico.

1.3.5 LOS OMBUDSMAN ESPECIALIZADOS

Existe una tendencia mundial a la creación de *ombudsmen* especializados, que permiten el acercamiento y favorecen la profundización en temas complejos, por lo que su creación debe observarse como un fenómeno sano siempre y cuando se mantenga una relación de cooperación con el *ombudsman* general, sin minar la autoridad de éste, sino por el contrario, estableciendo mecanismos de comunicación y colaboración entre ellos que, sin duplicar sus funciones, los fortalezca recíprocamente y propicie la coherencia del sistema.⁵⁰

1.3.6 OBSTÁCULOS IDENTIFICADOS

De acuerdo con los llamados *Principios de París*, las instituciones nacionales de protección y promoción de derechos humanos deberán disponer de una infraestructura apropiada para el buen desempeño de sus funciones, lo que incluye el financiamiento, para garantizar la autonomía política y financiera respecto del Estado y no estar sujetas a controles financieros que podrían limitar su independencia.⁵¹ En México, la CNDH adquiere su autonomía a partir de la reforma constitucional de 1999:

La autonomía debió haberse extendido a todos los organismos públicos que forman parte del sistema no jurisdiccional de defensa de los derechos humanos. Sin embargo, la Constitución sólo se refiere en este aspecto a la CNDH.⁵²

La atención de las quejas que promueven los particulares no son suficientes para que el *Ombudsman* nacional pueda lograr una verdadera observancia de los derechos humanos a nivel nacional y de manera generalizada. Si se compara el número de quejas que anualmente

atiende la CNDH con el total de la población del país y con la conciencia que predomina en la sociedad civil sobre violaciones numerosas y muy generalizadas a los derechos humanos, se observará que tales quejas no son realmente representativas de todo el universo de violaciones que corresponden a la competencia de la CNDH.

1.3.7 PLENO DESARROLLO DEL MANDATO DEL OMBUDSMAN

La creación del *ombudsman* en México ha significado un parteaguas en la protección de los derechos humanos en nuestro país. La investigación y difusión de violaciones a derechos humanos que han venido realizando tanto el organismo nacional como los locales, sin duda ha contribuido a la toma de conciencia, disminución en la frecuencia de las violaciones y el combate a la impunidad. No obstante, se aprecian espacios para ampliar el desarrollo de las facultades que la ley confiere a los *ombudsmen*. Entre ellas, se hace un recuento de las posibilidades que tienen los *ombudsmen* para extender su acción acudiendo directamente a las instancias del sistema interamericano de protección a los derechos humanos como quejoso o vía *amicus curie* ante la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos. Igualmente se destacó la importancia que tiene su actuación para promover una cultura de los derechos humanos mediante la emisión de un mayor número de recomendaciones,⁵³ la apertura de expedientes de queja de oficio,⁵⁴ así como el ejercicio de sus atribuciones constitucionales para formular denuncias y quejas desde el momento en que los hechos respectivos sean calificados como presuntamente violatorios de los derechos humanos.⁵⁵

En el mismo sentido de utilizar todos sus recursos disponibles en su tarea, debe resaltarse la importancia que al señalarse datos sobre la existencia de violaciones a todos los derechos humanos –como se observa en los casos de la tortura y la detención arbitraria– se advierte que además de los casos reportados, existe una *cifra negra*. Esta aclaración permitirá que la sociedad tome conciencia de la dimensión del problema y contribuirá a evitar la impunidad, cuya manifestación más grave es el desconocimiento de las violaciones, lo que resulta particularmente importante si se toma en cuenta el número de tales violaciones.⁵⁶

1.3.8 PROPUESTAS NORMATIVAS

- Reformar el apartado B del artículo 102 constitucional para dotar de autonomía de gestión y presupuestaria a las comisiones de derechos humanos de las entidades federativas, así como dotar a todos los *ombudsmen* de la facultad de iniciar leyes y promover acciones de inconstitucionalidad en el ámbito de su competencia.⁵⁷
- Incluir dentro de la competencia de la CNDH y de las comisiones locales de derechos humanos en los casos que corresponda, las violaciones a derechos humanos en materia electoral y laboral, cuando se trate de asuntos no jurisdiccionales.
- Promover reformas a la Ley de la CNDH y a las de las comisiones locales de derechos humanos para que siempre que en la tramitación de algún expediente detecten prácticas administrativas o la existencia de disposiciones legales o reglamentarias en las que no se respetan adecuadamente los derechos humanos, estén obligadas a realizar las propuestas a que se refiere su artículo 6º, y a hacerlas públicas.
- Modificar la legislación de la CNDH, así como de todas las comisiones públicas que no lo hayan hecho, para adecuarlas a los principios generales de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.⁵⁸
- Promover modificaciones al artículo 74 de la Ley de la CNDH y a las leyes de las comisiones de derechos humanos que tengan la misma limitante, para evitar que los trabajadores, al ser cali-

ficados como “de confianza”, vean coartados sus derechos laborales. En todo caso, este artículo debiera disponer que serán trabajadores de confianza sólo los que desempeñan cargos de alta responsabilidad.

- Promover que en la normatividad de todas las comisiones de derechos humanos se establezca el carácter formativo y pedagógico que deben tener todas las recomendaciones.
- Establecer la suplencia de la queja por parte de la CNDH cuando en los recursos interpuestos en relación con actuaciones de las comisiones locales no se señalan las omisiones en que éstas incurrieron al atender las quejas respectivas.
- Promover reformas a la legislación de todas las comisiones públicas de derechos humanos, a fin de que en todos aquellos casos que se constaten patrones de comportamiento violatorios se formulen las propuestas legislativas, reglamentarias y administrativas conducentes para evitar su repetición y se dé seguimiento a la adopción de las mismas.
- Conferir funciones a las comisiones locales de derechos humanos

para coadyuvar con el organismo nacional en la atención de violaciones a derechos humanos atribuibles a servidores públicos federales, dentro de sus respectivas entidades federativas.

- Establecer las bases legales para que los organismos públicos de protección a los derechos humanos extiendan su acción protectora ante los organismos internacionales de derechos humanos.⁵⁹

1.3.9 OTRAS PROPUESTAS

- Dar mayor importancia a las labores de supervisión y a la actuación de oficio de las comisiones públicas de derechos humanos. Esto implicaría la revisión no sólo de centros de reclusión, sino de hospitales, albergues, sitios de retención y todos aquellos lugares en que hay personas internadas por alguna causa y que pueden ver vulnerados sus derechos fundamentales.
- Extender la actuación de oficio a todos aquellos asuntos en que es de conocimiento público que existen presuntas violaciones a derechos humanos.

Notas

43 El *ombudsman* es una institución estrechamente vinculada a los parlamentos o a los poderes legislativos que tiene, entre sus atribuciones básicas, atender e investigar las quejas que recibe de los particulares; promover los cambios necesarios para evitar su repetición, y mediar entre gobernantes y gobernados. A diferencia del sistema jurisdiccional, el *ombudsman* centra su atención en aspectos de equidad, razonabilidad y oportunidad de los actos de gobierno. Sus recomendaciones e informes, no vinculantes, son una herramienta que, por medio de la opinión pública, puede contribuir a hacer efectivos los derechos humanos.

44 Informe enviado a Anders Kompass, Representante del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, por parte de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chiapas el 19 de septiembre de 2003.

45 Información dirigida a Anders Kompass, Representante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, por parte de la Federación de Organismos Públicos de Derechos Humanos por medio de su representante ante el Comité de Seguimiento del Acuerdo de Cooperación Técnica, Mtra. María Eugenia Ávila, el 15 de septiembre de 2003.

46 Al respecto, el doctor Jorge Carpizo expresa:

“El principal argumento de las comisiones legislativas para desechar esa idea (que tuvieran carácter obligatorio) es que resulta altamente inconveniente que se ‘invadan coercitivamente los ámbitos de competencia de las autoridades y servidores públicos, ámbitos que se encuentran perfectamente delimitados en la legislación aplicable...’. Entiendo que aquéllas se están refiriendo al peligro de que se usurpen funciones de los juzgados y tribunales y en este sentido su argumento es correcto.

Desde que la CNDH se creó en 1990 se ha explicado hasta la saciedad que si las recomendaciones fueran obligatorias para la autoridad, se convertirían en sentencias; es decir, en decisiones jurisdiccionales, y en esta forma el ombudsman, en este caso la CNDH y las comisiones de las entidades federativas dejarían de ser tales para transformarse en tribunales ‘con todas las formalidades procesales que ello implica.’

Entonces el ombudsman sería un tribunal más, con todas las ventajas e inconvenientes que ello tiene; pero precisamente es lo que no se persigue, sino un ombudsman que actúe con un procedimiento flexible y antiburocrático, con un mínimo de formalidades y cuya resolución pueda ser rápida y sin costo económico para el quejoso o el agraviado. (‘La reforma constitucional de 1999 a los organismos protectores de los derechos humanos’)

Información en línea en búsqueda del 27 de junio de 2003:

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/3/art/art2.htm>

47 Consejo Internacional para Estudios de Derechos Humanos, Información en línea en búsqueda del 10 de julio de 2003: www.ichrp.org

48 De acuerdo con las conclusiones de a las que arribó un grupo de representantes organismos públicos de derechos humanos, patrocinado por el *Instituto Danés de Derechos Humanos* y la *Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos* en Dinamarca, los días 13 y 14 de noviembre de 2003, bajo el título “National Human Rights Institutions and the Administration of Justice,” los manuales de procedimientos internos para atender las quejas deben ser claros, consistentes y transparentes, al mismo tiempo que deben desarrollarse los indicadores para evaluar la calidad en su atención.

49 El “Programa Atalaya” (2003-2005) desarrollado por el Centro de Estudios de Derecho Público del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) en coordinación con el organismo no gubernamental “La Ronda Ciudadana”, que tiene entre sus propósitos el de contribuir a mejorar la calidad en la atención de quejas por parte de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, elaboró los siguientes indicadores:

Indicadores relativos a la recepción de la queja

1. Al recibirse la queja ¿Se informó adecuadamente al quejoso sobre la posibilidad de ejercer otros derechos y medios de defensa previstos por la ley? (Art. 32 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en lo sucesivo LCNDH).

2. ¿Se ejerció oportunamente por parte de la CNDH la facultad de formular quejas y denuncias ante las autoridades respectivas cuando los hechos aducidos inicialmente en la queja así lo ameritaban? (Art. 32 y 71 LCNDH)

3. En el caso de que el quejoso omitiera ratificar en tiempo su queja, ¿los hechos aducidos justificaban que la CNDH continuara con la tramitación de la queja oficiosamente? (Art. 80 del Reglamento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en lo sucesivo RCNDH).

Indicadores relativos a la calificación de la queja

4. ¿Los hechos aducidos por el quejoso corresponden con el tipo de violación con el que se calificó la queja? (Art. 92 RCNDH)

5. ¿Se observó el principio de competencia preferente de los organismos locales de derechos humanos respecto de hechos imputables exclusivamente a autoridad locales? (Art. 3° LCNDH y 124 fracción VII RCNDH)

6. En su caso, ¿Qué medidas o acciones se dejaron de realizar en virtud de un error o imprecisión en la calificación de la queja?

7. En general, ¿los criterios aplicados para admitir las quejas e iniciar el trámite correspondiente fueron adecuados?

Indicadores relativos a aspectos generales de la tramitación

8. ¿Se hicieron efectivos los principios de brevedad, sencillez y rapidez durante el procedimiento? (Art. 4° LCNDH)

9. ¿Se evitó en lo posible la dilación inherente a las comunicaciones escritas? (Art. 4° LCNDH)

10. ¿Se evitaron durante la tramitación formalismos no previstos en la ley? (Art. 4° LCNDH)

11. ¿Se realizaron actuaciones no indispensables durante la tramitación? (Art. 4° LCNDH)

12. ¿Se hizo efectivo el principio de inmediatez y del deber de tener, en la medida de lo posible, contacto directo con los quejosos, denunciantes y autoridades? (Art. 4° LCNDH)

13. ¿La documentación de los expedientes se sujetó a las formalidades esenciales del procedimiento? (Art. 4° LCNDH)

14. ¿La CNDH intentó conciliar los intereses de las partes en aquellos casos en que no se trataba de violaciones a los derechos a la vida o a la integridad física o psíquica o a otras que se consideran especialmente graves por el número de sus afectados o sus posibles consecuencias? (Art. 117 RCNDH)

15. ¿Se omitió indebidamente solicitar medidas cautelares? (Art. 40 LCNDH y 99 y 113 RCNDH)

16. ¿Los intentos de conciliación emprendidos por la CNDH dejaron a salvo los Derechos Humanos de los afectados? (Art. 36 LCNDH y 118 RCNDH)

17. En su caso, ¿se omitió indebidamente ampliar el término de prescripción para interponer la queja? (Art. 26 LCNDH y 84 RCNDH)

18. Si la CNDH amplió el término de prescripción para interponer la queja, ¿fundó su determinación debidamente? (Art. 41 y 42 LCNDH)

19. ¿Se utilizó conforme a la ley la fe pública de los visitantes de la CNDH? (Art. 106 RCNDH)

20. ¿La CNDH observó el principio de confidencialidad en el manejo de la información o documentación? (Art. 4° LCNDH)

21. En general, ¿se observaron los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que, conforme al artículo 109 constitucional, rige a los servidores públicos?

Indicadores relativos al acopio de información

22. ¿Se agotaron los instrumentos de prueba conducentes, entre ellos, las pruebas testimoniales, las periciales y las documentales, las inspecciones y la consulta de archivos públicos u oficiales? (Art. 41 LCNDH y 111 RCNDH)

23. ¿Se consultaron las fuentes adecuadas de información durante la investigación? (Art. 107 RCNDH)

24. ¿Se solicitaron por escrito al quejoso las aclaraciones necesarias para continuar con la tramitación de la queja? (Art. 37 LCNDH)

25. ¿Se solicitó información a testigos presenciales de los hechos reclamados? (Art. 107 RCNDH)

26. ¿Al recibir quejas por vías orales y en general al entrevistar al quejoso, a los servidores públicos o a terceras personas se obtuvo información esencial para la investigación? ¿Se utilizaron durante dichas entrevistas el qué, el quién, el dónde, el cómo, el cuánto, el por qué y las demás interrogantes básicas en la aplicación de dicha técnica? (Art. 86 LCNDH)

27. En general, ¿el acopio de información comprendió de manera completa y detallada las circunstancias en que sucedió la presunta violación?
28. ¿Se notificó adecuadamente a la autoridad señalada como responsable acerca de los actos, omisiones o resoluciones que se le imputan en la queja? (Art. 34 LCNDH)
29. ¿Respondió la autoridad a la solicitud de información? (Art. 38 LCNDH)
30. En caso negativo, ¿se solicitó nuevamente información a la autoridad? (Art. 108 RCNDH)
31. En caso de no haber respondido la autoridad a la segunda solicitud, ¿se dieron por ciertos los hechos? (Art. 38 LCNDH)
32. ¿En qué sentido dio respuesta la autoridad presuntamente responsable?
- Se allanó y manifestó su disposición de cesar la violación o reparar el daño
 - Se allanó, pero no se manifestó sobre la cesación o la reparación de la violación
 - Negó los hechos parcialmente
 - Negó los hechos totalmente
 - No se refirió a los hechos
 - Se refirió a los hechos sólo parcialmente sin negarlos o reconocerlos
33. En los supuestos de los incisos b) a f) de la pregunta anterior, ¿las medidas adoptadas por la CNDH ante la respuesta de la autoridad fueron las adecuadas? (Art. 102, 107, 108 y 109 RCNDH)
34. ¿El informe rendido por la autoridad comprendió los siguientes aspectos?
- Los antecedentes del asunto
 - Los fundamentos y motivaciones del acto de autoridad
 - Los actos u omisiones impugnadas, si existieren
 - Los demás elementos necesarios para la documentación del asunto
35. En caso de que se haya omitido algún aspecto de los detallados en la pregunta anterior, ¿cuáles fueron las medidas tomadas por la CNDH para que fueran subsanados? (Art. 39 LCNDH)
36. ¿El Visitador General omitió indebidamente solicitar documentos e informes adicionales a la autoridad para investigar y resolver adecuadamente el asunto? (Art. 39 LCNDH)
37. ¿El Visitador General omitió indebidamente solicitar documentos e informes útiles a autoridades distintas de la señalada como presuntamente responsable? (Art. 39 LCNDH)
38. En el caso de que se hayan solicitado documentos o informes adicionales a autoridades distintas de la señalada como presuntamente responsable, ¿se emitió el correspondiente acuerdo de trámite? (Art. 97 y 106 RCNDH)
39. ¿Se informó adecuadamente al quejoso de lo respondido por la autoridad en su informe y se le solicitó que manifestare lo que a su derecho conviniera? (Art. 102 RCNDH)
40. ¿La CNDH omitió practicar las visitas e inspecciones necesarias para la investigación? (Art. 107 RCNDH)
41. ¿La CNDH omitió indebidamente citar a terceras personas como testigos? (Art. 107 RCNDH)
42. ¿La CNDH omitió indebidamente citar a peritos especializados en disciplinas necesarias para la investigación? (Art. 111 RCNDH)
43. ¿Los visitantes omitieron otras acciones permitidas por la ley para efectos de la investigación? (Art. 39 LCNDH)
44. En su caso, ¿se utilizaron los servicios de peritos traductores de lenguas indígenas y lenguas extranjeras? (Art. 29 LCNDH)
45. Si el quejoso no identificó a la autoridad presuntamente responsable al interponer la queja, ¿se tomaron las medidas conducentes para identificarla durante la investigación? (Art. 31 LCNDH y 86 RCNDH)
46. En su caso, ¿se tomaron las medidas conducentes para la conservación o preservación de pruebas? (Art. 40 LCNDH)
47. ¿Se ejerció oportunamente la facultad de formular quejas y denuncias ante las autoridades respectivas cuando los hechos encontrados durante la investigación de la queja así lo ameritaban? (Art. 32 y 71 LCNDH)
- Indicadores relativos al desahogo y la valoración de los medios de pruebas**
48. Para efecto de documentar debidamente el expediente, ¿la CNDH solicitó la rendición y realizó el desahogo de todas aquellas pruebas que resultaban indispensables? (Art. 41 LCNDH y 111 RCNDH)
49. ¿Las pruebas desahogadas por la CNDH están previstas en el orden jurídico mexicano? (Art. 111 RCNDH)
50. ¿Las pruebas fueron debidamente procesadas, examinadas, seleccionadas y evaluadas? (Art. 41 LCNDH)
51. ¿La valoración de las pruebas se hizo de forma sistemática? ¿Se valoraron en su conjunto? (Art. 41 LCNDH)
52. ¿Se atendió a los principios y reglas de la lógica en la valoración de pruebas? (Art. 41 LCNDH)
53. ¿Las pruebas se valoraron conforme a legalidad? (Art. 41 LCNDH)
54. ¿Las pruebas y su valoración son presentadas de forma completa, ordenada y clara en el expediente respectivo?
- Indicadores relativos a los plazos en la tramitación del expediente de queja**
55. ¿Se respetaron los plazos previstos por la ley durante la tramitación de la queja en los siguientes aspectos?
- Para que la autoridad diera respuesta a la primera solicitud de información (Art. 34 LCNDH)
 - Para que la autoridad diera respuesta a la segunda solicitud de información (Art. 108 RCNDH)
 - Para que el quejoso aclarara la queja (Art. 87 RCNDH)
 - Para que el quejoso se manifestara respecto al informe rendido por la autoridad (Art. 102 RCNDH)
 - En su caso, para que la autoridad respondiera a la propuesta de conciliación (Art. 119 LCNDH)
 - La vigencia máxima de las medidas cautelares (Art. 115 RCNDH)
56. ¿La naturaleza del asunto ameritaba que se redujera el plazo para que la autoridad rindiera su informe? (Art. 34 LCNDH)
- Indicadores relativos a las causas de conclusión del expediente de queja**
57. ¿El acuerdo de conclusión de la queja está basado en la documentación y las pruebas que obran en el expediente? (Art. 42 LCNDH y 126 RCNDH)
58. ¿La selección y valoración de pruebas producen convicción sobre los hechos materia de la queja? (Art. 41 LCNDH)
59. ¿Se estableció con toda claridad las causas de conclusión del expediente y su fundamentación legal y reglamentaria? (Art. 126 RCNDH)
60. Cuando el quejoso omitió manifestarse respecto al informe rendido por la autoridad y se or-

- denó por dicha razón la conclusión del expediente, ¿resultaba evidente además que la autoridad se había conducido con la verdad? (Art. 102 RCNDH)
61. Si durante la investigación de la queja se acreditaron violaciones a los derechos humanos y no hubo lugar a la conciliación ¿la consecuencia inmediata fue la elaboración de una Recomendación? (Art. 108 RCNDH)
- Indicadores específicos para expedientes concluidos por Orientación o Remisión a autoridad competente**
62. ¿Se informó al quejoso de manera breve y sencilla la naturaleza de su problema las posibles formas de solución? (Art. 29 y 33 LCNDH; 94, 95 y 125 RCNDH)
63. En su caso, ¿el sentido de la remisión fue el adecuado para dar solución al asunto planteado por el quejoso?
64. Las quejas desechadas de forma inmediata, ¿tenían el carácter de manifestamente improcedentes e infundadas o excedían de manera ostensible la competencia de la CNDH? (Art. 89 RCNDH)
- Indicadores específicos para expedientes concluidos por Conciliación.**
65. ¿La conciliación versó sobre violaciones a los derechos a la vida o a la integridad física o psíquica o a otras graves que se consideran especialmente graves por el número de sus afectados o sus posibles consecuencias? (Art. 117 RCNDH)
66. ¿Las propuestas conciliatorias formuladas por la CNDH a las partes se encuentran expuestas como tales en el expediente? (Art. 118 RCNDH)
67. ¿Con la conciliación se logró una solución satisfactoria para los intereses legítimos del quejoso? (Art. 119 RCNDH)
68. En su caso, ¿el allanamiento de la autoridad se tradujo, en su caso, en la restitución o reparación de los derechos del quejoso? (Art. 36 LCNDH)
69. En el caso de incumplimiento por parte de la autoridad, ¿el quejoso solicitó reabrir el expediente? (Art. 36 LCNDH y 119 RCNDH)
70. En caso negativo, ¿la CNDH tomó las medidas correspondientes para informar al quejoso sobre su derecho a solicitar la reapertura del expediente? (Art. 120 RCNDH)
71. ¿La CNDH atendió las solicitudes de los quejosos para la reapertura de los expedientes?
72. ¿Se escuchó al quejoso antes de presentar la propuesta de conciliación a la autoridad? (Art. 118 RCNDH)
73. ¿La propuesta de conciliación hecha a las autoridades fue consentida por el quejoso?
74. ¿La propuesta de conciliación presentada por la CNDH a la autoridad fue clara, breve y sencilla? (Art. 118 RCNDH)
- Indicadores específicos para expedientes concluidos por Falta de interés del quejoso**
75. ¿Antes de proceder a concluir la queja por Falta de interés del quejoso se le pidió a éste que aclarara la queja al menos dos veces? (Art. 87 RCNDH)
76. ¿La gravedad de los hechos ameritaba que la CNDH continuara con la tramitación de la queja de oficio no obstante la falta de interés del quejoso? (Art. 80 RCNDH)
- Indicadores específicos para expedientes concluidos por No competencia de la CNDH**
77. Si la queja fue desechada por tratarse de un asunto jurisdiccional de fondo ¿se desestimó fundadamente su carácter administrativo? (Art. 8° LCNDH)
78. En los casos en los que el asunto principal era de naturaleza materialmente jurisdiccional, ¿la CNDH desatendió o rechazó la investigación de aspectos accesorios de naturaleza administrativa presumiblemente violatorios de derechos humanos? (Art. 8° LCNDH)
- Indicadores específicos para expedientes en los que se solicitaron Medidas Cautelares (Art. 40 LCNDH y 112 al 115 RCNDH)**
79. ¿Las medidas cautelares se solicitaron oportunamente?
80. ¿Las medidas cautelares se solicitaron una vez que se tuvieron noticias de una violación grave que, de resultar cierta, haría difícil o imposible la reparación o restitución de los derechos, independientemente de que estuvieran o no comprobados los actos u omisiones aducidos?
81. ¿Las medidas cautelares solicitadas fueron las adecuadas para evitar la consumación de violaciones irreparables de derechos humanos o de daños de difícil reparación?
82. ¿Se omitió solicitar indebidamente alguna medida cautelar prevista por el orden jurídico mexicano?
83. Al cambiar la situación que justificó las medidas cautelares, ¿se solicitó modificar el contenido o condiciones de tales medidas?
84. ¿Las medidas cautelares tuvieron un carácter restitutivo o de conservación?
50. De acuerdo el documento "National Human Rights Institutions and the Administration of Justice," *op. cit.*, donde existen otros organismos distintos para la atención de quejas, las instituciones nacionales debieran fomentarlas y aún fortalecerlas.
- ⁵¹ Véase: Principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos, párrafo A.2; Informe presentado por la señora Hina Jilani, *op. cit.*, par. 123.
52. Jorge Carpizo, "La reforma constitucional de 1999 a los organismos protectores de los derechos humanos", Información en línea en búsqueda del 27 de junio de 2003: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/const/cont/3/art/art2.htm>
53. Es un hecho notorio la forma en que ha disminuido el número de recomendaciones emitidas por los *ombudsman*, sin que ello corresponda a un menor número de violaciones. En su Informe de Actividades de 2002, la CNDH recibió 1,326 quejas por hechos presuntamente violatorios de derechos humanos y emitió 24 recomendaciones. En el mismo sentido observamos que la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal reportó en su Informe de Actividades del mismo periodo, haber recibido 4,915 quejas por hechos presuntamente violatorios de derechos humanos, de las cuales derivaron 13 recomendaciones específicas y una general.
54. De acuerdo al Informe de Actividades de 2002 de la CNDH, se presentó sólo una queja de oficio. De igual forma, el Informe de Actividades de 2002 de la Comisión de Derechos Humanos del D.F. omite señalar la existencia de expedientes de queja iniciados de oficio.
55. En el Informe de Actividades de 2002 de la CNDH no se reporta caso alguno en el que la CNDH hubiere formulado una denuncia por hechos violatorios a los derechos humanos que fueren al mismo tiempo presuntamente delictivos.
56. Mientras Amnistía Internacional señala en su último informe, que "seguía siendo una práctica generalizada [...] por parte de agentes de la policía, el ejército y el ministerio público en los ámbitos estatal y federal," la CNDH reportó 19 quejas por tortura y emitió 1 recomendación por "trato cruel y/o degradante" pero ninguna por tortura. En el caso de las detenciones arbitrarias, mien-

tras que en el ejercicio de 2002 el número de demandas de amparo indirecto donde el acto reclamado es la detención arbitraria se puede estimar en más de 50,000, la CNDH reportó 206 quejas por este ilícito y emitió 2 recomendaciones.

Estos datos se toman a partir del Informe de Actividades 2002 de la CNDH y tomando en consideración que en 2002 se presentan 107,714 demandas de amparo indirecto ante juzgados de distrito. De éstas, en cálculos conservadores, en 50% de los casos se reclama la detención arbitraria fuera de procedimiento. Esta cifra representa casi 10% del total de casos atendidos por el poder Judicial de la Federación en dicho periodo (según el Informe de Labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, rendido por su presidente, Ministro Genaro David Góngora Pimentel, el total de casos atendidos es de aproximadamente 542,642).

- 57 En el documento "National Human Rights Institutions and the Administration of Justice" *op. cit.*, se reconoce la importancia que tiene la interpretación de los tribunales para promover acciones ante éstos.
- 58 Véase: Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Comisión Interamericana de Derechos Humanos; Comunicado de Prensa PREN/89/03, Observaciones Preliminares del Relator Especial para la Libertad de Expresión al finalizar su visita oficial a México," Agosto 26, 2003.
- 59 En el documento "National Human Rights Institutions and the Administration of Justice" *op. cit.*, se establece que las instituciones nacionales de derechos humanos, debieran dotarse de los instrumentos para buscar satisfacción a las quejas que reciben a través de los sistemas regionales y universal de protección a los derechos humanos.

Derechos civiles

2.1 Sistema de justicia

2.1.1 PROCURACIÓN E IMPARTICIÓN DE JUSTICIA

Derecho a un Debido Proceso

La ausencia de un debido proceso en México, la desprotección de la libertad personal y otros temas fundamentales para el Estado de Derecho y garantizar juicios penales justos.

Un sistema idóneo de justicia penal es aquel que, basado exclusivamente en normas jurídicas y no en criterios de conveniencia u oportunidad política, sanciona a las y los responsables de los delitos, y al mismo tiempo garantiza a las personas inocentes –y a las que no lo son– que no serán condenados injustamente. Sólo con un sistema de tales características, la población depositará su confianza en las autoridades encargadas de perseguir y sancionar los delitos, lo que constituye una condición indispensable para el éxito contra la impunidad.

La existencia de un problema de fondo en el sistema de justicia penal en México se ve reflejado en el dato corroborado por los informes de 2002 de la mayoría de las comisiones estatales de derechos humanos y de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que registran a las procuradurías generales de justicia respectivas, como las autoridades más frecuentemente señaladas como responsables de violaciones a los derechos humanos.¹

La ausencia de un debido proceso en México impide que la sociedad tenga la certeza de que quienes cumplen son responsables de la comisión de un delito. Al mismo tiempo, esta carencia permite que se pueda apresar a las personas por motivos políticos, atribuyéndoles delitos ordinarios.

Debe advertirse que es un error considerar como impunidad el hecho de que una gran parte de los casos que el ministerio público conigna ante los jueces no se traduzca en sentencias condenatorias, ya que los jueces no tienen por misión condenar, sino hacer justicia.

El derecho a un proceso debido se encuentra reconocido en el plano internacional dentro del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* (artículos 9, 10 y 14)² y en la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* (artículos 7 y 8).³ México se ha comprometido a proteger este derecho internamente y ha establecido, en los artículos 14, 16, 19 y 20 de su Constitución Política, las garantías para asegurarlo.

Los obstáculos estructurales que han impedido el pleno goce de un proceso debido se manifiestan, en principio, en la necesidad de promulgar una ley reglamentaria de garantías individuales o derechos

humanos, que, con el carácter de norma general, se aplique a las legislaciones federal y estatales y garantice así, en todas ellas, el proceso debido.⁴ Dicha ley general también legislaría para que las fases de investigación e instrucción de los delitos se separen y no sea el ministerio público (MP) la entidad encargada de investigar e instruir.⁵ Conjuntamente, resulta necesario reforzar la autonomía e independencia de las procuradurías, desde las federales hasta las locales, para limitar sus facultades a aquellas consistentes con su mandato.⁶ Esta ley reglamentaria establecería las bases para lograr los siguientes objetivos:

2.1.1.1 Adopción de un sistema penal acusatorio

La subsistencia en México de un sistema inquisitorial,⁷ en el cual el ministerio público tiene excesivas facultades para apreciar el valor de las pruebas recabadas, tomar declaraciones al inculcado, y la limitación para una adecuada defensa por parte del indiciado, permite que en la práctica, los casos que llegan a ser del conocimiento de un juez tengan una fuerte carga procesal en contra del acusado, en virtud de que los expedientes llegan ante el juez correspondiente ya integrados.

La necesidad de la adecuación del sistema penal a un modelo acusatorio ha sido reconocida por diversos organismos no gubernamentales nacionales, que han manifestado que se debe adoptar un modelo “en el que tanto el inculcado como la víctima de un delito, representada en este caso por el MP, tengan una equidad procesal tal, que permita que sea el juez quien decida la sujeción a proceso de un inculcado y, en su caso, el sentido de la sentencia.”⁸ sobre la base de los medios probatorios aportados por las partes, mismos que deben tener un valor igual.⁹ Adicionalmente, un sistema acusatorio implica el establecimiento de juicios orales, públicos, concentrados y adversariales.

2.1.1.2 Evitar la incomunicación, tortura y tratos crueles, inhumanos o degradantes

La tortura, como expresión característica del interrogatorio dentro del procedimiento inquisitorial, puede conceptualizarse como la *coacción sobre la conciencia de la persona que se encuentra en situación de vulnerabilidad, para obtener una ventaja procesal en detrimento del derecho de defensa del torturado o de un tercero*.¹⁰ La tortura es una forma extrema de la agresión que invade el cuerpo y la mente de una persona con la finalidad de matar en ella su dignidad, sus símbolos, sus objetos, su palabra.

La legislación contra la tortura aprobada en el ámbito federal, así como en la mayor parte de las legislaciones de las entidades federativas,

ha constituido una señal importante pero insuficiente para combatir ese mal endémico, no obstante lo cual, el mismo subsiste.¹¹ El informe del Relator para la Tortura de las Naciones Unidas, señor Nigel Rodley, ha concluido que la tortura es una práctica generalizada en México.¹²

La mejor salvaguarda contra la tortura es el establecimiento de condiciones legales disuasorias y que permitan probarla.¹³ Esto requiere la adopción de un sistema acusatorio, aunado a la existencia de normas legales en las que se establezca y garantice que la autoridad que custodie a la persona detenida no sea la misma que investiga.¹⁴

Además de lo anterior, para desincentivar la tortura es fundamental el desarrollo de las técnicas de investigación de los delitos. En ese sentido destaca la carencia de un protocolo obligatorio para la investigación de muertes violentas y de una norma que obligue expresamente a establecer la cadena de custodia.¹⁵

Durante la Primera Fase del Acuerdo de Cooperación Técnica entre el Gobierno de México y el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, se elaboró un *Protocolo modelo para la investigación forense de muertes sospechosas de haberse producido por violación de los derechos humanos*. Dentro de este protocolo modelo se hace referencia a los factores que afectan la realización adecuada de investigaciones forenses¹⁶ y se pone especial énfasis en la necesidad de peritos especializados, así como la importancia de la cadena de custodia.¹⁷ Este tipo de protocolo resulta relevante porque, como se señala en el documento, “la investigación médico-forense en cadáveres cuya muerte hace sospechar situaciones de violación de los derechos humanos no se diferencia, a grandes rasgos, de las otras investigaciones forenses en casos de muerte por otros motivos.”¹⁸

2.1.1.3 Protección de la libertad personal

Pese a ser un derecho fundamental, que además constituye una condición para el ejercicio de otros derechos, la libertad personal continúa siendo vulnerada de manera sistemática por diferentes autoridades.¹⁹

De acuerdo con lo señalado por el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, respecto de su visita a México a finales de 2002:

*El Grupo de Trabajo ha constatado, en las conversaciones con las comisiones de derechos humanos tanto nacional como estatales, y con las organizaciones no gubernamentales, que una de las principales violaciones de los derechos humanos son las detenciones arbitrarias por falta de garantías procesales. Mientras las quejas por tortura, malos tratos y otros abusos han disminuido, las quejas por detenciones arbitrarias continúan dándose, especialmente en delitos de narcotráfico.*²⁰

Dentro de este mismo informe, el Grupo de Trabajo señala que encontró que “la gran mayoría de las detenciones arbitrarias parecen resultar del recurso frecuente que se denomina “revisión y vigilancia rutinarias,” redadas con cierta periodicidad bajo la apariencia de acciones preventivas contra la delincuencia en general, así como de arrestos basados en “denuncias anónimas” o en “actitudes sospechosas”, en la observación de un “marcado nerviosismo”, y sin que se notifique al interesado(a) cuáles son las razones de su detención aunque, al mismo tiempo, se solicite su “cooperación.”²¹

2.1.1.4 Reconocimiento de inocencia

En los casos en que, con posterioridad al fallo definitivo de un caso, aparecen elementos de conocimiento en torno a hechos o medios de prueba falsos en que aquél se basó y que demuestran que la sentencia era equivocada, debiera existir un medio procesal eficaz para reconocer la inocencia del sentenciado.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) elaboró, en 1994, una *Propuesta de reforma legislativa para el reconocimiento de*

inocencia, con la finalidad de aplicar esta figura, cuya regulación continúa siendo insuficiente e inadecuada.²²

2.1.1.5 Eliminar los vestigios del monopolio de la acción penal

Una premisa fundamental, derivada del principio de subsidiariedad,²³ consiste en que la acción penal debe ser un derecho para los particulares y un deber para los órganos del Estado.²⁴

Con la adición al artículo 21 constitucional, aprobada en 1993, que establece controles jurisdiccionales ante el no ejercicio o desistimiento de la acción penal, se superó el “monopolio de la acción penal.”²⁵ Pese a ello, nuestro sistema jurídico obliga a todos los denunciantes y ofendidos a recorrer tortuosos procedimientos ante el ministerio público si quiere que su caso llegue al conocimiento del juez.

2.1.1.6 Autonomía del ministerio público

La necesidad de la independencia y autonomía del ministerio público han sido reconocidas por los organismos de derechos humanos y por los miembros de la academia, como una condición indispensable para el adecuado funcionamiento del sistema de justicia penal, así como una forma de evitar la incorporación de criterios políticos en decisiones que deben regirse exclusivamente por razones de justicia.

Cabe advertir, no obstante, que el conferirle autonomía al MP sin que se adopte un sistema procesal de corte acusatorio podría resultar contraproducente. En efecto, se constituiría así un órgano con poder excesivo, ya que sólo el sistema acusatorio impone controles adecuados sobre la actividad cotidiana del MP.

2.1.1.7 Regulación de la abogacía

Es un hecho notorio el problema de la gran cantidad de abogados y abogadas que trabajan sin sujetarse a principios éticos profesionales e, incluso, que desarrollan actividades delictivas en contra de los intereses de sus propios clientes.

Esto ha dado lugar a una gran desconfianza por parte de la sociedad hacia estos profesionales, a que muchas personas se resistan a recurrir a ellos y, especialmente, a que su desprestigio sea visto como una parte de todo el sistema de impartición de justicia.

Diversas medidas se han propuesto para resolver o al menos paliar esa situación. Una de ellas, la colegiación obligatoria, tiene el inconveniente de que es difícil garantizar la imparcialidad de un Colegio de Abogados con facultades disciplinarias, lo que puede llevar al extremo de que intente intervenir en forma excesiva en los asuntos de fondo que está conociendo el abogado.

Lo más racional, por lo tanto, sería establecer, mediante las normas jurídicas necesarias, criterios uniformes de calificación profesional, así como un código deontológico único para el ejercicio de la profesión, y crear, para los efectos de supervisar estos criterios y principios, una institución pública autónoma, que cuente con un órgano de disciplina facultado para imponer sanciones a los abogados que incurran en conductas contrarias a la ética profesional. En el Consejo de esta institución deberían participar representantes de las asociaciones profesionales.

Para denunciar ante el órgano competente las conductas irregulares de las y los litigantes, así como para formular las denuncias de hechos en el caso de posibles delitos cometidos por éstos, se sugiere crear en cada tribunal el cargo de “Abogado del Tribunal” especialmente encargado de llevar a cabo esta función.

2.1.1.8 Autonomía del Consejo de la Judicatura

En su origen, el Consejo de la Judicatura fue ideado esencialmente como un órgano de autogobierno que tendría el objetivo tanto de atraer las funciones de administración de los tribunales, como de controlar las importantes exigencias de la carrera judicial. Dicho órgano surgió de la reforma al artículo 94 de la Constitución Política, en el cual se dispone

expresamente que la función del Consejo es encargarse de la “administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación.”²⁶

A decir de algunos estudiosos como Carlos Ríos, “el Consejo de la Judicatura Federal es parte integrante del Poder Judicial Federal, por el cual ninguna interpretación [...] puede ubicarlo como un órgano desconcentrado del poder Judicial. No obstante, la nueva redacción del artículo 94 constitucional (con la reforma de 1999) “ya no considera al Consejo de la Judicatura Federal como uno de los órganos depositarios del Poder Judicial, con lo cual se minimiza su relevancia [...]”²⁷

Lo anterior, aunado a las facultades que en la reforma de 1999 se le confirieron al Pleno de la Corte para revocar, con una mayoría calificada de sus miembros, los acuerdos emitidos por el Consejo, a la forma en que está integrado éste (tres de sus siete miembros y su presidente provienen del poder Judicial), y a la ausencia de consejeros provenientes de sectores no públicos como la academia, elimina la autonomía del Consejo y lo convierten en un órgano subordinado que debilita su función de control.

2.1.1.9 Fortalecimiento de la defensoría pública²⁸

La Defensoría Pública es un órgano del Estado que tiene por función defender, especialmente en materia penal, a las personas que no pueden pagar a un abogado particular. Existe una defensoría federal para atender a las personas procesadas por ese fuero, y defensorías públicas en cada uno de los estados y en el Distrito Federal, para asumir la defensa de los procesados del fuero común.

En general, en las entidades federativas las defensorías funcionan de manera muy deficiente. Cuentan con muy poco personal, extraordinariamente mal pagado y con excesivas cargas de trabajo. Es un hecho de conocimiento público que muchas veces los abogados de oficio se presentan solamente a firmar las diligencias a las que ni siquiera han asistido, su actuación no constituye una verdadera defensa del procesado o procesada, sino una formalidad que se debe cumplir, pero sin ningún contenido real. En raras ocasiones interponen algún recurso y se limitan a hacer lo mínimo. Se puede afirmar que la mayoría de la gente pobre que se ve obligada a recurrir a la defensoría de oficio, no tiene defensa en un juicio penal.

La solución para estos problemas, que son la mayoría de competencia estatal, sería propiciar un sistema de concertaciones entre el Ejecutivo federal y los gobiernos de las entidades federativas, con el objeto de hacer homogéneo el servicio de defensoría pública en todo el país, e igualarlo, desde el punto de vista financiero y organizativo, al ministerio público, de modo que el representante social y de la víctima se encuentre ante el juez en las mismas condiciones que el representante de la persona procesada.

2.1.1.10 Prisión preventiva

La adopción de un sistema acusatorio sin reducir los supuestos de prisión preventiva causaría efectos contrarios a los buscados, dado que en un sistema de tipo acusatorio se parte de la premisa de reducir la etapa pre-procesal (averiguación previa) para ampliar la fase jurisdiccional. Por lo tanto, si no se reducen los supuestos de prisión preventiva, el resultado de un cambio procesal en el sentido señalado sería el de un mayor número de personas encarceladas.

Por otra parte, debe reconocerse que la prisión preventiva es un obstáculo para el ejercicio de una defensa adecuada, particularmente cuando la persona procesada está detenida en un lugar distinto al de su domicilio y carece de los recursos para buscar y presentar medios de prueba en su defensa.

2.1.1.11 Derechos de las víctimas del delito

Se señala en la parte propositiva de este capítulo, que se debe dar a las víctimas u ofendidos la posibilidad de entablar acciones penales independientemente del ministerio público.

Igualmente, se propone respetar el derecho de la coadyuvancia que poseen los familiares de las víctimas u ofendidos, sin que esto implique transferirles la carga de la prueba.²⁹

2.1.1.12 Servicios periciales

Los servicios periciales de los estados se encuentran generalmente dentro de la estructura orgánica de las instancias de procuración de justicia, mientras que los servicios médicos forenses dependen, en algunos casos, del poder Judicial local.

Es preciso que éstos sean confiables e imparciales y ser igualmente accesibles para todos los que los necesiten. Esta igualdad entre las partes resulta particularmente importante en los juicios penales, ya que cualquier ventaja de la acusación puede privar a la defensa –particular y de oficio– de su legítimo derecho a aportar los medios de prueba idóneos en la causa.

2.1.1.13 Independencia judicial

La administración de justicia en nuestro país cuenta con un número importante de tribunales administrativos que operan fuera del poder Judicial de la Federación. Como resultado, el Ejecutivo federal asume facultades materialmente jurisdiccionales que le permiten intervenir en la impartición de justicia en las materias laboral, agraria, contenciosa administrativa, de adolescentes en conflicto con la ley y penitenciaria.³⁰

2.1.1.14 Propuestas normativas

- Elevar a rango constitucional el principio de presunción de inocencia, de tal modo que este principio básico permeé toda la actividad administrativa, legislativa y jurisdiccional del Estado.³¹ Consecuentemente, también debe modificarse el artículo 20, fracción I de la Constitución para suprimir la facultad del juez para establecer que el o la inculpada representa un riesgo para el ofendido o para la sociedad.
- Legislar para que todos los medios de prueba, salvo aquellos irrepetibles, se desahoguen ante la presencia judicial y para que el principio de inmediación sólo pueda ser entendido en relación con las diligencias que se realicen ante dicha autoridad.³²
- Adoptar un protocolo obligatorio para la investigación de muertes violentas en el cual quede sentada claramente la responsabilidad de la cadena de mando y la importancia de contar con peritos especializados y autónomos en el ejercicio de su función. Este protocolo debiera incluir la capacitación en materia de técnicas de investigación, así como el establecimiento de un mecanismo que garantice la autenticidad de las pruebas recabadas y los resultados de los estudios periciales realizados.
- Reformar radicalmente el sistema procesal penal, a fin de eliminar totalmente las atribuciones parajurisdiccionales del ministerio público³³ en el desahogo y valoración de medios de prueba.³⁴
- “Asegurar que ninguna declaración que se demuestre que ha sido hecha como resultado de tortura pueda ser invocada como prueba en ningún procedimiento”³⁵, de tal suerte que las únicas confesiones que tengan valor probatorio sean aquellas emitidas ante un juez y en presencia de su abogado o defensor.³⁶
- Promover que en todos los códigos penales de la República se establezca responsabilidad para los servidores públicos que omitan denunciar hechos de detención arbitraria o tortura de los que tengan conocimiento con motivo o en el ejercicio de sus funciones.
- Establecer el principio en el sentido de que “las investigaciones deberán ser secretas y los juicios públicos.”³⁷
- Establecer en la ley que cuando (pese a las modificaciones estructurales propuestas) se sospeche que la confesión haya sido extraída por la fuerza física o moral, ésta no deberá usarse como evidencia en el juicio, para lo cual ha de ser el Estado el que pruebe que la confesión ha sido dada por propia voluntad del acusado.

- Desarrollar un amplio régimen de nulidades en el que se excluya de todo valor a los medios de prueba obtenidos ilícitamente, las diligencias realizadas en forma contraria a derecho y a los actos que sean consecuencia de ellos.
- Definir dentro de la legislación correspondiente que una vez que se haya hecho comparecer al detenido ante un procurador, no debe devolverse a detención policial.³⁸
- Establecer explícitamente en la legislación correspondiente, la obligatoriedad de que las audiencias sean precedidas por un juez.
- Precisar dentro de la legislación que el derecho a la defensa lo tienen todas las personas desde el momento de la detención.
- Promover la legislación sobre las responsabilidades de los ministerios públicos federales y locales respecto a la prohibición de comunicar a los individuos detenidos.³⁹
- La situación de afectación a la libertad personal detectada debe ser superada mediante tres reformas jurídicas:
 - a) Delimitar el concepto de flagrancia,⁴⁰ para adecuarlo a su sentido constitucional, en el que se permite la detención de la o el infractor por parte de cualquier persona sólo en razón de la certeza de que existe la autoría del delito.⁴¹
 - b) Reformar el artículo 73 fracciones X y XVI de la Ley de Amparo, a fin de que el cambio de situación jurídica o la cesación de efectos del acto reclamado no hagan que el amparo contra la detención arbitraria fuera de procedimiento se declare improcedente, convalidándose a su vez las violaciones constitucionales cometidas con la detención o la emisión de dicha orden.⁴²
 - c) Tipificar el delito de detención arbitraria dentro del Libro Segundo, Título Décimo sobre Delitos cometidos por Servidores Públicos en el Código Penal Federal.
- Regular la figura del reconocimiento de inocencia en forma acorde con el derecho comparado en la materia.⁴³ Lo anterior implica:
 - a) Diferenciar el indulto del reconocimiento de inocencia.
 - b) Establecer la supremacía del restablecimiento de la justicia respecto de la cosa juzgada penal.⁴⁴
 - c) Prever dentro de la ley otros casos de reconocimiento de inocencia, además de las hipótesis establecidas en la legislación vigente. Estos casos podrían incluir el de irreconciliabilidad de sentencias penales, cuando hay contradicción entre sentencias firmes que se basan en los mismos hechos y no se concilian los hechos admitidos en la sentencia de condena con los establecidos en otra sentencia penal.
- Proporcionar a las víctimas u ofendidos la posibilidad de entablar acciones penales independientemente del ministerio público. Se debe facultar a los particulares para que éstos se alleguen de las pruebas necesarias y eleven los casos ante el poder Judicial y despojar al ministerio público de esta tutela forzada cuando el asunto no requiere su intervención.⁴⁵
- Complementar el párrafo cuarto del artículo 21 constitucional para incluir, dentro del control jurisdiccional sobre el ministerio público, además de las resoluciones sobre el desistimiento o no ejercicio de la acción penal, todas aquellas que impliquen abandono o negligencia en la función persecutoria del delito.
- Establecer constitucionalmente la autonomía del ministerio público (siempre y cuando se establezca previamente un sistema procesal de corte acusatorio).
- Diseñar las normas que permitan dotar al organismo público autónomo del ministerio público de los agentes de investigación que requiera para el cumplimiento de su función, sin que los mismos constituyan una corporación alterna, como es el caso de la Agencia Federal de Investigaciones.
- Establecer criterios uniformes de calificación para el ejercicio de la profesión de abogado, promulgar un código deontológico único

para toda la profesión y crear una institución pública autónoma que los supervise y ejerza funciones disciplinarias.⁴⁶

- Fortalecer la independencia y autonomía de los Consejos de la Judicatura, responsables de la supervisión y disciplina de los jueces, mediante reformas en su integración y en su ámbito de competencia.⁴⁷
- Independizar del Ejecutivo a las defensorías públicas en las entidades federativas, y que éstas pasen a ser órganos autónomos que ejerzan realmente la función de defensa en asuntos penales en los que el acusado no tiene la posibilidad de acceder a un abogado particular. Las y los defensores públicos en las entidades federativas deben ser correctamente remunerados y encargarse de un volumen de trabajo razonable. Han de contar con licenciatura en derecho y haber recibido la formación necesaria, especialmente en materia de normas internacionales de derechos humanos y de las debidas garantías para celebrar un juicio.⁴⁸
- Reducir los supuestos constitucionales para imponer la prisión preventiva y establecer su improcedencia en los casos en que la penalidad a imponerse admita la posibilidad de una pena sustitutiva a la de prisión.
- Regular la reparación del daño para los casos en que se impone la prisión preventiva como consecuencia de una actuación dolosa o negligente de las autoridades.
- Derogar las disposiciones legales que permiten la imposición del arraigo en detrimento del derecho a la libertad personal reconocido en la Constitución.
- Crear instituciones autónomas, científicas y especializadas de servicios periciales que garanticen la imparcialidad y profesionalismo de los dictámenes que emitan los peritos, así como la continuidad en la aplicación de criterios de investigación.
- Reformar la Constitución de forma que todos aquellos tribunales que actualmente dependen del poder Ejecutivo se adscriban al poder Judicial de la Federación.

2.1.1.15 Otras propuestas

- Garantizar la presencia de un juez en todas las audiencias y diligencias que se sigan durante el proceso. Lo anterior implica que los jueces no podrán delegar en los secretarios la tarea de tomar declaraciones.⁴⁹
- Respetar el derecho de la coadyuvancia que poseen los familiares de las víctimas u ofendidos, sin que esto implique imponerles la carga de la prueba.⁵⁰
- Establecer las prácticas administrativas y mecanismos de control necesarios para permitir la comunicación de los abogados con sus clientes detenidos, especialmente antes de rendir su declaración inicial ante el juez, con la finalidad de avalar la existencia de una defensa adecuada.⁵¹
- Asegurar las condiciones para que, una vez que la persona inculpada haya sido presentada ante su juez para declarar, se eviten represalias o cualquier abuso de autoridad.⁵²
- Informar inmediatamente a los detenidos el motivo de la privación de su libertad, así como los derechos y garantías que les asisten, en términos que le sean comprensibles de acuerdo con su formación, nivel cultural e idioma.
- Exhibir en todos los recintos de detención, oficinas del ministerio público, reclusorios y sedes judiciales, los derechos que asisten a los detenidos y procesados.⁵³
- Diseñar los programas de formación y difusión destinados en especial a formar en un nuevo sistema de enjuiciamiento penal no inquisitivo a los servidores públicos de los organismos responsables de la procuración e impartición de justicia, de hacer cumplir la ley, y al personal médico, e incluir en estos programas las cuestiones relativas a la prohibición de la tortura.⁵⁴

- Establecer estrictos sistemas de selección del personal del ministerio público y de la policía judicial o investigadora, utilizando a tal efecto los parámetros en vigor para la selección de magistrados y funcionarios judiciales; y que se brinden a los mismos cursos de formación técnica y en derechos humanos.⁵⁵
- Reabrir todas las causas de personas condenadas a partir de confesiones sobre las que hay motivos fundados para creer que fueron obtenidas mediante coacción, una vez que se cuente con la legislación adecuada en materia de reconocimiento de inocencia.⁵⁶
- Promover la figura de “el Abogado del Tribunal,” como funcionario encargado por los tribunales para coadyuvar en los procedimientos de responsabilidad profesional y penal de los abogados litigantes.⁵⁷
- Garantizar la asignación de un defensor de oficio al inculpado desde el primer momento de su detención hasta la interposición del juicio de amparo, en su caso.
- Crear defensorías especializadas en asuntos indígenas, donde se requieran.⁵⁸
- Desarrollar una campaña en los medios, como parte de la adopción de un sistema acusatorio, para transmitir las ventajas de un nuevo sistema de justicia penal con mayor eficiencia en la lucha contra la impunidad y, al mismo tiempo, mayores garantías de justicia para todos y menos casos de prisión preventiva.
- Desaparecer los sitios de arraigo, por carecer éstos de sustento constitucional.
- Incluir un apartado dentro de los programas institucionales de las procuradurías de justicia, así como en los informes periódicos en los que respectivamente se indiquen las acciones a realizar y los resultados obtenidos en beneficio de las víctimas de la comisión del delito, en el que se señale específicamente el monto de la reparación del daño que se haya obtenido en cada caso.

2.1.2 SISTEMA DE JUSTICIA PARA ADOLESCENTES EN CONFLICTO CON LA LEY

De conformidad con lo que dispone la *Convención sobre los Derechos del Niño*⁵⁹, se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad. La Convención prevé que en algunos casos el niño pueda haber alcanzado antes la mayoría de edad, pero el principio general es que sea a los dieciocho años. A partir de la *Declaración de los Derechos del Niño*, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1959, dicha organización expuso las bases y principios a partir de los cuales se ha desarrollado la doctrina de la protección integral del niño y del adolescente. El considerando segundo de la Declaración reafirma que los niños y niñas tienen la calidad de sujetos de derecho, inclusive de ciertos derechos políticos, ya que la Declaración Universal de Derechos Humanos proclamó en su momento que toda persona tiene todos los derechos y libertades enunciados en ella.

El fundamento de la doctrina de la protección integral es precisamente la conceptualización de niños y adolescentes como personas con capacidad jurídica, con lo cual se supera, en el ámbito de la justicia punitiva, la noción de *menor sujeto de tutela pública*. Esta última categoría resulta discriminatoria, pues hace una distinción sustancial entre niños, niñas y adolescentes, por una parte, y niñas y niños infractores por la otra, y considera que éstos se hallan en situación irregular por haber infringido la ley penal de adultos o la normatividad penal administrativa, o por haber incurrido en conductas parasociales. Esto ha dado origen a la concepción del *menor infractor abandonado*, con la que se pretende justificar la *intervención punitiva estatal* bajo el eufemismo de *tutela pública*, no sólo en casos de conductas penalmente relevantes, sino también en supuestos de peligro y abandono.

Lo característico de la categoría de *menor sujeto de tutela pública*, es la suposición de que existe una relación necesaria entre condiciones

de vulnerabilidad y conducta antisocial, lo que sirve de pretexto para no reconocerles a estos niños y niñas su calidad de sujetos de todos los derechos proclamados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y para proponer, como solución al problema, la aplicación de sanciones y la sujeción a la tutela pública de las y los niños que se encuentran en tal condición de vulnerabilidad.⁶⁰

2.1.2.1 La legislación mexicana sobre niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley

La Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes

Esta ley, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2000, es una ley general fundada en el artículo 4º constitucional y, por lo tanto, obligatoria en todo el territorio de la República, según establece su artículo 1º. Si bien no se refiere únicamente a los niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley, sí contiene disposiciones que son aplicables a los mismos.

La Ley fija las bases a las cuales deben apegarse las legislaciones estatales y federal en materia de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, incluyendo los de aquellos en conflicto con la ley. El artículo 2º, dispone que “son niñas y niños las personas de hasta 12 años incompletos, y adolescentes los que tienen entre 12 años cumplidos y 18 años incumplidos.” A su vez, en los artículos 44, 45, 46 y 47 de la Ley General aludida, se hace referencia a la posibilidad de que los adolescentes infrinjan la ley penal y puedan ser privados de su libertad, pero nunca se menciona a los niños y niñas –los menores de 12 años– como potenciales infractores.

Hasta el presente, la mayoría de las legislaciones sobre niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley no se han ajustado a dicha Ley General. Así por ejemplo, en las legislaciones de diversas entidades federativas se establece la posibilidad de que niños menores de 12 años sean considerados infractores y sujetos a la justicia de menores.

Sobre la necesidad de aplicar esta ley para la protección de los derechos de los niños, el gobierno mexicano ha recibido una recomendación del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados, Dato'Param Coomaraswamy⁶¹

Respecto de la edad mínima a partir de la cual se permite la intervención de la justicia de menores, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha expresado su preocupación porque en algunas entidades federativas no existe un límite mínimo de edad a partir del cual se considera que los menores no son capaces de infringir las leyes penales, y en otras ese límite está fijado a edades muy tempranas. Al respecto, fueron detectados durante las visitas [realizadas por la CNDH], niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley de 7 años de edad, que fueron internados por imputárseles infracciones de robo y allanamiento de morada, cuando resulta evidente que a esa edad una persona no tiene la suficiente madurez mental para comprender la naturaleza de su acción.⁶²

En la legislación mexicana se denomina niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley a las y los niños cuya conducta se encuentra tipificada en las leyes penales, es decir, que han cometido hechos que tienen características delictivas.

Ley para el Tratamiento de Niños, Niñas y Adolescentes en Conflicto con la Ley

Esta ley se aplica para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal. La iniciativa de esta Ley, presentada en el Senado de la República, expresaba:

Se da a los menores de edad la calidad de sujetos de derecho, abandonando paternalismos infructuosos, buscando tanto la adaptación social de éstos como la protección de sus derechos, con irrestricto respeto a los derechos humanos consagrados en nuestra Carta Fundamental y en los tratados y convenios internacionales suscritos por nuestro país.

La Ley antes referida ha servido de modelo a muchas de las legislaciones estatales del país. Sin embargo, varias de las legislaciones estatales conservan todavía un sistema tutelar o, a lo más, un sistema que podría denominarse mixto. Al respecto, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha señalado:

[...] únicamente en la Ley para el Tratamiento de Niños, Niñas y Adolescentes en Conflicto con la Ley para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, así como las existentes en los estados de Campeche, Coahuila, Chiapas, México y Nayarit se ha adoptado un sistema garantista.

Existen otras entidades federativas que han incorporado el reconocimiento de ciertas garantías a favor de los menores, que los ubican, en opinión de esta Comisión Nacional, en un sistema mixto, tal es el caso de Baja California, Chihuahua, Guanajuato, Hidalgo, Morelos, Nuevo León, Sonora, Tlaxcala y Yucatán. Las entidades federativas que conservan una legislación tutelar son: Aguascalientes, Baja California Sur, Colima, Durango, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas.⁶³

La Ley para el Tratamiento de Niños, Niñas y Adolescentes en Conflicto con la Ley, para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, de 1991 (en adelante la Ley), actualmente vigente, puso de manifiesto, en su exposición de motivos, que el menor es sujeto de derecho e invocó los convenios internacionales suscritos por México. Sin embargo, en su contexto no se ajustó cabalmente a éstos, como lo demuestran los principales aspectos que se indicarán brevemente a continuación. Ello hace necesario adoptar medidas de tipo jurídico que se detallarán más adelante.

Sobre el particular, México ha recibido una llamada de atención por parte del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, formulada en su Informe acerca de su visita a México.⁶⁴

Una omisión notable de la Ley es la carencia de un título inicial en que se consignen los principios y criterios legislativos generales y específicos relativos a derecho penal sustantivo, a la estructura del proceso y a elementos del proceso debido, que emanan de la doctrina aludida y de la propia Convención de los Derechos del Niño (en adelante la Convención).

Los y las niñas y adolescentes infractores no son totalmente imputables desde el punto de vista penal, no padecen tampoco de anormalidad conductual susceptible de tratamiento, porque gozan de una presunción de normalidad. Tienen una imputabilidad y responsabilidad limitadas, pero en la determinación de éstas se deben tomar en cuenta los principios de vulnerabilidad social, presunción de inocencia y demás relativos.

La ley en análisis hace referencia, en su artículo 6º, a la conducta de las personas mayores de 11 y menores de 18 años de edad, tipificada por las leyes penales. Esta edad mínima de 11 años para la intervención de la justicia de menores viola, como ya se ha dicho, lo dispuesto por la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, ya citada, y por las Reglas de Beijing.

Se debe tener presente, al respecto, que es a partir de la edad mínima de 12 años que se presume que el/la niño(a), en su proceso evolutivo, ya tiene capacidad para analizar sus actos y apreciar apropiadamente

los eventuales resultados de los mismos y su posible carácter ilícito. Un punto de referencia al respecto es el que proporciona el Código Civil en su artículo 397, párrafo final, al disponer que se necesita el consentimiento del adoptado que tenga "más de doce años" para que pueda haber lugar a su adopción. Esto es, se exige al menor tener 12 años de edad cumplidos para realizar un acto que, en el mejor de los casos, requiere igual capacidad de reflexión y decisión que la que se exige a los niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley.

Uno de los principales problemas que presenta la Ley es que no establece un catálogo de las conductas sancionables y de las sanciones aplicables a los niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley.

Al hacer referencia a las medidas aplicables a los niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley, la Ley emplea las expresiones "medidas de orientación, de protección y de tratamiento", sin recurrir nunca a la palabra "prisión". No obstante, la medida de tratamiento en internación prevista en sus disposiciones sustantivas, implica la privación de la libertad.

La determinación de qué conductas realizadas por adolescentes son susceptibles de la aplicación de la medida de "internación", debería ajustarse a un criterio de racionalidad, de modo que se llegue a una considerable disminución de los delitos realizados por menores que merezcan dicha pena. Ello debe ser así, en atención al principio de intervención penal mínima, que esté de acuerdo con la capacidad de respuesta del menor. La inadecuación de las normas sustantivas de la Ley a los principios aludidos, tiene el efecto de producir una desproporción entre la conducta ilícita y la medida de tratamiento que se aplica, lo cual contraviene la proporcionalidad que debe existir entre la infracción y la medida, tal como lo postula la Convención en su artículo 40.4.

La Ley no garantiza una concordancia cierta, justa y proporcional ante las conductas tipificadas como delitos que cometen los menores y las medidas de internamiento aplicadas, ya que la duración de éstas se hace depender de la respuesta al tratamiento, lo cual se sustenta en un postulado que considera a los menores, desde que son procesados, como enfermos y no como infractores, a pesar de que la Ley no lo exprese formalmente así.

La Convención, en su artículo 40, párrafo 3, señala que "Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para promover el establecimiento de leyes, procedimientos, autoridades e instituciones específicos para los niños de quienes se alegue que han infringido las leyes penales [...]"

Sin embargo, la ley en análisis vulnera, en su contexto, esta obligación relativa al régimen especial aplicable a niños, niñas y adolescentes infractores. Son ejemplos de esto los artículos 49 y 78 que determinan la intervención de la policía judicial y del ministerio público en materia de detención de menores, y no exclusivamente la de las autoridades propias creadas o que se debieran establecer para ello.

La situación se agrava con la disposición del artículo 57, que en relación con la comprobación de los elementos de la infracción, expresa: "harán prueba plena las actuaciones practicadas por el ministerio público [...]" Con esto se instaura un elemento de convicción privilegiado a cargo de este representante social, que entra en contradicción con todo el sistema de justicia para adolescentes establecido en la misma ley y desconoce los principios de juez natural, jurisdicción, libre apreciación e *in dubio pro reo*. A lo anterior se añade que el artículo 46, que obliga al ministerio público a poner al niño, niña o adolescente "de inmediato" a disposición del Comisionado en turno, no le prohíbe expresamente su interrogatorio. En la práctica, por lo demás, son interrogados ampliamente por el ministerio público.

Conforme a los artículos 20 y 22 de la Ley, una vez que el menor es puesto a disposición del Consejo, se llevan a cabo dos procedimientos paralelos y de objetivos distintos. El que sustancia el Consejo Unitario tiene por objeto investigar la infracción imputada al niño(a)

y establecer su responsabilidad. El otro procedimiento lo ordena dicho Consejero al área técnica (fracción IV del artículo 20) y se refiere al estudio biopsicosocial del niño(a), cuyo propósito es el de establecer las causas de su conducta infractora. El área técnica emite “el dictamen técnico que corresponda, respecto de las medidas de orientación, de protección y de tratamiento conducentes a la adaptación social del menor” (artículo 22, fracción I).

Ahora bien, ese diagnóstico se emite antes de que el Consejero Unitario expida su resolución y que ésta cause estado. Por ello viola el principio de culpabilidad, esto es, que debe establecerse previamente en tal resolución que el adolescente, atendido el proceso de maduración de sus facultades intelectivas y volitivas, es capaz de culpa, de conocer la antijuricidad de sus actos y de serle exigible la conducta adecuada a la norma infringida y, por lo tanto, es imputable. El diagnóstico es también contradictorio con la presunción de que el adolescente es ajeno a los hechos constitutivos de la infracción, a que se refiere la fracción I del artículo 36, “mientras no se compruebe plenamente su participación en la comisión (...) de la misma.”

Inquirir sobre las causas de la conducta infractora, para los efectos de emitir tal informe, contraviene asimismo la presunción de inocencia y los principios de no autoincriminación, de defensa y de privacidad en todas las fases del procedimiento.

Las organizaciones no gubernamentales se han pronunciado al respecto dentro del Informe que prepararon para la visita del Relator Especial sobre la Independencia de Jueces y Abogados en su Visita a México, en el que señalaron que, sobre este punto, la Ley ofende la dignidad humana y viola la *Convención de los Derechos del Niño*.

Debe además tenerse presente que si bien los estudios que se hacen al niño(a) o adolescente y el informe respectivo no tienen jurídicamente efectos vinculatorios, constituyen en los hechos elementos de persuasión para el Consejero al dictar éste la resolución definitiva. Si el niño(a) se niega a cooperar en las distintas entrevistas que se le practican durante los estudios –en atención a su derecho a no declarar– corre el riesgo de que tal negativa sea interpretada como un síntoma de algún desorden de la personalidad. Esto influiría negativamente en el juicio de quien debe decidir sobre su situación jurídica, puesto que no está establecido en la Ley que el derecho a no autoincriminarse se extiende no sólo a las declaraciones ante el Comisionado y el Consejero, sino a todas las fases que integran el procedimiento.

La violación al sistema acusatorio penal es otra de las deficiencias esenciales y más graves de la ley de que se trata, y que por tanto representa uno de los principales obstáculos para el pleno respeto de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley.

En efecto, por medio del Comisionado, de la Unidad de Defensa de Menores y de los Consejeros Unitarios-Sala Superior, el Consejo de Menores concentra en sí las tres funciones que de acuerdo a dicho sistema deben ser totalmente independientes y dedicadas de manera autónoma a sus fines específicos: acusación, defensa y jurisdicción.

Al respecto, hay que considerar que la Convención, en su artículo 40.2.b iii, reconoce el principio o garantía de jurisdicción al disponer que la causa que se le siga a un menor será dirimida por una autoridad u órgano judicial competente e independiente, en una audiencia equitativa conforme a la ley. La Constitución Política, a su vez, establece tal principio en su artículo 14, párrafo segundo. Por el contrario, la ley sobre los niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley en examen –si bien respeta algunas garantías procesales–, entrega el conocimiento de la causa y la integración del procedimiento a una autoridad eminentemente administrativa: el Consejo de Menores, “como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Seguridad Pública.”⁶⁵

La naturaleza y atribuciones del Consejo de Menores “no permiten considerar a sus actos como formalmente jurisdiccionales, aunque de hecho tenga jurisdicción material. Por tal razón debe concluirse que

la totalidad de las resoluciones que emite este órgano carecen de sustento constitucional, habida cuenta de lo dispuesto por el artículo 21 de la Constitución, que establece que corresponde exclusivamente a la autoridad judicial la imposición de las penas.”⁶⁶

Para intentar desvirtuar lo anterior se ha sostenido que las medidas que aplica el Consejo de Menores no son penas. Sin embargo, esta argumentación no es valedera, puesto que las *Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad* disponen, en su artículo 11 (b), lo siguiente: “Por privación de libertad se entiende toda forma de detención o encarcelamiento, así como el internamiento en un establecimiento público o privado del que no se permita salir al menor por su propia voluntad, por orden de cualquier autoridad judicial, administrativa u otra autoridad pública.”

2.1.2.2 Los centros de reclusión para niños, niñas y adolescentes

De acuerdo con las *Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores*, el confinamiento de menores en establecimientos penitenciarios se utilizará en todo momento como último recurso y por el más breve plazo posible. Asimismo, se establece que el personal encargado de administrar la justicia de menores debe estar capacitado y especializado para garantizar imparcialidad y eficacia. El objetivo de los tratamientos dentro de establecimientos penitenciarios para menores debiera ser, de acuerdo con el marco establecido por las Naciones Unidas, el de garantizar su cuidado y protección, así como su educación y formación profesional para permitirles que desempeñen un papel constructivo y productivo en la sociedad.

Por otro lado, en las *Reglas de Naciones Unidas para la protección de los menores privados de su libertad*, se asientan las condiciones físicas mínimas que debieran cubrir los centros penitenciarios para menores, tales como la necesidad del menor a la intimidad, de posibilidades de asociación con sus compañeros y de participación en actividades de esparcimiento.

En México existen 54 centros de internamiento de menores. Uno que merece un análisis especial, por sus características de prisión de alta seguridad, es el Centro de Atención Especial “Dr. Alfonso Quiroz Cuarón”, que tiene la función de recibir únicamente a varones con problemas especiales de conducta.

La infraestructura del lugar resulta insuficiente, en exceso restrictiva de la libertad de movimiento de los menores; no brinda espacios de recreación ni una ventilación e iluminación adecuada a las celdas individuales; asimismo, las celdas no proveen al menor de la intimidad necesaria y se encuentran reforzadas con medidas de seguridad, similares a las utilizadas en las prisiones de alta seguridad para adultos.

En cuanto al perfil de los menores que ingresan a este centro, se considera, en primer lugar, la gravedad de la infracción cometida, luego la “alta agresividad”, junto con la elevada posibilidad de reincidencia; las alteraciones importantes del comportamiento previo a la comisión de la conducta infractora, la falta de apoyo familiar, el ambiente social criminógeno y si posee una conducta que altere gravemente el orden o estabilidad de otro centro. Los criterios para la ubicación de los niños y adolescentes en el interior del centro, más que responder a parámetros internacionales, se basan en lo “manejables” que sean, es decir, el grado de control que las autoridades puedan ejercer sobre ellos, subordinando de esta manera el interés del niño o adolescente al de la institución, lo que resulta violatorio del artículo 3º de la *Convención sobre los Derechos del Niño*.⁶⁷

En ninguna de las fases los jóvenes tienen la posibilidad de trabajar, ya que las autoridades del centro han considerado que “es difícil encontrar una labor para ellos que no represente un peligro para la seguridad del establecimiento.”⁶⁸

Como medidas disciplinarias, dentro de este centro se establecía que cuando los niños presentaban cuadros de agresividad y destructividad

hacia sí mismos o hacia los demás, se les prescribían medicamentos psicotrópicos, fundamentalmente neurolepticos y anticomiciales. La finalidad de estos tratamientos es “que el menor *introyecte* normas y valores.”⁶⁹

No se cuenta con datos sobre la situación que guarda actualmente este centro. La Secretaría de Seguridad Pública, en su página de Internet, únicamente hace referencia a este centro como a uno donde se “atiende a menores infractores varones de los 11 años cumplidos en adelante, que requieran durante la aplicación de la medida, un tratamiento especializado.”⁷⁰

2.1.2.3 Propuestas normativas

- Establecer un sistema de justicia para niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley que sea de corte acusatorio.
- Excluir los estudios de personalidad y la consideración de “peligrosidad” para los niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley.
- Establecer un catálogo propio de delitos considerando el principio de responsabilidad penal limitada de niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley.
- Continuar el proceso legislativo de la iniciativa presentada el 4 de noviembre de 2003 en el Senado de la República para reformar los artículos 18 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer un sistema de justicia penal propio para niños, niñas y adolescentes, de acuerdo con los estándares internacionales a los que se ha hecho referencia.
- Elevar a rango constitucional las disposiciones fundamentales relativas a la justicia de menores y a los niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley, a fin de reforzar su carácter obligatorio y generalizar su aplicación en todo el país. Entre estos cambios es urgente:
 - Fijar las edades máxima y mínima de imputabilidad y responsabilidad de los menores para el caso de infracciones cometidas por éstos. Se sugiere adicionar al artículo 4o. constitucional un párrafo séptimo del tenor siguiente:
“Se establece que sólo serán sujetos de intervención penal propia de menores, los adolescentes que hayan cumplido 12 años como edad mínima y 18 como edad máxima. Los adolescentes entre 12 y 18 años, en situación de peligro, podrán ser sujetos de servicios comunitarios residenciales (en establecimientos distintos a aquellos destinados a adolescentes en conflicto con la ley) o no residenciales, únicamente cuando así lo soliciten ellos, sus padres, tutores o las instituciones protectoras de los derechos humanos de los niños.”
 - Adicionar al párrafo primero del artículo 21 constitucional (antes de la regulación de las sanciones administrativas) lo siguiente:

“La imposición de las medidas y su duración, así como la expedición de toda orden de aprehensión y demás actos de molestia que con causa legal se apliquen a los niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley, son propios y exclusivos de la autoridad judicial de menores. Respecto de los mismos, las funciones de prevención, de persecución y de investigación del delito estarán a cargo de funcionarios y auxiliares propios para menores.”

- Adecuar las medidas aplicables a los principios de vulnerabilidad y responsabilidad limitada. Para ello se propone adicionar un nuevo párrafo tercero al artículo 14 constitucional, del texto siguiente:

“A los adolescentes entre los 12 y 18 años de edad se les podrá imponer alguna medida de internación, únicamente si se tratare de delitos graves definidos como tales en la legislación aplicable, hubieren sido cometidos de manera dolosa y en formas de

participación que merezcan la mayor sanción; en todo los demás casos, sólo se les aplicarán medidas en externación. Como regla general, se deberá apreciar la vulnerabilidad del menor en la aplicación de las excluyentes de cualquier delito.”

- Establecer en la Constitución Política las garantías procesales del menor, que incluyan las de acceso inmediato a la jurisdicción, de defensa y juicio regular. La propuesta al efecto es adicionar, como artículo 20 bis, la disposición siguiente:
“En todo proceso por infracciones cometidas por un menor, éste tendrá las garantías siguientes:
 - Sólo habrá lugar a su aprehensión por delitos en que proceda medida en internación; en cualquier otro caso, únicamente podrá dictarse orden de comparecencia.
 - Será llevado sin demora ante el funcionario que ejerza facultades jurisdiccionales de menores, para que éste decida sobre la procedencia de la imputación y, en todo caso, tenga a su cargo la substanciación de la causa desde su fase preliminar o previa.
 - Habrá lugar a internamiento preventivo en aquellos casos en que sea aplicable la medida en internación. Sin embargo, aun en este supuesto, el funcionario que ejerza facultades jurisdiccionales tendrá las de sustituir, mediante decisión recurrible y revisable, el internamiento preventivo por supervisión estricta, o la custodia durante el proceso, o la incorporación del menor a una familia o a una institución asistencial apropiada.
 - Tendrá derecho a que se presuma su inocencia hasta tanto el Estado no demuestre su culpabilidad.
 - En caso de duda, se presumirá la minoridad del joven inculpado.
 - Gozará de todas las garantías previstas en el artículo 20 de esta Constitución, las que se regularán legislativamente tomando en cuenta el interés superior del menor y la condición de vulnerabilidad social en que se encuentra.
 - El derecho a la defensa del niño, niña o adolescente comprende la que ejerza por sí mismo o mediante persona o defensor técnico de su confianza, o por sus padres o tutores y, supletoriamente, la que tome a su cargo el defensor de oficio que se le asigne, cuando el menor no nombre defensor técnico.
 - La individualización jurisdiccional y consecuentemente la ejecución de la medida correspondiente, se sujetarán exclusivamente a los hechos acreditados y al grado de responsabilidad del menor.
- Eliminar los centros de alta seguridad para niños y adolescentes, tales como el Centro de Atención Especial “Dr. Alfonso Quiroz Cuarón.”
- Establecer dentro de la legislación, mayores posibilidades para egresar de los centros de reclusión para niños, niñas y adolescentes, mediante la delimitación de criterios objetivos.
- Prohibir la medicación de psicotrópicos bajo el argumento de lograr que el niño, niña o adolescente “introyecte” normas y valores.

2.1.2.4 Otras propuestas

- Establecer un programa de escrutinio público similar al que se propone para los centros penitenciarios para adultos, que disminuya los espacios de vulnerabilidad existentes dentro de los centros para los niños, niñas y adolescentes.

2.1.3 PENAS, PRISIONES Y DIVERSOS ASPECTOS EN RELACIÓN CON EL SISTEMA PENITENCIARIO

2.1.3.1 Bases constitucionales del sistema penitenciario mexicano⁷¹

Durante la privación de la libertad como consecuencia jurídica de un delito, se deben ofrecer a los reclusos oportunidades para la educación, el trabajo y la capacitación para el mismo. La readaptación social ha de concebirse como un derecho, sinónimo de oportunidades de

servicio, de trabajo y estudio, opciones que se deben ofrecer a todas las y los internos, incluso a aquellas personas procesadas.

Este principio permite salvar la contradicción conceptual que consiste en considerar que quienes delinquieron lo hicieron por una insuficiencia en esos aspectos. Se sustituye el concepto de "tratamiento" por el de "servicio" y se toma distancia respecto de la tradición positivista que consideraba al sentenciado como un individuo anormal e inferior que debía ser (re)adaptado(a) a la sociedad, considerando acriticamente a ésta como *buena* y al condenado como *malo*.

El trabajo dentro de las prisiones constituye un derecho de internos e internas que le puede permitir dignificar la vida en reclusión, adquirir o perfeccionar una técnica u oficio que le facilite su posterior reincorporación a la libertad y obtener ingresos económicos para contribuir al mantenimiento de su familia y a mejorar su propia estancia en prisión.

No obstante, las actividades laborales realmente productivas y que ofrezcan a las personas internas una capacitación técnica útil, son muy escasas. La mayoría de las tareas que las y los presos realizan son labores de limpieza, mantenimiento y servicios (como el de cocina) en el propio centro. Otros emprenden trabajos por su cuenta, generalmente de naturaleza artesanal, con ayuda de sus familias. No existe una política pública general de gobierno para promover el trabajo y la capacitación para el mismo dentro de los centros de reclusión.

Toda la educación que se imparta en éstos debe ajustarse a los principios y fines del artículo 3º constitucional. La pedagogía humanística es necesariamente un ejercicio de libertad; por lo tanto, es una contradicción insalvable postular una pedagogía correctiva.

Legislación nacional aplicable e instrumentos internacionales en materia penitenciaria

En México, los preceptos jurídicos relativos a la ejecución de las penas privativas de libertad están contenidos fundamentalmente en el artículo 18 de la Constitución Política, en la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, en las leyes estatales sobre ejecución de sanciones privativas de la libertad y en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La autoridad ejecutora de las penas de carácter federal es el Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social.

La mayoría de los instrumentos internacionales aplicables en materia penitenciaria no son convencionales, sino de naturaleza declarativa. No obstante, en ellos se enuncian principios éticos fundamentales reconocidos universalmente, que si bien no imponen obligaciones jurídicas, son un imperativo ético para los Estados miembros de la ONU, entre ellos México.

2.1.3.2 La situación general del sistema penitenciario

Este tema ha sido suficientemente estudiado y documentado por los organismos públicos de derechos humanos, así como por diversas ONG.⁷²

La tarea de supervisión ha sido desarrollada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos desde su creación, y en sus 12 años de existencia ha emitido 387 recomendaciones penitenciarias, algunas relativas a más de un centro. Sin embargo, los resultados de las mismas son bastante desalentadores, pues subsiste en gran medida el hacinamiento, la corrupción, los castigos ilegales, la falta de fuentes de trabajo, las condiciones de vida subhumanas (en materia de comida, alojamiento, servicios mínimos, como agua, atención médica); la violencia y la falta de trabajo, estudio y capacitación. Especialmente dura e indigna resulta la vida de las mujeres en reclusión. Esta situación se reproduce a lo largo del país y es corroborada por los informes de mayoría de las comisiones estatales de derechos humanos.⁷³

Estructura del sistema penitenciario mexicano

El sistema penitenciario mexicano está conformado por 448 centros, de los cuales 5 dependen del gobierno federal (3 centros de máxima seguridad, una colonia penal y un centro de rehabilitación psicosocial). En cuanto a los restantes, 347 son administrados por los gobiernos estatales, 8 por el Gobierno del Distrito Federal y 88 por las autoridades municipales.⁷⁴

De acuerdo con la información reportada en los informes presidenciales, en julio de 2003 la población penitenciaria era de 183,547 personas privadas de su libertad,⁷⁵ de las cuales 77,651 estaban bajo proceso y 105,896 eran sentenciadas. Si se comparan estas cifras con las de 2002, se observa un incremento de 6.25% en el total de la población penitenciaria. Del total de las y los internos, 27.23% corresponde al fuero federal y el resto al fuero común.

Del total de los centros de internamiento, 88 son administrados por autoridades municipales. Esto es ilegal y violatorio de los derechos humanos. El artículo 18 constitucional establece claramente que los gobiernos de la Federación y de los estados organizarán el sistema penal en sus respectivas jurisdicciones. Es obvio que el concepto de sistema penal comprende tanto la prisión preventiva como la de extinción de penas y que, por lo tanto, los sitios destinados a la prisión preventiva y al cumplimiento de las penas deben ser de jurisdicción estatal o federal.⁷⁶

Las personas que se encuentran condenadas o en prisión preventiva pueden permanecer en reclusión por tiempo prolongado, y para que puedan llevar una vida digna se requiere que los establecimientos de internamiento cuenten con suficientes dormitorios, sanitarios, agua, alimentación, ropa de cama, áreas de visita familiar y conyugal y adecuada atención médica, entre otras, acordes con el respeto a los derechos humanos, con los ordenamientos jurídicos que regulan el sistema penitenciario mexicano y con los pronunciamientos internacionales en la materia. El cumplimiento de todas estas obligaciones en materia penitenciaria es de responsabilidad del gobierno del estado y no de los ayuntamientos.

De acuerdo con las cifras presentadas en el Tercer Informe de Gobierno, para el mes de julio de 2003 el Sistema Nacional Penitenciario reportó una sobrepoblación de 27.9 por ciento, 4.8 puntos porcentuales más que en diciembre del 2002.⁷⁷ Cabe señalar que las cifras muestran que en menos de 20 años la población penitenciaria se ha triplicado.⁷⁸ Resulta alentador que sea el propio Ejecutivo el que reconozca la necesidad urgente de reformar el Sistema Penitenciario Nacional.

La solución que propone el gobierno federal para abatir la sobrepoblación, consistente en la creación de nuevos espacios,⁷⁹ no va al fondo del problema: de lo que se trata es de abatir la sobrepoblación disminuyendo el número de internos y no aumentando los espacios de reclusión. Los problemas de sobrepoblación no deben ser resueltos mediante figuras jurídicas que fomenten el crecimiento desbordado del sistema penitenciario, como puede ser la privatización de las prisiones, sino por medio del desarrollo de alternativas a la pena de prisión, una mayor rapidez en los procesos y la disminución de la prisión preventiva.

Gobernabilidad en los centros de reclusión

En muchos reclusorios del país se da actualmente un vacío de poder y de autoridad, por lo que en la mayoría de ellos los internos e internas gozan de cuotas de poder y ejercen el control real de los centros.

Las formas de autogobierno son los principales factores de violación de los derechos humanos en los centros penitenciarios y provocan disturbios y violencia. Estos sólo podrán ser eliminados totalmente cuando las autoridades de los reclusorios estén en disposición y en aptitud de asumir plena y responsablemente sus funciones. Cuando no lo hacen, dejan espacios que pueden ser invadidos por las y los internos y dar origen al autogobierno.

2.1.3.3 Personas presas sin condena

El encarcelamiento preventivo debe ser totalmente excepcional y responder a motivos muy justificados. No obstante, la legislación mexicana permite aplicarla en forma demasiado extensa y prolongada. Resulta aberrante que más del 25% de los internos sean procesados que permanecen en esa situación durante meses, y a veces años. Se debe señalar que las cifras de los últimos cuatro años muestran una tendencia a incrementar el porcentaje de internas e internos procesados que están reclusos en centros penitenciarios.⁸⁰

Las personas procesadas gozan de una presunción de inocencia y deben ser tratados como tales. Sin embargo, en la mayoría de los centros y también en los reclusorios preventivos, se les trata como culpables. Esta situación ha sido señalada al Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Independencia de Jueces y Abogados en su visita a México, por varias organizaciones no gubernamentales que trabajan el tema. Aunado a lo anterior, cabe mencionar que de acuerdo con la información proporcionada por directivos de la Secretaría de Seguridad Pública “un número considerable de presos permanecen internos por falta de defensa adecuada y la limitación económica que impide el pago de fianza.”⁸¹

2.1.3.4 La gravedad de las penas y su efecto disuasivo

Resulta preocupante el aumento que han experimentado las penas máximas de prisión en México en el transcurso de los años. Por ejemplo, las penas por delitos de homicidio simple, secuestro, violación y tráfico de estupefacientes se han incrementado, entre la década de los años treinta y la actual, a alrededor del doble.⁸²

Sobre este particular, debe tenerse presente que lo importante no es sancionar gravemente a la gente. En materia de conductas delictivas las sanciones son efectivas si se aplican al mayor número de infractores, y su efecto disuasivo no radica en su gravedad, sino en la generalidad con que se aplican.

No debemos olvidar la premisa de Cesare Beccaria, que dice: *el valor de intimidación que puede tener una norma está dado no por la gravedad que implica, sino por la generalidad en su aplicación.*

Sobre este particular, Amnistía Internacional ha expresado:

No es correcto suponer que las personas que cometen delitos tan graves como el asesinato lo hacen tras haber calculado racionalmente sus consecuencias. A menudo los asesinatos se cometen en momentos en que las emociones vencen a la razón o bajo la influencia de las drogas o el alcohol. Algunas personas que cometen delitos violentos son sumamente inestables o padecen enfermedades mentales. El caso de Larry Robinson, diagnosticado de esquizofrenia paranoide y ejecutado en Estados Unidos el 21 de enero de 2000, es sólo un ejemplo. En estos casos no puede esperarse que el miedo a la pena de muerte actúe como elemento disuasivo.

*Por otra parte, quienes sí cometen graves delitos premeditadamente pueden decidir hacerlo a pesar de los riesgos, por creer que no van a ser capturados. En estos casos, la clave de la disuasión es aumentar las probabilidades de que los localicen, los detengan y los declaren culpables.*⁸³

Los estudios realizados en diferentes países demuestran que no hay relación entre la criminalidad y la dureza de las penas. Por ejemplo, en los Estados Unidos de América las sanciones son muy altas, y sin embargo, sus índices de criminalidad son mucho más elevados que en Europa.⁸⁴

2.1.3.5 La discriminación a la mujer en la imposición de las penas

Un amplio estudio realizado en el Distrito Federal ha demostrado que en el caso del delito de homicidio las penas impuestas a las mujeres son considerablemente mayores a las que reciben los hombres.⁸⁵ Si bien

no existen estudios empíricos que permitan sustentar la misma tendencia respecto de otros delitos y en el resto de las entidades federativas, el dato acreditado es suficientemente grave para sugerir mayores estudios sobre el tema y adoptar las medidas necesarias para corregirlo.

2.1.3.6 Las penas sustitutivas de prisión

No todos los sentenciados deben ser condenados a penas de prisión. Los códigos penales de la mayoría de los estados establecen, para los delitos de menor importancia y que tienen penas más bajas, la posibilidad de que el juez reemplace la pena de prisión por una pena sustitutiva que se cumple en libertad, y que consiste generalmente en trabajos en favor de la comunidad u otras similares. Lo importante no es sancionar gravemente a la gente.

Si se aplicaran estas penas sustitutivas en forma general y sin excepciones, disminuiría en buena parte la sobrepopulación de los reclusorios y se resolverían muchos de los problemas del sistema penitenciario. No obstante, pocas veces se imponen estas penas sustitutivas, casi siempre por razones prácticas, ya que las autoridades administrativas no han sabido crear condiciones, ámbitos y labores comunitarias que pudieran realizar los sentenciados a penas en libertad.

Al respecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su informe sobre México correspondiente a 1998, ha recomendado *“que amplíe el ámbito de aplicación de las penas alternativas a la de prisión.”*⁸⁶

2.1.3.7 Ubicación o clasificación de los internos

La *clasificación* de la población penitenciaria en un centro de reclusión es una medida que consiste en ubicar a las personas internas en áreas de alojamiento y convivencia separadas y diferenciadas, de acuerdo con sus hábitos de vida, preferencias e inclinaciones culturales, educativas, recreativas o de cualquiera otra índole relevante, de tal modo que la afinidad entre las personas y sus intereses comunes actúen como elementos favorecedores de una convivencia armónica y se minimicen así los riesgos de conflicto.

Entre las y los internos que deben ser ubicados en áreas especiales, se encuentran los internos “en riesgo”, es decir aquellos que de manera reiterada infringen las reglas de convivencia, y los internos que requieren cuidados especiales, como los ancianos, minusválidos y enfermos mentales. Todos estos reclusos deben ser ubicados en áreas que reúnan las mismas características y que gocen de los mismos servicios que las demás, y en las cuales se les pueda brindar la atención especial que requieren. Mediante una adecuada ubicación de la población penitenciaria, se logra un funcionamiento ordenado de los centros de reclusión y un mejor aprovechamiento de los recursos.

La separación de los diferentes grupos de reclusos no sólo debe realizarse en los dormitorios, sino que tiene que abarcar todas las áreas comunes, de modo que en ningún momento se produzca la convivencia que se pretende evitar con esas medidas de ubicación.⁸⁷

No obstante todo lo señalado anteriormente, prácticamente en ningún centro penitenciario del país se aplican principios racionales en materia de ubicación de las personas reclusas; incluso en muchos de ellos ni siquiera se separa a los individuos procesados de los sentenciados, a pesar de que éste es un mandato constitucional. La CNDH ha expedido numerosas recomendaciones al respecto, e incluso algunas específicas sobre ubicación, pero no se ha logrado que las mismas sean cumplidas por las autoridades.⁸⁸ El problema de la falta de separación de personas procesadas y sentenciadas ha sido objeto de una recomendación formulada al gobierno mexicano dentro del Informe del Relator Especial sobre la Independencia de Jueces y Abogados en su Visita a México, así como por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y por parte de diversas organizaciones no gubernamentales.⁸⁹

2.1.3.8 Los beneficios de ley

Los beneficios de ley (también llamados beneficios de libertad) consisten en el derecho que tienen las y los internos sentenciados a salir en libertad antes de haber cumplido la totalidad de la pena impuesta, cuando se cumplen determinados requisitos. Las formas de libertad anticipada constituyen un derecho de la persona presa y no una prerrogativa del Ejecutivo.

Los beneficios de ley los debe otorgar la autoridad penitenciaria (para los reos del fuero común, generalmente la Dirección de Prevención y Readaptación Social del Estado, y para los del fuero federal, el Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social.)

La legislación federal y la de las entidades federativas regulan los beneficios de ley en cada caso, pero en general se establecen los beneficios que se señalan a continuación, aunque puede haber algunas diferencias en los requisitos y procedimientos para otorgarlos. Para analizar estos beneficios nos basaremos en la legislación federal.

En fechas recientes se han introducido reformas para favorecer el otorgamiento de beneficios de ley. En junio de este año fue reformado el artículo 85 del Código Penal Federal,⁹⁰ para que los primodelincentes que purgan sentencia por delitos contra la salud en su modalidad de transportación de droga, puedan alcanzar a los beneficios de ley que antes les estaban negados, siempre y cuando cumplan lo establecido en el citado código.⁹¹

Los diferentes beneficios de ley

Los beneficios de ley son tres: el tratamiento preliberacional, la libertad preparatoria y la remisión parcial de la pena.

Uno de los múltiples problemas que presentan los beneficios de ley, es que están regulados en forma dispersa. El tratamiento preliberacional y la remisión parcial están establecidos en la Ley de Normas Mínimas o su equivalente en cada estado. La libertad preparatoria está regulada en el Código Penal Federal.

Las cifras señalan que la exigencia de beneficios de ley es la causa principal asociada a los disturbios en los establecimientos penitenciarios. El reclamo por los beneficios de libertad constituye una consecuencia inevitable de la aplicación de la Ley que establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados y sus similares en los estados, que dejan a las personas reclusas en una total incertidumbre respecto del momento en que obtendrán su libertad.⁹²

2.1.3.9 La readaptación social

Para los efectos de otorgar la remisión parcial de la pena, la Ley de Normas Mínimas para la Readaptación Social de Sentenciados ordena a la autoridad ejecutora verificar, además de la participación escolar y laboral del interno(a), lo que la misma ley denomina “otros datos” por los que las personas internas revelen efectiva readaptación social. Esta disposición no sólo rebasa el texto del artículo 18 constitucional, sino que, además, da origen a diversos problemas en torno a los “otros datos” que deben ser considerados. Estos se determinan, en la práctica, mediante “estudios de personalidad” que se practican a los internos.

Estos “estudios” son un exponente paradigmático de la arbitrariedad que caracteriza la ejecución de la pena, ya que los elementos que se toman en cuenta para evaluar la respuesta al tratamiento se basan en circunstancias eminentemente subjetivas, de contenido variable e indeterminado, y con efectos de “juicio de peligrosidad.”

Los “estudios de personalidad” y los “otros datos” para demostrar la readaptación, se convierten en elementos que permiten a la autoridad administrativa actuar con casi absoluta discrecionalidad en el otorgamiento de los beneficios de libertad. Estos se transforman así en una gracia del gobierno en lugar de un derecho, lo que es incompatible

con un moderno Estado democrático de derecho, regido por los principios de igualdad, legalidad, seguridad jurídica y control jurisdiccional.⁹³

La individualización ejecutiva de la pena, y por lo tanto la concesión de beneficios de libertad, equivale a que el Juez entregue al criterio de la autoridad ejecutora un amplio porcentaje de la pena impuesta –que puede llegar hasta 60%– lo cual afecta, además de la supremacía y la autonomía del órgano jurisdiccional, tanto la certeza jurídica del acto judicial como el principio de proporcionalidad.

La aplicación arbitraria de los beneficios de libertad ha dado lugar a una apreciación antidemocrática de los mismos, pues no se les considera como derechos, sino como potestades graciosas de las autoridades ejecutoras.

Cuando la individualización ejecutiva de la pena modifica sustancialmente la naturaleza de esta última, rompe con dos garantías esenciales –la certeza jurídica y la proporcionalidad– y consecuentemente con la idea de un régimen penal democrático.⁹⁴

2.1.3.10 Particularidades de la situación de las mujeres en reclusión

De acuerdo con diversos diagnósticos realizados sobre la situación de las mujeres en reclusión, existen patrones de violencia que se reproducen de manera recurrente en los distintos centros penitenciarios.

A decir de algunas organizaciones no gubernamentales, e incluso de organismos públicos de derechos humanos, el tema de las mujeres en reclusión ha sido poco estudiado dentro de los diagnósticos generales sobre el sistema penitenciario. En consecuencia, se requieren análisis más detallados, que permitan conocer con certeza la situación de las mujeres en prisión. No obstante, la constante entre los problemas observados es la falta de un enfoque de género en el sistema penitenciario. Lo anterior se ve reflejado en la aplicación inequitativa de los distintos instrumentos, tanto legales como administrativos, y prácticas discriminatorias en el acceso a la defensa y representación legal por parte de las mujeres, entre otras situaciones.⁹⁵

La falta de información estadística regular sobre la situación penitenciaria y otras formas de detención, representa también un obstáculo para abordar las consecuencias diversas provocadas por la ausencia de un enfoque de género dentro del sistema.⁹⁶

Diversos estudios constatan que el sistema penitenciario se rigió fundamentalmente por un modelo masculino, desde el diseño arquitectónico de las prisiones, hasta los reglamentos y manuales que explican su funcionamiento, todo esto bajo el argumento de que las mujeres representan un porcentaje significativamente menor de la población penitenciaria.⁹⁷ Asimismo, las mujeres reclusas carecen de programas educativos adecuados y sólo cuentan con la posibilidad de acceder a trabajos que “reproducen los roles de género” y les brinda pocas oportunidades de elevar y superar su condición.⁹⁸

Hay casos documentados donde se muestra que no se respeta la separación entre hombres y mujeres en algunos centros penitenciarios, así como la violencia a la que están sujetas las mujeres en esta situación.⁹⁹

También se ha identificado, entre los estudiosos del tema, el problema relacionado con el internamiento de los hijos de las reclusas, ya que se les separa de sus madres a edad muy temprana y cuando se permite la estancia de los menores dentro de los centros de reclusión, no existen las condiciones, actividades y personal calificado para atenderlos.¹⁰⁰

2.1.3.11 Los Centros Federales de Readaptación Social de Sentenciados

El sistema de alta seguridad

Los Centros Federales de Readaptación Social –llamados *CEFESOS*– son centros penitenciarios de alta seguridad y en México hay sólo tres. El régimen de máxima seguridad al que están sujetos estos establecimientos implica que en cada uno de ellos existen sistemas y equipos

electromecánicos y electrónicos como circuito cerrado de televisión, control de accesos, alarmas, detectores de metal, drogas y explosivos, radiocomunicación, voz y datos, sensores de presencia, y telefonía, entre otros, para apoyar a los elementos de seguridad en la tarea de realizar un control estricto de la institución.¹⁰¹ El ingreso y permanencia en dichas instituciones no se determina por el fuero, sino por el grado de *peligrosidad* de los reclusos.

Existen otros centros de readaptación social federales, como el de las Islas Marías y el Centro Federal de Rehabilitación Psicosocial, pero éstos no son de alta seguridad y no se analizan en este trabajo.

Los *CEFERESOS* dependen del Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social, adscrito a la Secretaría de Seguridad Pública. Cada uno de estos tres centros tiene una capacidad instalada para 724 internos.¹⁰²

Normatividad que rige en los CEFERESOS

Las *CEFERESOS* tienen un Reglamento específico que fue emitido el 28 de agosto de 1991 y que entró en vigor al día siguiente de su publicación, modificado por el Decreto publicado el 31 de agosto de 1992. En su artículo 5o dispone que la Secretaría de Gobernación (ahora Secretaría de Seguridad Pública) expedirá los manuales de organización y procedimiento en los cuales se precisará la normatividad complementaria.

El artículo segundo transitorio del Reglamento vigente establece que la Secretaría del ramo, tendrá el deber de expedir, en un plazo que no exceda de un mes a partir de la fecha de publicación del Reglamento, los siguientes manuales e instructivos de organización y funcionamiento: Instructivo de visita; Instructivo de seguridad, custodia y guarda; Instructivo para el manejo de datos del perfil clínico criminológico del interno de los centros federales de readaptación social; Instructivo de ingreso y clasificación; Manual de estímulos y correctivos disciplinarios. Estos instructivos nunca han sido publicados.¹⁰³

En el *Diagnóstico de regulaciones por parte de Prevención y Readaptación Social*, la agenda en materia de regulaciones del Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social incluye, como una de sus primeras prioridades, dentro del programa 2003-2005, la modificación del Reglamento de los Centros Federales de Readaptación Social.¹⁰⁴

No se hace referencia, dentro de dicha agenda, a los instructivos señalados anteriormente. No obstante, los mismos deben entenderse vigentes, de conformidad con lo señalado por el Comisionado del Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social, quien expresó lo siguiente:

Las autoridades de los centros federales deben apegarse a la normatividad que los rige, [...] al cumplimiento del artículo 12, fracción III del Reglamento de los Centros Federales de Readaptación Social, que a la letra dice: "...y además reúna las características de perfil establecidas en el Instructivo para el Manejo de Datos del Perfil Clínico Criminológico del Interno, para este tipo de centros..."¹⁰⁵

Requisitos para el internamiento y política de traslados aplicada en los CEFERESOS

El Reglamento de los Centros Federales de Readaptación Social expresa en su artículo 3º que allí se internará a los "reos que se encuentren privados de su libertad por resolución judicial ejecutoriada de autoridad federal competente y, en materia de fuero común, previo Convenio de la Federación con los Gobiernos de los Estados y con el Departamento del Distrito Federal". Asimismo, en el artículo 12, fracción III, se señala "... de conformidad con el estudio de personalidad que le practique la Dirección de Prevención y Readaptación Social,

(...) y además, reúna las características de perfil establecidas en el Instructivo para el Manejo de Datos del Perfil Clínico Criminológico del Interno..." En este último documento es donde se definen las características de *peligrosidad* que debe tener el recluso que ingresa a un *CEFERESO*.

Este *Instructivo* está inspirado en la concepción del derecho penal de autor, propia de criterios pseudo-científicos. Así, por ejemplo, su artículo 9 establece la exigencia de que la conciencia de los internos que ingresen a los centros federales debe ser "clara, con ausencia de remordimiento y/o culpa por el daño infligido". También es relevante lo dispuesto en el artículo 35, que exige un "pronóstico comportamental malo".

El *Instructivo* tiende a construir una visión estigmatizante de los presos que se encuentran reclusos en los *CEFERESOS*, equiparándolos a seres amorales a partir de la idea de que los criterios de evaluación clínica que se aplican tienen un estatus científico y objetivo, y de que todos los que se encuentran en esas prisiones satisfacen dichos criterios, cuando en realidad se trata de criterios enteramente subjetivos.

Entre las características de personalidad que se establecen en el *Instructivo* figuran el "poseer tatuajes, el alcoholismo ocasional, la insinceridad, la superficialidad, el oportunismo y otras."

En la práctica, los reclusos son trasladados a los *CEFERESOS* por razones de toda índole, entre las que se incluyen haber formulado peticiones o presentado quejas a la CNDH, haber protestado por las condiciones de vida en su centro de origen, la participación en disturbios, en la formación de autogobiernos o en intentos de fuga, la gravedad del delito cometido, la relevancia pública del interno y la simple petición de autoridades penitenciarias locales.¹⁰⁶

Violaciones a los derechos humanos en los CEFERESOS

De las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como del informe de la misma en relación con las violaciones a derechos humanos en los *CEFERESOS*, basadas en las quejas recibidas e información recabada por dicho organismo, se puede concluir que las principales violaciones a los derechos humanos que se cometen de manera recurrente en los *CEFERESOS* son las siguientes:¹⁰⁷

- *Condiciones degradantes del régimen de visita familiar*
 - Espacios reducidos
 - Presencia cercana y permanente de vigilantes
 - Filmación (video) de visita íntima¹⁰⁸
- *Revisión a visitantes*
 - Desvestirse por completo, incluyendo niños y ancianos¹⁰⁹
- *Excesos en la aplicación de la segregación*
 - Sin motivación legal¹¹⁰
 - Por tiempo indeterminado¹¹¹
 - Por faltas mínimas
 - Violando el derecho de audiencia
 - En condiciones infrahumanas (sin cama, sin instalaciones sanitarias, sin luz ni ventilación natural)¹¹²
 - En las áreas de tratamiento médico¹¹³
- *Violación de la garantía de inviolabilidad de la correspondencia¹¹⁴*
- *Uso de la psiquiatría, la medicina y las ciencias de la conducta como formas de control*
 - Utilización de camisas de fuerza como forma agravada de segregación
 - Administración obligatoria de psicofármacos
 - Tratamiento psiquiátrico y psicológico obligatorio
 - Imposición de segregación a quien se resista a cualquiera de estas prácticas
- *Obstrucción del derecho de defensa¹¹⁵*
 - Impedir que el defensor acuda con documentos de trabajo

- Prohibición de entrevista con el defensor a los internos que se encuentran en el área de tratamientos especiales
- Restricción a la comunicación telefónica con los defensores (10 minutos al día)
- Intervención en la comunicación con los defensores (las entrevistas son grabadas)
- Imposibilidad de acceder a la legislación vigente para ejercer el derecho a defenderse por sí mismo
- Revisiones degradantes de los defensores
- Invasión de la privacidad en la comunicación con el defensor
- Dilaciones en el acceso a los defensores
- Prohibición para reunirse simultáneamente con dos defensores o con peritos
- Prohibición de asistir a audiencias fuera del *CEFERESO*
- *Obstrucción del derecho a formular peticiones legítimas a la autoridad y de presentar quejas*
 - Toma de represalias contra internos que se quejan¹¹⁶
 - Falta de organismos externos fiscalizadores
 - Obstrucción a organizaciones civiles y públicas defensoras de derechos humanos
- *Trato cruel por actos de vigilancia excesiva y tortura*
 - Interrupción sistemática del sueño de los internos
 - Luz permanente en las celdas
 - Vigilancia permanente mediante cámaras de televisión¹¹⁷
 - Presencia ininterrumpida de un custodio
 - Prohibición de toda comunicación personal entre los internos
 - Revisiones excesivas e irracionales
 - Casos de tortura al aplicarse sanciones de aislamiento por periodos de tiempo prolongado¹¹⁸
 - El internamiento de mujeres en estos centros diseñados para varones y ocupados por éstos en forma casi absoluta.

Obstrucción a la labor de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

De manera reiterada las autoridades de los *CEFERESOS* han obstaculizado la labor de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Lo anterior consta varias de las recomendaciones emitidas por dicho organismo nacional.¹¹⁹

Aunado a esta situación, el Relator Especial sobre la Tortura, Nigel Rodley, en su visita a México en 1997, reportó que si bien el Centro Federal de Readaptación Social que inspeccionó reunía “condiciones decorosas” expresó su preocupación por que “las medidas disciplinarias se dejaran sobre todo a la discreción del personal de la institución y se le negó de hecho la oportunidad de visitar a los reclusos a los que se mantenía separados en virtud de medidas disciplinarias.”¹²⁰

2.1.3.12 Los inimputables

Los enfermos mentales inimputables son aquellos que se encuentran sujetos a la justicia penal, ya sea como procesados o sentenciados.

La inimputabilidad es una excluyente de responsabilidad, que opera cuando al momento de realizar el hecho típico, la persona no tiene la capacidad de comprender el carácter ilícito de aquél o de conducirse de acuerdo con esta comprensión, en virtud de padecer trastorno mental o desarrollo intelectual retardado.

Cabe señalar que en diversos códigos penales o de procedimientos penales se emplean las expresiones “locos, idiotas, imbéciles” para referirse a los enfermos mentales. Así por ejemplo, el artículo 495 Código Federal de Procedimientos Penales dispone que “Tan pronto como se sospeche que el inculcado está loco, idiota, imbécil o sufra cualquiera otra debilidad, enfermedad o anomalía mental, el tribunal lo mandará examinar por peritos médicos...” Estos términos peyorativos no se

apegan a las modernas clasificaciones de trastornos mentales elaboradas por la Organización Mundial de la Salud.

El procedimiento especial para inimputables

Cuando el juez comprueba que el o la responsable de algún delito es un(a) enfermo(a) mental, y por lo tanto es inimputable, es decir no es sujeto de responsabilidad penal, en la mayoría de las legislaciones –federal y estatales– se establece que cesará el procedimiento ordinario y se abrirá un procedimiento especial.

Al respecto, diversos códigos, entre ellos el Código Federal de Procedimientos Penales, establecen que se deja al recto criterio y a la prudencia del tribunal la forma de investigar la infracción penal imputada y la participación que en ella hubiere tenido el inculcado, sin necesidad de que el procedimiento que se emplee sea similar al judicial.

Sin embargo, no todas las legislaciones estatales establecen este mismo procedimiento. Existen, incluso, algunas en las que no está regulada la situación procesal de las personas inimputables. Ciertos códigos, como el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, si bien hacen referencia al procedimiento especial, no lo regulan en forma alguna.

El hecho de que, de conformidad con el Código Federal de Procedimientos Penales, el procedimiento especial se siga de acuerdo con el criterio del juez, sin que sea necesaria su adecuación a las reglas del procedimiento judicial, determina que el juzgador no se vea limitado por criterios de jurisdiccionalidad estrictos para la investigación del delito y la probable participación del inculcado. Esto permite, en la práctica, que el juez asocie la discapacidad mental con la condición de peligroso, y por tanto, recomiende de la aplicación de medidas de contención, como la reclusión.

Este tipo de disposiciones no garantizan a las personas inimputables un procedimiento ajustado al conjunto de garantías procesales que prevé la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De conformidad con estas garantías, en cada caso el juez debe determinar si el individuo inculcado realizó la conducta de que se trata y si dicha conducta se enmarca en un tipo legal. Lo mismo debería hacer en el caso de un individuo inimputable.

A menudo ocurre que, al comprobarse que la persona acusado es un enfermo mental, se le aplica la medida de seguridad sin realizar mayores investigaciones, conducentes a probar los elementos del tipo penal y la autoría del inculcado. También sucede que los jueces excluyan la responsabilidad penal por razón de la inimputabilidad misma, sin preocuparse por observar otras excluyentes.

En materia de inimputabilidad, las lagunas legales son suplidas, en la práctica, con el prejuicio de que la sola condición de inimputabilidad es razón suficiente para aplicar una medida de tratamiento. Este prejuicio se explica, en parte, por la ideología que relaciona patología mental con *peligrosidad*.

La suspensión del procedimiento ordinario y el procedimiento especial

De conformidad con lo que dispone la legislación procesal penal federal, cuando el juez sospeche, en cualquier etapa del proceso penal, que el acusado padece de enfermedad mental o desarrollo intelectual retardado, lo mandará examinar por peritos médicos, continuando el proceso ordinario. Provisionalmente, podrá determinar la reclusión temporal del indiciado en institución o departamento especial. Si de dicha evaluación médica se determina que el inculcado padece enfermedad mental, concluirá el procedimiento ordinario y se abrirá el especial.

Fecha de aparición de la discapacidad

La responsabilidad penal está referida al momento de cometerse el delito. Por lo tanto, en el caso de las y los enfermos mentales se pueden

dar dos situaciones distintas. La primera se refiere a aquellas personas que “enloquecen” durante el curso del proceso o después de dictada la sentencia.

Se trata de quienes cometieron delito cuando estaban cuerdos, pero que con posterioridad, en el curso del proceso, se ven afectados por alguna enfermedad mental. No son, por lo tanto, inimputables.¹²¹

El segundo caso regulado en la legislación penal sustantiva y adjetiva es el de las personas inimputables, es decir, aquellas cuya discapacidad –entendida como la incapacidad de comprender el carácter ilícito del hecho típico o de conducirse de acuerdo a esa comprensión– fue coetánea con la realización de la conducta típica. En este supuesto, la solución lógico-jurídica consiste en considerar que la persona es inimputable.¹²¹

Dado lo anterior, resulta importante determinar con precisión la fecha en que se presentó el trastorno mental.

Debe tenerse presente que hay discapacidades mentales que dan manifestaciones desde la infancia, como el retraso mental, o bien aparecen durante la adolescencia, como es el caso de la esquizofrenia; otras, como las causadas por traumatismos craneoencefálicos o por los efectos tóxicos de substancias como el *thinner* o el “activo”, se pueden presentar en cualquier época de la vida.¹²²

El problema más grave que se ha detectado en esta materia es que a menudo los jueces confunden la suspensión del procedimiento ordinario con la apertura del procedimiento especial, por lo que ordenan la suspensión y la mantienen en forma indefinida, sin realizar ninguna otra gestión en el juicio, motivo por el cual la o el enfermo mental permanece recluso, ya sea en un hospital psiquiátrico, pero más comúnmente en un centro penitenciario, en forma indefinida. Sobre el particular, la Comisión Nacional de Derechos Humanos expidió la Recomendación No. 36/98, sobre un caso ocurrido en el Estado de Veracruz.¹²³

Las medidas de seguridad

El tratamiento que se aplica a las personas reconocidas como enfermos mentales que han realizado algún hecho tipificado como delictivo, está regulado en el Código Penal Federal, en el Capítulo V denominado “Tratamiento de inimputables y de quienes tengan el hábito o la necesidad de consumir estupefacientes o psicotrópicos, en internamiento o en libertad.”

Según lo dispuesto en el artículo 67 del Código Penal para el Distrito Federal, las medidas de seguridad aplicables a enfermos mentales que han cometido un hecho ilícito de carácter penal, consisten en el tratamiento en libertad o en el internamiento de dichos inimputables. Tales medidas son impuestas por resolución del juez competente que conoce del asunto previo procedimiento correspondiente, ejecutándose por quienes legalmente deban hacerse cargo de los enfermos, siempre que sea garantizada su vigilancia y el cumplimiento de las obligaciones contraídas.

Dado que la enfermedad mental es una excluyente de responsabilidad, debe entenderse que la medida de seguridad impuesta al inimputable no tiene el carácter de una sanción, sino de una medida de naturaleza médica, tendiente a brindar tratamiento de salud mental a la persona enferma, ya sea para curarla, si tal posibilidad existe, o para eliminar riesgos para él o ella o para los demás, si se trata de un incurable. Este tratamiento no es reeducativo sino fundamentalmente psiquiátrico, y puede aplicarse en libertad o en internamiento.

La finalidad de las medidas de seguridad que se aplican a los individuos enfermos mentales inimputables es la protección de su salud; por lo tanto, deben estar sujetos al criterio médico, y variar o dejarse sin efecto en el momento en que los especialistas dictaminen que el enfermo está controlado.

Sobre esta materia, el Código Penal Federal establece, en su artículo 24, la enumeración de las penas y de las medidas de seguridad. En

el numeral 2 se refiere al “Tratamiento en libertad, semilibertad y trabajo a favor de la comunidad”, y en el 3, al “Internamiento o tratamiento en libertad de inimputables o de quienes tengan el hábito o la necesidad de consumir estupefacientes o psicotrópicos”. Como se desprende de la sola lectura del artículo 24, se trata de medidas de seguridad diferentes; las señaladas en el número 2 son aplicables a personas “imputables”, como penas alternativas a la de prisión; en cambio, las del número 3 son las que se imponen a los inimputables. Sin embargo, cuando posteriormente se enumera en el Código la regulación de cada una de las penas y medidas de seguridad, se hace mención únicamente en el Capítulo III y bajo una sola denominación, al “Tratamiento en libertad, semilibertad y trabajo a favor de la comunidad”. El texto de la disposición contiene conceptos que no son propios de tratamientos a inimputables, como el que señala que las medidas son conducentes a “la readaptación social del sentenciado”. De lo anterior se desprende que es necesario que se distinga y regule por separado cada una de estas consecuencias jurídicas.

Estas disposiciones son absolutamente confusas y además erróneas, ya que, como se ha expresado anteriormente, a los enfermos mentales no se les aplica sanción penal alguna y las medidas de tratamiento que se les pudieran imponer no tienen por objeto lograr su readaptación o reinserción social, sino proveer a la atención de su salud. Estos son conceptos universalmente aceptados y que constan en diversos instrumentos internacionales de los que México es parte.

El nuevo Código Penal para el Distrito Federal ha logrado un avance en esta materia, respecto de las disposiciones contenidas en Código Penal Federal. Son de especial relevancia la distinción entre el tratamiento en libertad de inimputables y los que no lo son (artículos 34 y 62), así como la prohibición de aplicar la medida de seguridad en instituciones de reclusión preventiva o de ejecución de sanciones penales y anexos (artículo 62, *in fine*). No obstante conserva, en el primer párrafo del artículo 62, la posibilidad de que el internamiento se prolongue “el tiempo necesario para su curación”; esta medida no podrá ser mayor a la pena máxima establecida por el propio código.

Sobre la duración

De conformidad con los principios del derecho penitenciario moderno, ninguna medida de seguridad aplicada a inimputables puede durar más que el máximo de la pena que habría correspondido al delito de que se trata. Este principio ha sido recogido por el artículo 69 del Código Penal Federal, que dispone que “En ningún caso la medida de tratamiento impuesta por el juez penal, excederá de la duración que corresponda al máximo de la pena aplicable al delito”.

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que una medida de tratamiento indeterminada no puede justificarse en términos de la necesidad de atención médica para el enfermo mental.

Sin embargo, hay varios códigos estatales que disponen que la medida de seguridad durará hasta el completo restablecimiento de la persona enferma. Al respecto, cabe señalar que hay afecciones mentales irreversibles, como es el caso específico del retraso mental. En consecuencia, este tipo de regulaciones son inaplicables en cuanto a que la persona nunca se va a recuperar, pero en la práctica se transforman en un internamiento a perpetuidad, en circunstancias de que estos pacientes y muchos otros pueden desarrollar su vida en libertad y estar sujetos a tratamiento externo.

Modificaciones a las medidas de seguridad

Dado el carácter terapéutico de las medidas de seguridad, éstas pueden ser modificadas, tanto en su naturaleza como en su duración. Así lo dispone el artículo 68 del Código Penal Federal.

En la aplicación de las medidas de tratamiento dispuestas por el juez y ejecutadas por la autoridad administrativa, esta última resolverá sobre la modificación o conclusión de las medidas, en atención a la evolución del paciente, acreditada por medio de revisiones periódicas cuya frecuencia y características dependerán de cada caso. La medida de seguridad deberá extinguirse si se acredita que el sujeto ya no requiere tratamiento.

La facultad de concluir o modificar la medida debe atender a criterios que tengan en cuenta las garantías y la salud de la persona afectada.

Derecho de los enfermos mentales a la salud y a un tratamiento médico adecuado en los centros penitenciarios

Cuando una persona está en reclusión, el derecho a la salud adquiere el carácter de fundamental y se vuelve responsabilidad directa del Estado, dado que el interno está a disposición del poder Ejecutivo y recluido en instituciones que son manejadas por este último. Esto implica que el Estado tiene la obligación de garantizar el cumplimiento de todos los derechos de que las y los internos no han sido legalmente privados, ya que a los presos solamente se les ha restringido su derecho a la libertad y al libre tránsito. Por ello, el Ejecutivo debe asegurarles, entre otros derechos, el de tener acceso a un servicio médico integral en el que se proporcione atención a toda la población reclusa.

En el caso de personas inimputables, como la medida de seguridad tiene por objeto precisamente proporcionar al enfermo la debida atención médica, es evidente que si se les interna en establecimientos penitenciarios, éstos deben brindarles los tratamientos médicos especializados que sean necesarios. Con este objeto el centro penitenciario de que se trate debe contar con los medicamentos necesarios y personal calificado para organizar y dirigir actividades psicopedagógicas y psicoterapéuticas, y con un área específica para impartir estas actividades, indispensables para la recuperación médica del paciente.

Además de la garantía establecida en el artículo 4º constitucional, este derecho está reconocido en los principios 9, numeral 2, y 14, numeral 1, incisos a y d, de los *Principios para la protección de las personas que padecen enfermedades mentales y para el mejoramiento de la atención de la salud mental*, aprobados por la Organización de las Naciones Unidas, y en las reglas 22, 49 y 78 y 82, numeral 3, de las *Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos*, aprobadas por la ONU, instrumentos que constituyen normas éticas aceptadas por la comunidad internacional y que establecen la importancia de la existencia de servicio médico dentro de los centros de reclusión, así como de que el personal médico sea suficiente para brindar al paciente un programa de terapia apropiada y activa.

2.1.3.13 Propuestas normativas

- Establecer en todas las entidades federativas tribunales federales penitenciarios, como órganos administrativos autónomos, dotados de plena jurisdicción en materia de ejecución de sanciones penales, cuyas funciones serían equivalentes a las de los jueces de vigilancia penitenciaria que existen en otros países, siempre y cuando, previa o simultáneamente, se elimine toda consideración sobre la personalidad del interno para el otorgamiento de beneficios de ley.¹²⁴
- Suprimir todas las atribuciones jurisdiccionales actualmente conferidas a la Secretaría de Seguridad Pública con motivo de la individualización de la pena y establecer a dicha Secretaría –o a la autoridad que en un futuro se encargue de la ejecución de las penas– la característica de auxiliar de la administración de justicia.
- Adoptar una política decisiva contra la privatización de los centros penitenciarios del país.

- Reducir sustancialmente los supuestos constitucionales para imponer la prisión preventiva, de manera que ésta sólo se imponga en delitos graves cometidos con violencia.
- Introducir una reforma para que cuando el proceso rebasa el tiempo máximo de prisión preventiva constitucionalmente establecido, la persona procesada sea puesta en libertad.
- Promover una legislación integral en materia de penas sustitutivas de prisión que comprenda los aspectos sustantivos, procesales, ejecutivos y orgánicos.¹²⁵ Esta legislación deberá definir la autoridad administrativa responsable de establecer los mecanismos necesarios para la aplicación de las penas sustitutivas.
- Establecer las bases legales para que los pueblos indígenas puedan tener a su cargo la ejecución de las sanciones penales sustitutivas a la de prisión.
- Prohibir la exclusión de los beneficios de la remisión parcial de la pena en perjuicio de las personas inculpadas por ciertos delitos.
- Promover la reordenación del régimen jurídico de los beneficios de libertad para sustituir a las tres figuras jurídicas que actualmente se emplean en la fase de individualización administrativa de las penas de prisión (la remisión parcial de la pena, la libertad preparatoria y el tratamiento preliberacional). En su lugar, establecer únicamente dos: la remisión parcial de la pena y la bonificación de la pena por reparación del daño.¹²⁶
- Legislar para que cuando la persona sentenciada que debe cubrir la reparación de los daños y perjuicios acredite su imposibilidad de hacerlo, pueda acogerse al beneficio de bonificación de pena, pero en ese caso el término de la prescripción del pago respectivo empezará a contar en el momento en que obtenga su libertad.
- Sustituir, desde la Constitución Política, el concepto de “readaptación social,” para en su lugar establecer, como finalidad del sistema penitenciario nacional, la imposición de las sanciones penales y la aplicación de medidas preventivas dictadas en condiciones de dignidad. En el caso de sanciones, éstas consistirán únicamente en la privación o restricción coactiva de bienes jurídicos específicamente determinados por los jueces.
- Adecuar la legislación penitenciaria al principio “de acto” que rige en el derecho penal sustantivo y eliminar todas las bases jurídicas que permiten la subsistencia de criterios propios del derecho penal “de autor” así como la estigmatización de las personas reclusas y la aplicación de consecuencias jurídicas en su perjuicio a partir de criterios de *peligrosidad* o *temibilidad*.
- Definir con precisión en la legislación penitenciaria la situación jurídica de las mujeres que se encuentran en reclusión o que cumplen penas no privativas de la libertad, para lo cual se deberá atender su situación de género en cuanto a cuidados especiales durante el embarazo, atención médica y los requisitos y condiciones para que sus hijos menores de edad convivan con ellas temporal o permanentemente durante la reclusión.
- Establecer dentro de la ley penitenciaria, las bases generales para la determinación de los casos en que los hijos menores pueden permanecer al lado de sus madres que están en prisión, pero que cada caso deberá resolverse individualizadamente por las autoridades administrativas, tomando en cuenta el interés superior del menor como un principio jurídico vigente en México en virtud de la adopción de la *Convención sobre los Derechos del Niño*. En contra de las determinaciones sobre la permanencia de los menores en los centros, podrá acudir a los tribunales penitenciarios federales. Al decidirse sobre el lugar donde la mujer habrá de cumplir una pena, deberá tomarse en cuenta el interés superior de sus hijos menores.
- Reconocer exactamente los mismos derechos a la mujer que al hombre, tratándose de visita íntima.

- Normar igualmente las condiciones particulares que deberán tener las instalaciones penitenciarias para albergar a mujeres; entre aquellas, espacios adecuados para los niños que las acompañan y posibilidades de mayor intimidad.
- Proceder, a la brevedad posible, a la modificación de toda la normatividad que rige en materia de centros federales de readaptación social de alta seguridad, previa consulta con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y con las ONG que se dedican a esta materia.
- Modificar el Reglamento de los Centros Federales de Readaptación Social en lo relativo a los centros de alta seguridad, para que los reclusos que se ubiquen en los mismos, además de estar privados de la libertad por cualquiera de los delitos definidos como graves en la legislación vigente, reúnan uno o más de los siguientes requisitos: pertenecer a grupos organizados para delinquir; presentar conductas graves o reiteradas de daños, amenazas o delitos contra otros reclusos, sus familiares o visitantes o el personal de la institución, o haber favorecido la evasión de presos.
- Prohibir la práctica de diligencias judiciales dentro de los *CEFESOS* y respetar el derecho de los internos a comunicarse libremente con sus abogados.
- Modificar el Reglamento antes referido para que en materia de sanciones se ajuste a la legislación nacional y a los ordenamientos internacionales vigentes.
- Expedir los instructivos de visita, de seguridad y custodia; de manejo de datos del perfil clínico criminológico de la persona interna; de ingreso y clasificación, y de estímulos y correctivos disciplinarios.
- Prohibir expresamente la imposición de sanciones disciplinarias que trasciendan a los familiares de las y los internos.
- Ajustar dichos instructivos a las normas y principios generales vigentes en la materia, tanto a nivel nacional como internacional, excluir de dichos instructivos todo concepto peligroso y estigmatizante; asegurarse de que esas normas complementarias sean plenamente respetuosas de los derechos humanos, y publicarlas y difundirlas ampliamente.
- Regular de forma adecuada, suficiente y homogénea, el procedimiento especial para imponer medidas de seguridad a las personas inimputables, tanto en la legislación federal como en las estatales.
- Homogeneizar en las legislaciones estatales la duración máxima de las medidas de seguridad, que no podrá ser superior al máximo de la pena aplicable al delito, y que siempre deberá estar determinada. En este sentido, se debe precisar que las medidas de seguridad no se podrán prolongar más allá de lo establecido por el juez, pero sí podrán acortarse cuando ello sea médicamente aconsejable.
- Legislar en el sentido de que las medidas de seguridad podrán aplicarse en externación, siempre que médicamente no proceda el internamiento, como es el caso de las personas con retraso mental.

2.1.3.14 Otras propuestas

- Establecer un procedimiento que garantice la publicidad y la racionalidad de las decisiones sobre traslados de internos e internas en el sistema penitenciario.
- Instaurar un programa de escrutinio civil al sistema penitenciario (incluidos los *CEFESOS*). Este programa podría designar un momento específico (podría ser una semana o un día al mes) en que tanto miembros de organizaciones no gubernamentales dedicadas a la defensa de los derechos de las personas privadas de su libertad, como la sociedad en general, pudieran tener acceso irrestricto a las instalaciones. Esto con la finalidad de verificar el cumplimiento de las normas mínimas de protección a las y los reclusos. Mientras mayor sea el nivel de seguridad, debe existir mayor apertura al escrutinio público.

- Realizar estudios periódicos que permitan conocer, analizar y corregir en su caso, la discriminación a la mujer en la individualización de la pena.
- Garantizar condiciones de vida digna en todas las prisiones del país.
- Establecer un régimen tributario específico para las industrias penitenciarias, similar al de las empresas maquiladoras, con la finalidad de favorecer la creación de puestos de trabajo dentro de las prisiones.
- Normar lo relativo al régimen laboral dentro de las prisiones, tanto de quienes presten sus servicios en beneficio del propio centro, como de quienes lo hagan para terceros.
- Organizar la industria penitenciaria con autonomía técnica y financiera, de manera que se lleve por separado su contabilidad y se sujete su operación a auditorías externas.
- Establecer un programa para que los gobiernos estatales asuman la responsabilidad de las cárceles municipales que operan en el país, cuidando que ello no se traduzca en medidas que perjudiquen a su población penitenciaria.
- Establecer las bases para la regulación de la forma en que debe realizarse la ubicación intrainstitucional e interinstitucional de la población penitenciaria, con el objeto de garantizar una estancia digna y segura en todas las instituciones.
- Asegurar que, de hacerse necesaria la construcción de nuevos centros penitenciarios, el diseño de los mismos permita la instrumentación de un sistema de ubicación de la población penitenciaria, de acuerdo con los criterios de racionalidad adoptados por la CNDH.¹²⁷
- Establecer, en coordinación con el gobierno de las entidades federativas, un programa de reubicación de la población penitenciaria, acorde con los principios de la CNDH.¹²⁸
- Establecer en la ley que la asignación de puestos de trabajo en la industria penitenciaria se hará cuidando no afectar el derecho a la igualdad de oportunidades por razones de sexo, a no ser que la naturaleza misma del trabajo impidiera su desempeño por parte de alguno de los géneros.
- Garantizar en forma especial el derecho a defensa de los reclusos, que incluya todas las facilidades necesarias para la labor de los defensores y de las ONG.
- Garantizar en forma especial el acceso total e incondicional que se debe dar a la CNDH y a los relatores de organismos internacionales a los centros federales de reclusión de alta seguridad, así como a entrevistar a los internos en forma privada, a revisar sus expedientes y a que se le proporcione toda otra información que dicho órgano solicite.
- Las autoridades penitenciarias deben asumir plenamente la responsabilidad por la satisfacción del derecho a la salud de las personas reclusas en general (no sólo de las y los enfermos mentales).
- Profesionalizar y capacitar las defensorías de oficio para que en la práctica, hagan valer la condición de las personas inimputables.
- Promover la creación de lugares apropiados para el internamiento de las y los enfermos mentales inimputables, en los cuales se les proporcione la debida atención médica especializada y se eviten los malos tratos y la discriminación.
- Monitorear constantemente a las autoridades sanitarias, para asegurarse de que éstas se hagan cargo de las personas con enfermedades mentales cuando se les aplique una medida de seguridad que deba cumplirse en externación, o una vez que éstos hayan cumplido la medida de seguridad en internamiento, si siguen necesitando atención médica.

2.1.4 DESAPARICIÓN FORZADA E INVESTIGACIÓN DE CRÍMENES DEL PASADO

La práctica de la desaparición forzada de personas surgió en América Latina en la década de los sesenta. Con algunos antecedentes mucho

más atrás en el tiempo –como la desaparición de cadáveres en El Salvador en 1932– el método como tal principia a configurarse en Guatemala entre los años 1963 y 1966. A lo largo de dos décadas se extendió a El Salvador, Chile, Uruguay, Argentina, Brasil, Colombia, Perú, Honduras, Bolivia, Haití y México. Amnistía Internacional, la Federación Latinoamericana de Asociaciones de Familiares de Detenidos Desaparecidos (FEDEFAM) y otros organismos de derechos humanos sostienen que, en poco más de veinte años (1966-1986), 90 mil personas fueron víctimas de esta aberrante práctica en diferentes países de América Latina. Producto de una política continental de dominación, las desapariciones no son un rasgo exclusivo de las dictaduras militares. Países como México, Colombia y Perú, con gobiernos civiles electos, son o han sido escenarios de las mismas.¹²⁹

2.1.4.1 Las normas internacionales

En diciembre de 1992 la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó en su resolución 47/133 la *Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas*, en cuyo artículo 1º se establece lo siguiente:

Todo acto de desaparición forzada constituye un ultraje a la dignidad humana [...]

Todo acto de desaparición forzada sustrae a la víctima de la protección de la ley y le causa graves sufrimientos, lo mismo que a su familia. 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.

No obstante, dentro de la citada Declaración no se da una definición precisa de lo que se entiende por desaparición forzada. Esta definición se fue delimitando, y dos años después –en junio de 1994– la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos adoptó la *Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas*, cuyo artículo II señala:

[...] se considera desaparición forzada la privación de la libertad a una o más personas, cualquiera que fuere su forma, cometida por agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúen con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la falta de información o de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o de informar sobre el paradero de la persona, con lo cual se impide el ejercicio de los recursos legales y de las garantías procesales pertinentes.

Lo anterior significó un avance importante, no sólo en el reconocimiento de la existencia de esta práctica sistemática en diversos países, sino también de la responsabilidad del Estado para prevenirla y sancionarla. Los instrumentos internacionales antes citados reconocen, asimismo, que la desaparición forzada constituye un delito permanente mientras no se establezca el paradero de la persona desaparecida o se aclaren los hechos.¹³⁰

2.1.4.2 La desaparición forzada de personas en México

A fines de los años 60, en la década de los 70 y principios de los 80, todos del siglo XX, se cometieron en México numerosos delitos y violaciones a los derechos humanos por parte de integrantes de las fuerzas de seguridad, tales como la “matanza de Tlatelolco”, el 2 de octubre de 1968, los homicidios y desapariciones forzadas de personas, ejecuciones

extrajudiciales y torturas durante la llamada “guerra sucia” en contra de movimientos guerrilleros, en los años 70 y principios de los 80, y la masacre perpetrada el 10 de junio de 1971, llamada “Jueves de Corpus.”

Al respecto la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) expresó:

Las evidencias encontradas por la Comisión Nacional en los diferentes archivos que se consultaron permitieron acreditar que las autoridades referidas violaron los derechos humanos de las personas que fueron retenidas ilegalmente, ya que no sólo suprimieron su libertad personal, sino que se les impidió una adecuada defensa, obligándolas a permanecer en un lugar determinado sin ninguna orden o mandamiento judicial que así lo determinara; también quedó acreditada la incomunicación de la cual fueron objeto, sin que dichas autoridades estuvieran legitimadas para ello, lo que trajo como consecuencia la violación a las garantías de libre tránsito, de seguridad jurídica, de justicia, debido proceso y de legalidad (...)

No escapa a esta Comisión Nacional que el sistema jurídico mexicano no autorizaba semejantes acciones [desapariciones forzadas de personas] y que las mismas estaban tipificadas como delitos y no obstante ello se realizaron y toleraron sin que el aparato de justicia hubiera operado en los términos planteados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos desde su promulgación en 1917 (...)

De todo lo anterior se concluye que servidores públicos de diversas dependencias del Estado mexicano, en particular miembros de la llamada “Brigada Especial o Brigada Blanca”, conformada predominantemente por elementos de la Dirección Federal de Seguridad, de la Procuraduría General de la República, de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, de la Dirección General de Policía y Tránsito del Departamento del Distrito Federal, de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México y del ejército mexicano, intervinieron en la desaparición forzada de los agraviados, cuyos casos resultaron positivos a la luz de los hechos comprobados por virtud de las investigaciones efectuadas por esta Comisión Nacional.¹³¹

Diversas organizaciones no gubernamentales han documentado que después de los sucesos de la llamada “guerra sucia” las desapariciones forzadas continúan produciéndose en México. A este respecto, Amnistía Internacional ha señalado:

A mediados de los años 90 comenzó a aumentar nuevamente el número de casos de “desaparición” denunciados [...] en el contexto de las operaciones de contrainsurgencia emprendidas por las Fuerzas Armadas y la policía contra el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y el Ejército Popular Revolucionario (EPR) [...] (así como) en el contexto de las operaciones de lucha contra el narcotráfico llevadas a cabo principalmente por el Ejército, y en el marco de la actuación policial contra presuntos delincuentes.¹³²

Asimismo, grupos como la Asociación de Familiares de Detenidos y Desaparecidos y Víctimas de Violaciones a los Derechos Humanos en México (AFADEM) aseguran que:

[...] en México, la desaparición forzada se aplica sistemáticamente desde los años 60 hasta nuestros días en contra de disidentes políticos, contra grupos insurgentes, sin que exista acusación formal, juicio, orden de aprehensión y/o sentencia [...]¹³³

El 10 de diciembre de 2001, México ratificó la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.¹³⁴ No obstante, interpuso

una reserva y una declaración interpretativa que han sido objeto de numerosas críticas por parte de los grupos de defensores de derechos humanos. El sentido de las críticas coincide en que tanto la reserva como la declaración interpretativa significan un obstáculo importante para avanzar en el cumplimiento de los compromisos internacionales de México en materia de derechos humanos y en el pleno respeto de los derechos fundamentales en el país. El decreto de aprobación se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 18 de enero de 2002, y en él se formuló la siguiente reserva:

El Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, al ratificar la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (...), formula reserva expresa al Artículo IX,¹³⁵ toda vez que la Constitución Política reconoce el fuero de guerra, cuando el militar haya cometido algún ilícito encontrándose en servicio. El fuero de guerra no constituye jurisdicción especial en el sentido de la Convención, toda vez que conforme al artículo 14 de la Constitución mexicana nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

El 27 de enero de 2002 se publicó en el Diario Oficial de la Federación una fe de erratas al texto del Decreto que aprobó la Convención, en la que se agregó la siguiente declaración interpretativa:

Con fundamento en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Gobierno de México, al ratificar la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, adoptada en la ciudad de Belém, Brasil, el 9 de junio de 1994, se entenderá que las disposiciones de dicha Convención se aplicarán a los hechos que constituyan desaparición forzada de personas, se ordenen, ejecuten o cometan con posterioridad a la entrada en vigor de la presente Convención.

Con motivo de la reserva y de declaración interpretativa formuladas por el gobierno mexicano, en abril de 2002 el Jefe de Gobierno del Distrito Federal presentó ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación una controversia constitucional en contra de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y del Secretario de Gobernación.

En esta controversia se demanda la declaración de inconstitucionalidad e invalidez del Decreto por el que se aprobó la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, de la fe de erratas a dicho Decreto, en la parte conducente que aprueba la reserva al artículo IX de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, y de la declaración interpretativa a dicha convención. La controversia expresa, entre otros argumentos, que la reserva y la declaración interpretativa que se impugnan son contrarias a los fines y propósitos de la Convención, que son prevenir y sancionar la desaparición forzada, puesto que “[...] crea condiciones jurídicas propias para la impunidad de los responsables” por preservar el fuero de guerra como responsable de las investigaciones en casos de violaciones a los derechos humanos cometidas por militares en activo y por eliminar la posibilidad de que actos de desaparición forzada iniciados antes de la ratificación del instrumento sean juzgados de acuerdo con él.¹³⁶

A la fecha de elaborarse este Diagnóstico, la controversia constitucional no ha sido resuelta.

La legislación mexicana existente no resulta suficiente para proteger a las personas contra la desaparición forzada. Al respecto debe mencionarse la insuficiencia del juicio de amparo como una forma

eficaz de protección de las personas contra la desaparición forzada, pues dicho juicio requiere señalar el lugar de la detención, la autoridad presuntamente responsable de la misma y la ratificación de la víctima, es decir, del desaparecido.

Entre los obstáculos que prevalecen para investigar y sancionar a los responsables de las desapariciones forzadas, las organizaciones que trabajan el tema han resaltado la inexistencia de investigaciones independientes sobre las denuncias de violaciones de derechos humanos y la falta de autonomía de las procuradurías de justicia, tanto en el ámbito federal como en el estatal.¹³⁷

A pesar de los compromisos que el país ha adquirido para prevenir y sancionar la desaparición forzada, el Estado mexicano sigue considerando a estas violaciones a derechos humanos como hechos aislados que son de responsabilidad de quien los comete. No existe una política pública dirigida a sancionar a las autoridades que ordenan las desapariciones, ya que no se castiga a los autores intelectuales del hecho, sino a quienes lo ejecutan.

La falta de reconocimiento por parte del Estado de su responsabilidad en los hechos cometidos por sus propios agentes, conduce a dificultades para que los afectados o sus familiares sean sujetos de reparación del daño.

2.1.4.3 La apertura de los archivos

Una medida demandada desde diversos sectores de la sociedad civil y de la academia, que no se dio bajo los regímenes anteriores, fue la desclasificación de los archivos de los organismos de seguridad del Estado, adoptada por el gobierno del presidente Vicente Fox. Ello ha permitido consultar importantes expedientes de la década de los 70 y 80 en que tuvieron lugar graves violaciones a los derechos humanos.

2.1.4.4 La Fiscalía Especial para los Movimientos Sociales y Políticos del Pasado

Las obligaciones internacionales

De acuerdo con las recomendaciones emitidas por el Grupo de Trabajo sobre Detención Arbitraria, el gobierno mexicano está obligado a cumplir los siguientes puntos:

Revisar de manera extensiva los casos de abusos del pasado en que ha habido detenciones arbitrarias de personas en el contexto de movimientos sociales y otros [...]. Además, dado que las desapariciones forzadas cometidas por militares en el pasado constituyen violaciones graves de los derechos humanos, deben ser de competencia de la jurisdicción civil ordinaria.

Revisar de manera extensiva los casos de abusos del pasado en que ha habido detenciones arbitrarias de personas en el contexto de movimientos sociales y otros, incluidos los casos en que este Grupo de Trabajo ha emitido opiniones [...] Las condiciones de apertura democrática en México ayudan a otro tipo de participación social que se debe estimular. Además, dado que las desapariciones forzadas cometidas por militares en el pasado constituyen violaciones graves de los derechos humanos, deben ser de competencia de la jurisdicción civil ordinaria.¹³⁸

¿Una Fiscalía o una Comisión de la Verdad?

Con el objetivo de cumplir con sus compromisos internacionales, así como para saldar la deuda que el gobierno mexicano aún tiene con los familiares de las personas desaparecidas durante las décadas de los 70 y 80, así como con la sociedad en su conjunto, mucho se discutió si era conveniente crear una Fiscalía Especial o una Comisión de la Verdad.

Los propios defensores de los derechos humanos manifestaron opiniones discrepantes. Unos consideraron que la Comisión de la Verdad, aunque no pudiera ejercitar acciones penales, serviría para establecer la verdad histórica e imponer una sanción moral a los culpables. Otros expresaron que conocer la verdad sin hacer justicia es una nueva y más grave agresión que aumentaría el sufrimiento de las víctimas de violaciones a los derechos humanos en el pasado, además de significar un lamentable pero poderoso mensaje de promoción de la impunidad.

Las comisiones formadas para esclarecer la verdad tienen la función de realizar una “reparación moral” y si se trata de fortalecer el Estado de derecho, no excluyen la existencia paralela de una fiscalía, o de las tareas de investigación que lleven a cabo los órganos competentes para perseguir los delitos. La utilidad social de las comisiones de la verdad e instituciones similares se hace más evidente en los casos en que por razones jurídicas o materiales no es posible sancionar penalmente a los responsables.

La creación de la Fiscalía Especial para los Movimientos Sociales y Políticos del Pasado como órgano de la Procuraduría General de la República

Finalmente la polémica se resolvió mediante la creación, por parte del gobierno, de la Fiscalía Especial para los Movimientos Sociales y Políticos del Pasado, que fue antecedida por la recomendación 26/2001, emitida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. En su segundo punto, dicha recomendación solicitó al presidente de la República:

*SEGUNDA. Se sirva girar instrucciones al Procurador General de la República a efecto de que se designe un fiscal especial, con el fin de que se haga cargo de la investigación y persecución, en su caso, de los delitos que puedan desprenderse de los hechos a que se refiere esta Recomendación; en caso de resultar procedente, ponga en consideración de las autoridades judiciales competentes los resultados de las indagatorias, y en su oportunidad se dé cuenta a esta Comisión Nacional de las acciones realizadas.*¹³⁹

En cumplimiento de esta recomendación, el gobierno creó la fiscalía especial para investigar los llamados “movimientos sociales y políticos del pasado,” de tal suerte que el mismo día que se emitió la recomendación, 27 de noviembre de 2001, se publicó el acuerdo presidencial correspondiente.¹⁴⁰

Por otra parte, el 30 de enero de 2002, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el amparo interpuesto por los ex líderes del movimiento del 68, ordenándole a la Procuraduría General de la República la integración de la investigación de la masacre de Tlatelolco. Al día siguiente, dicha Procuraduría envió la investigación a la Fiscalía Especial. Asimismo, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos remitió a la Fiscalía los 532 casos que dieron origen a la recomendación 26/2001. De esta manera, la Fiscalía inició sus labores con los expedientes que recibió tanto de la Procuraduría General de la República (en adelante PGR) como de la CNDH.

La Fiscalía Especial reúne en sí dos características:

- a) la de un órgano investigador del ministerio público, para los efectos de perseguir a los responsables de delitos que podrán ser consignados ante el juez, y
- b) la de una comisión de la verdad, que investiga sin efectos jurídicos, sino solamente morales o de esclarecimiento.

Si bien la tarea asignada a la Fiscalía Especial para la persecución de delitos corresponde propiamente a la Procuraduría General de la República, su creación muestra un interés especial por parte del Ejecutivo federal para evitar la impunidad, lo que hace posible avances sustanciales. En ese sentido, es encomiable que hayan iniciado las

consignaciones de presuntos responsables y que esté en curso otra serie de investigaciones sobre la conducta de los responsables de los crímenes pasados, que han sido reconocidas por el propio Fiscal Especial como crímenes de Estado.

El mandato por el que se creó la Fiscalía no restringe su actuación frente a los militares, por lo que ésta tiene la oportunidad histórica de reivindicar el fuero civil frente a violaciones a los derechos humanos cometidas por militares. Cuando los tribunales militares intervienen en la investigación de delitos que van más allá de los hechos estrictamente relacionados con la disciplina castrense, se vulnera la garantía de imparcialidad del juicio y con ello, la confianza en que se hará justicia.

En este sentido preocupa que la Procuraduría de Justicia Militar haya comenzado sus propias investigaciones sobre algunos de los crímenes de la “guerra sucia”, a pesar de que ha reconocido la participación de civiles en la ejecución de algunos de aquellos.¹⁴¹

En relación con lo anterior, ha sido motivo de preocupación la respuesta de la Procuraduría General de Justicia Militar (PGJM) y su interacción con la Fiscalía Especial. A este respecto se ha recibido información de organizaciones como AFADEM, sobre familiares de personas desaparecidas que se ampararon contra la Justicia Militar para que la PGJM no conozca de los casos de desaparición forzada.¹⁴²

Obstáculos identificados

a) Acceso limitado a documentos gubernamentales

Los trámites necesarios para acceder a documentos que se encuentran archivados, han demorado el avance en las investigaciones. Además, los criterios para determinar qué información es relevante recaen en gran medida en el personal que administra los archivos. Lo anterior ha conferido un enorme poder a este personal, lo que puede obstaculizar el acceso rápido y expedito, además de que la mayor parte de los archivos no se encuentra catalogado.¹⁴³

b) La prescripción

En opinión de diversas ONG mexicanas, “el marco jurídico nacional, sobre todo en materia de desaparición forzada, es bastante precario, y aunado a las reservas de los tratados internacionales en la materia, no fortalece la posibilidad de enjuiciar a las personas responsables de estos crímenes de lesa humanidad. En 2000 se realizaron modificaciones al Código Penal Federal y al Código Federal de Procedimientos Penales, con el fin de tipificar el delito de desaparición forzada de personas.” Expresan que la tipificación resultó incompleta y dejó varios vacíos jurídicos, entre los que cabe destacar que “no se conceptualiza adecuadamente a la desaparición como un crimen de lesa humanidad, y no se establece la imprescriptibilidad de la acción penal para perseguir y sancionar la desaparición forzada, entre otras.”¹⁴⁴ Por su parte, la propia Fiscalía Especial señala que ha realizado estudios sobre la prescripción de la acción penal y retroactividad de la Ley, aunque no da detalles de los mismos.¹⁴⁵

En esta materia, cabe hacer notar que aunque la acción penal no sea imprescriptible, hay muchas ocasiones en que dicha prescripción se interrumpe, se prolonga o no comienza a correr. La mayoría de estas circunstancias debe ser analizadas caso por caso, pues no son las mismas para todos. No obstante, el hecho de que en cierta época no estuviera realmente vigente el Estado de derecho y no fuera posible en la práctica hacer las denuncias o que éstas se investigaran, puede ser una situación general que debe ser considerada.¹⁴⁶

Recientemente, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que el delito de privación ilegal de la libertad, en su modalidad de plagio o secuestro, es imprescriptible mientras la persona desaparecida no esté en esa condición. Dicha resolución constituye un precedente importante que puede permitir allanar el camino

para evitar queden en la impunidad otros casos relacionados con la "guerra sucia".

Los próximos meses serán definitivos para el trabajo de esta Fiscalía, ya que por una parte se habrá de resolver en el fondo sobre la procedencia de las primeras órdenes de aprehensión dictadas, y por el otro, se podrá apreciar el alcance de su función en la tarea de evitar la impunidad de estos crímenes.

2.1.4.5 Propuestas normativas

- Retirar tanto la reserva como la declaración interpretativa que el Estado mexicano ha interpuesto a la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas y adecuar la legislación interna a esta norma.
- Prever en la legislación civil un régimen jurídico para la desaparición forzada.
- Reglamentar adecuadamente la forma en que las víctimas de desaparición forzada y las personas que dependan de ellas serán indemnizadas por parte del Estado.¹⁴⁷

2.1.4.5 Otras propuestas

- Respetar el derecho de la coadyuvancia que poseen los familiares, sin que esto implique imponerles la carga de la prueba.¹⁴⁸
- Establecer un sistema nacional que permita mantener actualizados y a disposición del público los registros informatizados acerca de los individuos privados de su libertad por cualquier agente del Estado.¹⁴⁹
- Utilizar lugares de detención reconocidos públicamente para recluir a las personas detenidas.
- Establecer un registro público nacional actualizado e informatizado de las personas desaparecidas.

En relación con los Movimientos Sociales y Políticos del Pasado

- Promover la creación de comisiones independientes para el esclarecimiento de violaciones a los derechos humanos del pasado.
- Obligar a todas las entidades de la Administración Pública Federal a que proporcionen a la Fiscalía Especial la información completa con que cuenten, acerca de la participación de los agentes del Estado en las desapariciones forzadas y la investigación de los crímenes del pasado.
- Solicitar al Fiscal Especial, por parte del procurador general de la República, información precisa acerca de cualquier obstáculo en el curso de sus investigaciones que implique posibles responsabilidades para servidores públicos y adoptar las medidas necesarias para hacer éstas efectivas.
- Agotar las instancias legales para lograr que los casos en los que estén involucrados elementos de las Fuerzas Armadas su conducta sea investigada por el ministerio público civil y no por los tribunales militares.¹⁵⁰
- Proveer al registro público nacional de personas desaparecidas al que se hace mención anteriormente, la información relativa a personas desaparecidas en relación con los crímenes del pasado y llevar un registro propio de aquellas que hubiesen sido ejecutadas en el mismo contexto.

2.1.5 TORTURA Y OTROS TRATOS O PENAS CRUELES, INHUMANOS O DEGRADANTES. EJECUCIONES EXTRAJUDICIALES, ARBITRARIAS O SUMARIAS

2.1.5.1 La tortura

La prevención y prohibición de la tortura y de los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, han sido objeto de normas nacionales

y internacionales, algunas de las cuales definen, de manera no siempre concordante, estas violaciones a derechos humanos.

Dentro de la legislación mexicana, la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1991 y que entró en vigor al día siguiente de su publicación, define a la tortura en sus artículos 3º y 5º, que disponen:

Artículo 3o.

Comete el delito de tortura el servidor público que, con motivo de sus atribuciones, inflija a una persona dolores o sufrimientos graves, sean físicos o psíquicos, con el fin de obtener, del torturado o de un tercero, información o una confesión, o castigarla por un acto que haya cometido o se sospeche ha cometido, o coaccionarla para que realice o deje de realizar una conducta determinada. No se considerarán como tortura las molestias o penalidades que sean consecuencia únicamente de sanciones legales, que sean inherentes o incidentales a éstas, o derivadas de un acto legítimo de autoridad. [...]

Artículo 5o.

Las penas previstas en el artículo anterior se aplicarán al servidor público que, con motivo del ejercicio de su cargo, con cualesquiera de las finalidades señaladas en el artículo 3o., instigue, compela, o autorice a un tercero o se sirva de él para infligir a una persona dolores o sufrimientos graves, sean físicos o psíquicos; o no evite que se inflijan dichos dolores o sufrimientos a una persona que esté bajo su custodia. Se aplicarán las mismas penas al tercero que, con cualquier finalidad, instigado o autorizado, explícita o implícitamente, por un servidor público, inflija dolores o sufrimientos graves sean físicos o psíquicos a un detenido.

México ha ratificado instrumentos específicos en materia de tortura, como son la *Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, de las Naciones Unidas, ratificada el 23 de enero de 1986, y la *Convención interamericana para prevenir y sancionar la tortura*, ratificada el 22 de junio de 1987. Esta última ofrece una protección más amplia ante la tortura. A través de ambos instrumentos, México se obligó internacionalmente, entre otras cosas, a prevenir y sancionar la tortura y a tomar todas las medidas legislativas, administrativas, judiciales o de otra índole, eficaces para impedir la dentro de su jurisdicción.

Otros instrumentos internacionales de los cuales México es parte, también prohíben expresamente la tortura. *El Pacto internacional de derechos civiles y políticos*, en su artículo 7, señala que "nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos inhumanos o degradantes". El artículo 5 de la *Declaración Universal de Derechos Humanos* manifiesta que "nadie será sometido a torturas ni penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes."

La Procuraduría General de la República ha adoptado dentro de la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos un documento llamado *25 acciones para combatir la tortura, derivadas de las recomendaciones dirigidas a México por los mecanismos internacionales de derechos humanos*. Si bien este programa establece medidas de orden positivo, las mismas no atienden algunas de las causas más importantes de la tortura como son la validez de la declaración ante el ministerio público y la existencia de los *separos* judiciales.

2.1.5.2 Ejecuciones extrajudiciales

Las ejecuciones extrajudiciales (o extralegales), sumarias o arbitrarias, de acuerdo con el mandato de la Relatoría Especial de Naciones Unidas para este tema, comprenden:

[...] las violaciones del derecho a la vida relacionadas con la pena de muerte; las muertes ocurridas en detención preventiva; las

*muertes causadas por el uso de la fuerza por agentes del orden público o personas que actúen directa o indirectamente con el consentimiento del Estado; las muertes causadas por atentados u homicidios perpetrados por las fuerzas de seguridad del Estado o por grupos paramilitares, escuadrones de la muerte u otras fuerzas privadas que cooperan con el Estado o son tolerados por éste; violaciones del derecho a la vida durante los conflictos armados; expulsión, devolución o retorno de personas a un país o lugar donde sus vidas corren peligro; genocidio; muertes causadas por actos de omisión por parte de las autoridades[...]*¹⁵¹

Existen informes, tanto de organismos internacionales, como de organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales que reportan la situación relativa a las ejecuciones extralegales en México, tales como el Informe de la Relatora Asma Jahangir, relativo a las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, presentado en 1999, y el informe *La Impunidad en México. Informe que presentan las organizaciones mexicanas a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, dado a conocer en febrero de 2003. Estos informes muestran que si bien el problema a que se hace mención ha disminuido significativamente en los últimos años, no ha desaparecido. En este sentido, la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha tenido conocimiento de casos recientes, ocurridos incluso durante la elaboración del presente diagnóstico, en el que se denunciaron este tipo de ejecuciones.

La información disponible muestra la necesidad de reconocer que no sólo existe una gran dificultad para probar estas denuncias, sino para conocer la existencia de otros casos. De aquí que se confirme lo expuesto en el *Manual sobre la prevención e investigación eficaces de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias*, en el sentido de que “la falta de detección y de publicidad de esas ejecuciones [...] es el principal obstáculo para juzgar ejecuciones pasadas y prevenir ejecuciones futuras.”¹⁵²

2.1.5.3 Informes de organismos internacionales sobre la tortura en México

Comisión Interamericana de Derechos Humanos

En su informe especial emitido en 1998 sobre la tortura en México, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos señala:

La CIDH sigue preocupada por la práctica de la tortura en México por agentes del Estado. Durante su visita in loco, la Comisión pudo analizar información de numerosas fuentes, acerca de dicha práctica cometida con diferentes fines. Por la gravedad que revisten estos aberrantes actos, la CIDH considera oportuno analizar en el presente informe la situación del derecho a la integridad personal en México, específicamente en cuanto a la tortura. Numerosas denuncias han sido presentadas por organismos no gubernamentales y particulares, en las cuales se señala que la tortura se sigue practicando no sólo en escenarios extrajudiciales, sino incluso en el marco de las investigaciones judiciales, con el fin de intimidar a los detenidos, autoincriminarlos y obtener sus confesiones. Esta situación ha sido constatada igualmente por otras organizaciones internacionales.

Durante su visita a México, la CIDH recibió información sobre la existencia de una gran desconfianza hacia los policías y recibió quejas sobre su ineficacia, corrupción, aprehensiones arbitrarias y torturas.

La CIDH da la mayor importancia a los reclamos que ha recibido sobre la tortura en México. Sobre la base de su rica experiencia continental, la CIDH desea señalar que en el combate permanente contra el flagelo de la tortura, es esencial que los tribunales no den

ningún valor probatorio a confesiones extraídas bajo tortura, y que sancionen penalmente a los culpables. La CIDH tiene conocimiento que la Comisión Nacional de Derechos Humanos ha efectuado numerosas recomendaciones en caso de tortura, de las cuales sólo algunas han sido cumplidas. La CIDH investigará las quejas que han sido formuladas en esta materia.

Relator Especial para la Tortura de las Naciones Unidas

Por otra parte, el Informe del Relator para la Tortura de las Naciones Unidas, Sr. Nigel Rodley, concluye que es una práctica generalizada en México mas no sistemática.¹⁵³

Amnistía Internacional

El Informe 2003 de Amnistía Internacional: *El pasado dice cosas que interesan al futuro*, en el apartado relativo a México, expresa:

Seguía siendo generalizada la práctica de la detención arbitraria, la tortura y los malos tratos por parte de agentes de la policía, el Ejército y el ministerio público en los ámbitos estatal y federal. Se recibieron informes sobre varios casos de detenidos que habían muerto como consecuencia de la tortura sufrida. Los jueces no analizaron debidamente las denuncias sobre confesiones obtenidas mediante coacción, perpetuando así el uso de la tortura como medio de investigación. [...] No se procesó a ningún funcionario público por cometer tortura.

2.1.5.4 Torturas durante el proceso, por parte de policía judicial o ministerio público

En el capítulo de este diagnóstico denominado Derecho a un Proceso Debido, se ha definido a la tortura practicada durante el interrogatorio, dentro del procedimiento inquisitorial, como la *coacción sobre la conciencia de la persona que se encuentra en situación de vulnerabilidad para obtener una ventaja procesal en detrimento del derecho de defensa del torturado o de un tercero*. Se expresa en dicho capítulo:

La tortura es una forma extrema de la agresión que invade el cuerpo y la mente de una persona con la finalidad de matar en ella su dignidad, sus símbolos, sus objetos, su palabra. Se desvanece su identidad, el Yo, que es la instancia de la personalidad que constituye su propia individualidad, su manera de ser y de sentir únicas y autónomas. Esta invasión al mundo interno del individuo, a su subjetividad, a lo que lo hace único, le produce la sensación de degradación total de su persona.

2.1.5.5 Torturas y otros tratos degradantes en el sistema penitenciario

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos es una fuente privilegiada de información, en razón de que es el único organismo que tiene acceso a todos los centros de reclusión del país, gracias a que su competencia en la materia es concurrente con la que tiene cada una de las comisiones estatales de derechos humanos en su respectiva entidad federativa. Por otra parte, y pese a que a las ONG de derechos humanos se les hace difícil el acceso a todos los reclusorios, algunas apreciaciones de éstas se confirman con las diversas recomendaciones e informes especiales emitidos por la CNDH. Amnistía Internacional, por ejemplo, ha manifestado:

[...] La tortura es utilizada por la autoridad en la prisión, no sólo como una rutina de investigación e inteligencia preventiva interior, sino como un método para la preservación del orden y la disciplina en los establecimientos. Escudadas en la ausencia de controles externos, las autoridades intimidan a la población penitenciaria,

aplicando castigos ilícitos que constituyen formas de tortura, aun contra internos cuya responsabilidad en la comisión de infracciones no puede ser acreditada plenamente."¹⁵⁴

La situación anterior se ve agravada en los *CEFERESOS*, debido a que estos no sólo están exentos de un escrutinio público, como el resto de las prisiones mexicanas, sino que incluso la CNDH tiene dificultades para llevar a cabo su tarea de supervisión.¹⁵⁵

La vulnerabilidad frente a la tortura se constata principalmente en los centros para varones:

*"[...]en el medio carcelario es frecuente que la tortura sea ejercida no por servidores públicos, sino por internos instigados por las propias autoridades o con el consentimiento o la tolerancia de éstas. La existencia de formas ilegítimas de gobierno por parte de internos, custodios, o ambos –conocidas como autogobierno– deriva en formas de sometimiento y control de la población penitenciaria de regímenes disciplinarios arbitrarios, cuyos ejecutores –los denominados jefes o capataces, así como los llamados golpeadores– constituyen una amenaza continua para los internos [...]"*¹⁵⁶

Por otra parte, las revisiones a las personas que visitan los centros de reclusión estatales y federales de la República mexicana, llegan a constituir formas de tortura, como lo ha acreditado la misma Comisión Nacional de los Derechos Humanos en la Recomendación General 1/2001 del 19 de junio de 2001.

La situación de las mujeres en reclusión

Recomendación general 3/2002, sobre mujeres internas en centros de reclusión en la República Mexicana:

Durante las visitas de supervisión varias internas manifestaron que hay custodios que permanecen muchas horas dentro de la estancia de algunas reclusas, y que, a cambio de "favores sexuales", les permiten ciertos privilegios, tales como que los familiares las visiten en días no destinados para ello.[...]

[...] se debe advertir que, generalmente, el ambiente carcelario es hostil y de sometimiento, que se presta a que se cometan abusos en contra de los que tienen una posición económica, social, educativa, cultural y física más débil. A este tipo de abusos no escapan las internas en los centros donde también están recluidos varones, ya que éstos, por necesidades afectivas o sexuales, o de otros servicios, pueden llegar a forzar situaciones no deseadas por ellas y que están prohibidas por la Constitución y leyes secundarias (Código Penal, Leyes de Ejecución de Sanciones y reglamentos correspondientes). El solo predominio masculino existente en los centros llega a constituir de manera objetiva un factor de agresión.

2.1.5.6 Tratos degradantes a los y las adolescentes en conflicto con la ley

Como se da cuenta en el apartado relativo a niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley, éstos y éstas se encuentran en una situación de doble desventaja, ya que además de la vulnerabilidad que toda privación de la libertad implica, la subsistencia en distintos grados de un régimen "tutelar", que no los considera como plenos sujetos de derecho, en contravención con la Convención sobre los Derechos del Niño, les expone a mayores abusos por parte de la autoridad.

2.1.5.7 Torturas y tratos crueles, inhumanos y degradantes practicadas por los militares en la lucha contra el narcotráfico y el combate a la insurgencia

La intervención del Ejército en la lucha contra el narcotráfico se ha traducido en graves y reiteradas violaciones a los derechos humanos.

Así, en mayo de 2001, el Procurador General Militar, General de Brigada Jaime Antonio López Portillo, manifestó a los reporteros que desde la inauguración del gobierno del presidente Fox, en diciembre de 2000, la CNDH había recibido 80 quejas contra personal militar, de las cuales 54 estaban relacionadas con operaciones contra el narcotráfico.

La intervención militar en las tareas de contrainsurgencia ha dado también origen a numerosas violaciones de derechos humanos, que han sido objeto de informes y recomendaciones de los organismos nacionales e internacionales.¹⁵⁷

Al soldado se le forma, entrena y condiciona para luchar contra el enemigo, un enemigo abstracto contra el cual debe imponerse por la fuerza, pues en la guerra el envite es matar o morir. "Cuando se mezclan las funciones y la capacidad de fuego de la policía con las de los militares –señala el Informe de Desarrollo Humano 2002, de las Naciones Unidas– se corre el riesgo de que se cometan excesos y se incurra en violencia innecesaria."¹⁵⁸

Algunos casos reportados en el informe *La militarización de la frontera norte de México*, presentado a la señora Mary Robinson, titular del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el 24 de noviembre de 1999, por la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos "Todos los Derechos para Todos":

En Nuevo Laredo, el 8 de marzo se localizó el cadáver de Julián Banda Becerra. El cadáver presentaba señales de tortura y tenía un pedazo de alambre alrededor del cuello, con el que se presume lo ahorcaron. Además, tenía fracturadas cuatro costillas y la cabeza la tenía cubierta con una bolsa de plástico y tenía los pies amarrados con cinta masking tape. Su esposa, Dolores Guadalupe Delgado Benavides, denunció que Julián Banda fue sacado violentamente de su domicilio por varias personas que se identificaron como miembros de la policía judicial federal. Cabe señalar que la víctima fue "madrina" (ayudante e informador) de la policía judicial federal.

El 14 de abril la Procuraduría General de Justicia de Tamaulipas archiva una denuncia en contra de elementos militares incorporados a la policía judicial federal, a quienes se acusó de torturas y robo. El denunciante, Francisco Guerrero Morín, señala en su denuncia que fue detenido por tres personas que viajaban a bordo de un carro Grand Marquis placas fronterizas 816 ZTHI, quienes lo esposaron y subieron a su vehículo y torturaron para que les diera dinero porque si no lo "cargarían" con cien kilos de marihuana, y después de un tiempo no determinado, lo despojaron de un reloj Mido una cadena de oro y documentos personales y lo tiraron en la carretera fuera de la ciudad. Un familiar del afectado negoció la devolución de lo robado para que se archivara la denuncia.

El 15 de septiembre la Comisión Nacional de Derechos Humanos dio a conocer la Recomendación 76/99, en donde se señala que los judiciales federales Valente Pérez Jiménez, Jesús Alonso Herrera Mont y David Serrano Ignor detuvieron "sin mandato judicial y por decisión propia" al menor Ángel Iván González Salinas. Señala la Recomendación que "pese a que no opuso resistencia" los federales lo metieron a un baño de un bar, lo desnudaron, lo golpearon y le provocaron quemaduras en diversas partes del cuerpo con una chicharra eléctrica, y posteriormente lo remitieron al Consejo Tutelar para niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley, en donde se le hizo una valoración médica. En la Recomendación también se responsabiliza al médico legista de la Procuraduría, José Antonio Chiang Guerrero, quien pese a encontrarse señalado por violación a los derechos humanos en otras recomendaciones de la CNDH, nunca ha sido despedido.

El 21 septiembre, José Fernando Guerra García, de 25 años, denunció que en el retén militar ubicado en el poblado Los Ángeles,

en la carretera de Reynosa a Miguel Alemán, fue detenido por los soldados cuando encontraron en la camioneta que tripulaba, una pistola calibre 38 milímetros. Los soldados lo llevaron a un terreno cercano al retén en donde le mojaron el cuerpo y le aplicaron una "chicharra" eléctrica, además de que lo golpearon en diversas partes del cuerpo para que les dijera a qué se dedicaba.

Casos que reporta la Relatora Especial de las Naciones Unidas para Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias, señora Asma Jahangir, en su Informe presentado en cumplimiento de la resolución 1999/35 de la Comisión de Derechos Humanos (adición sobre su visita a México).

El Procurador General de Justicia Militar facilitó a la Relatora Especial información sobre el procesamiento de los militares. En esa documentación no se revela el número total de acusados ni las disposiciones jurídicas en virtud de las cuales se formularon los cargos. Según la información recibida, están en proceso 77 personas por delitos relacionados con la droga, 40 por homicidio, 27 por homicidio culposo, 46 por violencia contra las personas, 68 por abuso de la fuerza, 20 por lesiones con premeditación, 15 por lesiones sin premeditación y 31 por tortura. En una nota al final de documento se dice que algunos de los acusados lo están de más de uno de los delitos mencionados.

Sobre el caso de El Charco, Guerrero, se refiere a la recomendación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y expresa:

La Comisión también hizo ver a la Relatora Especial una cinta de video, al parecer filmada 24 horas después de los hechos, en la que aparecía uno de los principales sospechosos, la estudiante Erika Zamora Pardo, cuando la entrevistaba un investigador de la CNDH. La entrevistada reconoció que había habido armas en el edificio en el momento en que el Ejército llevó a cabo la operación, pero dijo también que el Ejército la había torturado con descargas eléctricas mientras la interrogaba. Se apreciaban claramente las lesiones que tenía en los pies, pero, según la CNDH, los médicos que la examinaron dijeron que no había señales físicas que apoyaran su denuncia de tortura.

La Relatora Especial recibió considerable información sobre los sucesos de El Charco, de las organizaciones no gubernamentales locales. En Chilpancingo también oyó testimonios de sobrevivientes del incidente y habló con familiares de las víctimas. En su visita al Centro de Readaptación Social de Acapulco, pudo asimismo entrevistarse con algunas de las seis personas que siguen detenidas en relación con el incidente de El Charco, incluida la Srta. Zamora y otro estudiante, Efrén Cortez Chávez, quien también dijo que había sido torturado.

2.1.5.8 Desapariciones forzadas y tortura

Algunos casos reportados en el documento *Desapariciones forzadas o involuntarias en México 1996-1998*, Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro Juárez", con la colaboración de numerosas otras ONG de derechos humanos.

...desde el 1 de enero de 1994, cuando el grupo armado, predominantemente indígena, Ejército Zapatista de Liberación Nacional inició su levantamiento. Durante la primera semana cientos de personas fueron asesinadas, detenidas o torturadas durante los enfrentamientos con las fuerzas armadas mexicanas (...) Varios de los desaparecidos aparecieron muertos meses después de su desaparición, algunos portando señales de ejecución extrajudicial. Otros desaparecidos fueron liberados después de haber sufrido tortura [...]

Docenas de activistas de grupos comunitarios y campesinos han sido detenidos, torturados y liberados después de varios días, frecuentemente en respuesta a una campaña nacional o internacional a favor del detenido-desaparecido (...) La mayoría de los secuestros en el estado de Morelos fueron ejecutados por grupos de tres o más policías judiciales (...) Las víctimas, en su mayoría, fueron subidas al vehículo y conducidas a una casa secreta donde fueron torturadas física y psicológicamente, para que se declararan culpables de crímenes que no cometieron, por ejemplo asociación delictuosa, secuestro y homicidio.

2.1.5.9 Prueba de la tortura

Una de las principales dificultades que se dan en casos de tortura es la dificultad para probarla. Las lesiones o marcas que presente una persona pueden ser atribuidas a causas distintas de la tortura: riñas, accidentes, etcétera.

No obstante, desde el punto de vista médico últimamente se ha avanzado mucho en este sentido. La Organización de las Naciones Unidas, con el asesoramiento de numerosos especialistas, ha elaborado y adoptado el *Protocolo de Estambul*, un manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

El Protocolo establece en forma muy precisa y detallada los procedimientos necesarios para investigar la tortura, preservar las pruebas; los exámenes médicos que se deben practicar a la víctima, la forma de desarrollar las entrevistas, y la evaluación de las pruebas de tortura. Contiene varios anexos en los cuales, entre otras cosas, se enumeran los métodos de tortura más comunes y se señala cuáles son las señales físicas y psicológicas indicativas de tortura y la forma de detectarlas y realizar los exámenes.

2.1.5.10 Propuestas normativas

- Modificar la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, a fin de adaptarla a lo dispuesto por la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura en los siguientes aspectos, entre otros: que se elimine el calificativo de graves para los dolores y sufrimientos provocados por la tortura; que la ley proscriba también los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.
- Adoptar un sistema penal acusatorio, aunado a la existencia de normas legales en las que se establezca y garantice que la autoridad que custodie a la persona detenida no sea la misma que investiga.
- Adoptar un protocolo obligatorio para la investigación de muertes violentas, de acuerdo a lo expuesto dentro del apartado 2.1.1.4 del este trabajo.
- Promover la legislación sobre las responsabilidades de los ministerios públicos federales y locales respecto a la prohibición de incomunicar a los detenidos.
- Promover en todos los códigos penales de la República la responsabilidad para los servidores públicos que en el ejercicio de sus funciones conozcan de hechos de tortura sin denunciar.
- Establecer dentro de la legislación que el peso de la prueba para garantizar que las confesiones han sido dadas por voluntad propia del acusado debe recaer sobre el Estado.
- Establecer la obligatoriedad de una entrevista personal del juez con el inculcado en cualquier caso en que este alegue haber sido torturado.
- Excluir de cualquier valor probatorio a los partes policiales.
- Establecer dentro de la legislación que todos los casos de tortura deben ser juzgados por tribunales civiles, independientemente de que las víctimas sean militares o civiles.
- Establecer claramente dentro de la legislación, que las autoridades penitenciarias tienen la calidad de garantes de los derechos humanos de los reclusos.

- Establecer dentro de los reglamentos de cada centro penitenciario la prohibición de las revisiones degradantes a los visitantes, y reemplazarlas por revisiones aleatorias basadas en sistemas electrónicos de detección.
- Garantizar que todo el personal de custodia de los centros de internamiento de niños, niñas y adolescentes (y centros penitenciaros en general) esté constituido por personas especialmente calificadas al efecto.
- Establecer los procedimientos para permitir la tutela anticipada del Estado tratándose de la reparación del daño en los casos de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en tanto se dicta sentencia.
- Adoptar el *Protocolo de Estambul* garantizando plenamente la independencia de los investigadores respecto de los presuntos torturadores, así como de las procuradurías u otras instituciones a los que éstos pertenezcan. Al mismo tiempo, en la elaboración de los dictámenes respectivos debe enfatizarse la importancia que tiene el entorno en el que tuvieron lugar los hechos.
- Regular la forma en que el Estado ha de hacerse responsable de los tratamientos para la rehabilitación de las víctimas de la tortura producidas por sus agentes.

2.1.5.11 Otras propuestas

- Intensificar los programas de formación y difusión en materia de derechos humanos destinados en especial a los servidores públicos de los organismos responsables de la procuración de justicia, de hacer cumplir la ley, y del personal médico, e incluir en estos programas las cuestiones relativas a la prohibición de la tortura.
- Dar acceso a peritos independientes para la investigación de supuestos hechos de tortura.
- Establecer que en el ámbito federal y en todas las entidades federativas, los certificados médicos sean entregados de oficio al defensor o a otras personas interesadas, por las autoridades responsables de la custodia de las y los privados de su libertad. Separar rigurosamente a los hombres de las mujeres dentro de los centros penitenciarios.
- Garantizar que los niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley que se encuentren en centros de reclusión no realicen trabajo nocturno.

2.1.6 JUICIO DE AMPARO

La eficacia del juicio de amparo para la debida protección de los derechos fundamentales

La importancia que tiene la jurisdicción como último valladar para la protección de los derechos fundamentales ante los abusos del poder es innegable. La jurisdicción es, cabe repetir a Luigi Ferrajoli, “la garantía de garantías”.

El juicio de amparo es la institución por excelencia para la defensa de los derechos fundamentales. Pese a ello, y pese al orgullo que muchos mexicanos tienen por la sesquicentenaria figura jurídica, en este Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México es indispensable apuntar sus principales carencias. Esta tarea es tanto más importante si se tiene en cuenta, como ya se ha dicho, que el problema en el país no es tanto el reconocimiento de los derechos fundamentales, sino el de los medios procesales para garantizar su efectividad. Dentro de estos medios se inscribe el juicio de amparo.

Desde diversos sectores de la sociedad mexicana se ha solicitado dar pasos firmes para suprimir las restricciones del juicio de amparo en cuanto a sus efectos. En este sentido se hace indispensable ampliar la protección de la justicia constitucional a personas diferentes de los quejosos.

Sin pretender ser exhaustivos, a continuación se abordan algunas deficiencias de este instrumento de protección de derechos.¹⁵⁹ Al hacer este análisis reconocemos que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha convocado a una consulta nacional sobre una reforma integral y coherente del sistema de impartición de justicia del Estado mexicano. Entre los temas que ésta enuncia está el proyecto de una nueva legislación de amparo.

En atención a la encomiable iniciativa de la Corte y a la envergadura de la consulta que ha emprendido, en el presente Diagnóstico se optó un criterio de oportunidad en el sentido de no duplicar el análisis de los temas que seguramente serán abordados profusamente en dicha consulta, para concentrarnos en aquellos aspectos sobre los cuales se pueden hacer aportaciones significativas relacionadas con los derechos humanos. Estos temas son los siguientes:

2.1.6.1 La protección de la libertad personal

Como se señala en el apartado relativo a la protección de la libertad personal,¹⁶⁰ este derecho tan fundamental como frecuentemente violado, que constituye la puerta de entrada para preservar otros derechos fundamentales, no está debidamente protegido por el juicio de amparo en razón de dos causales de improcedencia previstas en el artículo 73 de la Ley Reglamentaria respectiva que, en distinto momento, han sido aplicadas para sobreseer las demandas de amparo interpuestas por la privación ilegal de la libertad por parte de autoridades administrativas, fuera de procedimientos judiciales. Esta son la fracciones X y XVI de dicho precepto, que establecen, respectivamente, la improcedencia del juicio de amparo por tratarse de “actos consumados”, o bien por la denominada “cesación de efectos”.

Lo anterior se traduce en que la gran mayoría de las demandas por privación ilegal de la libertad son desestimadas, ya que para el momento en que se resuelve el caso el quejoso fue liberado o cambió su situación jurídica al haber sido consignado ante un juez. Esto arroja como resultado que el poder Judicial de la Federación se ve imposibilitado para pronunciarse acerca de la legalidad de la detención, lo que constituye un mensaje a las autoridades responsables, principalmente las policías denominadas ministeriales, judiciales o investigadoras, y los funcionarios de quienes éstas dependen, para que repitan los mismos actos reclamados.

En 1994 se habían logrado avances sustanciales cuando se estableció que el cambio en la situación jurídica del quejoso no sería obstáculo para que los jueces conocieran del juicio de amparo en contra del derecho a la libertad personal, consagrado en el artículo 16 constitucional, a no ser que ya se hubiese dictado sentencia definitiva en el proceso respectivo. Este avance en la garantía de un derecho fundamental fue revertido en 1999 al reformarse nuevamente la Ley para establecer que dicha protección sólo sería posible cuando se afectasen los derechos previstos en los artículos 19 y 22. Se suprimió entonces la referencia a los derechos previstos en el artículo 16, que protege precisamente la libertad personal.

Como consecuencia de estos cambios, la justicia federal no entra a estudiar si efectivamente se había violado el derecho de libertad personal, en razón de que la situación del quejoso ha cambiado en el tiempo que transcurre entre la interposición de la demanda y el momento en que se celebra la audiencia constitucional en el mismo. En la práctica, se autoriza así la detención arbitraria al admitir su justificación *a posteriori* y se desconoce el presupuesto lógico consistente en que los elementos que sirven para justificar una detención preventiva deben acreditarse antes de la misma y no a partir de ella. La ley ha deslavado el derecho a la libertad personal.

Pese a lo anterior, los dos proyectos de iniciativa de Ley de Amparo auspiciados por la propia Suprema Corte de Justicia omiten hacer las adecuaciones necesarias para evitar las causales de improcedencia

mencionadas y dar paso a una efectiva protección de este derecho fundamental por medio del juicio de amparo.

2.1.6.2 Las personas no localizadas, incomunicadas o en estado de desaparición

Uno de los aspectos señalados insistentemente por organismos no gubernamentales en relación con la efectividad del juicio de amparo para hacer cesar la violación al derecho a no ser incomunicado, es la exigencia que mantiene el artículo 117 de la Ley de Amparo, para señalar el lugar en el que se encuentre el agraviado y la autoridad responsable.¹⁶¹

Con esta exigencia se coloca al agraviado en una situación de indefensión puesto que éste se encuentra incomunicado, y la persona que pudiera interponer en su nombre la demanda respectiva puede ignorar el lugar de su detención y la autoridad que la lleva a cabo, con lo que se dibuja un círculo perverso de desprotección jurídica.

La situación descrita debe modificarse de manera que cuando el quejoso ignore el paradero del agraviado, pueda exigirse a la autoridad que localice e identifique a la autoridad responsable.

2.1.6.3 Los actos consumados de previsible repetición exentos del control constitucional

Diversos actos violatorios de derechos humanos realizados por las autoridades no son susceptibles de control constitucional, en razón de que se han consumado irremediablemente. Esto de acuerdo con la ya citada fracción XVI del artículo 73.

La solución anterior pareciera razonable si consideramos que el juicio de amparo carecería de materia en esos casos particulares. Sin embargo, desde la perspectiva de un estado garantista que protege todos los derechos de todos los habitantes del país, no resulta aceptable seguir el mismo criterio cuando el mismo acto violatorio es susceptible de repetirse en la misma o en otras personas.

No se trata, debe aclararse, de un ejercicio abstracto de protección a los derechos humanos, sino de permitir que el juicio de amparo u otro procedimiento legal similar, sea aplicado para proteger derechos, mediante el pronunciamiento acerca de la constitucionalidad de actos que, de acuerdo con la experiencia, es previsible que se repitan.

Un caso significativo de la anterior situación se presenta a propósito de la figura del arraigo domiciliario, cuyos problemas de constitucionalidad se analizan en el apartado dedicado al debido proceso. En éste se afecta la libertad personal fuera de los supuestos constitucionales y, no obstante ello, dada su duración, en la mayoría de los casos el juicio de amparo se resuelve con posterioridad al cese de la medida cautelar decretada. Esto ocasiona el sobreesimiento, con lo que se difiere la posibilidad de obtener una sentencia de la Suprema Corte al respecto.

Una de las limitaciones al juicio de amparo ampliamente estudiadas por los especialistas es la exigencia de acreditar el interés jurídico de los promoventes.

2.1.6.4 Aplicación directa de instrumentos internacionales

Algunos resabios en la formación jurídica de los abogados mexicanos han favorecido la inercia que prescinde del derecho internacional de los derechos humanos al invocar y aplicar la justicia en nuestro país.

En contra de lo dispuesto por el artículo 133 constitucional –que expresamente incorpora al derecho nacional los tratados y convenios celebrados de conformidad con el mismo–, así como del señalamiento de los “derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano” que se hace en el artículo 102, apartado B, de la misma Carta Magna, es todavía frecuente disociar el derecho interno del internacional. Se considera al primero como unas normas “duras”, con efectos plenamente vinculantes para gobernante y gobernados, mientras que el segundo aparece como un derecho “liviano”, como si se tratara de recomendaciones humanitarias, no obligatorias.

Independientemente de que la visión presentada no encuentra asidero en la Ley, es innegable la conveniencia de vincular ambos aspectos del derecho –el de origen nacional y el de origen internacional– tanto en el sistema no jurisdiccional de protección a los derechos humanos (donde se observan mayores avances en la materia) como de manera especial en el ámbito de la jurisdicción, y muy especialmente en el juicio de amparo, que es el remedio jurisdiccional más idóneo para su protección.

En el sentido apuntado, resulta invaluable el propósito de los ministros de la Suprema Corte de señalar expresamente en la Ley que el juicio de amparo será aplicable para proteger los derechos reconocidos por los principales instrumentos internacionales suscritos y ratificados por México. En efecto, si bien una adecuada interpretación de las normas vigentes podría permitir llegar al mismo resultado, considerando que dichos instrumentos forman parte del derecho positivo vigente ya protegido mediante el juicio de amparo, la reforma propuesta –particularmente si se extendiera a todos los instrumentos y no sólo a los más relevantes– induciría una mayor aplicación de las normas internacionales en la práctica judicial mexicana.

2.1.6.5 Propuestas normativas

- Dar efectos *erga omnes* a las sentencias de amparo que decreten la inconstitucionalidad de normas generales.
- Establecer mecanismos para que el juicio de amparo permita la protección del interés jurídico en un sentido más amplio que el establecido por la ley vigente, y extender los supuestos en que las colectividades pueden acudir a este medio de defensa.
- Reformar la Ley de Amparo para eliminar el cambio de situación jurídica y la cesación de efectos como causales que impiden la protección del derecho a la libertad personal.
- Eliminar el requisito de señalar dónde se encuentra la persona detenida, incomunicada o en estado de desaparición al momento de interponer la demanda de amparo cuando se reclama la violación a la libertad personal.
- Eliminar las restricciones legales que impiden a los jueces de amparo conocer de actos consumados cuando es previsible que éstos se repitan.
- Establecer la protección directa de los derechos humanos reconocidos en todos los tratados internacionales suscritos y ratificados por México mediante el juicio de amparo.

2.1.7 JUSTICIA MILITAR Y PARTICIPACIÓN MILITAR EN TAREAS DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA

2.1.7.1 Alcance de la jurisdicción militar sobre delitos constitutivos de violaciones a los derechos humanos que no guardan conexión con la disciplina militar

La aplicación del Código de Justicia Militar a miembros de las Fuerzas Armadas inculcados de ilícitos que estrictamente no constituyen una trasgresión a la disciplina militar y, por otra parte, el alcance que en esos casos tienen las resoluciones de la justicia militar en perjuicio de víctimas y ofendidos particulares, principalmente tratándose de violaciones a los derechos humanos, afectan los derechos de las víctimas reconocidos en el ámbito internacional y nacional.

La jurisprudencia de la Suprema Corte de México establece:

DELITOS DEL FUERO DE GUERRA. El fuero de guerra subsiste solamente para los delitos y faltas contra la disciplina militar, cometidos por militares, de suerte que no basta que un delito haya sido cometido por un individuo perteneciente al Ejército, porque si no afecta de una manera directa la disciplina militar, ni constituye un delito cometido en ejercicio de funciones militares, o contra

*el deber o decoro militar, o en contra de la seguridad o existencia del Ejército, no puede caer bajo la competencia de los tribunales del fuero de guerra.*¹⁶²

En esta jurisprudencia subsisten conceptos jurídicos indeterminados, tales como “delito cometido en ejercicio de funciones militares” o “contra el deber o decoro militar”, lo que permite extender la jurisdicción militar a actos que nada tienen que ver con la necesidad de una jurisdicción especializada, como es el caso de los procesos seguidos a militares por delitos relacionados con el tráfico de drogas.

El Código de Justicia Militar, por su parte, comprende dentro de los delitos del fuero militar aquellos del orden común o federal cometidos por los militares “en los momentos de estar en servicio” o “con motivo de actos del mismo” (artículo 57, fracc. II, inciso a.), conceptos que, por su amplitud, permiten extender aún más la jurisdicción militar y que explican qué conductas tan ajenas a la misión del Ejército, como el narcotráfico, puedan ser del conocimiento de un consejo de guerra.

La importancia de todo lo anterior estriba en que no existe la necesaria independencia e imparcialidad cuando son las autoridades militares las que investigan los abusos cometidos por el personal militar y los procesan en tribunales militares.

Al respecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha manifestado que cuando un Estado permite que las investigaciones las dirijan los órganos potencialmente implicados, la independencia y la imparcialidad se ven claramente comprometidas: [...] El resultado es “una impunidad de facto que supone la corrosión del imperio de la ley y viola los principios de la Convención Americana”.¹⁶³

Por su parte, el Relator especial sobre Tortura, Nigel Rodley, en su informe presentado con arreglo a la Resolución 1997/38 de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, señaló respecto de la situación en México que “el personal militar parece ser inmune a la justicia civil y generalmente protegido por la justicia militar.” Y recomendó que “los casos de delitos graves cometidos por el personal militar contra ciudadanos civiles, en particular tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, deberían, independientemente de que tuvieran lugar en acto de servicio, ser conocidos por la justicia civil.”¹⁶⁴

A su vez, la Relatora, señora. Asma Jahangir, cuyo mandato es relativo a las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, pidió al gobierno mexicano que “inicie las reformas necesarias para que los tribunales ordinarios puedan juzgar a todas las personas acusadas de violaciones de los derechos humanos, cualquiera que sea su profesión.”¹⁶⁵

La Corte Interamericana, por su parte, ha mantenido que “en un Estado democrático de derecho la jurisdicción penal militar ha de tener un alcance restrictivo y excepcional [...] sólo debe juzgar a militares por la comisión de delitos o faltas que por su propia naturaleza atentan contra bienes jurídicos propios del orden militar.”¹⁶⁶

En cuanto a la extensión a los particulares de los efectos de la justicia penal militar, si bien la Constitución Política y la interpretación judicial de la misma sustraen a los particulares de dicha justicia, estas salvaguardas hasta ahora se han interpretado como aplicables a las personas inculcadas, mas no a las víctimas u ofendidos en los procesos seguidos por la justicia militar. Sin embargo, por virtud de la adición del apartado B del artículo 20 constitucional, tales sujetos adquieren derechos propios en los procedimientos y procesos penales, por lo que cuando éstos son instruidos por autoridades militares, la jurisdicción militar se extiende indebidamente a particulares.

Si los tribunales militares “en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército,”¹⁶⁷ con la referida adición al artículo 20 constitucional, la intervención de los consejos y tribunales militares, cuando se trata de

actos en perjuicio de los no militares, deviene inconstitucional, situación que adquiere mayor gravedad en los delitos que, además, constituyen violaciones a los derechos humanos.

2.1.7.2 Debido proceso en el fuero castrense

Dada la estructura eminentemente jerárquica de las Fuerzas Armadas, los tribunales militares carecen de independencia e imparcialidad plenas debido a que sus integrantes ocupan posiciones que siempre estarán por debajo de las de los altos mandos de los cuerpos armados. Se presenta así una contradicción insalvable entre el principio de independencia y el de subordinación jerárquica, lo que nulifica por completo la garantía de acceso a la jurisdicción.

Al revisar la impartición de la justicia militar y su marco normativo se constató que ésta tampoco ofrece las garantías mínimas de todo sistema acusatorio.

Existe un hilo muy delgado de control civil sobre la justicia militar mediante la jurisdicción extraordinaria de amparo. Sin embargo, ello no basta para cumplir con las exigencias de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (art. XVIII) ni de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 8), en los que se establece el derecho a una justicia ordinaria impartida por jueces competentes independientes e imparciales, independientemente del derecho a recurrir el fallo ante un juez o tribunal superior. En efecto, la justicia extraordinaria no puede suplir a la ordinaria.¹⁶⁸

2.1.7.3 Otras manifestaciones de la participación militar en la procuración de justicia

La separación entre las funciones militares y la justicia es una exigencia de toda sociedad democrática. El nombramiento de militares en activo o en retiro como titulares de la Procuraduría General de la República, así como en los principales puestos directivos de la misma, aunado a la participación de autoridades militares en activo en tareas ordinarias de procuración de justicia, contraviene el carácter civil del sistema de justicia penal. De acuerdo con el artículo 4 de las *Directrices sobre la función de los fiscales*,¹⁶⁹ los Estados deben garantizar que los fiscales ejerzan sus funciones profesionales sin “injerencias indebidas.” Los vínculos de lealtad entre los miembros de las Fuerzas Armadas, pueden resultar en este tipo de injerencias, por lo que dada la importancia de la credibilidad en el sistema de justicia por parte de la sociedad, el interés público exige que aun cuando no existiere dicha vinculación, debe hacerse lo necesario para evitar inclusive su sospecha.

Este riesgo de injerencia indebida en el sistema de justicia se manifiesta, asimismo, en la persecución de los delitos relacionados con el narcotráfico, así como en la lucha contrainsurgente. En tanto que ambas conductas constituyen delitos tipificados en la legislación federal ordinaria aplicable a civiles, deben ser perseguidos única y exclusivamente por las autoridades civiles. Esta situación ha sido observada por la Relatora Especial de Naciones Unidas para las Ejecuciones Extrajudiciales, que ha recomendado al gobierno mexicano que evite delegar en las fuerzas armadas la lucha contra el delito.¹⁷⁰

2.1.7.4 Propuestas normativas

- Elevar a la categoría de garantía constitucional el acceso a la jurisdicción penal no militar, por parte de los particulares que sean víctimas u ofendidos por actos de personal militar.
- Restringir el alcance del concepto de actos en contra de la disciplina militar y derogar el artículo 57, fracción II del Código de Justicia Militar para en su lugar, establecer, de manera taxativa, los tipos penales que pueden ser materia de los juicios castrenses.
- Establecer un sistema de justicia militar de corte acusatorio.
- Establecer el marco normativo necesario para evitar que el Secretario de la Defensa influya directa o indirectamente en la procuración

y administración de justicia civil y militar, y, por lo que respecta al nombramiento del Procurador General de Justicia Militar, establecer para su designación un procedimiento similar al previsto para la designación del Procurador General de la República.

- Adscribir la justicia militar al poder Judicial de la Federación y eliminar progresivamente el alcance de la jurisdicción militar fuera de guerra. En tanto ello sucede, mantener la procedencia

del juicio de amparo en contra de las determinaciones de la justicia militar.

2.1.7.5 Otras propuestas

- Establecer un programa para sustituir a todo el personal militar y naval en toda la estructura jerárquica de la Procuraduría General de la República.

Notas

- 1 Información dirigida a Anders Kompass, Representante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, por parte de la Federación de Organismos Públicos de Derechos Humanos por medio de su representante ante el Comité de Seguimiento del Acuerdo de Cooperación Técnica, Mtra. María Eugenia Ávila, el 15 de septiembre de 2003. Informe de Actividades de la CNDH del 1 de enero al 31 de diciembre de 2002
- 2 Ratificado por México en diciembre de 1980.
- 3 Ratificada por México en diciembre de 1980.
- 4 La aprobación de semejante ley está prevista en el artículo decimosexto transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin que hasta la fecha se haya cumplido con dicha disposición. Dicha ley tendría un carácter general o nacional con una jerarquía infraconstitucional pero supralegal.
- 5 Véase: Análisis y Propuestas de Reformas Mínimas para el Fortalecimiento del Sistema de Procuración de Justicia en México, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C., México, 2002, p. 86; Informe de la CIDH sobre México, 1998, par. 413.
- 6 Véase: Informe de la Relatora, señora Asma Jahangir, relativo a las Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias, presentado en cumplimiento de la resolución 1999/35 de la Comisión de Derechos Humanos, par. 107 c; Agenda de Derechos Humanos de la Ciudad de México, (2o borrador 2003), par. 3, i, k; par. 8, 9; par. 36; Informe de la CIDH, *op. cit.*, par. 413; *Imágenes de Represión: La crítica situación de los derechos humanos en México 1996-1998*, Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A.C., p. 44 (recomendación 3); *Injusticia Legalizada. Procedimiento Penal Mexicano y Derechos Humanos*, Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A.C. y Lawyers Committee for Human Rights, México, 2001, p. 78.
- 7 Informe del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria acerca de su visita a México (27 de octubre a 10 de noviembre de 2002), par. 37:
"El sistema dominante en México es el denominado mixto, aunque en la práctica sea principalmente inquisitorial en la etapa de investigación por las razones siguientes: el ministerio público, enmarcado dentro del poder ejecutivo, además de sus funciones investigadoras, realiza funciones casi jurisdiccionales, tales como el desahogo y valoración de medios de prueba a las que se les concede valor por las instancias judiciales o tomar declaraciones al inculpado, cuyo valor probatorio, a pesar de no tener una defensa adecuada, no se cuestiona debidamente."
- 8 Informe sobre las Detenciones Arbitrarias en México. Informe elaborado por el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez para el Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre Detenciones Arbitrarias en su visita a México del 28 de octubre al 10 de noviembre de 2002, par. 2.3.
- 9 Luigi Ferrajoli, *Derecho y razón*, Ed. Trotta, Quinta Edición, Madrid 2001, p. 564:
"Se puede llamar acusatorio a todo sistema procesal que concibe al juez como un sujeto pasivo rigidamente separado de las partes y al juicio como una contienda entre iguales iniciada por la acusación, a la que compete la carga de la prueba, enfrentada a la defensa en un juicio contradictorio, oral y público y resuelta por el juez según su libre convicción. A la inversa, se llama inquisitivo a todo sistema procesal donde el juez procede de oficio a la búsqueda, recolección y valoración de la pruebas, llegando al juicio después de una instrucción escrita y secreta de la que están excluidos o, en cualquier caso, limitados la contradicción y los derechos de la defensa."
- 10 Concepto proveniente de diversas sentencias de la Corte Suprema de Justicia de Colombia.
- 11 De acuerdo con el *Informe de Actividades de la CNDH del 1 de enero al 31 de diciembre de 2002*, de los expedientes de queja recibidos por la CNDH durante 2002 (en total 3,918), 177 fueron por motivos de trato cruel y/o degradante y sólo 19 por tortura (lo que representa el 0.6% de las quejas registradas). Cabe destacar que esta cifra puede resultar engañosa sobre la verdadera realidad del país en la materia, puesto que toma como punto de partida exclusivamente el número de quejas recibidas y calificadas por el organismo como presunta tortura, sin hacer un análisis de fondo sobre el modelo penal de corte inquisitorio, ni acerca de las condiciones legislativas y administrativas que permiten o fomentan la tortura, en una escala mucho mayor a la insinuada. Aunado a lo anterior, es necesario subrayar que las quejas presentadas ante la CNDH no son representativas de la situación nacional, ya que no consideran las quejas presentadas ante las comisiones locales. Es evidente, por lo tanto, que los números que reporta la CNDH puedan obedecer a múltiples factores tales como el grado de confianza de la población en la propia institución, o bien, por el miedo a denunciar dichos actos. Lo grave, por lo tanto, resultan los casos de tortura que no son reportados ni denunciados por diversas razones. En esta misma línea, el *Informe 2003 de Amnistía Internacional: El pasado dice cosas que interesan al futuro*, en el apartado relativo a México, señala:
"Seguía siendo generalizada la práctica de la detención arbitraria, la tortura y los malos tratos por parte de agentes de la policía, el Ejército y el ministerio público en los ámbitos estatal y federal. Se recibieron informes sobre varios casos de detenidos que habían muerto como consecuencia de la tortura sufrida. Los jueces no analizaron debidamente las denuncias sobre confesiones obtenidas mediante coacción, perpetuando así el uso de la tortura como medio de investigación. [...] No se procesó a ningún funcionario público por cometer tortura."
- 12 Informe del Relator Especial para la Tortura, de las Naciones Unidas, Nigel Rodley, sobre su visita a México en 1998, presentado con arreglo a la Resolución 1997/38 de la Comisión de Derechos

Humanos de las Naciones Unidas. E/CN.4/1998/38/Add.2, 14 de enero de 1998.

- 13 Según el estudio realizado por Tamara San Román Sarmiento, *Bases Teóricas para un análisis económico de la Tortura en México* (Tesis ITAM, 2000), p. 83, la legislación procesal penal mexicana está diseñada de tal forma que se incentiva la tortura:
"Para los agentes del Ministerio Público y la Policía Judicial a su mando [...] desde el punto de vista económico, la tortura para ellos resulta una práctica eficiente, ya que los beneficios que de ella obtienen son mucho mayores que sus costos. Esto es así porque existe un marco institucional con espacios tanto físicos como legales que permiten la práctica de la tortura. Es decir, es el mismo sistema el que propicia que la decisión racional de los agentes del MP y de los policías judiciales sea obtener confesiones mediante la tortura."
- 14 De acuerdo al Programa de 12 Puntos para la Prevención de la Tortura a manos de agentes del Estado, de Amnistía Internacional se establece en el punto 4:
4. Salvaguardias durante el periodo de detención y los interrogatorios [...] Las autoridades encargadas de la detención deben ser distintas de las encargadas del interrogatorio. Asimismo, dentro del *Conjunto de Principios para la Protección de las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión*, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 43/173, en diciembre de 1988 se establece que:
"Principio 9: Las autoridades que arresten a una persona, la mantengan detenida o investiguen el caso sólo podrán ejercer las atribuciones que les confiera la ley, y el ejercicio de esas atribuciones estará sujeto a recurso ante un juez u otra autoridad."
- 15 Un protocolo conducente a este propósito ha sido promovido por las Naciones Unidas inicialmente a través de la creación de un *Manual sobre la prevención e investigación eficaces de las ejecuciones extrajudiciales, arbitrarias o sumarias*, así como en diversas resoluciones de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Véase: Los derechos humanos y la ciencia forense: Resolución de la Comisión de Derechos Humanos 2003/33; Los derechos humanos y la ciencia forense: Resolución de la Comisión de Derechos Humanos 2000/32
- 16 Protocolo Modelo para la Investigación Forense de muertes sospechosas de haberse producido por violación de los derechos humanos (Primera Fase del Programa de cooperación técnica para México) Proyecto MEX/00/AH/10, mayo 2001, p. 5:
Entre los factores que afectan la adecuada realización de investigaciones forenses se mencionan los siguientes:
- Injerencia del poder Ejecutivo en el ámbito de los órganos de procuración de justicia, particularmente en los casos de violaciones a los derechos humanos, donde organismos del Estado son los principales acusados
- Injerencia de organismos militares y policiales en casos que denuncien violación de los derechos humanos, impidiendo que situaciones que impliquen la participación, como responsables, de personal militar o policial, sean investigadas por las instancias de procuración de justicia civiles.
- 17 Dentro del Protocolo Modelo para la Investigación Forense de Muertes Sospechosas de haberse producido por violación de los derechos humanos, *op. cit.*, p. 61, se refiere a la cadena de custodia como sigue:
Este concepto es fundamental en toda investigación forense, pero particularmente crítico en casos de violaciones de los derechos humanos, ya que al estar implicados agentes del Estado hay muchas veces una intención de ocultar y/o destruir evidencias. [...] cadena de custodia [...] se refiere a que todo el proceso de recolección de pruebas, sean del tipo que sean, debe quedar debidamente registrado, de modo que todas las partes que intervengan estén frente a un proceso transparente y objetivo.
Estos protocolos han sido instrumentados en países latinoamericanos como Colombia y Perú. En el Código de Procedimientos Penales de Colombia se disponen todas las medidas que deben seguirse cuando se trate de homicidios cometidos con violencia, así como la aplicación de la cadena de custodia:
Artículo 288: Cadena de custodia. Se debe aplicar la cadena de custodia a los elementos físicos materia de prueba, para garantizar la autenticidad de los mismos, acreditando su identidad y estado original, las condiciones y las personas que intervienen en la recolección, envío, manejo, análisis y conservación de estos elementos, así mismo, los cambios hechos en ellos por cada custodio. La cadena de custodia se inicia en el lugar donde se obtiene, encuentre o recaude el elemento físico de prueba y finaliza por orden de la autoridad competente. Son responsables de la aplicación de la cadena de custodia todos los servidores públicos y los particulares que tengan relación con estos elementos, incluyendo al personal de servicios de salud, que dentro de sus funciones tengan contacto con elementos físicos que puedan ser de utilidad en la investigación.
- 18 Véase: Protocolo Modelo para la Investigación Forense de Muertes Sospechosas de haberse producido por violación de los derechos humanos, *op. cit.*, p. 9
- 19 En 2002 se presentan 107, 714 demandas de amparo indirecto ante juzgados de distrito. De éstas, en cálculos conservadores, en el 50% de los casos se reclama la detención arbitraria fuera de procedimiento. Esta cifra representa casi 10% del total de casos atendidos por el poder Judicial de la Federación en dicho periodo (según el Informe de Labores de la Suprema Corte de Justicia, el total de casos atendidos es de aproximadamente 542, 642). En el mismo año y pese a la recomendación general 02/2001 emitida por la CNDH sobre la práctica de las detenciones arbitrarias, el Ombudsman nacional recibió 206 quejas por detención arbitraria, lo que constituye el cuarto hecho violatorio más frecuente (según datos obtenidos del

- Informe de Actividades de la CNDH de 2002*. Debe apuntarse que dada la existencia de una *cifra negra* en la denuncia de violaciones a los derechos humanos, las cifras presentadas por la CNDH no representan de manera alguna el total de casos ocurridos. De la misma forma, las quejas reportadas tampoco necesariamente corresponden a hechos violatorios efectivamente ocurridos.
- 20 Informe del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria acerca de su visita a México, *op. cit.*, Resumen ejecutivo.
(El Grupo de Trabajo hizo la constatación a partir de datos que le fueron proporcionados por el Primer Visitador General de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como los registros de violaciones de la Comisión de los Derechos Humanos del Distrito Federal, según los cuales una de cada diez detenciones es arbitraria).
- 21 *Ibidem*, par. 42.
- 22 *Informe Anual de Actividades. Mayo 1994 - Mayo 1995*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1995, p. 750. Dentro de esta propuesta se expresa lo siguiente:
"Dado que en una democracia se trata de luchar por la libertad del hombre y por la verdad, la declaración de culpabilidad sólo es legítima si está basada en prueba plena mediante la observancia de las garantías del debido proceso legal. En consecuencia, cuando la existencia de una violación a las garantías fundamentales pone en duda la veracidad de los hechos en que se funda la acusación, el juez natural debe tomar en cuenta esta circunstancia al momento de dictar sentencia, y en caso de que no lo haga, existen los recursos ordinarios y aun el juicio de amparo para hacerla valer. Sin embargo, si esta violación se hace valer o se ofrecen medios de prueba para acreditarla cuando el fallo penal ha adquirido la connotación de cosa juzgada, debe sustentarse el procedimiento de reconocimiento de inocencia para determinar, en primer lugar, si la violación invalida algún medio probatorio y, en segundo término, si prescindiendo de la prueba objetada, debe prevalecer o no la sentencia condenatoria." (p. 307)
- 23 El principio de subsidiariedad tiene por objeto garantizar una toma de decisión lo más cerca posible del ciudadano, comprobándose constantemente que la acción debe emprenderse a escala nacional se justifica en relación con las posibilidades que ofrece el nivel regional o local. Este concepto implica la ayuda de una comunidad superior a los individuos y comunidades menores. De esta forma, el concepto permite limitar la intervención del Estado, o incluso suprimirla cuando no se justifica, y por otro lado, ampliarla dentro de los límites de sus competencias. La misión subsidiaria del Estado implica, entre otras cosas, fijar legalmente los derechos y deberes de las comunidades menores y de los individuos, frente a las mayores. La subsidiariedad exige que el poder sea descentralizado, de tal manera que la justicia distributiva no podrá darse sin este principio. (Este concepto se define en el artículo 5 del Tratado de la Comunidad Europea y en el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad adjunto al Tratado de Amsterdam). En su aplicación en el ámbito penal, el principio de subsidiariedad implica que la participación del Estado ha de ser supletoria de la actividad de los particulares y no sustituirla o reemplazarla, al grado que en lugar de proveer el ejercicio de un derecho, se obstruya el acceso a la justicia.
- 24 De acuerdo con Luigi Ferrajoli en *Derecho y Razón. Teoría del garantismo penal* (*op. cit.*, p. 570): "Al contrario que en la tradición inquisitiva, donde la acusación era obligatoria para los ciudadanos y, de hecho, discrecional para los acusadores públicos, la acción penal debe ser, en suma, un deber para los órganos del ministerio público y un derecho para los ciudadanos."
- 25 Entendido como la imposibilidad jurídica de cuestionar las denuncias del MP sobre la materia.
- 26 Carlos Ríos "Feudos Judiciales" en *Bien Común y Gobierno*, Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C., Año 5, núm. 55, Junio de 1999, p. 33-34.
- 27 *Ibidem*, p. 37.
- 28 Las observaciones y recomendaciones en este apartado se enfocan a las entidades federativas.
- 29 Ver en este mismo capítulo, "Propuestas legislativas"
- 30 Véase: Luis Gómez Romero, Antonio López Ugalde, Carlos Ríos Espinosa y Miguel Sarre, *Propuestas para la transición en materia de seguridad, justicia y derechos humanos*, Fundación Rafael Preciado, A.C., México 2000, p. 59-60.
- 31 Informe del Grupo de Trabajo sobre Detención Arbitraria acerca de su visita a México, *op. cit.*, par. 38, 72 a: *Análisis y Propuestas de Reformas Mínimas para el Fortalecimiento del Sistema de Procuración de Justicia en México*, *op. cit.*, p. 34.
Al respecto, Jan Perlin, del Centro Nacional de Tribunales Estatales, observa sobre la presunción de inocencia en México:
El sistema procesal actual impide de forma estructural una efectiva instrumentación de la presunción de inocencia y de la defensa real en el juicio, dada la práctica jurídica de hacer equivocar el estándar de "la acreditación del cuerpo del delito y probable responsabilidad" al estándar requerido para condenar al imputado. Esto, aunado a la posibilidad de hacer valer en el juicio las diligencias de investigación de la averiguación previa, hace que no exista una posibilidad real de ejercer la defensa y la decisión sobre la culpabilidad opera desde el inicio del proceso.
- 32 La Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su Informe sobre México (1998, par. 310, 313, 314 y 315) establece respecto del principio de intermediación procesal:
"Esta tesis ha sido calificada erradamente en México, como la de la "intermediación procesal": sin embargo ésta solo tiene lugar jurídicamente cuando el propio juez presencia los actos procesales [...]. El Estado mexicano está concibiendo el principio de intermediación procesal en una forma tal que, en vez de servir como una garantía procesal para los inculcados de los delitos, tiende a transformarse en su antítesis, en una fuente de abusos para los inculcados. Ello se debe a que en vez de llevar sin demora a los inculcados ante el órgano imparcial y adecuado para la cautela de sus derechos, como es el juez competente en cada caso concreto, son retenidos por 48 o 96 horas por policías judiciales sin supervisión judicial alguna."
Véase también: *Análisis y Propuestas de Reformas Mínimas para el Fortalecimiento del Sistema de Procuración de Justicia en México*, *op. cit.*, p. 87.
- 33 Véase: Informe del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria acerca de su visita a México, *op. cit.*, par 72 b.
- 34 Cabe señalar que con base en la información presentada dentro del *Informe de Labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal* rendido por su presidente, Ministro Genaro David Góngora Pimentel, Poder Judicial de la Federación, México, 2002. Anexo Estadístico, p. 221, en 2002 los jueces de distrito radicaron 18,075 procesos penales en la República. En todos estos casos, previamente se integró una averiguación previa por parte de la Procuraduría General de la República. Ahora bien, dado que ante ambas autoridades se demues-

- tra la existencia del cuerpo del delito y la probable responsabilidad del inculcado, en la generalidad de los casos se desahogaron dos veces los mismos medios probatorios, lo que prolonga y en carece innecesariamente los procesos. Mediante un estudio empírico se podrá cuantificar el costo de nuestro sistema de enjuiciamiento penal frente a un modelo acusatorio o de "citación directa," en el que no se confunden las labores de investigación, a cargo del MP y de enjuiciamiento, en los que la persona inculpada es presentada directamente ante un juez, quien conduce el desahogo de las pruebas en un juicio oral e irrepitable. Un análisis económico necesariamente sugeriría que la reducción del tiempo de prisión preventiva, generaría un ahorro por este concepto.
- 35 *Protocolo de Estambul. Manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, par. 10g; *Convención Contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, Art. 15; *Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes* (Adoptada por la Asamblea General en su resolución 3452, de 9 de diciembre de 1975), Art. 12.
- 36 Existe un consenso entre los organismos internacionales intergubernamentales y las organizaciones no gubernamentales (tanto nacionales como internacionales) en torno a esta medida, baste para ello mostrar los informes y documentos que lo sustentan:
Informe del Relator Especial sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados, Dato Param Coomaraswamy, presentado de conformidad con la resolución 2001/39 de la Comisión de Derechos Humanos, par 192, k; Informe del Relator Especial sobre Tortura, Nigel S. Rodley, presentado con arreglo a la resolución 1997/38 de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Visita del Relator Especial a México 14/01/98, par. 80, 81, 88d; Observaciones del Comité de Derechos Humanos: México. 27/07/99. Examen de los Informes presentados por los Estados Partes en virtud del artículo 40 del Pacto, par. 7; Informe de la CIDH sobre México, 1998, par. 346; *Imágenes de Represión: La crítica situación de los derechos humanos en México 1996-1998*, Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A.C., p. 11, 13, p. 25, recomendación 3. Con nota al pie: E/CN.4/1998/38/Add.2, par. 88(d); y recomendación de la CIDH 1998 Cap. XI par. 723; *Injusticia Legalizada. Procedimiento Penal Mexicano y Derechos Humanos*, Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A.C. y Lawyers Committee for Human Rights, México, 2001, p. 77, 79; *Análisis y Propuestas de Reformas Mínimas para el Fortalecimiento del Sistema de Procuración de Justicia en México*, *op. cit.*, p. 35 y 87.
- 37 El desconocimiento de este principio por parte de los legisladores ha producido una crisis estructural en la etapa de averiguación previa que se ha convertido en un semi-juicio sin las garantías de control judicial y de publicidad.
Adicionalmente, este argumento ha sido manifestado en diversas ocasiones tanto por organismos internacionales como por organismos no gubernamentales nacionales, donde exponen que las excepciones a la publicidad de las audiencias deben ser concretas y no deben dejarse a la discrecionalidad del juzgador.
Véase: Informe del Grupo de Trabajo sobre Detención Arbitraria, *op. cit.*, par. 72d; *Análisis y Propuestas de Reformas Mínimas para el Fortalecimiento del Sistema de Procuración de Justicia en México*, *op. cit.*, p. 34 y 86.
- 38 Véase: Informe del Relator Especial sobre Tortura, Nigel S. Rodley, presentado con arreglo a la resolución 1997/38 de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Visita del Relator Especial a México 14/01/98, par. 88e.
- 39 Véase: *Análisis y Propuestas de Reformas Mínimas para el Fortalecimiento del Sistema de Procuración de Justicia en México*, *op. cit.*, p. 86.
- 40 Véase lo expresado en torno a la figura de la *flagrancia equiparada* en: Informe del Relator Especial sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados, *op. cit.*, par. 82 i; Informe del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria acerca de su visita a México, *op. cit.*, par. 39, 72" (en este sentido, el Grupo de Trabajo afirma que: *Este supuesto de flagrancia es incompatible con el principio de la presunción de inocencia y genera tanto riesgos de detenciones arbitrarias como de extorsiones*); *Análisis y Propuestas de Reformas Mínimas para el Fortalecimiento del Sistema de Procuración de Justicia en México*, *op. cit.*, p. 88; *Imágenes de Represión*, *op. cit.*, p. 35:
"El paquete de reformas de 1998 incluyó la recomposición del concepto de flagrancia. Este fue ampliado a fin de que los autores de delitos graves puedan ser detenidos dentro de las 72 horas siguientes a su comisión. La propuesta también señala que será necesario que se haya iniciado la averiguación previa para que el supuesto de la flagrancia durante 72 horas proceda. Sin embargo, esto no es una salvaguarda contra las detenciones que no estén bien fundadas, ya que para iniciar una averiguación previa basta con que una persona señale a otra como responsable de la comisión de un delito. [...] Esta reforma significa que una persona puede ser detenida tres días después de que se presente una denuncia, ya sea que se encuentre en posesión de la evidencia o no, sin una orden de aprehensión, aun si no existe suficiente evidencia para demostrar su responsabilidad."
- 41 Carlos Ríos y Miguel Sarre, "La regulación de la *flagrancia equiparada* a la luz del régimen constitucional de garantías," en *Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, núm. 72, julio 1996, pp. 15-25.
- 42 Véase: Informe sobre las Detenciones Arbitrarias en México. Informe elaborado por el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, para el Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre Detenciones Arbitrarias en su visita a México del 28 de octubre al 10 de noviembre de 2002, par. 3.1, p.14.
Debe apuntarse que la propuesta de nueva Ley de Amparo preparada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación no ofrece una solución a este problema.
- 43 Véase: *Informe Anual de Actividades. Mayo 1994 - Mayo 1995*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1995, p. 309.
- 44 *Ibidem*, p. 310.
Dicho restablecimiento, al reivindicar al injustamente condenado, allana el camino para perseguir y sancionar al responsable (cuando hubo delito), en el caso en que efectivamente se hubiese cometido un delito. Esto hace que el reconocimiento de inocencia sea visto también como un medio de combate a la impunidad.
- 45 Véase: Informe de la Relatora, Asma Jahangir, relativo a las Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias *op. cit.*, par. 107 d; *Análisis y Propuestas de Reformas Mínimas para el Fortalecimiento del Sistema de Procuración de Justicia en México*, *op. cit.*, p. 86.
- 46 Véase: Informe del Relator Especial sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados, *op. cit.*, par. 192 g-ii, g-iii, g-iv.

- 47 Esta medida es necesaria para corregir el desequilibrio de poder estructural que existe entre los poderes ejecutivo y judicial en el proceso penal, lo que ha sido reiterado en diversos documentos: *Injusticia Legalizada*, op. cit., p. 78; Informe al Relator Especial sobre la Independencia de Jueces y Abogados en su Visita a México. La situación de la impartición de justicia, las garantías judiciales, el sistema penitenciario y la actuación de los abogados en México, Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A.C., México, 2001, par. 3.3: "México. Juicios injustos: tortura en la administración de justicia." Informe de Amnistía Internacional (AMR 41/007/2003), (Procesos judiciales y de la Corte, c).
- 48 Véase: Informe del Relator Especial sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados, op. cit., par. 192 F; Agenda de Derechos Humanos de la Ciudad de México, op. cit., par. 3, i, k; par. 8, 9; par. 36; *Imágenes de Represión*, op. cit., p. 4, par. 4.
- 49 Véase: Análisis y Propuestas de Reformas Mínimas para el Fortalecimiento del Sistema de Procuración de Justicia en México, op. cit., p. 34; Informe del Relator Especial sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados, op. cit., par. 192 k-iii.
- 50 Ver propuestas sobre la Investigación de los Crímenes del Pasado en este Diagnóstico
- 51 A este respecto debe señalarse a la atención de las autoridades encargadas de estos establecimientos las disposiciones constitucionales que protegen los derechos de los detenidos y los Principios 5 a 8 de los Principios Básicos sobre la Función de los Abogados. *Principios Básicos sobre la Función de los Abogados* (Aprobados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana, Cuba, del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990):
5. Los gobiernos velarán por que la autoridad competente informe inmediatamente a todas las personas acusadas de haber cometido un delito, o arrestadas, o detenidas, de su derecho a estar asistidas por un abogado de su elección.
6. Todas esas personas, cuando no dispongan de abogado, tendrán derecho, siempre que el interés de la justicia así lo demande, a que se les asignen abogados con la experiencia y competencia que requiera el tipo de delito de que se trate a fin de que les presten asistencia jurídica eficaz y gratuita, si carecen de medios suficientes para pagar sus servicios.
7. Los gobiernos garantizarán además que todas las personas arrestadas, o detenidas, con una acusación penal o no, tengan acceso a un abogado inmediatamente, y en cualquier caso dentro de las 48 horas siguientes al arresto o a la detención.
8. A toda persona arrestada, detenida, o presa, se le facilitarán oportunidades, tiempo e instalaciones adecuadas para recibir visitas de un abogado, entrevistarse con él y consultarle, sin demora, interferencia ni censura y en forma plenamente confidencial. Estas consultas podrán ser vigiladas visualmente por un funcionario encargado de hacer cumplir la ley, pero no se escuchará la conversación.
- Véase: Informe del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, op. cit., par. 72 d; Informe de la CIDH, op. cit., par. 344; *Imágenes de Represión*, op. cit., p. 40, recomendación 10; Informe del Relator Especial sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados, Dato/Param Coomaraswamy, op. cit., par. 192 i.
- 52 Véase: Informe del Relator Especial sobre Tortura, op. cit., par. 88e.
- 53 Véase: Conclusiones y recomendaciones del Comité contra la Tortura, 02/05/97, par. 5 c; Informe de la CIDH, op. cit., par. 342; *Imágenes de Represión*, op. cit., p. 40 (recomendación 10).
- 54 De acuerdo a lo establecido por el *Protocolo de Estambul. Manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, en su párrafo 10f, constituye una obligación legal para prevenir la tortura: "Asegurar una educación y una información sobre la prohibición de la tortura en la formación profesional del personal encargado de la aplicación de la ley (civil y militar), del personal médico, de los funcionarios públicos y otras personas indiciadas (artículo 10 de la Convención contra la Tortura, artículo 5 de la Declaración sobre Protección contra la Tortura, párrafo 54 de las Normas mínimas para el tratamiento de los reclusos)"
- 55 Véase: Conclusiones y recomendaciones del Comité contra la Tortura México, op. cit., par. 5b; Informe de la CIDH, op. cit., par. 343, 417; Análisis y Propuestas de Reformas Mínimas para el Fortalecimiento del Sistema de Procuración de Justicia en México, op. Cit., p. 33.
- 56 Informe del Relator Especial sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados, op. cit., par. 192, k-ii.
- 57 En este sentido se puede observar la responsabilidad profesional de los abogados litigantes que se ha determinado dentro del artículo 182 del Código de Procedimientos Penales para el Estado de Tabasco, que establece: "[...] Cuando la defensa omite la presentación de conclusiones, se tendrán por formuladas las de inculpabilidad, y en el caso de que el omiso sea defensor de oficio, se comunicará la falta al jefe de defensores para los efectos de la determinación de su responsabilidad. Si el defensor es particular, se notificará al MP y se publicará en el boletín judicial su nombre, relacionado con el expediente, precisando la omisión en que se incurrió."
- 58 Véase: Análisis y Propuestas de Reformas Mínimas para el Fortalecimiento del Sistema de Procuración de Justicia en México, op. cit., p. 33. Asimismo, debe considerarse el principio 14 establecidos dentro del *Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión*, adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas.
- 59 Ratificada por México el 21 de septiembre de 1990. Entró en vigor en México el 21 de octubre de 1990.
- 60 Fernando Coronado Franco y Carlos Ríos Espinoza, "El sistema mexicano de justicia penal para menores y la doctrina de la protección integral del niño de las Naciones Unidas," Comisión Nacional de Derechos Humanos y UNICEF, México, 1996.
- 61 Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Dato/Param Coomaraswamy, presentado de conformidad con la resolución 2001/39 de la Comisión de Derechos Humanos, par. 192 o: *La Ley nacional para la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes, debe hacerse efectiva sin demora. Si es preciso aprobar una norma de habilitación para aplicar la ley, debe promulgarse con carácter inmediato. Deben establecerse tribunales independientes para ocuparse de todos los casos de delincuencia juvenil.*
- 62 Comisión Nacional de los Derechos Humanos, "Informe especial sobre la situación de los derechos humanos de los internos en los centros de menores de la República Mexicana", México, 8 de julio de 2003.
- 63 Comisión Nacional de los Derechos Humanos, "Informe especial sobre la situación de los derechos humanos de los internos en los centros de menores de la República Mexicana", México, 8 de julio de 2003.
- 64 Dentro del Informe del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria acerca de su visita a México, par. 72 c, se recomienda: *(Realizar las Reformas necesarias para adaptar la legislación interna sobre la niñez, especialmente la protección de la libertad de los niños, a las normas internacionales sobre justicia de menores. Aplicar efectivamente un sistema de justicia de menores conforme con la Convención y con otras normas internacionales conexas.* Sobre este punto, véase también las Observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño. México 10/11/99. CRC/C/15/Add.112, par. 33a.
- 65 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 30 bis, fracción XXV dispone: *Corresponde a la Secretaría de Seguridad Pública el despacho de los siguientes asuntos: [...] XXV. Administrar el sistema federal para el tratamiento de niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley, en términos de la política especial correspondiente y con estricto apego a los derechos humanos;*
- 66 Coronado Franco y Ríos Espinoza, op. cit.
- 67 Véase: CNDH, Recomendación 50/97 (a no ser que se indique otra cosa, se entiende que las recomendaciones referidas en este documento corresponden a las emitidas por la CNDH)
- 68 Véase: CNDH, Recomendación 50/97
- 69 Esta información está contenida en la Recomendación 50/97 de la CNDH, pero no se tiene información más reciente sobre la situación que guarda actualmente el centro.
- 70 Secretaría de Seguridad Pública, Información en línea en búsqueda del 24 de septiembre de 2003: http://www.ssp.gob.mx/application?pageid=prs_sub_2&docName=Organización&docId=801
- 71 Artículo 18 Constitucional: *(...) Los gobiernos de la federación y de los estados organizarán el sistema penal, en sus respectivas jurisdicciones, sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación, como medios para la readaptación social del delincuente...*
- 72 Tienen especial importancia las recomendaciones e informes especiales expedidos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, ya que ésta está facultada, de conformidad con el artículo 6º, fracción XII de su ley, para "Supervisar el respeto a los derechos humanos en el sistema penitenciario y de readaptación social del país."
- 73 Información dirigida a Anders Kompass, Representante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, por parte de la Federación de Organismos Públicos de Derechos Humanos por medio de su representante ante el Comité de Seguimiento del Acuerdo de Cooperación Técnica, Mtra. María Eugenia Ávila, el 15 de septiembre de 2003
- 74 Tercer Informe de Gobierno, p. 720.
- 75 Todas las cifras fueron actualizadas con base en el Tercer Informe de Gobierno, p. 719-721.
- 76 Cabe señalar que ninguno de los servicios públicos que se establecen a cargo de los municipios en el artículo 115, fracción III, de la Constitución Política, abarca la prisión preventiva ni las penas privativas de la libertad, ya que éstas no tienen las características de un servicio público municipal.
- 77 Tercer Informe de Gobierno, 2003, p. 721.
- 78 De acuerdo a la información proporcionada por el licenciado Hugo Eric López Medrano, Coordinador General de la unidad de Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Seguridad Pública en entrevista con el licenciado Miguel Sarre el 21 de agosto de 2003, de 1986 a la fecha se ha producido un incremento de 202% adicional en la cantidad de reclusos.
- 79 Segundo Informe de Gobierno, 2002
- 80 De acuerdo con las cifras presentadas en los informes de gobierno de la actual administración, en el año 2000 el 26.9% de los internos eran procesados y para este año, el porcentaje aumentó a 27.2%
- 81 Información proporcionada por el licenciado Hugo Eric López Medrano, Coordinador General de la unidad de Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Seguridad Pública en entrevista con el licenciado Miguel Sarre el 21 de agosto de 2003. Cabe mencionar que no fueron proporcionadas cifras exactas al respecto.
- 82 La pena máxima establecida en el Código Penal vigente aumentó con respecto al de 1931 por homicidio simple intencional de 13 a 24 años; la del secuestro sin agravantes de 20 a 40 años en los mismos ordenamientos; la de violación de 6 a 14 años entre los códigos mencionados y la del tráfico de estupefacientes de 10 a 25 años de 1931 a la actualidad.
- 83 Amnistía Internacional "La pena de muerte, preguntas y respuestas", AI-INDEX: ACT-50/001/2000-12 ABRIL 2000.
- 84 Información en línea en búsqueda del 20 de septiembre de 2003: <http://www.quepasa.cl/2000/07/02/CODIGOPENAL.html>
- 85 Elena Azaola, *El delito de ser mujer*, Editorial CIESAS y Plaza y Valdés, México 1996, p. 158.
- 86 Informe de la CIDH sobre México. 1998, par. 285.
- 87 Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Criterios para la clasificación de la población penitenciaria*, México 1994, p. 12.
- 88 Claro ejemplo de esta situación puede verse en el Informe Especial de la CNDH sobre la Situación de los Derechos Humanos en los Centros de Readaptación Social y Reclusorios Preventivos Varoniles y Femeniles del Distrito Federal, de 25 de junio de 2002.
- 89 Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su Informe sobre México. 1998 [par. 287].
- 90 Art. 85: no se concederá la libertad preparatoria a:
I. Los sentenciados por alguno de los delitos previstos en este código que a continuación se señalan: A) uso ilícito de instalaciones destinadas al tránsito aéreo, previsto en el artículo 172 bis, párrafo tercero; B) contra la salud, previsto en el artículo 194, salvo que se trate de individuos en los que concurra evidente trasporte cultural, aislamiento social y extrema necesidad económica; y para la modalidad de transportación, si cumplen con los requisitos establecidos en los artículos 84 y 90, fracción i, inciso c), para lo cual deberán ser primodelincuentes, a pesar de no hallarse en los tres supuestos señalados en la excepción general de este inciso; C) corrupción de menores o incapaces, previsto en el artículo 201; D) violación, previsto en los artículos 265, 266 y 266 bis; E) homicidio, previsto en los artículos 315, 315 bis y 320; F) secuestro, previsto en el artículo 366, salvo los dos párrafos últimos, y tráfico de menores, previsto en el artículo 366 ter.

- G) comercialización de objetos robados, previsto en el artículo 368 ter;
 H) robo de vehículo, previsto en el artículo 376 bis;
 I) robo, previsto en los artículos 371, último párrafo; 372; 381 fracciones vii, viii, ix, x, xi y xv; y 381 bis, o
 J) operaciones con recursos de procedencia ilícita, previsto en el artículo 400 bis, o
- II. Los que incurran en segunda reincidencia de delito doloso, o sean considerados delinquentes habituales.
- Tratándose de los delitos comprendidos en el título décimo de este código, la libertad preparatoria solo se concederá cuando se satisfaga la reparación del daño a que se refiere la fracción iii del artículo 30 o se otorgue caución que la garantice.
- 91 Véase Tercer Informe de Gobierno, 2003, p. 720.
- 92 La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en su "Breve diagnóstico de la situación del sistema penitenciario mexicano" expresa al respecto:
"En numerosas ocasiones este Organismo Nacional ha demostrado que no se otorga el beneficio de libertad anticipada a un interno, en virtud de que bajo criterios muy subjetivos, el psicólogo determinó que "no está readaptado"; o bien, el interno no realiza actividades educativas ni laborales, porque en el centro en el que está recluso, no existen tales actividades o son tan limitadas que no todos los internos pueden acceder a ellas.
Estas atribuciones no pueden rebasar los límites de la estricta legalidad, ni entrañar un poder absoluto que pueda traducirse en abusos y violaciones de Derechos Humanos.
- 93 En el Informe de la CIDH sobre México, 1998, par. 290, se recomienda:
"Que elimine el sistema de estudios tendientes a determinar el índice de peligrosidad de un individuo y los llamados "estudios de personalidad", por ser contrarios a la Convención Americana."
- 94 Véase: "Violencia en Centros Penitenciarios de la República Mexicana. Reporte de investigación", Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1996. También se puede ver el Informe del Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre la Detención Arbitraria acerca de su visita a México (27 de octubre a 10 de noviembre de 2002), donde en el párrafo 43 se expresa:
"En la ejecución de las sanciones penales, la duración efectiva de las penas es decidida en última instancia por las autoridades administrativas a las que la ley les confiere la facultad de modificar sustancialmente las penas sin control judicial ordinario. La duración de la ejecución de la pena no depende necesariamente de la naturaleza del delito cometido y el sentenciado no tiene, en esta fase, la posibilidad de contestar la decisión delante de un juez."
- 95 Véase Recomendaciones Preliminares del Seminario "Violencia contra las mujeres privadas de su libertad en América Latina," Fundación para el Debido Proceso, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Derechos Humanos, A.C., México, D.F., 28-29 abril de 2003.
- 96 Véase Recomendaciones Preliminares del Seminario "Violencia contra las mujeres privadas de su libertad en América Latina," Op. Cit.
- 97 Véase: Elena Azaola y Cristina José Yacamán, *Las Mujeres Olvidadas*, Comisión Nacional de Derechos Humanos y El Colegio de México, México, 1996, p.403.
 Esta situación ha sido reiterada por la Comisión Nacional de Derechos Humanos dentro de su *Breve diagnóstico de la situación del sistema penitenciario mexicano*, México, 2003.
- 98 *Ibidem*, pp. 403, 408.
- 99 Véase: Elena Azaola, *op. cit.*, p. 412. Asimismo, la Comisión Nacional de Derechos Humanos ha expresado:
Hay casos, como en los centros de Tijuana, Torreón, Juchitán, San Cristóbal de las Casas, Morelia, Etla y Uruapan, en los que las instalaciones para las internas están dentro del centro para varones, separadas por una malla ciclónica que no impide el acceso de éstos al área de las internas. Llega a ocurrir que la entrada al área femenil está controlada por los coordinadores del autogobierno, quienes deciden a su antojo el ingreso de los varones. Esta situación da lugar a que se realice el comercio sexual y a que se destine a las mujeres al servicio doméstico de los varones.
- 100 Véase: Elena Azaola, *op. cit.*, p. 413-414. Como se constata en el reciente estudio de la CNDH, la situación expuesta por esta investigadora no se ha modificado.
- 101 Ver información en línea en <http://www.ssp.gob.mx> Consulta efectuada el 27 de septiembre de 2003.
- 102 *Ibidem*
- 103 Comisión Nacional de los Derechos Humanos, "Disciplina, sanciones y Derechos Humanos en los centros federales de alta seguridad", investigación y análisis de Carlos Ríos y Fernando Coronado, México, 1996:
En todo caso, los manuales e instructivos expresamente solicitados nunca fueron proporcionados a este Organismo Nacional, por lo que [...] no se sabe si existen o no.
De lo anterior se sigue que no hay posibilidad de concluir si las autoridades del centro se apegan puntualmente a la normatividad vigente, puesto que el mayor número de ordenamientos no se ha publicitado y, consecuentemente, no se le conoce.
La pluralidad de ordenamientos que constituyen la normatividad interior de los CEFERESOS, aunada a la dificultad para obtenerlos, son factores que tienen un impacto negativo en la seguridad jurídica de los internos, ya que es prácticamente imposible que éstos los conozcan en su integridad.
- 104 Información en línea en http://www.apps.cofemer.gob.mx/pb2003/view_regdiag.asp?v1=166. Consultada el 29 de septiembre de 2003.
- 105 Oficio N° OADPRS/875/2002, Julio 16 de 2002, dirigido por el doctor Carlos Tornero Díaz, al Presidente de la Mesa Directiva de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión. Información en línea en la Gaceta Parlamentaria, consultada el 29 de septiembre de 2003 en http://www.se-nado.gob.mx/permanente/gaceta/32/SECRETARIA_SEGURIDAD%20PUBLICA.html.
- 106 Ver Recomendación 116/96 de la CNDH
- 107 Ver Comisión Nacional de los Derechos Humanos, "Disciplina, sanciones y Derechos Humanos en los centros federales de alta seguridad", investigación y análisis de Carlos Ríos y Fernando Coronado, México, 1996
- 108 La Recomendación 7/2001 dio por establecidas revisiones denigrantes a los visitantes y video grabaciones en las áreas de visita íntima. En ella se expresa:
En el expediente 2001/44/3, comenzado por el escrito de queja recibido en esta Comisión Nacional el 11 de enero de 2001, suscrito por Q-3 en su favor y en el de su esposa I-4, interno en el Centro Federal de Readaptación Social Número 1 La Palma, en el Estado de México, se pone de

- manifiesto la inconformidad por la filmación de relaciones íntimas en el área de "visita íntima", mismas que fueron transmitidas los días 8 y 9 de enero de 2001, en un programa de televisión abierta, de las cuales se tiene copia en videocasete en el expediente de mérito (fojas 1059 y 1060). Al respecto, es menester señalar que en virtud de la transmisión de dichos videos y del impacto social que produjeron, esta Comisión Nacional, por medio del oficio TVG/7/2001, del 10 de enero de 2001, requirió al licenciado Enrique Pérez Rodríguez, Director General de Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Seguridad Pública, un informe de los hechos expuestos. Con la finalidad de verificar y documentar lo relativo a la vigilancia electrónica en el Centro de reclusión referido, el 15 de enero de 2001 esta Comisión Nacional designó a visitantes adjuntos para que realizaran una supervisión, de cuyo resultado obran fotografías en el expediente (fojas 967 a 1056), así como un videocasete que refleja la ubicación de cámaras del sistema electrónico de seguridad (foja 1057), y un acta circunstanciada derivada de la visita (fojas 205 a 208), en la cual consta que en los pasillos de las áreas de visita familiar e íntima existen cámaras visibles, y dentro de un cubículo de visita familiar, a decir de la autoridad, hay una cámara oculta, de la que a simple vista sólo se apreció un pequeño orificio de aproximadamente un milímetro de diámetro, el cual se grabó en video (foja 1057).*
- 109 En la Recomendación 7/2001 se señala:
 A. En el expediente 2000/2628/3, abierto con motivo de la queja recibida en esta Comisión Nacional el 21 de junio de 2000, interpuesta por el licenciado Q-1, en favor del interno I-1, recluso en el Centro Federal de Readaptación Social Número 2 Puente Grande, en el Estado de Jalisco, se manifiestan revisiones indignas de las que fue objeto un familiar del sexo femenino, sin mencionar su nombre, precisando que el sábado 23 de octubre de 1999, al pretender ingresar al Centro se le practicó una revisión corporal en la boca, nariz, ojos y oídos; querían "penetrarle la vagina y ano", a lo que ella se negó argumentándoles que era señorita. En virtud de lo cual la obligaron a que se dejara tomar unas radiografías; ella aceptó y le permitieron el ingreso. [...] B. En el expediente 2001/74/3, abierto con motivo del escrito de queja recibido en esta Comisión Nacional el 15 de enero de 2001 y suscrito por Q-5, esposa de I-7, recluso en el Centro Federal de Readaptación Social Número 1 La Palma, en el Estado de México, se hace referencia a las revisiones indignas que ella y su familia sufren a su ingreso al Centro, en las que los obligan a desnudarse y manosean a su bebé de dos meses, a quien le quitan el pañal para cambiárselo por otro.
- 110 Ver Recomendación 8/1996
- 111 *Ibidem*
- 112 Ver Recomendación 51/97
- 113 Ver Recomendaciones 8/96 y 51/97
- 114 Ver Recomendaciones 7/2001.
- 115 Ver Recomendación 7/2001, en la que se expresa:
[...] podemos englobar cuatro vertientes fundamentales, a saber: a) la cantidad de requisitos que se les solicitan a los defensores para acreditar su personalidad y el exceso de tiempo que transcurre en que dichos documentos sean analizados por el Consejo Técnico Interdisciplinario, quien autoriza o no la expedición de su credencial; b) la espera a que son sujetos los abogados cuando solicitan entrevista con sus defensos, no obstante que cuentan con la tarjeta de identidad otorgada por el Centro, y que en el mejor de los casos el ingreso tarda un promedio de tres horas; c) la negativa a ingresar al área de locutorios, tanto a los internos como a sus defensores, de ningún tipo de material, bien sea para tomar nota sobre la estrategia de defensa o bien con promociones para el desarrollo de sus procesos penales, las cuales en algunos casos son retenidas; d) la falta de reconocimiento de las autoridades a la calidad de "persona de confianza" y por ende la negativa al acceso al Centro penitenciario de quienes tienen este carácter en el proceso, para entrevistarse con sus defensos, así como la limitación para que únicamente acceda un abogado, aun cuando en la causa penal el inculcado haya señalado a varios; y e) la negativa a hacer llamadas telefónicas a los internos para comunicarse con sus defensores, independientemente de las que tienen derecho para hablar con sus familiares. Todo lo anterior limita las posibilidades de tener una defensa adecuada.
- 116 Ver Recomendación 8/1996
- 117 En la Recomendación 7/2001 se señala:
El 26 de febrero de 2001 se recibió una aportación para este expediente, en la que Q-4 manifestó su inconformidad por la transmisión en un programa televisivo de diversas imágenes al interior del Centro Federal La Palma, en una de cuyas escenas reconoció a su familiar I-6, quien era observada por cámaras ocultas dentro de su celda, apareciendo desnuda de la cintura hacia arriba; comentó la obviedad de las cámaras ocultas, precisando que si estuvieran visibles los internos tendrían la "opción" de cubrirse el cuerpo (foja 1060).
- 118 Véase al respecto la Recomendación 8/96
- 119 Ver Recomendaciones 8/96, 119/96; 51/97 y 7/2001. En la Recomendación 8/1996, la CNDH manifestó:
[...] las medidas de seguridad no deben obstaculizar las investigaciones que se realicen para indagar violaciones a los Derechos Humanos en el interior de dichos centros, ni servir de pretexto para el ocultamiento de información por parte de sus autoridades sino que, por el contrario, debe comprenderse que sus normas de seguridad colocan a los internos en una situación de mayor vulnerabilidad, lo que se traduce en la exigencia correlativa de una mayor supervisión por parte del Organismo Público que, de acuerdo con nuestra Constitución Política y con la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, tiene la responsabilidad de hacerlo. [...] Los centros penitenciarios de alta seguridad, en síntesis, no constituyen una excepción al Estado de Derecho; no deben considerarse como una sanción adicional para quienes se encuentran internos en ellos, ni deben implicar una modificación sustancial a la naturaleza de la pena o de la prisión preventiva que hubiese impuesto la autoridad judicial.
- 120 Informe del Relator Especial para la Tortura, de las Naciones Unidas, Sr. Nigel Rodley, sobre su visita a México en 1998, presentado con arreglo a la Resolución 1997/38 de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. E/CN.4/1998/38/Add.2, 14 de enero de 1998, par. 87.
- 121 Al respecto, la Recomendación 105/98 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, sobre los enfermos mentales internos en el CERESO de Mérida, Estado de Yucatán, expresa: "Sobre estos trastornos mentales - que podríamos denominar 'sobrevinientes' - cabe señalar que se trata de cuadros patológicos de corta duración, que aparecen en virtud de que la psique de una persona es incapaz de soportar el estrés de la detención y/o de la pérdida de su libertad; en consecuencia, pierde el contacto con la realidad en forma temporal. A ese cuadro se le denomina psicosis breve.

- Puede ocurrir también una crisis epiléptica que se manifiesta como un cuadro psicótico, o un cuadro depresivo con manifestaciones psicóticas. En cualquiera de los casos, el padecimiento es breve (menos de un mes), se trata con psicofármacos y el individuo recupera el nivel previo de actividad."
- 122 *Ibidem*
- 123 Comisión Nacional de Derechos Humanos, Recomendación 36/98, sobre el caso del señor Ignacio Flores Hernández, interno en el centro de readaptación social de Pacho Viejo, en Xalapa, Estado de Veracruz, en la que se expresa:
"El 16 de marzo de 1990, al señor Ignacio Flores Hernández se le inició la causa penal 118/990 por considerarlo presunto responsable del delito de homicidio (...) el mismo día el juez resolvió solicitar un dictamen médico sobre su estado mental. Al respecto, debe tenerse presente que la suspensión del procedimiento penal, prevista en el artículo 391 y siguientes del Código de Procedimientos Penales para el Estado de Veracruz, es, por su propia naturaleza, transitoria (...) En el caso del señor Ignacio Flores Hernández, no resultaba aplicable el artículo 391, fracción III, porque él no enloqueció durante el procedimiento, sino que sufre de un retraso mental irreversible. (...) Durante cinco años estuvo el señor Ignacio Flores Hernández recluido en centros penitenciarios, sin que el juez realizara más diligencias que aquellas relativas a determinar su salud mental. (...) No precisó [el juez] cómo se había comprobado el cuerpo del delito ni la participación del procesado en el mismo, ni resolvió cuál era la sanción o medida de seguridad que se aplicaba al señor Flores, ni la duración de ésta. (...) (...) no se puede disponer la reclusión indefinida de una persona en un hospital psiquiátrico, sin haber establecido previamente si cometió una conducta tipificada como delito, ni procede ordenar su internamiento cuando los propios médicos psiquiatras adscritos a la Dirección General de Asistencia Pública del Estado lo habían dado de alta y consideraban que el tratamiento se podía proseguir en libertad –al fin y al cabo el retraso mental no tiene cura y sólo requiere de algún tratamiento sintomático– y que, además, el sujeto no era peligroso..."
- 124 Sería necesario que previamente se adicionara una fracción al artículo 73 constitucional, para que el Congreso de la Unión esté facultado para legislar en la materia. El texto sería similar al de la fracción XXIX-H, adicionada con motivo de la creación de los tribunales de lo contencioso administrativo, por decreto del 29 de julio de 1987.
- 125 Véase la Propuesta de Reforma Legislativa Integral sobre las Penas Sustitutivas de Prisión. CNDH, 1994.
- 126 La remisión parcial de la pena, que subsumiría a la libertad preparatoria y a la preliberación, procederían no solamente por los días trabajados, sino por buen comportamiento. Para mayor seguridad en la aplicación de este reductivo, el cómputo deberá hacerse semestralmente y comunicarse a los beneficiarios.
- 127 Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Criterios para la clasificación de la población penitenciaria*, México 1994.
- 128 *Ibidem*.
- 129 Ana Lucrecia Molina Theissen, *La Desaparición Forzada de Personas en América Latina* (1998); información en línea en búsqueda del 9 de julio de 2003: <http://www.derechos.org/vii/molina.html>
- 130 *Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas* (Aprobada por la Asamblea General en su resolución 47/133 de 18 de diciembre 1992), artículo 17: "Todo acto de desaparición forzosa será considerado delito permanente mientras sus autores continúen ocultando la suerte y el paradero de la persona desaparecida y mientras no se hayan esclarecido los hechos."
Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, artículo III: "[...] Dicho delito será considerado como continuado o permanente mientras no se establezca el destino o paradero de la víctima."
- 131 Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), Recomendación 26/2001, de 27 de noviembre de 2001.
- 132 Amnistía Internacional, "México. La "desaparición": un delito permanente," Junio 2002, Índice AI: AMR 41/020/2002/s, p. 1.
- 133 En carta entregada al Sr. Anders Kompass, Representante de Alto Comisionado de Naciones Unidas para México, el 14 de agosto de 2003, durante el Seminario realizado en el Distrito Federal en el marco de la elaboración del presente Diagnóstico. Asimismo, en la carta citada se anexó un listado de más de 1230 personas registradas como desaparecidas. No obstante, para 2001 la CNDH únicamente había reconocido 532 casos (que dieron origen a la recomendación 26/2001 de la CNDH).
- 134 Este instrumento fue ratificado por el Congreso de la Unión el 10 de diciembre de 2001 y la ratificación fue depositada el 9 de abril de 2002, fecha en que también se entregó la reserva y la declaración interpretativa.
- 135 El artículo IX de la Convención dispone:
Los presuntos responsables de los hechos constitutivos del delito de Desaparición Forzada de personas sólo podrán ser juzgados por las jurisdicciones de derecho común competentes en cada Estado, con exclusión de toda jurisdicción especial, en particular la militar. Los hechos constitutivos de la Desaparición Forzada no podrán considerarse como cometidos en el ejercicio de las funciones militares. No se admitirán privilegios, inmunidades, ni dispensas especiales en tales procesos, sin perjuicio de las disposiciones que figuran en la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas.
- 136 Comité Eureka!, "Campana: Controversia Constitucional," Información en línea en búsqueda del 11 de julio de 2003: <http://www.eureka.org.mx/camp/controversia.html>
- 137 Amnistía Internacional, "México. La "desaparición": un delito permanente," *op. cit.*, p. 8.
- 138 Informe del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria de Naciones Unidas, acerca de su visita a México (27 de octubre a 10 de noviembre de 2002), Párr. 72f
- 139 Recomendación 26/2001, *op. cit.*
- 140 El Acuerdo expresa lo siguiente:
Con pleno respeto a su autonomía constitucional, se solicita al Procurador General de la República que, en el ámbito de sus atribuciones, nombre a un Fiscal Especial, agente del Ministerio Público de la Federación, que se encargue de concentrar y conocer de las investigaciones, de integrar las averiguaciones previas que se inicien con motivo de las denuncias o querrelas formuladas por hechos probablemente constitutivos de delitos federales cometidos directa o indirectamente por servidores públicos contra personas vinculadas con movimientos sociales o políticos, así como de perseguir los delitos que resulten ante los tribunales competentes y, en general, resolver conforme a derecho proceda."
- 141 Human Rights Watch, *op. cit.*, p. 16-17.
- 142 Carta de AFADEM dirigida a Anders Kompass, Representante del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, con copia para los expertos encargados de elaborar el presente Diagnóstico, entregada el 14 de agosto de 2003, durante el Seminario realizado en el Distrito Federal en el marco de la elaboración de este Diagnóstico.
- 143 Human Rights Watch, p. 14
- 144 Véase: "La impunidad en México. Informe que presentan organizaciones Mexicanas a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos," *op. cit.*, p. 19.
- 145 Procuraduría General de la República, Fiscal Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado "Informe enero-diciembre de 2002"
- 146 Así, en lo relativo a los hechos que debe investigar la fiscalía especial es importante recordar lo expresado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos en su recomendación 26/2001:
"Por otra parte, se logró acreditar que la falta de atención a las denuncias de hechos o la irregularidad en la integración de las averiguaciones previas, relacionadas con las desapariciones forzadas a que se refiere esta Recomendación, no fueron causa inmediata y directa de las mismas, mas no cabe duda que contribuyeron a que quedaran impunes y propiciaran con ello un clima de inseguridad contrario a la obligación del Estado de proteger la integridad de los individuos que lo conforman, de tal manera que se constituyeron en un elemento accesorio de las mismas. (...) en 275 casos a las personas reportadas como desaparecidas se les conculcaron sus derechos a la seguridad jurídica, a la libertad e integridad personal y a la adecuada defensa, previstas en los artículos 1o., 11, 14, 16, 20 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual se traduce en una trasgresión a su derecho a la libertad, a la seguridad e integridad de su persona, a la igualdad ante la ley, a la justicia, a la circulación y residencia, a la protección contra la detención arbitraria, así como al proceso regular, protegidos en los artículos 1, 5, 7, 8.1, 11.1 y 22 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 2.1, 3, 5, 7, 9, 11.1 y 13.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; I, II, VIII, XVIII, XXV y XXVI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y 9.1 y 12.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Por otra parte, no pasa desapercibido que durante la década de los 70 y principios de los 80 del siglo XX, las instancias de gobierno que constitucionalmente tenían la encomienda de procurar justicia y resguardar los derechos de los ciudadanos, mostraron su incapacidad y negativa para prevenir, investigar y sancionar los hechos, así como brindar el auxilio necesario a las personas que se interesaban en indagar el paradero de las víctimas de detenciones arbitrarias y desapariciones forzadas. [...]
[...] se logró demostrar que, no obstante haber hecho uso de las vías legales disponibles en el marco jurídico mexicano, éstas no fueron eficaces para lograr la libertad de las víctimas; evidencias que, correlacionadas con otros indicios, permiten acreditar que en la década de los 70 y principios de los 80, 275 personas fueron detenidas ilegalmente y jamás se tuvo noticia de que volvieran a recuperar su libertad [...]
También se pudo acreditar que aun cuando en algunos casos se interpusieron demandas de amparo, para evitar o impedir que las personas privadas de libertad en la comunicación y privadas de su libertad, dicho medio de defensa no surtió los efectos esperados y no lograron recuperar su libertad con motivo de dicho juicio.
- 147 Véase. Amnistía Internacional, "México: Se atreven a alzar la voz," *op. cit.*, p. 24; "La impunidad en México," Informe que presentan organizaciones Mexicanas a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos," *op. cit.*, p. 24-25.
- 148 Véase "La impunidad en México. Informe que presentan organizaciones Mexicanas a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos," *op. cit.*, pp. 24-25.
- 149 Véase Amnistía Internacional, "México: Se atreven a alzar la voz," *op. cit.*, p. 23.
 Asimismo, esta obligación del gobierno se encuentra establecida en el artículo 6 de los *Principios relativos a una eficaz prevención e investigación de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias. Los gobiernos velarán por que se mantenga a las personas privadas de libertad en lugares de reclusión públicamente reconocidos y proporcione inmediatamente a sus familiares y letrados u otras personas de confianza, información exacta sobre su detención y paradero, incluidos los traslados.*
- 150 Véase Human Rights Watch, *op. cit.*, p. 27-28; Amnistía Internacional, "México: Se atreven a alzar la voz," *op. cit.*, p. 26; "La impunidad en México. Informe que presentan organizaciones Mexicanas a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos," *op. cit.*, p. 24-25.
- 151 *Las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias*, Informe de la Relatora Especial, Sra. Asma Jahangir, presentado en cumplimiento de la resolución 1999/35 de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas.
- 152 Véase: Manual sobre la prevención e investigación eficaces de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias, Naciones Unidas, 1991, p. 15:
Aun cuando los gobiernos decretan indagaciones, los investigadores suelen tener dificultades para establecer los hechos en los casos de ejecuciones arbitrarias. Puede resultar difícil obtener declaraciones de testigos oculares [por temor a represalias o porque sólo vieron a quienes ejecutaron]. Los asesinos suelen ocultar sus crímenes haciendo que sus víctimas desaparezcan [...]
- 153 Informe del Relator Especial para la Tortura, de las Naciones Unidas, Nigel Rodley, sobre su visita a México en 1998, presentado con arreglo a la Resolución 1997/38 de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. E/CN.4/1998/38/Add.2, 14 de enero de 1998.
- 154 Amnistía Internacional, Universidad Iberoamericana, ITAM, Misión Civil por la Paz, Todos los Derechos para Todos, *Tortura en México: Impunidad amparada en la ley*, México 2000, pp. 34-35.
- 155 Véase al respecto el apartado sobre CEFERESOS del presente Diagnóstico.
- 156 Amnistía Internacional, *et al*, *op. cit.*, p.34
 Esta situación ha sido reiterada por la Comisión Nacional de Derechos Humanos dentro de su *Breve diagnóstico de la situación del sistema penitenciario mexicano*, México, 2003, que corrobora la situación descrita.
- 157 Véase en este Diagnóstico el apartado sobre Seguridad Pública.
- 158 *Informe sobre Desarrollo Humano 2002. Profundizar la democracia en un mundo fragmentado*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, p. 93
- 159 La creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el tipo de casos que ésta y todo el Sistema Nacional no Jurisdiccional de Protección a los Derechos Humanos tratan, reflejan sin lugar a dudas las limitaciones del juicio de amparo en tanto que muchas violaciones, como la de la libertad personal, no encontraron causas jurisdiccionales eficaces para su protección.

160 Véase dentro de este Diagnóstico el capítulo sobre Derecho a un Proceso Debido.

161 Véase: Informe Alternativo sobre la Implementación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en México (Presentado por La Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos "Todos los derechos para todos" Marzo 1999) [par. IV b, p. 12; par. V c, p. 25]:

Para que la demanda de amparo sea admitida, el quejoso debe señalar a la autoridad responsable, requisito difícil de cumplir en los casos de desaparición forzada, por la naturaleza de la acción. Por otro lado, un requisito que impide de manera total la efectividad de este recurso es la obligación de señalar el sitio de detención. Sumado a lo anterior, los jueces que resuelven solicitudes de amparo generalmente no lo investigan, y sólo se abocan a pedir informes a las autoridades señaladas como responsables en la demanda de amparo.

Mexico. Unfair trails: unsafe convictions (Informe de Amnistía Internacional AMR 41/007/2003) [Recursos judiciales, par. b]:

Los instrumentos judiciales de protección al detenido, así como el recurso del amparo deben reformarse para asegurar que los familiares y abogados puedan encontrar de manera inmediata donde se encuentra detenida una persona, y bajo qué autoridad, para asegurar su integridad y obtener la liberación en caso de detención arbitraria.

162 Competencia. Suscitada entre los Jueces del Distrito de Oaxaca, y de Instrucción Militar de la capital de ese estado. 30 de septiembre de 1920. Mayoría de nueve votos. Ausente: Adolfo Arias. Disidente: Alberto M. González. La publicación no menciona el nombre del ponente. Quinta época. Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: VII. Página: 1140.

163 CIDH, Informe anual de 2000, Caso 11.565. Ana, Beatriz y Celia González Pérez, México, párrafo 81.

164 Informe del Relator Especial sobre Tortura, Nigel S. Rodley, presentado con arreglo a la resolución 1997/38 de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Visita del Relator Especial a México 14/01/98, par. 86 y 88j.

165 "Las autoridades mexicanas competentes son reacias a hacer responsables de sus actos a los mili-

tares por ejecuciones extrajudiciales y otras transgresiones de los derechos humanos. Así se observó especialmente en relación con los sucesos de El Charco. Los tribunales ordinarios no pueden juzgar a los militares por violaciones de los derechos humanos aunque las víctimas sean civiles. El procesamiento de los militares está en manos del Procurador General Militar, subordinado a la Secretaría de la Defensa Nacional. Preocupa a la Relatora Especial que esta situación, unida al problema de las presiones de los colegas y la lealtad profesional mal entendida, vaya en perjuicio de las víctimas civiles y sus familiares y limite enormemente las posibilidades de que las causas que les afectan se sustancien en un tribunal competente, independiente e imparcial, con arreglo a los Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura" Informe de la Relatora, Asma Jahangir, relativo a las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, presentado en cumplimiento de la resolución 1999/35 de la Comisión de Derechos Humanos. Adición visita a México, par. 107f.

166 Corte Interamericana, Caso de Durand y Ugarte, Resolución del 16 de agosto de 2000, párrafo 117.

167 Resolución del Pleno de la Suprema Corte, Quinta Época, Semanario Judicial de la Federación, Tomo IX, p. 193. Competencia en materia penal. Suscitada entre los jueces Primero de Instrucción Militar y Numerario de Distrito de Veracruz. 25 de julio de 1921. Mayoría de diez votos. Disidente, Ignacio Noris.

168 De acuerdo con datos proporcionados por el entonces Procurador General de Justicia Militar, en el 95% de todas las resoluciones del fuero de guerra se acude al juicio de amparo, y en el 90% de estos casos la justicia federal falla a favor de los tribunales militares. (Entrevista en *Diario Reforma*, 28 de marzo de 1999, p. 6A).

169 *Directrices sobre la Función de los Fiscales*, Aprobadas por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba) del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990.

170 Informe de Relatora de las Naciones Unidas, Asma Jahangir, relativo a las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, presentado en cumplimiento de la resolución 1999/35 de la Comisión de Derechos Humanos. Adición Visita a México, par. 107b.

2.2 Seguridad pública¹⁷¹

Las instituciones de policía y el Sistema Nacional de Seguridad Pública

La Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en su artículo 3º, dispone lo siguiente:

Conforme al artículo 21 constitucional y para los efectos de esta Ley, la seguridad pública es la función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos.

El orden público debe ser entendido, según lo define la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como un conjunto de condiciones que aseguran el funcionamiento normal de las instituciones públicas para garantizar ciertos principios y valores.¹⁷² Entre estos principios y valores está el ejercicio de los derechos y libertades democráticas, así como el respeto a las personas y a sus bienes y pertenencias.¹⁷³

Por lo tanto, la seguridad pública se debe enmarcar dentro del derecho de los individuos a la libertad y seguridad personales. A menudo se ha planteado que existe una contradicción entre la seguridad y los derechos humanos, entre los intereses sociales o colectivos y los intereses individuales.

Tal contradicción no existe. Por el contrario, ambos conceptos –derechos humanos y seguridad pública– son complementarios e interdependientes. No podría existir una verdadera seguridad pública dentro de un Estado democrático de derecho, sin respeto a los derechos humanos. En semejante caso, la pretendida seguridad pública llevaría al Estado autoritario, quizás amparado en normas jurídicas secundarias, pero sin ninguna legitimidad constitucional.

Los derechos humanos no admiten excepciones ni pueden ser restringidos discrecionalmente por las autoridades administrativas atendiendo a criterios de seguridad interior, paz social o cualquier otro similar. El gobierno está obligado a respetarlos, fundamentalmente mediante conductas que implican omisiones, es decir, un "no hacer", como el no detener a las personas arbitrariamente o no invadir la intimidad del domicilio, fuera de los supuestos legales que lo permiten. Al mismo tiempo, tiene algunas obligaciones de carácter positivo que son condiciones básicas para prestar el servicio de seguridad, como

son la organización del mismo, así como la selección y capacitación de su personal, entre otros.

2.2.1 LA SEGURIDAD PÚBLICA, COMUNITARIA Y HUMANA

Como concepto amplio de la seguridad pública, es conveniente utilizar el término de "seguridad comunitaria", dado que el de seguridad ciudadana que se emplea algunas veces resulta restrictivo. A su vez, como se desarrolla más adelante, la seguridad pública o comunitaria, a cargo de la policía preventiva, presenta características distintas a las de la investigación de los delitos cometidos, que corresponden a las policías judicial, ministerial o investigadora.

Se ha desarrollado también, especialmente en el ámbito de la intervención humanitaria, la noción de seguridad humana, aplicable a la seguridad pública en cuanto ésta debe colocar a la persona y a los derechos humanos como eje central de su acción.

La seguridad humana permite superar el tema de la seguridad como un asunto meramente policial y vincularlo a la redefinición del papel del Estado como sujeto obligado a la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales.

2.2.2 LA SEGURIDAD PÚBLICA Y LA CORRUPCIÓN POLICIAL

La inseguridad pública se ha convertido en una de las principales preocupaciones de la población. A pesar de las relaciones existentes entre pobreza y marginalidad por un lado, y delincuencia por el otro,¹⁷⁴ el tema de la seguridad pública debe abordarse desde la perspectiva de un servicio público que le compete prestar a los gobiernos como una de sus tareas fundamentales.

Las soluciones que se propician para resolver el problema de la inseguridad son a menudo represivas y no respetan los derechos humanos. Especialmente en Estados Unidos, que influye de manera decisiva en lo que se hace en América Latina y en México, estas políticas se están traduciendo en medidas como las de "tolerancia cero," toque de queda para las y los jóvenes y otras que conducen a un endurecimiento del control social, acompañado de un aumento de la tasa de personas encarceladas.

La ineficiencia y corrupción de las policías en México, sobre lo cual no es necesario insistir,¹⁷⁵ representa un obstáculo para el resguardo de la seguridad pública. Dentro de las policías, se encuentra la policía preventiva, que también es percibida por la comunidad en esta forma negativa. La falta de confianza de la población en las policías se ha puesto de manifiesto en diversas investigaciones, tales como las encuestas elaboradas dentro de un estudio realizado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), cuyos resultados muestran que 56% de los detenidos consideran que si le hubieran dado dinero a la policía, los hubiera dejado ir; asimismo, 19% de los detenidos respondieron que la policía misma les pidió dinero.¹⁷⁶ En este mismo tenor, otros estudios han señalado esta percepción negativa de las policías:

*Es claro que una buena parte de los delitos no llegan al conocimiento de las autoridades por el temor que los ciudadanos tienen de las represalias que pudieran sufrir por parte de los delincuentes, como por el deficiente desempeño de los órganos de procuración de justicia. El reto consiste, entonces, en mejorar la calidad de estos servicios y en incrementar la confianza de los ciudadanos. Esta última no puede ser sino una consecuencia de la eficacia y de la eliminación de los abusos. Hoy en día, en cambio, quien denuncia no sólo teme enfrentarse a una autoridad que no cumplirá cabalmente con su función, sino que también teme que el delincuente pueda sobornar a la autoridad y perjudicarle aún más.*¹⁷⁷

2.2.3 LA SEGURIDAD COMUNITARIA COMO SERVICIO PÚBLICO

La policía preventiva tiene como principales funciones las de cuidar y proteger la seguridad de las personas y de sus bienes, así como de garantizar el ejercicio de los derechos constitucionales y legales de los integrantes de la comunidad. Se trata de un servicio público cuya prestación le corresponde al poder Ejecutivo.

En los últimos tiempos se ha generalizado el empleo del concepto *ciudadanización* como una exigencia democrática y se habla de *ciudadanizar* la seguridad pública. Si por ello se entiende que la organización de la seguridad sea responsabilidad de los ciudadanos y no del gobierno y que la sociedad organizada realice directamente tareas de seguridad en un pretendido ejercicio de democracia directa, la idea es inaplicable porque se trata de funciones indelegables.

Ahora bien, si por *ciudadanizar* se quiere decir escrutinio público, control, participación y cooperación de los ciudadanos en los servicios de seguridad, ello evidentemente se inscribe en un horizonte democrático. De ahí que sea más apropiado utilizar la expresión *democratizar* la seguridad pública.

2.2.4 DISTINCIÓN ENTRE LAS FUNCIONES DE SEGURIDAD PÚBLICA Y LA JUSTICIA PENAL

El hecho de que en algunos programas y en la legislación sobre la materia, se incluya a la justicia penal como parte del sistema de seguridad pública, tergiversa y desvanece las distinciones que deben existir entre ambas, e incide en la relación existente entre división de poderes y seguridad pública. El desconocimiento de esta distinción elemental se aprecia en el propio Sistema Nacional de Seguridad Pública, que entre sus “estrategias” incluye “la administración de justicia”.¹⁷⁸

Bajo ese enfoque, los poderes judiciales llegan a reducirse al nivel de departamentos administrativos responsables de dictar sentencias, y en lo posible sentencias condenatorias, pues de otro modo se considera que no están contribuyendo a la seguridad pública.

Esa distorsión se presenta también en el caso del sistema penitenciario, donde se violenta claramente la división de poderes al incluirlo dentro del campo de la seguridad y no del de la justicia (Ley

General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública).

2.2.5 EL PROCESO DE SELECCIÓN Y CONDICIONES LABORALES DEL PERSONAL POLICIAL

2.2.5.1 Los métodos de selección

Si la imagen de diversas policías en el país está asociada a formas de actuación arbitraria y corrupta, los aspirantes a desempeñar esta función naturalmente buscan lo que ven. Incluso, el perfil de la generalidad de los jóvenes que quieren *ser policías* es muy distinto del de aquellos que desean dedicarse al magisterio o cursar una carrera técnica o profesional.

El círculo vicioso en la contratación de policías no se romperá sin preseleccionar aspirantes que no respondan a esa imagen. Se requiere que el Estado no escoja de entre quienes *le dan* a escoger, sino entre quienes *quiera* escoger. Este objetivo se obtiene a partir del procedimiento denominado *reverse selection*, que sustituye las convocatorias abiertas.¹⁷⁹

2.2.5.2 Las condiciones laborales

Si bien los miembros de la Policía Federal Preventiva cuentan con condiciones razonables para su desempeño, esta situación no se refleja en la mayor parte de las policías del país, incluyendo la del Distrito Federal. Esto contribuye a la inestabilidad en el empleo, con el consiguiente deterioro de la calidad de los servicios prestados.

Existe un alto número de agentes de policía que, por distintas razones, son dados de baja después de haber sido capacitados e incorporados a las tareas de seguridad o de auxilio de la justicia, lo que implica una inestabilidad laboral superior al promedio de los servidores públicos en el país.

2.2.6 LA POLICÍA FEDERAL PREVENTIVA (PFP)

La Ley de la Policía Federal Preventiva, expedida en 1999,¹⁸⁰ satisface la necesidad legal de un servicio preventivo de seguridad en el ámbito federal. En efecto, en su redacción original, nuestra Constitución previó la existencia de una esfera preventiva federal.

Al haberse restringido la prevención de los delitos al ámbito municipal, mediante la aplicación de los bandos de policía y buen gobierno, quedaron excluidos los ámbitos que no fueran de jurisdicción municipal, como lo son las carreteras federales. Esta situación dio lugar a que secretarías de Estado del gobierno federal establecieran policías administrativas para prestar servicios de seguridad en las áreas de su competencia, como ocurría con la Policía Federal de Caminos y otras que ahora se han integrado a la Policía Federal Preventiva.

La situación anterior contribuyó a que la policía judicial o investigadora se desnaturalizara, para convertirse en un cuerpo con funciones de vigilancia en carreteras, aeropuertos y otros sitios de jurisdicción federal.

De la misma forma, la ausencia de la Policía Federal Preventiva explicaba, aunque no justificaba, la intervención del Ejército federal en tareas ordinarias de seguridad.

Ha sido acertado adscribir ahora este cuerpo policial a la Secretaría de Seguridad Pública federal, en lugar de la Secretaría de Gobernación, como era antes, ya que la primera tiene un carácter más técnico.

2.2.6.1 La subsidiariedad en los casos en que deba intervenir la Policía Federal Preventiva

La PFP tiene atribuciones que se despliegan en todo el país, fundamentalmente en los lugares, zonas o espacios del territorio nacional sujetos a la jurisdicción federal.

Lo anterior no resultará fácil, pues hasta ahora la PFP no tiene presencia ni abarca con sus efectivos todo el territorio nacional, lo que puede llevar en algunos casos a una parálisis administrativa de consecuencias graves. Por otra parte, hay asuntos que se consideran de competencia federal, como el narcotráfico, que afectan muy directamente a la seguridad comunitaria y sin embargo las autoridades estatales no pueden intervenir en la persecución ni en la prevención de los mismos, ni menos fijar políticas sobre la materia.

La posibilidad de que las autoridades estatales puedan actuar en subsidio de la Policía Federal Preventiva, no está prevista en la Ley de la PFP. Tan sólo se señala que ésta podrá celebrar convenios con autoridades estatales o municipales, pero se trata principalmente de convenios de colaboración.

2.2.6.2 Capacitación y servicio civil de carrera en la PFP

Independientemente de la organización de la policía preventiva, dados los poderes que toda actividad policial conlleva, se hace necesario fortalecer el régimen de protección de los derechos individuales de los ciudadanos, y particularmente de su libertad personal e integridad física, así como reducir la discrecionalidad de la acción policial. Esto, además de las medidas legales a que se hace referencia en el apartado sobre Debido Proceso de este Diagnóstico, implica un esfuerzo de capacitación continua en materia de derechos humanos.

Al respecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha recomendado:

*Todos los agentes encargados de la seguridad pública y los miembros de las Fuerzas Armadas deben recibir entrenamiento adecuado en derechos humanos, incluyendo la aplicación efectiva de los estándares de derechos humanos, tanto nacionales como internacionales. (...) Se debe publicar un código de conducta para todos los encargados de hacer cumplir la ley y que ejercen detenciones y arrestos.*¹⁸¹

La Ley de la Policía Federal Preventiva y su reglamento regulan lo relativo al servicio civil de carrera y la capacitación profesional de los policías. La sociedad civil debe observar cuidadosamente el desarrollo de estos programas, ver si en ellos se incluye adecuadamente la formación en derechos humanos, y comprobar sus resultados.

2.2.6.3 La policía preventiva y la policía judicial, ministerial o investigadora

La policía preventiva y la policía judicial son instituciones diferentes, que tienen funciones distintas y dependen de autoridades también diferentes.

La policía judicial depende del ministerio público y debe estar subordinada a éste, que es el órgano facultado constitucionalmente para la investigación de los delitos y su persecución ante los tribunales; “a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculcados; buscar y presentar las pruebas.”¹⁸²

No obstante, en las décadas pasadas se deformó esta idea constitucional, hasta constituir a la policía judicial en órgano, “cuerpo” o “corporación” responsable de tareas propias.

2.2.7 MILITARES EN LAS TAREAS DE SEGURIDAD PÚBLICA

En 1996, el gobierno invitó a los altos cargos militares del país a incorporarse al Consejo Nacional de Seguridad Pública, concediendo así a las Fuerzas Armadas un papel directo en el establecimiento de la política de seguridad pública.¹⁸³ El gobierno del presidente Vicente Fox aumentó la participación de los mandos del Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada de México en dicha política, a través de los grupos de coordinación interinstitucional de cada estado de la República. Las acciones de estos grupos de coordinación han originado denuncias de de-

sapariciones forzadas, tortura, detenciones ilegales y ejecuciones extrajudiciales en los estados de Guerrero y Oaxaca, desde el surgimiento del EPR en junio de 1996.¹⁸⁴ En este sentido, se constató la preocupación entre diversos grupos de la sociedad civil organizada que participaron en los foros regionales convocados, por los retenes militares y las bases de operación mixtas que constituyen en sí mismas manifestaciones violatorias de los derechos de los individuos, dadas las facultades inconstitucionales y ampliamente discrecionales que poseen para actuar.

La Policía Federal Preventiva ha incorporado en sus filas a numerosos contingentes provenientes del Ejército y de la Armada. Igualmente, los militares participan en actividades de formación y selección de las policías. En 2002, oficiales del Ejército aplicaron exámenes de habilidades psicomotrices a 4,924 elementos de corporaciones policíacas municipales, estatales y federales y adiestraron a 4,334 policías estatales y municipales, 75.3% menos y 249% más, respectivamente, con relación al periodo previo.¹⁸⁵

En cuanto a las tareas de inteligencia, el presidente Fox señaló en su Segundo Informe de Gobierno que este trabajo “se coordinó a partir de la planeación y la selección de objetivos prioritarios establecidos por el Grupo de Coordinación Interinstitucional.” Este grupo incluye tanto a la Secretaría de Seguridad Pública como a la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de la Marina y la Procuraduría General de la República.

La separación entre las tareas de seguridad y justicia y las de naturaleza militar, ha sido una preocupación constante en el seno de los organismos internacionales intergubernamentales, que han recomendado a México:

- “La separación de los militares de las tareas policíacas.”¹⁸⁶
- “Logre la desmilitarización de la sociedad y evite delegar en las fuerzas armadas el mantenimiento del orden público o la lucha contra el delito.”¹⁸⁷

Como corolario, es pertinente citar al respecto el Informe sobre Desarrollo Humano 2002, de las Naciones Unidas:

*“Puede ser tentador convertir a los soldados en agentes de policía, pero esto debe manejarse con cuidado. Los soldados, sobre todo los que han cometido violaciones de los derechos humanos, pueden tener métodos y una experiencia poco adecuados para la policía.”*¹⁸⁸

2.2.8 PROPUESTAS NORMATIVAS

- Modificar la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, para excluir de dicho sistema la procuración de justicia y la ejecución de sentencias penales, por cuanto estas son instituciones que pertenecen al sistema de justicia penal y no al ámbito de la seguridad pública.
- Preservar la división constitucional entre la investigación de los delitos y la función preventiva de los mismos, de manera que la policía investigadora no se dedique a prevenir los ilícitos y la preventiva no realice funciones de investigación de los mismos, sin perjuicio de la coordinación entre el ministerio público y la seguridad pública.
- Rediseñar igualmente el Sistema Nacional de Seguridad Pública a efecto de que no se considere la procuración de justicia como parte de la seguridad pública, sino del sistema de justicia.
- Promover las reformas constitucionales para que el Sistema Nacional de Seguridad Pública se rija por el principio de subsidiariedad.¹⁸⁹

2.2.9 OTRAS PROPUESTAS

- Documentar y hacer pública la “criminalidad oficial” o “delincuencia iatrogénica” es decir, los ilícitos cometidos por agentes

del Estado o con motivo de los servicios de seguridad pública y procuración de justicia.

- Adoptar como parte de la reglamentación interna de las distintas policías de México, el *Código de conducta para servidores encargados de hacer cumplir la ley y los principios básicos sobre el empleo de la fuerza y armas de fuego*,¹⁹⁰ para garantizar un mayor apego a los derechos humanos.
- Crear dentro de los cuerpos policiales un mecanismo de “monitoreo” que continuamente informe, ya sea por medio de internet u otros medios de comunicación, sobre diversas situaciones que se presenten a las unidades policíacas en servicio, incluyendo la forma en que sean resueltas distintas demandas de la sociedad o procesos administrativos que se refieran al comportamiento de los policías.¹⁹¹
- Subordinar el concepto de seguridad pública al de seguridad humana, en el sentido de que el objetivo último de la actividad del Estado es la protección de la persona.¹⁹²
- Instituir parámetros tanto cuantitativos como cualitativos para evaluar la eficacia y eficiencia de los servidores de seguridad pública. De esta manera se transparentarían los sistemas y prácticas de información de los cuerpos policíacos, a fin de alcanzar objetivos tales como mejorar la percepción pública de los mismos, la evaluación de los resultados, la identificación de patrones específicos entre los elementos policíacos que requieran atención para evitar conductas inapropiadas, entre otros.¹⁹³
- Establecer un programa de observación civil sobre las actividades policiales cotidianas. Éste serviría para regular el ejercicio discrecional en la actuación de los policías, así como para ejercer un control (o escrutinio) sistemático, tanto institucional como social

sobre las funciones de seguridad pública.¹⁹⁴

- Cambiar el sistema de reclutamiento de los policías; sustituir las convocatorias abiertas por un mecanismo de *selección a la inversa* (buscar a las personas que los cuerpos policiales quieren tener en sus filas, y ofrecerles que se incorporen a ellas mediante los suficientes estímulos profesionales y económicos). Eliminar el requisito discriminatorio de la estatura.
- Instrumentar registros confiables para evitar la contratación de ex agentes o personas provenientes de otros servicios policiales, de las policías federales o de diversos estados y municipios de la República, que no hayan cumplido adecuadamente sus funciones.
- Establecer procedimientos para garantizar el respeto a los derechos humanos para las y los agentes de seguridad y asegurar las reglas del debido proceso en los regímenes disciplinarios que les son aplicados.
- Pagar a los policías salarios dignos y proporcionarles buenas condiciones de trabajo, que permitan que las corporaciones policiales constituyan una opción laboral atractiva para personas de alto nivel cultural y profesional.
- Evitar la impartición de cursos de derechos humanos a los elementos de base cuando los mandos medios y superiores no han recibido dicha formación previamente.
- Establecer programas piloto con policías seleccionados de acuerdo con el método propuesto, a fin de verificar la mejoría en su desempeño en relación con otros grupos.
- Establecer un programa para sustituir a todo el personal militar y naval en toda la estructura jerárquica de la Procuraduría General de la República.

Notas

171 Si bien el derecho a la seguridad pública es considerado como un derecho social de satisfacción progresiva, se enmarca en este capítulo en razón de su finalidad de proteger el ejercicio de las libertades.

172 La Corte Interamericana de Derechos Humanos, dentro de la Opinión Consultiva OC-5/85, del 13 de noviembre de 1985, en su párrafo 64 consideró, con respecto al concepto de orden público, lo siguiente: *[...] una aceptación posible del orden público dentro del marco de la Convención [Interamericana de Derechos Humanos], hace referencia a las condiciones que aseguran el funcionamiento armónico y normal de las instituciones sobre la base de un sistema coherente de valores y principios [...]*

173 En el orden jurídico mexicano existe un concepto de orden público que se adecua plenamente al postulado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Este se encuentra en la Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal, en cuyo artículo primero, fracción II se establece:

[...] se entiende por orden público:

El respeto y preservación de la integridad física y psicológica de las personas, cualquiera que sea su condición, edad o sexo;

El respeto al ejercicio de derechos y libertades de terceros;

El buen funcionamiento de los servicios públicos y aquellos privados de acceso público;

La conservación del medio ambiente y de la salubridad general, en los términos de las leyes en la materia; y

El respeto, en beneficio colectivo, del uso y destino de los bienes del dominio público;

174 Estudios empíricos tales como el coordinado por Marcelo Bergman (“Delincuencia, Marginalidad y Desempeño Institucional,” División de Estudios Jurídicos del CIDE, México 2003, p. 40) han establecido, entre otras conclusiones, la siguiente:

El robo es un delito recurrente entre la población que no puede acceder a buenos salarios. Esto no significa que todos los que no pueden acceder a dichos salarios sean delincuentes en potencia, sino que este factor, asociado con otros, resulta ser uno de los que explica, por lo menos en parte, los robos de poca cuantía.

175 Ver “Impunidad en México”, documento enviado por las ONG a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Febrero de 2003, p. 12. Información en línea en búsqueda del 28 de julio de 2003: Información en línea en búsqueda del 28 de julio de 2003: <http://www.cmdpdh.org/informecidhfebrero2003-3-impunidad.pdf>

176 “Justicia y Seguridad Ciudadana,” Estudio realizado por el Centro de Investigación y Docencia Económica – Hewlett Foundation, 23 de septiembre de 2002.

177 “Delincuencia, Marginalidad y Desempeño Institucional. Encuestas en el D.F., Estado de México y Estado de Morelos,” Estudio realizado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2003, p. 70.

178 “A partir de la creación del SNSP la seguridad pública se concibe como una cadena (un todo) que abarca:

La prevención del delito

La impartición de justicia

La administración de justicia

La rehabilitación de conductas antisociales (readaptación social)”

179 Ver convocatoria abierta publicada por la Secretaría de Seguridad Pública Federal en varios diarios de circulación, entre ellos La Jornada del 28 de julio de 2003, página 45, para seleccionar a “aspirantes a cadetes en la división Inteligencia para la Prevención.”

Además, estas convocatorias incurren en el absurdo y discriminatorio requisito de estatura mínima para realizar labores de inteligencia (mínimo 1.75 m para varones y 1.70 m para mujeres, de acuerdo a la Convocatoria por la SSP en julio del 2003).

180 *Diario Oficial de la Federación*, 4 de enero de 1999.

181 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre México, 1998, par. 209.

182 Artículo 102, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

183 Roderic Ai Camp, *Politics in Mexico*, Oxford University Press, Nueva York 1999, p. 154.

184 Human Rights Watch visitó el estado de Guerrero, examinando casos relativos a derechos humanos, y observó un preocupante e inquietante patrón de abusos e impunidad. Los soldados han podido hacer uso de sus competencias policiales para cometer serias violaciones a los derechos humanos contra la población civil. Human Rights Watch, *Informe sobre México, 2001*, en búsqueda del 8 de julio de 2003: www.hrw.org/spanish/infomres/2001/injusticia_militar.html

185 De acuerdo con el Segundo Informe de Gobierno, se establece que (pp. 556, 558):

En el marco de la cooperación interinstitucional impulsada durante la presente administración y con el objeto de coadyuvar a la seguridad pública, el personal del 10º Batallón de Policía Militar se sumó al esfuerzo que otras siete unidades militares realizan en apoyo de la Secretaría de Seguridad Pública, encuadradas dentro de la PFP [...]

Se formalizó la transferencia del personal de la 3ª Brigada de Policía Militar a la Secretaría de Seguridad Pública, con el propósito de construir la Fuerza de Reacción y Alerta Inmediata de la Policía Federal Preventiva.

Asimismo, el articulista Javier Ibarrola, en su artículo “Blindaje militar contra la delincuencia” (*Milenio*, 2 de julio de 2002) establece:

[...] el Ejército Mexicano hubo de ceder a la PFP la 3a. Brigada de Policía Militar –cerca de cinco mil hombres– con todo su equipo y armamento para reforzarla. Lo mismo habría de hacer la Armada de México con una brigada de infantes de Marina. Así, la PFP quedó integrada por diez mil efectivos militares [...] Hoy nuevamente se desató la polémica, cuando Vicente Fox anunció en Palacio Nacional la incorporación de 826 policías militares más a la PFP, ya que no hay presupuesto suficiente para la seguridad pública. Por su parte, el secretario de Seguridad Pública, Alejandro Gertz Manero, informó que en los próximos meses se incorporarán otros 1,500 elementos militares a la PFP.

186 Grupo de Trabajo sobre Detención Arbitraria, dependiente de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en el Informe sobre su visita a México (27 de octubre a 10 de noviembre de 2002), par. 72e.

187 Informe de Relatora de las Naciones Unidas, Asma Jahangir, relativo a las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, presentado en cumplimiento de la resolución 1999/35 de la Comisión de Derechos Humanos. Adición Visita a México, par. 107b.

188 Informe sobre Desarrollo Humano 2002, op. cit., p. 95.

189 El principio de subsidiariedad tiene por objeto garantizar una toma de decisión lo más cerca posible del ciudadano, comprobándose constantemente que la acción debe emprenderse a escala nacional se justifica en relación con las posibilidades que ofrece el nivel regional o local. Este concepto implica la ayuda de una comunidad superior a los individuos y comunidades menores. De esta forma, el concepto permite limitar la intervención del Estado Federal, o incluso suprimirla cuando no se justifica, y, por otro lado, ampliarla dentro de los límites de sus competencias. La misión subsidiaria del Estado implica, entre otras cosas, fijar legalmente los derechos y deberes de las comunidades menores y de los individuos, frente a las mayores. La subsidiariedad exige que el poder sea descentralizado, de tal manera que la justicia distributiva no podrá darse sin este principio. (Este concepto se define en el artículo 5 del Tratado de la Comunidad Europea y en el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad adjunto al Tratado de Amsterdam; asimismo, ha sido definido dentro de los principios doctrinarios del Partido Acción Nacional).

190 El primero de estos documentos fue adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas en su

resolución 34/169, de 17 de diciembre de 1979 y el segundo fue adoptado durante el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba) del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990.

191 Véase: Robert O. Varenik, "Exploring Roads to Police Reform: Six Recommendations," USMEX 2003-04 Working Paper Series, Project on Reforming the Administration of Justice in Mexico, Center for U.S. Mexican Studies, University of San Diego, p. 10.

192 La definición de "seguridad humana" se encuentra tanto en *Freedom from Fear. Canada's Foreign Policy for Human Security*, Department of Foreign Affairs and International Trade, Octubre de 2001; como en la Red sobre Seguridad Humana, Información en línea en búsqueda del 4 de septiembre de 2003: <http://www.humansecuritynetwork.org/menu-s.php>; y ha sido ampliada en diversos documentos, tales como *The Responsibility to Protect. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*, Diciembre de 2001.

193 Véase: Robert O. Varenik, op. cit., p. 10.

194 *Ibidem.*, pp. 3-4.

2.3 Otros derechos civiles

2.3.1 DERECHO A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y ACCESO A LA INFORMACIÓN

Los impedimentos legales y administrativos a la libertad de expresión; la democratización de los medios de comunicación y el fortalecimiento de la radio y la televisión públicas. El acceso a la información

La libertad de expresión forma parte de las concepciones democráticas y libertarias reconocidas en los principales instrumentos que rigen la vida y las relaciones de la comunidad internacional. De acuerdo con varios de éstos, la libertad de expresión comprende "la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección."¹⁹⁵

Este derecho es una piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática. Es indispensable para la formación de la opinión pública y para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones, esté suficientemente informada. Por eso se considera que la libertad de expresión no es sólo un derecho de los individuos, sino de la sociedad misma, y abarca las manifestaciones artísticas, culturales, sociales, religiosas, políticas o de cualquier otra naturaleza.¹⁹⁶

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha declarado que la protección a la libertad de expresión debe extenderse no sólo a la información o las ideas favorables, sino también a aquellas que "ofenden, resultan chocantes o perturban", porque "tales son las exigencias del pluralismo, la tolerancia y apertura mental sin las cuales no existe una sociedad democrática."¹⁹⁷

La libertad de expresión y el derecho a la información son dos conceptos que se encuentran íntimamente ligados. Ambos están reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 6° (sobre la manifestación de ideas y el derecho a la información) y 7° (sobre la libertad de escribir y de publicar escritos).

En lo relativo a la libertad de expresión en México, se pueden señalar los siguientes aspectos que requieren una atención especial y que plantean obstáculos a su pleno desarrollo. Algunas de las cuestiones que se destacan a continuación ya han sido señaladas por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en sus observaciones preliminares sobre su visita oficial a México en Agosto de 2003.¹⁹⁸

2.3.1.1 Necesidad de una revisión a la normatividad general para evitar la actual dispersión de la legislación especial

Existe una legislación muy profusa y dispersa sobre aspectos especiales de la libertad de expresión que, en general, no cumple con los requerimientos internacionales, que exigen que la normatividad interna

garantice el ejercicio de este derecho, como es el caso del artículo 2° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.¹⁹⁹

Algunas de las normas relevantes en la materia son la Ley de Imprenta, la Ley Federal de Radio y Televisión y la Ley Federal de Telecomunicaciones. Por otra parte, existe gran cantidad de reglamentos, decretos y disposiciones jurídicas de diversa índole que se refieren a puntos específicos de este tema.

La Ley de Imprenta

La Ley de Imprenta, que data de 1917, tiene un carácter netamente represivo, no se ajusta a los principios internacionalmente aceptados sobre libertad de expresión, y hace uso de conceptos e ideas como "la moral", "las buenas costumbres", "la decencia", "actos licenciosos o impúdicos". Este tipo de referencias atenta contra la libertad de opinión y de expresión, pues incide en asuntos que no son propios del derecho –ni menos del derecho público– sino que pertenecen al fuero interno de cada persona.

Legislación sobre radio y televisión

La Ley Federal sobre Radio y Televisión, vigente en México desde 1960, dispone en su artículo 4 que tanto la radio como la televisión "constituyen una actividad de interés público", por lo que el Estado deberá "protegerla y vigilarla para el debido cumplimiento de su función social." No obstante, dentro de la ley mencionada no se hace referencia al espectro radio-eléctrico y su uso como un bien público. El carácter de bien público de dicho espectro proviene de la actividad que permiten se desarrolle, en tanto la información "constituye un derecho social [...] de interés público..."²⁰⁰ La falta de dicho reconocimiento, así como la inexistencia de regulación adecuada para impedir la concentración de las concesiones y permisos, han permitido que el Ejecutivo disponga de una amplia capacidad discrecional en el otorgamiento de concesiones y permisos, originando con ello la constitución de monopolios y oligopolios. Si bien la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prohíbe los monopolios y las prácticas monopólicas en su artículo 28, la Ley de Competencia Económica, reglamentaria de ese artículo, no cuenta con disposiciones específicas para regular la competencia entre los concesionarios y permisionarios de las frecuencias de radio y televisión, siendo que por tratarse precisamente de bienes públicos, éstos deben quedar sujetos a restricciones mayores que las aplicables a otras actividades económicas (aunado a lo anterior, la ley actualmente autoriza a traspasar y heredar las concesiones,²⁰¹ aunque no permite gravarlas, darlas en fideicomiso o enajenarlas).²⁰²

La radio y la televisión mexicanas presentan uno de los más altos grados de concentración en el mundo, como resultado de la discrecionalidad en el proceso de otorgamiento de las concesiones. En la radio comercial, el 76% del sector se encuentra en manos de 14 familias. Sólo 4 grandes cadenas aglutinan a casi la mitad del total de las emisoras (47.8%). En la televisión la concentración es aún mayor. El Grupo Televisa opera 306 estaciones, 50% del total, mientras que TV Azteca cuenta con 180 estaciones, 30% del total.

Si consideramos sólo las emisoras concesionadas a inversionistas privados, 87% de las estaciones de televisión están en manos de las dos cadenas mencionadas [...]

IV. Dentro del marco de la actual Ley Federal de Radio y Televisión no se consideran ni la participación social ni el ejercicio de los derechos ciudadanos de los mexicanos.²⁰³

Independientemente de lo anterior, la ley vigente no garantiza ni evita el tráfico de influencias y conflictos de intereses entre los representantes del Estado y los de las empresas privadas.

El cambio en la distribución de los tiempos oficiales²⁰⁴ originado con el decreto presidencial de octubre de 2002, redujo en cerca de 90% dichos tiempos en la televisión y 80% en el caso de la radio. Asimismo, el decreto modifica los sujetos que podrían hacer uso de este derecho, estableciendo que los tiempos oficiales se utilizarán únicamente para “la difusión de materiales grabados del poder Ejecutivo Federal, con una duración de veinte a treinta segundos.”²⁰⁵

Derecho de rectificación en radio y televisión

Este derecho está reconocido en el *Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión en materia de concesiones, permisos y contenido de las transmisiones de radio y televisión*; no obstante, no se establece que cuando el medio transmita información equivocada acerca de algún sujeto específico estará obligado a permitir que éste pueda dar su propia versión en el mismo espacio, horario, duración e importancia que se le dio a la nota referida.²⁰⁶

Radios comunitarias

Especial mención merece el problema de las llamadas “radios comunitarias”, que son las organizadas por diferentes estratos de la sociedad civil, sin fines de lucro, y que encuentran graves dificultades para que se les expidan los permisos de funcionamiento.²⁰⁷

A pesar de que estas radios cuentan con más de 35 años de existencia en México, hasta el momento el gobierno no ha tomado medidas concretas, ya sea para reconocer su existencia de manera legal o para facilitar los trámites que las lleven a obtener los permisos correspondientes para su funcionamiento. Esto se ve reflejado en el marco normativo vigente, que concede facultades discrecionales para que las autoridades dependientes del Ejecutivo –la Secretaría de Comunicaciones y Transportes– determinen los requisitos para obtener permisos de funcionamiento.

Toda la situación descrita anteriormente resulta violatoria de los principios 12 y 13 de la *Declaración de principios sobre la libertad de expresión*.²⁰⁸

Aunado a lo anterior, se han recibido informes sobre la participación de las Fuerzas Armadas como apoyo a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para cerrar y dismantelar diversas radios comunitarias que se mantienen funcionando.²⁰⁹

En lo que se refiere a las telecomunicaciones, diversos organismos han señalado las implicaciones que puede tener el cambio tecnológico en cuanto la digitalización de las frecuencias de radio y televisión

(por la posible ampliación del espectro explotable). De aquí que debiera garantizarse que la legislación en materia de telecomunicaciones no se oponga a la de radio y televisión.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

El derecho a la información ha sido regulado recientemente mediante esta ley, que tiene por objeto garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal. Esta ley se ajusta, en muchos aspectos, a los principios que han sido aceptados por la comunidad internacional sobre la materia y por el propio texto constitucional.²¹⁰

No obstante, la ley referida tiene algunas disposiciones que no concuerdan totalmente con las normas internacionales, como es el hecho de que se trate de una ley de alcance puramente federal, es decir, que se aplica a las autoridades de nivel federal, pero no así a las estatales y municipales. Lo anterior ha sido destacado por el Relator Especial para la Libertad de Expresión de la OEA: “Este proceso, sin perjuicio del avance legislativo en materia de acceso a la información que la Ley representa, no adquiere el mismo grado de desarrollo en todo el Estado mexicano.”²¹¹ Por otra parte, tampoco parece apropiado el hecho de que establezca un régimen especial para los órganos constitucionales autónomos, pues no los sujeta al control del Instituto Federal de Acceso a la Información, que es el órgano que debe resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información. Estos órganos expiden sus propias regulaciones a fin de establecer los criterios y procedimientos aplicables para permitir el acceso a la información que poseen, lo que constituye una limitación injustificada al pleno ejercicio de este derecho.

Aunado a lo anterior, algunas organizaciones civiles especializadas en el tema consideran que la Ley referida es parcial, no solamente porque abarca exclusivamente las instancias de orden federal, sino porque en términos estrictos la sociedad debiera tener acceso a la información proveniente de fuentes privadas, cuando ella afecta al interés público. Así, por ejemplo, todos deberían poder conocer cuál es la cantidad de contaminantes vertidos por las industrias farmacéuticas en ríos, suelos, etcétera.

2.3.1.2 Necesidad de revisar la normatividad sobre derechos y protección de los periodistas

El periodismo es una de las principales manifestaciones de la libertad de expresión, y por lo tanto es obligación del Estado garantizar a los comunicadores de todos los medios un ejercicio profesional digno y seguro. Sin embargo, no existe en México una normatividad federal en ese sentido, por lo cual la labor de los periodistas se ve amenazada y la libertad de expresión, lesionada. Organizaciones civiles reportaron que “durante 2002 se registraron 100 incidentes contra las libertades informativas en todo el país: la mayor parte se dirigieron contra periodistas y en segundo término contra las instituciones mediáticas en general.”²¹² De entre los incidentes mencionados, se identifican las agresiones físicas, las denuncias por difamación, las amenazas, la intimidación y las detenciones. En 2002 se registraron dos asesinatos de periodistas, uno en Veracruz y otro en Tamaulipas.²¹³

Agresiones contra periodistas

Los relatores especiales, tanto de Naciones Unidas como de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, han dado cuenta anualmente de numerosas denuncias por homicidios de periodistas, ataques a la integridad personal de éstos, torturas, amenazas y todo tipo de

delitos en que las víctimas han sido comunicadores sociales. El gobierno mexicano ha proporcionado generalmente la información que se le ha requerido, pero la mayoría de las veces no se descubre a los culpables o no se pueden aplicar sanciones por diversas razones. Sobre el particular, el Relator Especial de Naciones Unidas manifiesta: "Preocupa al Relator Especial observar que los periodistas víctimas de ataques fueron en su mayoría aquellos que expresaron públicamente relaciones del narcotráfico con agentes oficiales y denunciaron abusos del poder de agentes del Estado."²¹⁴

De conformidad con lo que señalan diversas organizaciones que trabajan el tema en México, si bien en el último año se ha registrado una disminución en los incidentes de violencia contra periodistas, se ha visto un aumento significativo en las presiones para que revelen sus fuentes de información. Entre estas presiones se encuentran las citaciones para comparecer ante el ministerio público, las demandas penales, las amenazas y la intimidación.²¹⁵

Secreto profesional

El secreto profesional es el derecho del periodista a negarse a revelar a su empresa, a terceros y a las autoridades públicas o judiciales, la identidad del autor de la información. Este es un elemento fundamental de la libertad de expresión, relacionado estrechamente con el derecho a la información, por lo cual los periodistas no deben ser citados ni interrogados por policías, jueces o investigadores para que revelen sus fuentes. Al respecto, la *Declaración de principios sobre libertad de expresión* señala en su artículo 8: "Todo comunicador social tiene derecho a la reserva de sus fuentes de información, apuntes y archivos personales y profesionales."

El equilibrio entre la libertad de expresión y el derecho de las personas a la privacidad y al honor

Sobre este tema, uno de los instrumentos internacionales más claros y completos es la *Declaración de principios sobre libertad de expresión* (principios 10 y 11).²¹⁶

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que la penalización de las expresiones o críticas formuladas contra funcionarios o particulares involucrados voluntariamente en cuestiones que atañen al interés público, es una sanción desproporcionada en relación con la importancia que tiene la libertad de expresión e información dentro de un sistema democrático (las llamadas *leyes de desacato*): "Es evidente que tales sanciones no pueden justificarse, sobre todo considerando la capacidad de las sanciones no penales para reparar cualquier perjuicio ocasionado a la reputación de los individuos."

En este caso, el Estado mexicano ha definido que las personas afectadas por informaciones publicadas o difundidas en su contra tienen derecho a rectificación, establecido para la prensa escrita, en la Ley de Imprenta y, para la radio y la televisión, en el Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión, referido anteriormente.

2.3.1.3 Propuestas normativas

- Garantizar los espacios para las estaciones de radio y de televisión comunitarias e independientes.²¹⁷
- Desarrollar un sistema estatal autónomo de radio y televisión públicas.
- Establecer dentro de la Ley Federal de Competencia Económica un capítulo específico sobre radiodifusoras y señales de televisión, donde se marquen los límites a la concentración de las concesiones de radio y televisión. En este mismo capítulo deberán establecerse las limitaciones pertinentes para evitar la concentración de la publicidad comercial, de manera que se evite la formación de monopolios u oligopolios.

- Modificar la legislación sobre Radio y Televisión, para:
 - Reforzar el carácter de bien público del espectro radio-eléctrico.
 - Garantizar la imparcialidad en el otorgamiento de concesiones y permisos.
 - Garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a los medios de comunicación, evitando las prácticas monopólicas en el uso del espectro electromagnético.²¹⁸
 - Establecer que la autoridad encargada de otorgar permisos y concesiones no sea ya el Ejecutivo federal, sino que se cree al efecto un órgano público y autónomo, que otorgue las concesiones y permisos para operar estaciones de radio y televisión mediante un procedimiento participativo y transparente.²¹⁹
 - Promover dentro de la reglamentación en la materia, la prohibición de que ex funcionarios públicos presten sus servicios a los medios de comunicación, al menos durante un periodo de tiempo después de que terminen sus funciones al servicio del Estado.
 - Garantizar legalmente y reglamentar en forma adecuada y suficiente el derecho de rectificación en los medios electrónicos.
- Incluir dentro de la legislación reglamentaria del artículo 6º constitucional, la protección del secreto profesional de las fuentes de información de los periodistas, de acuerdo con los estándares internacionales en la materia.
- Modificar la legislación que imponen sanciones penales en los casos de ataques a la vida privada, injurias (en algunas legislaciones estatales), calumnias y difamación cometida en agravio de servidores públicos, para establecer responsabilidades puramente civiles.
- Abrogar la actual Ley de Imprenta.
- Reformar la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental para establecer, en lugar de una ley federal, una ley general.²²⁰
- Regular los supuestos y las modalidades en que se deba otorgar protección especial a periodistas y comunicadores en general.
- Establecer un protocolo para la adecuada investigación de hechos de hostigamiento, amenaza y otros delitos cometidos contra periodistas y comunicadores.

2.3.1.4 Otras propuestas

- Asegurar los principios de transparencia, libre competencia e igualdad de acceso de oportunidades, desarrollo de medios estatales y apertura de espacios a medios independientes, ante la inminente posibilidad de que los avances tecnológicos permitan la explotación de un mayor número de frecuencias de radio y televisión.²²¹
- Adoptar medidas de toda índole para que el Estado mexicano garantice la protección a los periodistas y utilice todos los medios a su alcance para evitar la impunidad en los casos en que sean atacados de cualquier forma. Igualmente, prevenga todo acoso por parte de los agentes del Estado con motivo del ejercicio de las libertades constitucionales de los periodistas, evite que sean atacados físicamente y, en su caso, persiga legalmente y sancione a los culpables.

2.3.2 DERECHO A LA LIBERTAD DE REUNIÓN Y DE ASOCIACIÓN

La reglamentación de la libertad de reunión y las garantías de los trabajadores para asociarse

La libertad de reunión y de asociación se encuentran reconocidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 9º. Tanto el *Pacto internacional de derechos civiles y políticos*, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos establecen en forma acorde el derecho de reunión pacífica y sin armas. En ambos instrumentos se señala que su ejercicio sólo puede estar sujeto a las restricciones "previstas por la ley, que sean necesarias en una sociedad

democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás”.

En México, pese a sus antecedentes normativos desde el siglo XIX, el respeto de este derecho fue una conquista de la población en las últimas décadas del siglo XX.²²² En fechas recientes, ante las numerosas acciones en la vía pública y las muy distintas reacciones por parte de las diversas autoridades, –que van desde la pasividad injustificada cuando se incurre en delitos con motivo de marchas y manifestaciones hasta la criminalización de las protestas sociales– es un imperativo reglamentar este derecho a fin de definir los límites y obligaciones del poder público para respetar las libertades del resto de la población.

2.3.2.1 Ausencia de la normatividad reglamentaria para definir los alcances de la libertad de reunión y resolver los conflictos que se presentan con la libertad de tránsito

Si bien existen normas locales que regulan algunos de los aspectos señalados y que establecen criterios adecuados,²²³ se trata de una garantía constitucional que debiera regularse con un alcance nacional para todo el país, por lo que el Congreso General debe promulgar la norma reglamentaria correspondiente con apoyo en el artículo decimosexto transitorio la Constitución Política.

La reglamentación de este derecho no deberá ser motivo para coartar el mismo e impedir que esta expresión democrática –que es considerada una especie de la libertad de expresión– encuentre cortapisas. Por ello se hace indispensable acotar, en normas reglamentarias de la Constitución, el alcance de conceptos jurídicos indeterminados, como son los de “seguridad nacional” y “orden público”. Al mismo tiempo, deben protegerse eficazmente los derechos de terceros cuando bajo el pretexto de la libertad de manifestación se ejerce un inexistente derecho a bloquear la circulación sin que ello sea una consecuencia inevitable de la envergadura de la reunión pública, sino como un medio, *per se*, de impedir el libre tránsito para ejercer presión sobre las autoridades.

2.3.2.2 Obstáculos para la libertad de asociación en materia laboral

En cuanto a la libertad de asociación, ésta encuentra serios obstáculos en México en relación con su ejercicio para hacer valer los derechos de los trabajadores.

Pese al reconocimiento de la libertad de asociación en el artículo 9º constitucional citado, así como a que el artículo 123 de la misma Carta Magna consagra específicamente el derecho a la libre sindicación, como lo hacen diversos instrumentos internacionales, existen limitaciones de orden normativo y fáctico para hacerlo efectivo.

El Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo, de 1948, aprobado y ratificado por el gobierno de México, establece en su artículo 2º: “Los trabajadores y los empleadores sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas.”

Por su parte, el Protocolo de San Salvador consagra en similares términos el derecho de toda persona a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección. No obstante ello, México formuló la siguiente declaración interpretativa al artículo 8 de ese Protocolo:

Al ratificar el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Gobierno de México lo hace en el entendimiento de que el Artículo 8 del aludido Protocolo se aplicará en la República Mexicana dentro de las modalidades y conforme a los procedimientos previstos en las disposiciones aplicables en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de sus leyes reglamentarias.

Respecto del *Pacto internacional de derechos económicos sociales y culturales*, al ratificarlo, México formuló la misma declaración interpretativa al artículo que establece los derechos sindicales. Dicho pacto establece en lo conducente la obligación del Estado de garantizar el derecho de toda persona a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección, así como el derecho de huelga, de la formación de federaciones o confederaciones nacionales de sindicatos, así como a que los sindicatos funcionen sin obstáculos y limitaciones que no estén expresamente prescritos por la ley.

La declaración interpretativa formulada por el gobierno mexicano se da en el mismo sentido que la interpuesta al *Protocolo de San Salvador*, estableciendo que el artículo 8 del Pacto se aplicaría “dentro de las modalidades y conforme a los procedimientos previstos en las disposiciones aplicables de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de sus leyes reglamentarias.”

Ambas declaraciones interpretativas permiten que subsistan, dentro de la legislación mexicana, una serie de restricciones, exigencias e impedimentos para la libertad de asociación sindical. Estas limitaciones no son de aquellas que pueden ser necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público o los derechos y libertades ajenos (como está establecido en el artículo 8 del Pacto), y resultan contrarias al párrafo 3 del mismo artículo 8.²²⁴

En el orden jurídico interno, la Ley Federal del Trabajo, en su artículo 931, deja un vacío normativo puesto que no regula la forma de en que los trabajadores pueden hacer valer su voluntad en un asunto que resulta fundamental para su vida gremial: el recuento de los votos para definir la titularidad de un contrato colectivo de trabajo.²²⁵

Dicho precepto omite garantizar el voto libre y secreto, así como otra serie de circunstancias necesarias para garantizar que la expresión de la voluntad de los trabajadores sea genuina.²²⁶

Una interpretación del precepto indicado a la luz de los principios democráticos que rigen el orden jurídico mexicano, lleva a la conclusión de que el voto laboral debe contar con las mismas salvaguardas que el voto en materia política electoral; sin embargo, la ausencia de una normatividad específica al respecto se ha traducido en impedir que los tribunales garanticen este derecho.

Además de la inexistencia del voto secreto de los trabajadores, existen otros impedimentos graves al ejercicio de la libertad de asociación sindical. Entre éstos están los obstáculos previos a la celebración del recuento de votos, entre los cuales se pueden señalar los siguientes:²²⁷

- Intromisión del gobierno en el registro de sindicatos²²⁸ y opacidad en la información respecto a los que alcanzan su registro.
- Dificultades para la acreditar la personalidad y representación de los sindicatos mediante el procedimiento de “toma de nota”.
- Prácticas de simulación mediante la celebración generalizada de “contratos de protección”, concertados entre los patrones y sindicatos pro patronales o “de membrete”.²²⁹
- Intimidación a los trabajadores que pretenden constituir sindicatos independientes mediante la exigencia de proporcionar, con antelación al recuento, el nombre de quienes lo solicitan.

2.3.2.3 Propuestas normativas

- Incluir dentro de las normas reglamentarias de las garantías individuales pendientes de promulgarse desde 1917, las relativas a la libertad de reunión, de manera que se preserve esta libertad y se reglamenten los casos en que entra en conflicto con otros derechos.
- Incorporar tanto en la Ley Federal del Trabajo, como en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, las disposiciones necesarias para garantizar el voto libre y secreto de las y los trabajadores, así como todos los derechos necesarios para hacer efectivo el derecho de asociación en el ámbito laboral y el de huelga por parte de los trabajadores.

- Establecer dentro de la legislación vigente las disposiciones que garanticen la democracia sindical, el apartidismo de los sindicatos y la rendición de cuentas por parte de los líderes sindicales.²³⁰
- Promover la eliminación de las declaraciones interpretativas formuladas por el gobierno de México a los instrumentos internacionales que se precisan en el cuerpo de este análisis y que obstruyen el pleno ejercicio del derecho de asociación en materia laboral.
- Reglamentar el derecho a la libertad de reunión para lograr evitar actos de molestia innecesarios en la convivencia social.

2.3.2.4 Otras propuestas

- Incorporar la regulación de las garantías para asegurar la libertad y la democracia sindicales, dentro de la reforma laboral promovida por el poder Ejecutivo.

2.3.3 LIBERTAD DE PENSAMIENTO, DE CONCIENCIA Y DE RELIGIÓN

El artículo 18 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 señala que: “Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de creencia y de religión; este derecho incluye la libertad de cambiar de religión o de creencia, así como de libertad de manifestar su religión o su creencia, individual y colectivamente, tanto en público como en privado, por la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia.”

Tanto el Pacto Internacional (art. 18) como la Convención Americana (art. 12) reconocen el derecho de libertad de pensamiento, conciencia y religión. El primero de ellos agrega tres consideraciones:

- 1) Nadie puede ser objeto de coerción ante la profesión de sus convicciones religiosas;
- 2) El único límite a la manifestación religiosa es el cumplimiento de la ley;
- 3) Incluye el compromiso de los Estados parte, de garantizar que los padres de familia puedan elegir educación religiosa para sus hijos, si así lo establecen sus propias convicciones.

El derecho a la libertad religiosa, que protege las “creencias teístas, no teístas y ateas, así como el derecho a no profesar ninguna religión o creencia”²³¹ ha encontrado cada vez más cabida en las sociedades contemporáneas y en las distintas religiones.²³² La libertad de conciencia abarca, asimismo, la adopción de toda ideología o convicción. Su protección ha sido desarrollada por diversos mecanismos de los sistemas universal e interamericano de protección a los derechos humanos. Ejemplo de lo anterior lo constituyen las consideraciones que se han hecho sobre este derecho por parte del Comité de Derechos Humanos (Observación General 22),²³³ constituyen un referente imprescindible para comprender la amplitud del derecho y analizar la forma en que se respeta en cada sociedad.

La Declaración sobre la Eliminación de Todas las Formas de Intolerancia y Discriminación Fundadas en la Religión o las Convicciones, de 1981, cuya finalidad es el desarrollo del artículo 18 de la Declaración, está orientada a establecer compromisos en el sentido de evitar la discriminación por convicciones religiosas, especificando las otras libertades inherentes al ejercicio del derecho como la de practicar el culto, la de observar su día de descanso y las ceremonias propias de su religión, así como la de fundar instituciones humanitarias acordes a los fines de la propia convicción.

El marco jurídico constitucional en México reconoce ampliamente la libertad de culto y religiosa. La libertad de pensamiento y de conciencia se encuentran implícitas en la protección a la libertad de expresión, misma que guarda estrecha relación con el derecho de acceso a la información.

Si bien México es un Estado laico en el que las diversas concepciones religiosas coexisten pacíficamente, ello no significa que esté exento de conflictos de esta índole, como lo constatan los informes de

la Relatoría Especial de Naciones Unidas sobre la Intolerancia Religiosa correspondientes a los años de 1998, 1999 y 2000 que registran problemas aislados de esta índole en el estado de Chiapas. Por su parte, la Comisión Estatal de Derechos Humanos de la misma entidad federativa reporta que entre las principales causas de desplazamiento interno forzado está los conflictos por razones religiosas que en ocasiones son soslayados por las autoridades.²³⁴

Uno de los aspectos más preocupantes en relación con la libertad religiosa y de conciencia, vinculada estrechamente con la libertad de expresión es la situación denunciada por numerosos miembros de la comunidad los Testigos de Jehová, con motivo de la discriminación de que han sido objeto los niños y niñas, así como maestros, en las escuelas públicas. El problema se presenta en razón de que con apoyo en diversos preceptos legales secundarios se les pretende obligar a rendir honores a la bandera nacional, lo que contradice los principios de esta asociación religiosa.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha recibido 1,110 quejas por esos motivos en el periodo de junio de 1991 a marzo de 2003.²³⁵ Entre las sanciones que se han impuesto están “expulsión del plantel educativo, negativa a la inscripción, reprobarlos en la materia de civismo, suspensión temporal, e incluso se ha llegado a extremos como maltratos físicos y psicológicos.”²³⁶

La situación descrita reviste particular gravedad en virtud de que las violaciones a la libertad de culto y otros derechos se realizan directamente por maestros y autoridades educativas, a diferencia de otros conflictos que tienen un carácter cultural en el que las autoridades tienen una nula o escasa participación y por el contrario, intervienen para buscar soluciones y evitar la violencia.²³⁷

Por otra parte, resulta preocupante la tesis aislada emitida en el Poder Judicial de la Federación, donde se señala que “[...] si la educación como garantía individual de los mexicanos, está al margen de toda creencia, dogma o doctrina religiosa, no rige el principio de previa audiencia para que los alumnos sean separados de las escuelas, pues de escucharlos implicaría el absurdo de darles oportunidad de oponerse a las disposiciones reguladoras de la disciplina interna del plantel, bajo el argumento de su fe de la secta denominada Testigos de Jehová.”²³⁸

En contraste con la postura expuesta, resalta el criterio del ministro de la Corte Suprema de los Estados Unidos de América, Robert Jackson, quien, hace varias décadas en un caso similar observó que “[...] la libertad de discrepar no se limita a cosas de escasa importancia. Esa sería una mera sombra de libertad. La prueba fundamental es el derecho a discrepar en cosas que alcanzan al corazón del orden existente.”²³⁹

En este sentido es importante resaltar que el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas en la Observación antes referida, interpreta que las medidas coercitivas prohibidas con motivo de la expresión de las convicciones religiosas comprenden desde “el empleo o la amenaza de empleo de la fuerza o de sanciones penales” hasta “Las políticas o prácticas que tengan los mismos propósitos o efectos, como por ejemplo, las que limitan el acceso a la educación, a la asistencia médica, al empleo o a los derechos (políticos) garantizados por el artículo 25 y otras disposiciones del Pacto.”²⁴⁰

En otros aspectos se hace patente la necesidad del reconocimiento a estas libertades en el ámbito profesional, como es el caso de los comunicadores,²⁴¹ los objetores del servicio militar²⁴² y los médicos. La ausencia de una norma constitucional que reconozca la objeción de conciencia, dificulta que en estos y otros casos se pueda hacer valer la libertad de conciencia.

2.3.3.1 Propuestas normativas

- Crear las bases constitucionales para incorporar en el sistema legal mexicano la objeción de conciencia y regularla frente al ejercicio de otros derechos y el cumplimiento de los deberes públicos. Preservar la laicidad del Estado.

2.3.3.2 Otras propuestas

- Incluir el valor de la tolerancia religiosa dentro de los programas de formación cívica formales y no formales.
- Establecer el valor de la tolerancia religiosa dentro de los programas educativos en materia de derechos humanos destinados a funcionarios públicos y en particular a los pertenecientes al siste-

ma educativo nacional.

- Adoptar, a partir del estudio de las quejas presentadas ante los ombudsmen del país por violaciones a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, las directrices necesarias para evitar que se repitan.

Notas

- 195 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 19; Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 13; Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión (adoptada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su 108 período ordinario de sesiones, celebrado en octubre de 2000), artículo 2.
- 196 Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión.
- 197 Citado en el Informe de labores de 2000, presentado por el señor Santiago Cantón, Relator Especial de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para la Libertad de Expresión.
- 198 Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Comisión Interamericana de Derechos Humanos; Comunicado de Prensa PREN/89/03, "Observaciones Preliminares del Relator Especial para la Libertad de Expresión (Eduardo Bertoni) al finalizar su visita oficial a México," Agosto 26, 2003
- 199 En la disposición referida se expresa:
"Art. 2. Deber de adoptar disposiciones de derecho interno.
Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, (...) las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos."
- 200 Irma Ávila Pietrasanta, Aleida Calleja Gutiérrez y Beatriz Solís Lere, *No más medios a medias*, Senado de la República, México, D.F., Diciembre de 2002, p. 106.
- 201 Artículos 26 y 27 de la Ley Federal de Radio y Televisión.
- 202 Actualmente, de acuerdo con la Ley Federal de Radio y Televisión, se establece en el artículo 16 que: "El término de una concesión no podrá exceder de 30 años y podrá ser refrendada al mismo concesionario, que tendrá preferencia sobre terceros."
- 203 Exposición de Motivos de la *Iniciativa Ciudadana para la reforma de la Ley de Radio y Televisión*, presentada por los senadores Javier Corral (Partido Acción Nacional) y Raymundo Cárdenas (Partido de la Revolución Democrática) dentro de la quincuagésima octava legislatura del Congreso de la Unión, el 12 diciembre del 2002.
- 204 Es necesario distinguir los "tiempos fiscales", u oficiales, establecidos como el 12.5% del tiempo diario de transmisión de cada estación, de los "tiempos del Estado" que son 30' incluidos en el Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión.
- 205 Reglamento de la Ley Federal De Radio y Televisión, en Materia de Concesiones, Permisos y Contenido de las Transmisiones de Radio y Televisión, modificaciones publicadas el 10 de octubre de 2002 en el Diario Oficial de la Federación, Artículo 1º, inciso I
- 206 Irma Ávila Pietrasanta, Aleida Calleja Gutiérrez y Beatriz Solís Lere, *op. cit.*, p. 112.
- 207 Informe elaborado por las organizaciones sobre la situación de libertad de expresión y derecho a la información en México, para el Relator para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Eduardo Bertoni, en su visita oficial a México, Agosto 2003.
- 208 Principio 12. Los monopolios u oligopolios en la propiedad y control de los medios de comunicación deben estar sujetos a leyes antimonopólicas por cuanto conspiran contra la democracia al restringir la pluralidad y diversidad que asegura el pleno ejercicio del derecho a la información de los ciudadanos. En ningún caso esas leyes deben ser exclusivas para los medios de comunicación. Las asignaciones de radio y televisión deben considerar criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades para todos los individuos en el acceso a los mismos.
Principio 13. La utilización del poder del Estado y los recursos de la hacienda pública; la concesión de prebendas arancelarias; la asignación arbitraria y discriminatoria de publicidad oficial y créditos oficiales; el otorgamiento de frecuencias de radio y televisión, entre otros, con el objetivo de presionar y castigar o premiar y privilegiar a los comunicadores sociales y a los medios de comunicación en función de sus líneas informativas, atenta contra la libertad de expresión y deben estar expresamente prohibidos por la ley. Los medios de comunicación social tienen derecho a realizar su labor en forma independiente. Presiones directas o indirectas dirigidas a silenciar la labor informativa de los comunicadores sociales son incompatibles con la libertad de expresión.
- 209 Véase: Informe elaborado por las organizaciones sobre la situación de libertad de expresión y derecho a la información en México, para entregar al Relator para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Eduardo Bertoni, *op. cit.*
De manera adicional, otras organizaciones han denunciado y documentado órdenes concretas provenientes del Estado Mayor Presidencial donde se solicita la intervención del Ejército por parte de la SCT para el desmantelamiento de lo que califican como "radios subversivos."
- 210 Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 19; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 19; Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 13; Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, artículo 4. "El acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho. Este principio sólo admite limitaciones excepcionales que deben estar establecidas previamente por la ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas."
- 211 Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Comisión Interamericana de Derechos Humanos; Comunicado de Prensa PREN/89/03, "Observaciones Preliminares del Relator Especial (Eduardo Bertoni) para la Libertad de Expresión al finalizar su visita oficial a México," Agosto 26, 2003.
- 212 Véase: Organismos Miembros de la Red de Protección a Periodistas y Medios de Comunicación,

- Recuento de Daños. Un acercamiento al Estado de las Libertades de Expresión e Información en México*, 2002; Reporteros sin Fronteras, *La libertad de prensa en las Américas y en el resto del mundo. Informe 2003*, Ediciones La Découverte, 2002, p. 77-78.
- 213 De acuerdo con Reporteros sin Fronteras, *op. cit.*, p. 78, el 1 de enero de 2002 Félix Alonso Fernández, director del semanario *Nueva Opción*, difundido en el Estado de Tamaulipas, murió a consecuencia de unos disparos en la ciudad de Miguel Alemán, Tamaulipas. La investigación tendría una línea relacionada con el narcotráfico.
Por su parte, los Organismos Miembros de la Red de Protección a Periodistas y Medios de Comunicación, *op. cit.* p. 1, informaron que el 16 de octubre fue asesinado el columnista del diario ve-racruzano *El Sur*, aunque en la investigación no se han sustentado los vínculos de su muerte con su quehacer profesional.
- 214 Véase: Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Comisión Interamericana de Derechos Humanos; Comunicado de Prensa PREN/89/03, *op. cit.*
Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, Informe del Relator Especial sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión, Abid Hussain, (año 2000).
- 215 Véase: Organismos Miembros de la Red de Protección a Periodistas y Medios de Comunicación "Recuento de los daños a las libertades de expresión e información durante 2002;" y Eréndira Cruzvillegas, "Agenda Pendiente para la libertad de expresión," *Recuento de Daños. Un acercamiento al Estado de las Libertades de Expresión e Información en México*, 2002, p. 1-10; 11.
También se puede consultar el texto de Reporteros sin Fronteras, *La libertad de prensa en las Américas y en el resto del mundo. Informe 2003*, Ediciones La Découverte, 2002, p. 77-78.
- 216 Principio 10. Las leyes de privacidad no deben impedir ni restringir la investigación y difusión de información de interés público. La protección a la reputación debe estar garantizada sólo a través de sanciones civiles, en los casos en que la persona ofendida sea un funcionario público o persona pública o particular que se haya involucrado voluntariamente en asuntos de interés público.
Principio 11. Los funcionarios públicos están sujetos a un mayor escrutinio por parte de la sociedad. Las leyes que penalizan la expresión ofensiva dirigida a funcionarios públicos generalmente conocidas como "leyes de desacato" atentan contra la libertad de expresión y el derecho a la información."
- 217 No se debe excluir a la televisión comunitaria de la legislación existente, que si bien son pocos los casos existentes en la actualidad, no debe cerrarse la posibilidad a su expansión y consolidación a futuro.
- 218 Irma Ávila Pietrasanta, Aleida Calleja Gutiérrez y Beatriz Solís Lere, *op. cit.*, p. 144.
- 219 *Ibidem*, p. 144.
- 220 Por tratarse de la reglamentación de un derecho constitucional, la ley de la materia debe ser de aplicación nacional.
- 221 Información aportada por la Asociación Mundial de Radios Comunitarias, México.
- 222 Las matanzas en la ciudad de León, Guanajuato en 1946; de Tlatelolco en 1968, de Aguas Blancas en 1995, de El Bosque en 1998 y de Acteal en 1997, son sólo algunas de las más brutales acciones gubernamentales en contra del ejercicio de este derecho. Lo que se ha llamado "la conquista de la plaza pública" en nuestro país se ha hecho con un enorme costo en vidas humanas.
- 223 El artículo 8 de la Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal establece como infracción administrativa: "Impedir o estorbar de cualquier forma, siempre que no exista permiso ni causa justificada para ello, el uso de la vía pública, la libertad de tránsito o de acción de las personas en la misma. Para estos efectos se entenderá que existe causa justificada siempre que la obstrucción del uso de la vía pública, de la libertad de tránsito o de acción de las personas sea inevitable y necesaria, y no constituya en sí misma un fin sino un medio razonable de manifestación de las ideas, de asociación o de reunión pacífica (Art. 8º, fracc. VII).
- 224 El párrafo 3 del artículo 8 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales dispone:
Nada de lo dispuesto en este artículo autorizará a los Estados Partes en el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo de 1948, relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación, a adoptar medidas legislativas que menoscaben las garantías previstas en dicho Convenio o aplicar la ley en forma que menoscabe dichas garantías.
- 225 Artículo 931. Si se ofrece como prueba el recuento de los trabajadores, se observaran las normas siguientes:
*La junta señalará el lugar, día y hora en que deba efectuarse;
Únicamente tendrán derecho a votar los trabajadores de la empresa que concurren al recuento;
Serán considerados trabajadores de la empresa los que hubiesen sido despedidos del trabajo después de la fecha de presentación del escrito de emplazamiento;
No se computaran los votos de los trabajadores de confianza, ni los de los trabajadores que hayan ingresado al trabajo con posterioridad a la fecha de presentación del escrito de emplazamiento de huelga;
Las objeciones a los trabajadores que concurren al recuento, deberán hacerse en el acto mismo de la diligencia, en cuyo caso la junta citara a una audiencia de ofrecimiento y rendición de pruebas.*
- 226 Entre estas condiciones están el lugar en el que se debieran desahogar las audiencias respectivas; las personas que deberían estar presentes, la ausencia de personas armadas y las características del padrón de los trabajadores. Véase: Porfirio Martínez González, "Las votaciones en los recuentos. La necesidad del voto secreto", en *Libertad Sindical*, AA. VV. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Económicas, México, 1999, p. 192.
- 227 Véase: Arturo Alcalde Justiniani en "Hacia una concertación laboral transparente y responsable", en *op. cit.* pp. 81 y 85.

- 228 Aun cuando la Ley Federal del Trabajo, en su artículo 357 reconoce el derecho de los trabajadores (y de los patrones) de constituir sindicatos sin necesidad de autorización previa, "el procedimiento de registro impone exigencias de difícil cumplimiento, como lo es la acreditación del carácter de trabajador. Igualmente se establecen restricciones injustificadas, como la definición de los tipos organizativos (gremiales, de empresa, de industria, nacional de industria y de oficios varios) que impiden a los trabajadores decidir el tipo organizativo más conveniente". Graciela Bensusán, "Una reforma laboral para la libertad, la democracia y la transparencia sindicales: la agenda mínima", en *Libertad sindical, op. cit.*, p. 95.
- 229 Este y otros vicios en nuestras prácticas sindicales ha sido documentado inclusive en el Informe que presenta el Departamento de Estado de los Estados Unidos. *Country Reports on Human Rights Practices*. México, 2002. Información en línea en búsqueda del 5 de octubre de 2003: <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2002/18338.htm>
- 230 Héctor Muños Ibarra, "Registro sindical, obstáculos en su otorgamiento," y Arturo Alcalde Justiniani "Hacia una concentración laboral transparente y responsable," en: *Libertad Sindical*, UNAM-UAM-AFL CIO- Frente Auténtico del Trabajo, México, 1999, pp. 54 y 80.
- 231 Véase: Observación General 22 (48° periodo de sesiones, 1993): *Derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión (art. 18)*: 30/07/93, numeral 2.
- 232 La Declaración Conciliar "Dignitatis Humanae", número 2, Documentos del Vaticano II (en: *Constituciones, decretos, declaraciones*, Trigésima Quinta Edición, Biblioteca de Autores Cristianos, Madrid, La Editorial Católica, 1980. p. 580) establece que la libertad religiosa consiste en que todas las personas "deben estar inmunes de coacción, tanto por parte de personas particulares como de grupos sociales y de cualquier potestad humana, y ello de tal manera, que en materia religiosa ni se obligue a nadie a obrar contra su conciencia ni se le impida que actúe conforme a ella en privado y en público, solo o asociado con otros, dentro de los límites debidos."
- 233 Observación General 22 (48° periodo de sesiones, 1993), *op cit.*
- 234 Información dirigida a Anders Kompass, Representante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, por parte de la Federación de Organismos Públicos de Derechos Humanos por medio de su representante ante el Comité de Seguimiento del Acuerdo de Cooperación Técnica, Mtra. María Eugenia Ávila, el 15 de setiembre de 2003.
- 235 Véase: Recomendación General No. 5 de la CNDH.
- 236 *Ibidem*.
- 237 De acuerdo con nota periodística del *Reforma* de fecha del 25 de octubre del 2003, el Director General de Ministros de Culto de la Secretaría de Gobernación declaró que en el país se registran "100 conflictos por intolerancia religiosa que pueden terminar en violencia." Según la misma nota periodística los estados en que se presenta el mayor número de estos conflictos son Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca y Veracruz.
- 238 Véase: Tesis del 14° Tribunal Colegiado de Circuito, Octava Época, ista enel Semanario Judicial de la Federación, tomo V, Segunda Parte-1, Enero a Junio de 1990, p. 209: Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales, Ley sobre el. No se violan garantías constitucionales al separar a un alumno de su escuela por incumplirla.
- 239 Tomado de *El Derecho de ser hombre*. Antología. Ediciones Sígueme Salamanca, UNESCO, Parías, 1973, pp. 270-272.
- 240 Observación General 22 (48° periodo de sesiones, 1993), *op cit.*, numeral 1.
- 241 Véase: Jorge Carpizo, "Algunas Reflexiones sobre la Cláusula de Conciencia de los Comunicadores," en: Jorge Carpizo y Miguel Carbonell (coordinadores), *Derecho a la Información y Derechos Humanos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2000, p. 481: *La cláusula de conciencia puede definirse como el derecho que asiste al periodista para negarse a llevar a cabo dentro de sus actividades profesionales en la empresa informativa, aquellas tareas que sean contrarias a sus convicciones ético-deontológicas, sin sufrir por tal negativa ninguna sanción. Este concepto no se encuentra incluido dentro de la legislación nacional y es desconocido, a decir de especialistas en el tema, tanto por las disposiciones internas de las empresas informativas, así como por las contrataciones colectivas de trabajo.*
- 242 Observación General 22 (48° periodo de sesiones, 1993), *op cit.*, numeral 11: *[...] En el Pacto no se menciona explícitamente el derecho a la objeción de conciencia pero el Comité cree que ese derecho puede derivarse del artículo 18, en la medida en que la obligación de utilizar la fuerza mortífera puede entrar en grave conflicto con la libertad de conciencia y el derecho a manifestar y expresar creencias religiosas u otras creencias. Cuando este derecho se reconozca en la ley o en la práctica no habrá diferenciación entre los objetores de conciencia sobre la base del carácter de sus creencias particulares; del mismo modo, no habrá discriminación contra los objetores de conciencia porque no hayan realizado el servicio militar.*

CAPÍTULO 3

Derechos políticos

3.1 Introducción. La situación de los derechos políticos en México

El artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos reconoce y ampara el derecho de todo ciudadano y ciudadana a participar en la dirección de los asuntos públicos, el derecho a votar y a ser elegido, y el derecho a tener acceso a la función pública. Cualquiera que sea la forma de constitución o gobierno que adopte un Estado, el Pacto impone a los Estados la obligación de adoptar las medidas legislativas o de otro tipo que puedan ser necesarias para garantizar que las y los ciudadanos tengan efectivamente la posibilidad de gozar de los derechos que ampara.

Desde el punto de vista de los derechos humanos, los derechos políticos son los que contribuyen a la promoción y a la consolidación de la democracia, a la creación de un Estado democrático de derecho. Así lo ha señalado la Resolución 2000/47, aprobada por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas el 25 de abril de 2000, sobre “La promoción y consolidación de la democracia”, que incluye los principales derechos que es necesario proteger y promover para alcanzar dichos fines. La Resolución exhorta a los Estados, entre otras co-

sas, a: “Fortalecer el Estado de derecho y consolidar la democracia mediante la promoción del pluralismo, la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales, el aumento al máximo de la participación de los individuos en la adopción de decisiones y en el desarrollo de instituciones competentes y públicas, incluido un sistema judicial independiente, un sistema legislativo y una administración pública eficaces y responsables y un sistema electoral que garantice elecciones periódicas, libres y justas”.¹ Con el objeto de llevar a cabo cada uno de estos puntos, la Resolución formula una serie de recomendaciones a los Estados.

Se ha sostenido que el Estado democrático de derecho no es el Estado que posee leyes, sino el que se somete, él mismo, al imperio de la ley.² Los derechos políticos están estrechamente imbricados con los derechos civiles y también con los derechos sociales. Las diferentes expresiones de los derechos políticos asumen las características de unos u otros, según el caso. Este trabajo sobre la situación de los derechos políticos en México se basa solamente en algunos de los aspectos indispensables en un Estado democrático.

3.2 Cambio político, reforma del Estado y derechos humanos

La alternancia política que experimentó México en 2000 fue un acontecimiento que marcó históricamente a la sociedad mexicana. Por vez primera en 71 años, la administración federal quedó bajo la responsabilidad de un partido de oposición. El Congreso de la Unión se conformó desde 1997 de manera tal que ninguno de los partidos más representativos contaría en el futuro inmediato con mayorías absolutas.

Las elecciones de 2000 inauguraron formalmente la posibilidad de modificar, a fondo, el legado de un régimen que violentó sistemáticamente los derechos políticos y que sentó las bases de un modelo económico que ha devenido en la agudización de las violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales. Hoy se entiende que un gobierno democrático no se cimienta únicamente en los votos, sino que su legitimidad deriva de la observancia de la integralidad de los derechos humanos.

Para dar plena vigencia a estos derechos se requiere, necesariamente,

de una reforma del Estado, y no solamente de una reforma *en el* Estado; no sólo una reforma del Ejecutivo sino también una reforma del Legislativo y del Judicial; una reforma del Estado que haga verdadera la separación de los poderes como parte del desarrollo político y democrático del país,³ una reforma del Estado que implique que en todas las esferas del gobierno se pongan como ejes de su acción los derechos humanos, la participación ciudadana, la tolerancia política y la justicia electoral.

La reforma del Estado implica una profunda reestructuración de las instituciones públicas, de la forma del ejercicio del poder y de la relación del gobierno con la sociedad.

En el ámbito de la representación política la reforma del Estado plantea la necesidad de revisar la composición y conformación de las Cámaras, así como garantizar la profesionalización y la rendición de cuentas por parte del poder Legislativo. En este sentido convendría analizar la pertinencia de la reelección legislativa.

3.3 Rendición de cuentas y transparencia pública

El derecho a la rendición de cuentas consiste en que los ciudadanos puedan exigir cuentas a las autoridades y servidores públicos, tanto a los del poder Ejecutivo como a los del Legislativo y el Judicial. La rendición de cuentas por parte de autoridades y servidores públicos consiste en la obligación de justificar y aceptar las responsabilidades por las decisiones tomadas.

La rendición de cuentas es un componente de la transparencia pública. La inadecuada o inexistente rendición de cuentas produce la entronización de una vida democrática de muy baja calidad, en la medida que la democracia requiere de la rendición de cuentas; las elecciones libres son un requisito necesario pero insuficiente para una democracia.

Se considera “superada la idea de que rendición de cuentas es una cuestión reducida a lo financiero, monetario o económico; la rendición de

cuentas supone cualquier actividad frente a la cual exista una responsabilidad”.⁴ A pesar de la existencia de una Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental,⁵ en nuestro país no existe una cultura de rendición de cuentas debido a que, en primer término, no se cuenta con los mecanismos y la información necesaria para realizar una evaluación sobre la eficacia y la eficiencia de los órganos del Estado.

No se puede decir que las personas tengan garantizado su derecho a la información si no existe una transparencia pública respecto a qué tipo de funciones debe realizar cada servidor público, de qué manera está cumpliendo con las funciones que le han sido encomendadas por la ley, de qué manera aplica los presupuestos o qué prioridades da para la aplicación de los grandes rubros del gasto público. Se requiere un sistema de rendición de cuentas no sólo al interior de los órganos del gobierno, sino ante la ciudadanía, que es finalmente en quien radica la soberanía popular.

3.4 Nueva reforma electoral

El cambio político de 2000 evidenció que en México, formalmente, las instituciones electorales funcionan de manera aceptable a nivel federal, pero el tiempo transcurrido permite observar la existencia de obstáculos que impiden la plena vigencia de los derechos políticos, sobre todo en el ámbito local. Los esfuerzos realizados hasta ahora no han sido suficientes para poder afirmar que se vive un pleno goce de las garantías establecidas en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.⁶

El desarrollo de las instituciones electorales democráticas ha producido consenso sobre una serie de reformas necesarias para atender reclamos y superar lagunas de la legislación en materia de derecho a la justicia político-electoral, que de acuerdo con nuestras leyes debe ser garantizada por la trilogía TEPJF-IFE-Fepade.⁷

Hay evidencias legales de diversas prácticas violatorias de los derechos políticos por parte de los partidos: dinero del exterior en las campañas electorales, ingresos y egresos no reportados a la autoridad, violaciones a los límites de gastos de campaña, financiamiento y contribuciones ilegales, coacción y compra del voto, entre otros. Por lo anterior se hace necesario reforzar, ampliando facultades y atribuciones, a las instituciones que garantizan la equidad y la justicia electoral en México. En cuanto al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se plantea como necesario reforzar su autonomía, independencia e imparcialidad, facilitando a los ciudadanos el acceso a medios de impugnación jurisdiccional, recursos de apelación, juicios de inconformidad, recursos de reconsideración, juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y juicios de revisión constitucional electoral.⁸ Por lo que se refiere al IFE, en cuanto “autoridad político-electoral de naturaleza administrativa”,⁹ existen dos obstáculos estructurales que repercuten en la vigencia de los derechos políticos: 1) las muy limitadas atribuciones y facultades en materia de fiscalización del financiamiento público a los partidos, en particular de sus gastos de campaña y de la regulación de las precampañas, y 2) la ausencia de criterios que permitan evaluar objetivamente la imparcialidad de los consejeros ciudadanos a todos los niveles en los órganos de la autoridad electoral. Por lo que se refiere a las principales violaciones a los derechos políticos, éstas ocurren sobre todo a nivel local.

El financiamiento de las precampañas y de las campañas se ha con-

vertido en un factor de desigualdad política, por lo que se requieren nuevos mecanismos que permitan determinar exactamente cuánto gasta cada partido durante los procesos electorales.¹⁰ Los tiempos de duración de las campañas y las generosas fórmulas de financiamiento a los partidos se han convertido en importantes obstáculos para el pleno ejercicio de los derechos políticos, dado que reproducen la inequidad en lo referente a infraestructura, logística, nómina, acceso y tiempo en los medios de comunicación, propaganda en calles y artículos materiales. La desigualdad política se traduce en un acceso diferenciado de los candidatos al proceso electoral y en la imposibilidad del ciudadano para acceder al proceso político al margen de los partidos tradicionales.

El secreto bancario, fiduciario y fiscal ha mostrado ser un obstáculo para efectos de fiscalización de los recursos de partidos y agrupaciones. Sobre el tema de las atribuciones conviene incluir la necesidad del criterio de coordinación obligatoria entre el IFE y las autoridades electorales de las entidades federativas para efectos de fiscalización. La falta de una definición clara de los delitos electorales y de los mecanismos que garanticen su sanción efectiva, así como la ausencia de una reglamentación precisa que permita auditar a los partidos, son otras carencias ya contempladas en recomendaciones internacionales a México.¹¹ Una mejor organización de los procesos electorales tiene que ver también con la conveniencia de hacer concurrentes las jornadas electorales que se realizan en un mismo año.

3.4.1. ACCESO A LA CONTIENDA ELECTORAL

La actual legislación electoral no obliga a los partidos a abrir sus procesos internos a la participación libre de los ciudadanos, de manera que puedan efectivamente ejercer su derecho a “elegir seleccionando”.¹²

Hasta ahora los procesos para definir candidaturas a puestos de elección popular se caracterizan por ser discrecionales. A ello se añade que la ley no permite las candidaturas independientes y ciudadanas al margen de los partidos políticos con registro legal. De esta manera se obstaculizan los cauces a la creciente pluralidad política, social y cultural que caracteriza a México hoy en día.¹³ Por si esto fuera poco, a nivel local los derechos políticos aún deben garantizarse, dado que ninguna constitución

local garantiza los derechos de expresión política, de participación en la formulación y ejecución de las políticas públicas, de vigilancia de los actos o las decisiones de los gobernantes ni el de acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas. Como contrapartida, todas establecen el derecho al sufragio activo y pasivo en consonancia con la Constitución Federal. Sin embargo, tan sólo 18 constituciones locales garantizan los derechos de asociación, 14 el de petición y sólo 6 el de reunión (véase cuadro 1 de los anexos).¹⁴ El mayor número de derechos políticos que consideran algunos estados en su texto constitucional es únicamente de 4; y los estados que menos derechos incorporan sólo conceden el derecho a votar y ser votado: “El estado más avanzado en esta materia es Chiapas, en tanto que los más rezagados son Baja California Sur, Coahuila, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Tabasco y San Luis Potosí, este último sin ninguno de ellos en su legislación. En total, el grado de presencia de los derechos políticos en la legislación local mexicana es de tan sólo 32.6%”.¹⁵ De lo anterior se deduce que es necesaria una reforma de las constituciones locales para incluir en ellas de manera explícita la garantía del ejercicio ciudadano a los estándares más altos en materia de derechos políticos. Las dificultades de acceso a la contienda electoral aumentan tratándose de la participación política de pueblos y comunidades indígenas, de las cuales, por lo general, no se reconocen sus usos y costumbres para la elección de representantes y autoridades, reforzando la exclusión y marginación política de los pueblos y comunidades indígenas.

3.4.2. DEMOCRACIA INTERNA EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS

La transición a la democracia en México se ha centrado en una transformación profunda de la arena electoral. De manera particular se pueden identificar dos procesos que condensan la profundidad y el ritmo de

los cambios electorales: 1) el paso de una competencia partidista limitada desde el poder, a una libre, transparente y equitativa, y 2) el tránsito de elecciones poco o nada disputadas a elecciones competitivas. Este proceso ha implicado el nacimiento de un sistema de partidos plural y competitivo, aunque no necesariamente estable y consolidado ni capaz de garantizar que los partidos que forman parte de él cumplan a profundidad con sus funciones institucionales y de representación política.

Los partidos políticos deben cambiar y consolidar sus procesos y reglas internas para dejar de ser partidos de la transición y convertirse en partidos de la democracia. El proceso de consolidación democrática que hoy necesita México requiere de la activa participación de los partidos políticos. El elevado abstencionismo observado en las pasadas elecciones federales de julio de 2003 mostró un desempeño de los partidos políticos por debajo de las expectativas de los ciudadanos, lo que puso en evidencia su endeble institucionalización y su corta experiencia en contiendas democráticas. Además, parece necesario redefinir las reglas de interacción entre los partidos, en la medida en que las que prevalecen hasta ahora, si bien hicieron posible la transición democrática, no garantizan su consolidación.

Uno de los dispositivos legales que pueden contribuir a la renovación del sistema de partidos en México y, por tanto, a su consolidación democrática, es una *Ley de Partidos*. La ley que hasta hoy regula el funcionamiento de los partidos -el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales- es la misma que sanciona la organización del proceso electoral federal. Ambos procesos son complejos y requieren cada uno de normas claras y exhaustivas, que permitan moldear las instituciones políticas que reclama la naciente democracia mexicana. La democratización interna de los partidos sólo se desarrollará cuando se hagan efectivos los derechos de los militantes y de sus afiliados. En muchos casos el principal problema consiste en el incumplimiento de sus normas internas.¹⁶

3.5 Derecho de petición y consulta: referéndum, plebiscito e iniciativa popular

Aunque la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce los derechos de petición y consulta (artículos 8 y 26), en la práctica las leyes federales y locales no contemplan los medios y modalidades para hacer efectivos los derechos de consulta popular directa, como el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular.¹⁷

Restituir a los ciudadanos sus derechos de participación política directa es una condición necesaria para la consolidación democrática. La consulta directa permite al pueblo, constituido en cuerpo electoral, ejer-

cer sus derechos políticos al opinar sobre cuestiones de interés general, aprobar o rechazar una decisión de sus representantes electos y, en este sentido, participar en el proceso de socialización democrática del poder. Además, no reconocer en la práctica los derechos de participación directa tiene el resultado de alejar al ciudadano de los asuntos públicos, incrementando la apatía, la indiferencia y el abstencionismo.

Actualmente en México no existe una Ley de participación ciudadana a nivel federal; sólo existen leyes locales al respecto en 8 estados de la república.

3.6 Derecho al voto de las y los mexicanos en el extranjero

En 1996 se aprobó la reforma a la Fracción III del artículo 36 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero todavía hoy no existe una ley reglamentaria del derecho al voto para los y las mexicanas en el exterior que permita hacer efectivo este derecho constitucional.

Para hacer efectivo este derecho político deben establecerse los instrumentos jurídicos necesarios para lograrlo, incluyendo la posibilidad de que las y los emigrantes tengan candidatos a la Cámara de Diputados; esto es, que puedan elegir diputados y diputadas propios en

distritos uninominales o circunscripciones plurinominales en el extranjero. Esto significaría reconocer el peso político de una de las principales fuentes económicas del país, representada por el ingreso de las remesas de las personas migrantes. Aún existen obstáculos de orden legal y operativo, como precisar si el derecho al voto en el extranjero deriva de la residencia o de la nacionalidad o de una combinación de ambas.¹⁸ El derecho al voto en el extranjero representa además una demanda de derechos políticos transnacionales y constituye un desafío para las democracias en tiempos de globalización.

3.7 Los medios de comunicación en un Estado democrático de derecho

Resulta necesario regular el papel de los medios de comunicación en las contiendas electorales, para evitar que se favorezca a un partido sobre otro.

Los medios de comunicación, por su impacto y cobertura a nivel nacional, son un instrumento idóneo para avanzar en la construcción de ciudadanía.

Hay evidencia de que, en ocasiones, los medios han respondido a intereses de ciertos grupos particulares, impactando directamente en la garantía de equidad de cobertura e imparcialidad de las y los candidatos y partidos políticos.

Por ello es de suma importancia que los medios asuman su responsabilidad en el manejo de la información y en la formación de una conciencia crítica, laica y ciudadana de la población.

3.8 Propuestas

3.8.1 CAMBIO POLÍTICO, REFORMA DEL ESTADO Y DERECHOS HUMANOS

- Crear una comisión de especialistas que evalúe el actual sistema de conformación y composición del poder Legislativo. Aunque los sistemas de representación proporcional son los que mejor vinculan el número de escaños con el porcentaje de votos,¹⁹ es necesario impulsar una profunda reforma que sustituya el actual esquema de representación proporcional para la integración del Congreso de la Unión (diputados y senadores plurinominales), que ya cumplió su ciclo histórico, por otro que garantice la representación de minorías y dé paso a un sistema lo más aproximado posible a una correspondencia entre porcentaje de votos y porcentaje de escaños.
- Analizar la pertinencia de la reelección de legisladores, siempre y cuando se garantice la existencia de mecanismos de monitoreo y rendición de cuentas de la labor legislativa.
- Eliminar la sobre-representación en la Cámara de Diputados. El sistema electoral no debe contener normas que establezcan mayorías o minorías surgidas de la ley y no de los votos.

3.8.2 RENDICIÓN DE CUENTAS Y TRANSPARENCIA PÚBLICA

- El acceso a la información por parte del gobierno requiere de varios tipos de acciones públicas: 1) educación a los servidores públicos y a la población acerca de las obligaciones y atribuciones de la función pública; 2) creación de mecanismos jurídicos sencillos y eficaces, principalmente en el interior de la República y los municipios, para que toda la población tenga posibilidades de reclamar cuando exista un desempeño inadecuado de las funciones públicas; 3) creación de un sistema de información de funciones y actividades concretas realizadas por los órganos de gobierno, incluidos tanto el Ejecutivo como el Legislativo y el Judicial, para que expliquen de qué manera están ejerciendo el presupuesto y las labores desempeñadas durante un determinado periodo de tiempo por cada una de sus áreas de competencia.
- Limitar la discrecionalidad de los órganos públicos para brindar información solicitada por ciudadanos, ciudadanas y organizaciones, definiendo los criterios adecuados para la reserva y clasificación de la información incluida en la Ley de Acceso a la Información. Con el fin de garantizar el acceso a la información pública y eliminar la “cultura del secreto”, se debe establecer la transparencia de la labor de la administración pública y la publi-

cidad de los actos de gobiernos como principios de observancia obligatoria en todas las instituciones estatales.

- Se recomienda la creación de leyes estatales de transparencia y acceso a la información en aquellos estados donde aún no existan.
- Fortalecer la independencia del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), lo que repercutirá en su credibilidad y legitimidad frente a la ciudadanía.

3.8.3 NUEVA REFORMA ELECTORAL

- Tipificar penalmente el delito de compra y coacción del voto.
- Dotar de mayores atribuciones al IFE para la investigación de delitos electorales.
- Acabar con los vacíos legales en materia de fiscalización de los gastos de campaña de agrupaciones y partidos políticos; concretamente, suprimir el secreto bancario, fiduciario y fiscal. Revisar la fórmula de financiamiento a los partidos.
- Modificación del texto constitucional para convertir al IFE en sujeto activo de controversia constitucional en defensa de sus atribuciones y de su autonomía. En este sentido, otorgarle también facultades de investigación y apremio a empresas y personas físicas en el desahogo de quejas administrativas en materia electoral.
- Incluir el criterio de coordinación obligatoria entre el IFE y las autoridades electorales de las entidades federativas para efectos de fiscalización.
- Promover modificaciones legales para hacer concurrentes los procesos electorales que se realizan en un mismo año.
- Crear programas para reivindicar el carácter ciudadanizado, autónomo y profesional de la autoridad electoral. En el caso de las futuras renovaciones de las y los consejeros ciudadanos del IFE, se propone que la designación se realice atendiendo a la continuidad institucional, de modo que se reelija una tercera parte de los 9 consejeros/as y los 6 restantes provengan de la sociedad civil, no de funcionarios públicos electorales en funciones. La elección de los consejeros debe realizarse mediante un procedimiento público que incluya el registro de candidatos y candidatas y su comparecencia pública ante una comisión ad hoc de la Cámara de Diputados.
- Reforzar las facultades y autonomía del IFE y fortalecer el servicio profesional electoral.
- Fortalecer la imparcialidad de los consejeros electorales ciudadanos a todos los niveles a través de nuevas reglas para su designación. Una posible solución es reforzar el “diseño público” del

entramado institucional para evitar sesgos evidentes. Se deben establecer mecanismos legales para que no sean los partidos al interior del Congreso los que designen a las y los consejeros electorales. El proceso de selección debe favorecer la representación ciudadana, de género y de las regiones del país.

- Establecer en el Cofipe un procedimiento adecuado para asegurar que los partidos que pierdan su registro reintegren el patrimonio adquirido con fondos públicos.
- Hacer efectivos los mecanismos de sanción para los partidos políticos que rebasen los topes legales de campaña.

3.8.4 ACCESO A LA CONTIENDA ELECTORAL

- Analizar los actuales requisitos de ingreso al sistema de partidos y a las contiendas electorales, con el propósito de garantizar un libre acceso a las mismas por parte de grupos políticos y ciudadanos.

3.8.5 DEMOCRACIA INTERNA EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS

- Promover una Ley de Partidos Políticos, complementaria al Cofipe,²⁰ que establezca los mecanismos adecuados para que las agrupaciones políticas nacionales y los partidos políticos con registro rindan cuentas públicas de su quehacer cotidiano y del uso de los recursos públicos, y que facilite, promueva y amplíe los procesos de democratización al interior de los partidos políticos, garantizando los derechos de las y los militantes y de las y los ciudadanos.
- Reducir el excesivo financiamiento público a los partidos políticos, acortar los tiempos de las campañas y regular las precampañas, así como unificar los calendarios para elecciones concurrentes.

3.8.6 DERECHO DE PETICIÓN Y CONSULTA: REFERÉNDUM, PLEBISCITO E INICIATIVA POPULAR

- Que se reconozcan expresamente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en las leyes reglamentarias los instrumentos de consulta popular directa: referéndum, plebiscito e iniciativa popular. Para tal fin es necesario crear los fundamentos normativos –constitucionales y legales– que permitan tener claridad sobre los distintos tipos de participación ciudadana en los asuntos públicos.

- Adicionar a los artículos 35 y 36 constitucionales para que la participación en el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular sea reconocida como derecho político de los ciudadanos. Adicionar el artículo 115 constitucional para incluir que los estados y municipios adoptarán la democracia participativa a través del referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular, entre otros mecanismos.

- Se propone la creación de una Ley Federal de Participación Ciudadana y de legislación local en la materia en aquellos estados donde no exista.
- Realizar las adecuaciones normativas para hacer efectivos los derechos constitucionales de petición y consulta. En relación con el derecho de petición, crear los mecanismos jurídicos pertinentes para sancionar a las autoridades que lo incumplan.
- Establecer los instrumentos políticos y administrativos para favorecer el derecho de petición y de consulta a través de formas de participación directa, siendo el IFE el órgano facultado para organizarlas.

3.8.7 DERECHO AL VOTO DE LOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO

- Promulgar la ley reglamentaria correspondiente para garantizar el derecho al voto de las y los mexicanos en el extranjero, estableciendo con precisión los alcances y modalidades para el ejercicio de este derecho, así como los requisitos de elegibilidad, el procedimiento de votación y otros registros relevantes.²¹
- La reglamentación del voto de los mexicanos y mexicanas en el extranjero debe garantizar que sea el IFE el responsable de la operación técnica del proceso.

3.8.8 LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN UN ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO

- Revisar los criterios para la compra de propaganda en radio y televisión en tiempos electorales.
- Sancionar a los medios de comunicación que no ofrezcan coberturas equitativas a todos las y los candidatos y partidos políticos.
- Garantizar el derecho de réplica en igualdad de condiciones a todos las y los candidatos y partidos afectados por mensajes tendenciosos de información.

Notas

- 1 La resolución 2000/47 se inscribe dentro de los principios planteados por la resolución 1999/57, de 1999, denominada "Promoción del derecho a la democracia", que tiene la importancia de haber sido el primer texto adoptado por las Naciones Unidas en que se afirma la existencia del derecho a la democracia. www.un.org
- 2 Sin dar una definición de la democracia y de los derechos políticos inherentes a la misma, dado que se trata de un tema controvertido, la Comisión Nacional de Derechos Humanos señala una lista –no exhaustiva– de los elementos o atributos esenciales sin los cuales un régimen político podría ser calificado de democrático, entre los cuales se encuentran los derechos políticos ya señalados y gran parte de los derechos individuales.
- 3 La Reforma "en el" Estado en México ha sido de liberalización y apertura política y ha establecido un modelo formal de democracia con elecciones libres, auténticas, periódicas, con sufragio universal, libre, secreto y directo, con financiamiento público de los partidos y de sus campañas electorales, "con una institución pública y autónoma, el IFE, que busca garantizar condiciones de equidad en la competencia política". Véase *El Sistema Mexicano de Justicia Electoral. Proceso Electoral Federal 2002-2003*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, julio 2003, p. 163.
- 4 Díaz, Francisco, *Sociedad Civil, Administración de Justicia y Rendición de Cuentas, El curso Interamericano Sociedad Civil y Derechos Humanos, Memoria*; San José, 1004, pp. 412-413.
- 5 Al final de 2003 solo 11 entidades federativas contaban con legislaciones locales de acceso a la información
- 6 A nivel de los compromisos internacionales y de conformidad con el artículo 2 del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* y 1 y 2 de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* el Estado tiene la obligación de respetar y garantizar los derechos contemplados en

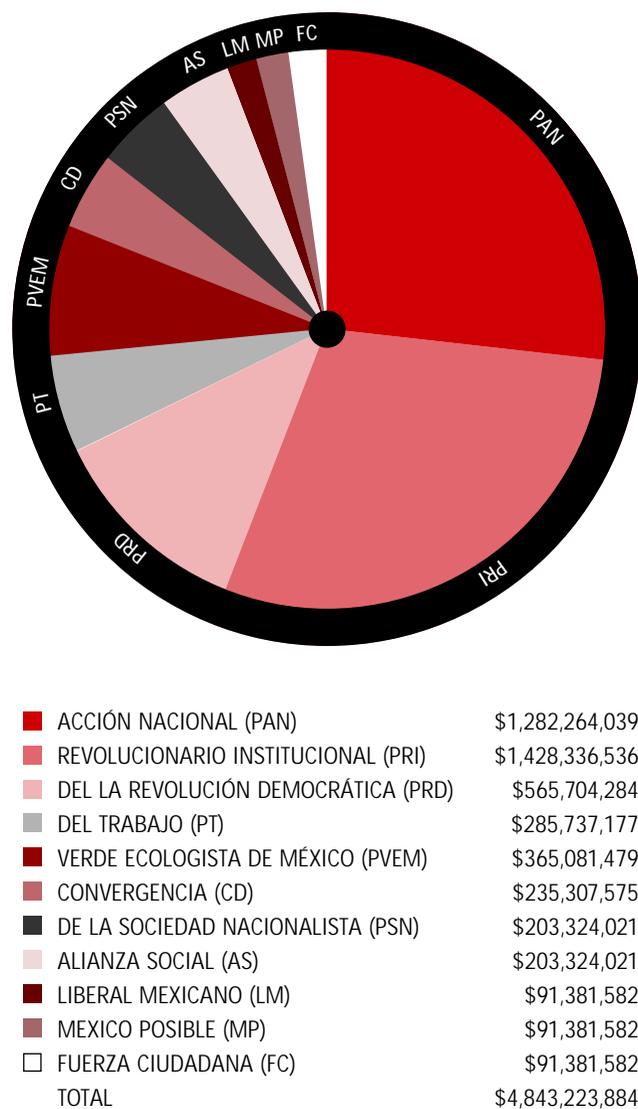
dichos instrumentos, pero no sólo eso: también debe crear todos los mecanismos necesarios para que la vigencia de estos derechos sea efectiva. México tiene un vacío en estas materias y estaría incumpliendo con sus obligaciones internacionales.

- 7 Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral y Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales.
- 8 "El Tribunal del Poder Judicial de la Federación y los juzgadores que lo integran, así como la jurisdicción y los procesos judiciales, componen en conjunto el sistema mexicano de justicia electoral federal, a través del cual se conocen y resuelven los conflictos que, con motivo de las elecciones, surgen por desobediencia o desconocimiento de la ley". Véase *El Sistema Mexicano de Justicia Electoral. Proceso Electoral Federal 2002-2003*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, julio 2003, p. 58.
- 9 "El esquema de distribución de competencias en materia electoral tiene dos componentes fundamentales. Primero, tanto la Federación como las 32 entidades federativas cuentan con sus propias normas, instituciones y procedimientos en materia electoral; es decir, existe una clara diferenciación y deslinde de competencias en materia normativa y orgánico-funcional. Segundo, las atribuciones administrativas corresponden al IFE que es un organismo público, autónomo e independiente, y las jurisdiccionales al Tribunal Electoral, que es un órgano especializado del Poder Judicial de la Federación que además, y a diferencia del IFE, tiene atribuciones para resolver en ciertos casos y en última instancia controversias electorales de carácter local". Véase Instituto Federal Electoral, *Régimen Electoral Mexicano y Proceso Electoral Federal 2003*, México, 2003, p. 8.
- 10 "Las normas cuyo cumplimiento resulta más difícil fiscalizar son las relativas a los límites al financiamiento privado y a la prohibición de todo gobierno federal, estatal o municipal de realizar aportaciones, en dinero o en especie, a los partidos políticos. Un mecanismo viable de compulsión del financiamiento privado sería que los donantes tuviesen la obligación de registrar en su declaración anual de impuestos los montos donados. La Secretaría de Hacienda podría comunicar dicha información (nombres y montos) a la autoridad electoral, para que ésta procediera a realizar la compulsión correspondiente". Véase Lujambio, Alonso, *et al., Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, p. 385.

- 11 La CIDH de la OEA Recomendó al gobierno mexicano "que defina en forma clara los delitos electorales, y establezca mecanismos que garanticen su castigo efectivo". Véase *Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en México*, 24 de septiembre de 1998. OEA/ser.L/5V/XII/100 doc. 7 Rev. 1.
- 12 Que es como Giovanni Sartori define al proceso democrático. Véase *Teoría de la Democracia. El Debate Contemporáneo*, México, Alianza Universidad, vol. 1, 1989.
- 13 Versión estenográfica de la *Mesa Temática de Consulta sobre Derechos Políticos para el Diagnóstico sobre Derechos Humanos*, realizada en Alianza Cívica, México, DF., 13 de agosto de 2003.
- 14 "En lo que corresponde a la inclusión de derechos políticos en las leyes orgánicas municipales de los 31 estados, destaca lo siguiente: el derecho político que menos se considera en estos cuerpos de ley es el de reunión y de expresión política. El que con mayor frecuencia se observa es el de participación en la formulación y ejecución de políticas públicas, seguido del de petición". Véase Hurtado, Javier, *Derechos Políticos en el Orden Municipal*, México, Centro de Estudios para la Reforma del Estado, 2000, pp. 16-22.
- 15 "El estado más avanzado en materia de reconocimiento de los derechos políticos de los ciudadanos en su Constitución y Ley Orgánica Municipal es Chiapas. Este hecho, que de ninguna manera puede ser considerado fortuito, se da precisamente en un estado que tiene una sociedad civil crítica, participativa y, además, en donde existe un movimiento guerrillero. Puede suponerse, por tanto, que la inclusión de estos derechos en las normas responde al interés gubernamental por tratar de encausar institucionalmente las demandas y reclamos de participación de los habitantes y ciudadanos chiapanecos". Véase Hurtado, Javier, *Derechos Políticos en el Orden Municipal*, México, Centro de Estudios para la Reforma del Estado, 2000, pp. 16-22. Véase Cuadro 3.2 del Anexo.
- 16 Un ejemplo de esta situación son los documentos internos de Partido Verde Ecologista, que sancionan prácticas profundamente antidemocráticas: la vida del organismo político ha dependido de la voluntad de sus dos presidentes: padre e hijo. Primero, el presidente del partido es el único con facultad para citar a asambleas. Segundo, una asamblea sólo puede instalarse en presencia del presidente. Tercero, ningún acuerdo será válido si el presidente del partido no estuvo presente. Cuarto, el presidente tiene derecho de veto de los acuerdos tomados por la asamblea que no sean de su agrado. Quinto, el presidente nombra a los siete integrantes de la Comisión Ejecutiva Nacional del partido y a los 32 comisionados estatales. Sexto, solo los comisionados invitados por el presidente del partido a las votaciones internas pueden elegir al nuevo presidente. Séptimo, el presidente puede reelegirse las veces que sea necesario. Octavo, el presidente puede convocar asambleas nacionales en su casa. Noveno, el presidente decide a su libre arbitrio cómo gastar los recursos otorgados por el IFE. Décimo, el presidente puede nombrar como candidatos a sus jardineros, choferes, trabajadores domésticos, secretarías, amigos e hijos si así lo desea. Ni el IFE ni otras instituciones corrigieron las aberraciones estatutarias incompatibles con los avances democráticos. El Verde fue creciendo y recibiendo miles de millones de pesos públicos y, merced a sus alianzas, se hizo de buenas porciones de poder. La impunidad y la corrupción quedaron democráticamente sancionadas hasta que el Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación reaccionó ante la queja de un militante y decidió que los estatutos del Verde Ecologista son anticonstitucionales. En consecuencia, deben rehacerse para, con las nuevas reglas, proceder a la renovación de la dirigencia.
- 17 Durante la campaña electoral de 2000, el hoy Presidente de la República firmó compromisos públicos con la ciudadanía, a través de la agenda de "Poder Ciudadano", para impulsar el reconocimiento constitucional de estos mecanismos directos de participación ciudadana. La firma tuvo lugar el 2 de junio del 2000 en la ciudad de México.
- 18 Estos problemas estarían representados por los siguientes: integrar un padrón electoral de ciudadanos residentes en el extranjero; definir las modalidades de expedición de credencial para votar fuera del territorio nacional; definir los centros de votación; realizar la insaculación y capacitación de funcionarios de casilla en el extranjero; establecer reglas para campañas en el extranjero que no podrían obligar a terceros extranjeros; definir reglas de ingreso y gasto de recursos, así como procedimientos para resolver conflictos. Otro aspecto no menor a considerar es cómo resolver los problemas de financiamiento privado en campañas fuera del territorio nacional, así como el acceso a medios de comunicación de otros países con otras reglas.
- 19 Mientras que el Sistema de Mayoría castiga a las minorías pero está vinculado a gobiernos con mayor capacidad para gobernar eficientemente. Véanse Reynolds, Andrew, *et al.*, *Manual para el Diseño de Sistemas Electorales de Idea Internacional*, México, IDEA-IFE-TEPJF, 2000, pp. 25-30, y Dieter, Nohlen, "Sistemas Electorales", en *Diccionario Electoral*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2000, pp. 1157-1164.
- 20 "Las reglas contenidas en el Cofipe abarcan prácticamente todos los aspectos formales que tienen que ver con el proceso electoral. Desde los mecanismos para la asignación de los puestos de representación nacional y del financiamiento público a los partidos hasta el procedimiento específico para la emisión del sufragio y el conteo de votos en las mesas directivas de casilla, primero, y en los órganos desconcentrados del IFE después; desde las modalidades del financiamiento público de los partidos políticos hasta los procesos de rendición de cuentas a los que están sujetos". Véase Instituto Federal Electoral, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Comentario*, México, Secretaría Ejecutiva, 2003, p. 15.
- 21 En 2000 se calcularon 9.8 millones de electores potenciales en Estados Unidos, cifra equivalente a 14 por ciento de la población en edad de votar. Véase Navarro Fierro, Carlos, *Estudio Comparado Sobre el Voto en el Extranjero*, México, IFE-TEPJF-ONU, 2002.

Anexo

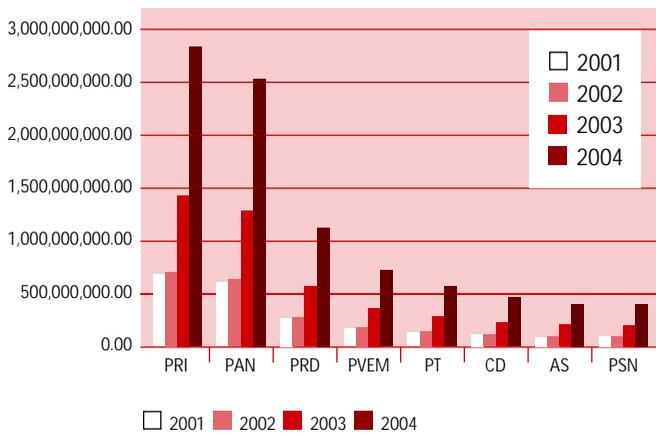
GRÁFICA 3.1 FINANCIAMIENTO PÚBLICO POR PARTIDO 2003



* Incluye el financiamiento público ordinario y para gastos de campaña (en año electoral, los partidos reciben para gastos de campaña, una cantidad igual que el financiamiento público ordinario).

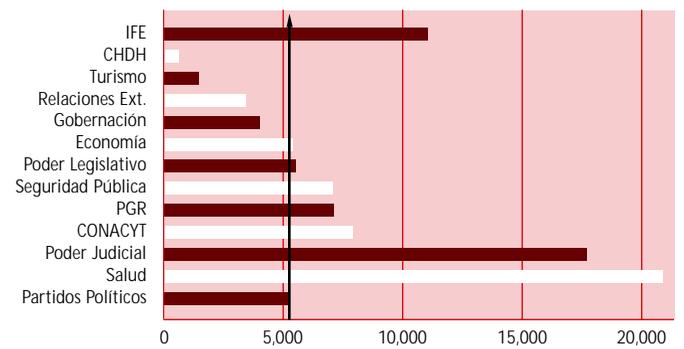
FUENTE: Acuerdo de la Sesión ordinaria del Consejo General del IFE del 28 de enero de 2003

GRÁFICA 3.2 FINANCIAMIENTO PÚBLICO (2001-2003)



FUENTE: Acuerdo de la Sesión ordinaria del Consejo General del IFE del 28 de enero de 2003

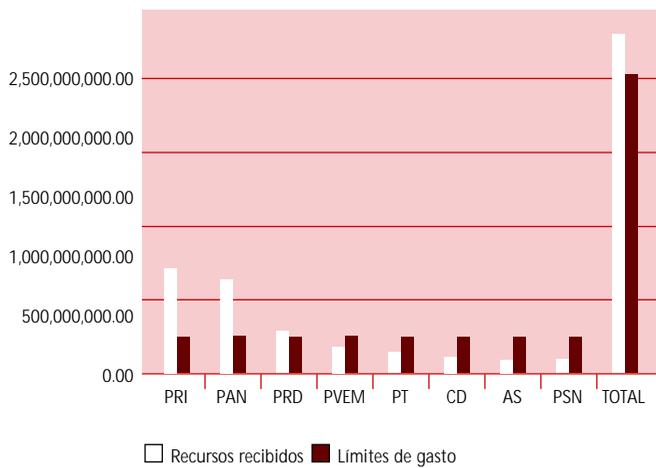
GRÁFICA 3.4 FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS Y PRESUPUESTO FEDERAL



El presupuesto del IFE contempla el financiamiento público.

FUENTE: Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2003

GRÁFICA 3.3 COMPARACIÓN ENTRE FINANCIAMIENTO RECIBIDO Y LÍMITE DE GASTO



* La gráfica muestra que el total del financiamiento público que se otorga a los partidos políticos para gastos de campaña, es mayor que la cantidad que pueden gastar en los 300 distritos electorales. Ello también coincide con los tres partidos políticos con mayor representación. Fuente: Acuerdo de la Sesión ordinaria del Consejo General del IFE del 28 de enero de 2003

FUENTE: Acuerdo de la Sesión ordinaria del Consejo General del IFE del 28 de enero de 2003

CUADRO 3.3 MONTO DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE 2001 AL 2003¹

AÑO	CANTIDAD RECIBIDA
2001	2,206
2002	2,303
2003	5,306
TOTAL	9,816

¹ Cuadros realizados por Héctor Díaz Santana

FUENTE: transparencia.ife.org.mx/docs

the \mathbb{R}^n -valued function \mathbf{f} is a solution of the system (1) if and only if \mathbf{f} is a solution of the system (2).

Let us assume that \mathbf{f} is a solution of the system (2). Then, for any $t \in \mathbb{R}$, we have

$$\mathbf{f}(t) = \mathbf{f}(0) + \int_0^t \mathbf{f}'(s) ds = \mathbf{f}(0) + \int_0^t \mathbf{A}(s) \mathbf{f}(s) ds.$$

Since \mathbf{f} is a solution of the system (2), we have $\mathbf{f}(0) = \mathbf{0}$. Therefore, we have

$$\mathbf{f}(t) = \int_0^t \mathbf{A}(s) \mathbf{f}(s) ds.$$

Since \mathbf{f} is a solution of the system (2), we have $\mathbf{f}(0) = \mathbf{0}$. Therefore, we have

$$\mathbf{f}(t) = \int_0^t \mathbf{A}(s) \mathbf{f}(s) ds.$$

Since \mathbf{f} is a solution of the system (2), we have $\mathbf{f}(0) = \mathbf{0}$. Therefore, we have

$$\mathbf{f}(t) = \int_0^t \mathbf{A}(s) \mathbf{f}(s) ds.$$

Since \mathbf{f} is a solution of the system (2), we have $\mathbf{f}(0) = \mathbf{0}$. Therefore, we have

$$\mathbf{f}(t) = \int_0^t \mathbf{A}(s) \mathbf{f}(s) ds.$$

Since \mathbf{f} is a solution of the system (2), we have $\mathbf{f}(0) = \mathbf{0}$. Therefore, we have

$$\mathbf{f}(t) = \int_0^t \mathbf{A}(s) \mathbf{f}(s) ds.$$

Since \mathbf{f} is a solution of the system (2), we have $\mathbf{f}(0) = \mathbf{0}$. Therefore, we have

$$\mathbf{f}(t) = \int_0^t \mathbf{A}(s) \mathbf{f}(s) ds.$$

Since \mathbf{f} is a solution of the system (2), we have $\mathbf{f}(0) = \mathbf{0}$. Therefore, we have

$$\mathbf{f}(t) = \int_0^t \mathbf{A}(s) \mathbf{f}(s) ds.$$

Since \mathbf{f} is a solution of the system (2), we have $\mathbf{f}(0) = \mathbf{0}$. Therefore, we have

$$\mathbf{f}(t) = \int_0^t \mathbf{A}(s) \mathbf{f}(s) ds.$$

Since \mathbf{f} is a solution of the system (2), we have $\mathbf{f}(0) = \mathbf{0}$. Therefore, we have

$$\mathbf{f}(t) = \int_0^t \mathbf{A}(s) \mathbf{f}(s) ds.$$

Since \mathbf{f} is a solution of the system (2), we have $\mathbf{f}(0) = \mathbf{0}$. Therefore, we have

$$\mathbf{f}(t) = \int_0^t \mathbf{A}(s) \mathbf{f}(s) ds.$$

Since \mathbf{f} is a solution of the system (2), we have $\mathbf{f}(0) = \mathbf{0}$. Therefore, we have

$$\mathbf{f}(t) = \int_0^t \mathbf{A}(s) \mathbf{f}(s) ds.$$

Since \mathbf{f} is a solution of the system (2), we have $\mathbf{f}(0) = \mathbf{0}$. Therefore, we have

$$\mathbf{f}(t) = \int_0^t \mathbf{A}(s) \mathbf{f}(s) ds.$$

Derechos económicos, sociales y culturales

4.1 Introducción

Los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) son parte de los derechos humanos, definidos éstos como “atributos y garantías que corresponden al ser humano o a las personas, al margen y por encima de las leyes, los cuales por lo menos deben ser reconocidos y protegidos. Este reconocimiento se ha establecido universalmente a través de distintos instrumentos: convenciones, conferencias, declaraciones, pactos y protocolos que obligan a los Estados a protegerlos y materializarlos”¹

Fue en 1966, más de veinte años después de emitida la Declaración Universal de los Derechos Humanos, cuando se dividieron formalmente estos derechos en dos grupos: los civiles y políticos, y los económicos, sociales y culturales.

Los derechos humanos tienen carácter de universalidad, son indivisibles e interdependientes, ya que el ejercicio pleno de los derechos civiles y políticos sólo puede tener lugar en contextos que aseguren condiciones de vida dignas y humanas.

Los derechos considerados en el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (PIDESC), aprobado en diciembre de 1966 por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas², son:

- El derecho a la libre determinación de los pueblos
- La obligación de no discriminación
- El derecho a la igualdad entre hombres y mujeres en el gozo de los DESC
- El derecho a un trabajo libremente escogido y aceptado
- El derecho al goce de condiciones de trabajo justas, equitativas y satisfactorias
- El derecho a la libre sindicación
- El derecho a la seguridad social
- El derecho a la más amplia protección y asistencia posible a la familia
- El derecho a un nivel adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuadas y a una mejora continua de las condiciones de existencia
- El derecho al más alto nivel posible de salud física, mental y social
- El derecho a la educación
- El derecho a los beneficios de la cultura y del progreso científico y tecnológico

Dentro del marco de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el llamado *Protocolo de San Salvador* –aprobado en noviembre de 1983– recoge los contenidos principales del PIDESC y los amplía para la región de América Latina y el Caribe, agregando a los anteriores los siguientes derechos:

- El derecho a un medio ambiente sano
- Los derechos de la niñez
- Los derechos de protección de los ancianos
- Los derechos de protección de los minusválidos, respetando los términos que se utilizan en dicho Protocolo

Aun cuando estén considerados en alguno de los dos instrumentos internacionales fundamentales de los DESC para México, no todos los derechos enunciados serán tratados en este capítulo del Diagnóstico.⁴

Respecto de todos los derechos enlistados, las obligaciones de los Estados son:

Respetar. El Estado no debe interferir en la libertad de acción y uso de los recursos propios de cada individuo y de las colectividades.

Proteger. El Estado debe otorgar garantías para prevenir que los derechos sean violados o restringidos por la acción de terceros.

Satisfacer. El Estado tiene la obligación de asegurar de manera plena el disfrute de los derechos y debe adoptar las medidas necesarias para garantizar a todas las personas que se encuentran bajo su jurisdicción la oportunidad de satisfacer adecuadamente las necesidades reconocidas en los instrumentos de derechos humanos, que no pueden alcanzar mediante el esfuerzo personal.

Las obligaciones de respetar, proteger y satisfacer son las fundamentales; pero también el Estado debe sancionar a los servidores públicos y personas que en actos de corrupción violen los DESC. Tiene, asimismo, la obligación de no ejercer discriminación; la de adoptar medidas inmediatas una vez que ratifica los pactos; la de garantizar niveles esenciales de derechos, aun en periodos de limitaciones graves de recursos, y la obligación de progresividad, así como la prohibición correlativa de regresividad en la procuración de la plena efectividad de los derechos.

En la consecución de los DESC, las políticas económicas y sociales que adopten los Estados son fundamentales, dado que se trata de derechos programáticos en los que se debe ir avanzando progresivamente utilizando los máximos recursos disponibles de los Estados. Como lo señala la Declaración de Quito “Los derechos económicos, sociales y culturales fijan los límites mínimos que debe cubrir el Estado en materia económica y social para garantizar el funcionamiento de sociedades justas y para legitimar su propia existencia. Para el logro de este orden económico-social mínimo los instrumentos internacionales de derechos económicos, sociales y culturales no imponen fórmulas uniformes, pero requieren al menos que el Estado arbitre los medios a su alcance para cubrir las necesidades mínimas de la población en las

áreas involucradas y defina políticas de mejoramiento progresivo del nivel de vida de los habitantes, mediante la ampliación del disfrute de esos derechos” (1998)⁵.

La escasez de recursos no exime a los Estados de ciertas obligaciones esenciales en la aplicación de los derechos económicos, sociales y culturales. Siempre debe haber acciones expeditas, constantes y eficaces para hacer efectivos progresivamente los DESC.

Es obligación del Estado, los tres poderes y los tres niveles de gobierno cumplir con las obligaciones derivadas de los pactos internacionales en materia de DESC, para lo cual deben adoptar medidas legislativas, judiciales, administrativas, económicas, sociales y educativas para garantizar los derechos consagrados.

El contexto económico y social en México

El propósito de la presente introducción es incorporar en el análisis del Diagnóstico los elementos de la realidad económica y social sobre los que se encuentran asentados los obstáculos estructurales que dificultan el goce pleno de los derechos humanos en general y de los DESC en particular. Se procura proporcionar un contexto general a los desarrollos específicos contenidos en los siguientes apartados del capítulo.

Se parte de una exposición general sobre las transformaciones experimentadas por México en los últimos veinte años, a partir de la crisis de la deuda y del modelo de desarrollo estabilizador de 1982. Se realizó una revisión de materiales que interpretan los cambios en la sociedad mexicana y sus efectos en la vida de las personas y en el cumplimiento de sus derechos humanos, elaborados por varios analistas nacionales y por organismos internacionales como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).⁶

A partir de esta revisión se puede afirmar que las transformaciones experimentadas por México en los últimos 20 años se reflejan en los ámbitos económico, social, cultural y político. Esto se expresa en avances y retrocesos de la sociedad mexicana para garantizar la satisfacción de los DESC, considerados en la Declaración Universal de Derechos Humanos⁷ y en los pactos internacionales mencionados, y plantea amenazas y oportunidades para el futuro.

De esas transformaciones posiblemente sea la transición económica la que se ha prolongado más y la más profunda. La transición política hacia un régimen democrático formal se desarrolla en paralelo. En ambos espacios persisten estructuras, instituciones y conductas perniciosas a la cultura de régimen de partido único.

Como lo señala el Informe sobre Desarrollo Humano 2000 respecto de la situación en que se encuentran muchos países del mundo y entre ellos México “la transición a la democracia trajo adelantos en cuanto a muchos derechos humanos, adelantos que están ahora amenazados como resultado del conflicto étnico, el aumento de la pobreza, el crecimiento de la desigualdad y la tirantéz social. Aún no existen estructuras gubernamentales estables o han sido grandemente debilitadas. La transición y el colapso económico dismantelaron muchas garantías anteriores de derechos sociales y económicos”⁸

4.1.1 EL CONTEXTO DE LA GLOBALIZACIÓN

Las transformaciones de México se vinculan con los cambios experimentados a nivel mundial, donde las relaciones dominantes pasan de un modelo bipolar hacia una presencia hegemónica del modelo de economía de mercado y al impulso de una economía globalizada. Este modelo promueve, en primer lugar, la liberación sin restricciones del mercado mundial de capitales que determina una reestructuración tecnológica y espacial de la producción y genera una alta volatilidad

financiera, acrecentando la vulnerabilidad de las economías pobres y en desarrollo. En segundo término, pugna por la liberación del acceso a la explotación de los recursos naturales de estos últimos países (energéticos, pesca, biosfera, etcétera). En tercer lugar, propicia la creación de mercados de productos asimétricos y de liberación incompleta, donde se abren las economías de los países pobres y de menor desarrollo, en tanto se mantiene la protección en los países desarrollados respecto de los productos “sensibles” para los países en desarrollo. Y por último, se imponen estrictas restricciones a la movilidad de la mano de obra entre países.

El modelo de globalización de la economía de mercado se ha venido impulsando mediante las condicionantes establecidas en los acuerdos de los países pobres y en desarrollo de todo el mundo, con organismos financieros internacionales, para atender los problemas de deuda externa de la década de los 80. También ha operado a través de las condicionantes establecidas en tratados y acuerdos de libre comercio promovidos en los años 90.

En esas condicionantes se exigió la eliminación de todo tipo de intervención del Estado con subsidios a la producción o mediante la intervención de empresas estatales. En consistencia con ello se acordó privatizar las empresas de propiedad estatal, incluso aquellas estratégicas para el desarrollo. También se promovieron reformas para reducir la propiedad social de tierras y recursos naturales con el propósito de incorporarlos a los mercados.

“Estas asimetrías reflejan los aspectos fundamentales de la política y la economía política del mundo actual. Sin duda el desequilibrio del proceso y la agenda actual de globalización es un reflejo de la mayor influencia que ejercen los países más grandes y las grandes empresas multinacionales. Pero también refleja la desorganización de los actores, en particular de los países en desarrollo, en los debates internacionales. Este comportamiento no sólo está vinculado al debilitamiento de los mecanismos históricos de acción concertada entre los países en desarrollo (entre otros, el Grupo de los 77), sino también a la “competencia de políticas” que ha generado la globalización misma: el incentivo a que cada uno de los países se muestre individualmente como el más atractivo para las inversiones, en una época de movilidad del capital y creciente producción susceptible de relocalizarse. Por lo tanto, las asimetrías en las relaciones mundiales de poder y el alto costo de establecer coaliciones internacionales para compensarla han adquirido cada vez mayor importancia” (Ocampo y Uthoff, 2002)

Desde la vertiente política y social se ejerció presión externa a fin de promover la “modernización política” instaurando regímenes democráticos y auspiciando reformas a los sistemas de justicia y a los marcos legales, a fin de garantizar la seguridad de la propiedad privada y las inversiones externas, las patentes y los derechos de autor. Se promovió también la flexibilización de las relaciones laborales internas con el fin de reducir los costos laborales y elevar los rendimientos de la inversión. Con estas medidas se cambió el contrato social que operó en varios países de occidente desde principios del siglo XX y se redujeron las responsabilidades de los empleadores y de los gobiernos respecto de los trabajadores y sus familias.

La globalización de la economía se sustenta en una visión sobre las responsabilidades y derechos de los seres humanos, que se traduce en los modelos de intervención social promovidos como complemento de las transformaciones económicas. Esta visión postula la libertad y promueve la autonomía del ser humano para realizar las elecciones que lo conduzcan a mejores condiciones de vida y a su realización personal, bajo el supuesto de que ello generará un mejor funcionamiento de las sociedades. Entre menos estructuras e intervenciones

externas limiten el ejercicio de la libertad personal, mejor será para las personas, las familias y la sociedad. También significa que cada individuo es responsable directo de su vida y la de su grupo familiar y que solamente debe ser apoyado por la sociedad ante circunstancias catastróficas, y de manera temporal, para evitar dependencias que limiten su desarrollo.

Además, se promueve cada vez con mayor interés que la prestación de servicios que atiende a los requerimientos de salud, educación, vivienda, energía y seguridad social, provenga también de empresas del mercado o de organizaciones filantrópicas. Lo anterior se justifica en razón de la necesidad de apoyar el desarrollo de una oferta de mercado, abrir campos a la inversión privada y permitir a las personas la libre elección del proveedor del servicio. En el mismo sentido apunta la preferencia a utilizar apoyos monetarios directos a los grupos en pobreza para gastos de alimentación, educación y salud y el traslado de los fondos de pensiones y de seguros a administradoras privadas.

4.1.2 LAS TRANSFORMACIONES EN MÉXICO

El cambio de paradigma económico, social y político se inició en México en la década de los años 80 del siglo pasado. A partir de un Estado con una incompleta economía del bienestar, fuertemente endeudado, autoritario y crecientemente corrupto e ineficiente, se impulsó desde distintas corrientes sociales y políticas el paso a una sociedad abierta, democrática, con mayor participación ciudadana y ávida de cambios que redujeran el centralismo y la discrecionalidad en el manejo de los recursos públicos. Este impulso fue utilizado para realizar varias transformaciones de la sociedad mexicana que muestran luces y sombras desde la óptica de los derechos humanos, tres de ellas particularmente importantes: el cambio hacia una democracia formal, la reducción del tamaño del Estado y la modificación de la estructura productiva del país hacia una economía abierta de mercado.

4.1.3 LOS CAMBIOS ECONÓMICOS

En lo económico, el cambio de paradigma significó el paso de una economía volcada hacia el mercado interno, que tenía como motor principal del crecimiento a la inversión y el ahorro públicos, a una economía abierta, orientada a la exportación, principalmente con un modelo maquilador basado en la inversión privada nacional y extranjera, y una reducción sustancial de la intervención del Estado en la economía.

Se asumieron como objetivos centrales de la política económica el abatimiento de la inflación y el mantenimiento del equilibrio de las finanzas públicas con la justificación de que el cambio de modelo requería fundamentalmente de equilibrios y estabilidad macroeconómica, y argumentando que el nivel de endeudamiento externo había llevado a una crisis sin precedente a la economía mexicana en 1982 y que los procesos de elevada inflación, además de la inseguridad que significaban para la inversión, se constituían en un impuesto sobre los sectores asalariados pobres.

Todos los instrumentos de política económica se alinearon y subordinaron a un manejo estricto y centralizado para alcanzar los objetivos enunciados y se generaron los pactos necesarios con las centrales obreras históricas y las cámaras empresariales.

El mercado mexicano se abrió bruscamente, de manera unilateral, entre 1985 y 1987, con el propósito de bajar los precios al consumidor y abatir la inflación. Se permitió el ingreso de materias primas e insumos para la producción a menores precios, así como de mercancías de consumo final.

La cuenta de capitales se liberó a fines de 1980 y principios de 1990, reduciéndose las históricas limitaciones a la entrada de inversión extranjera.

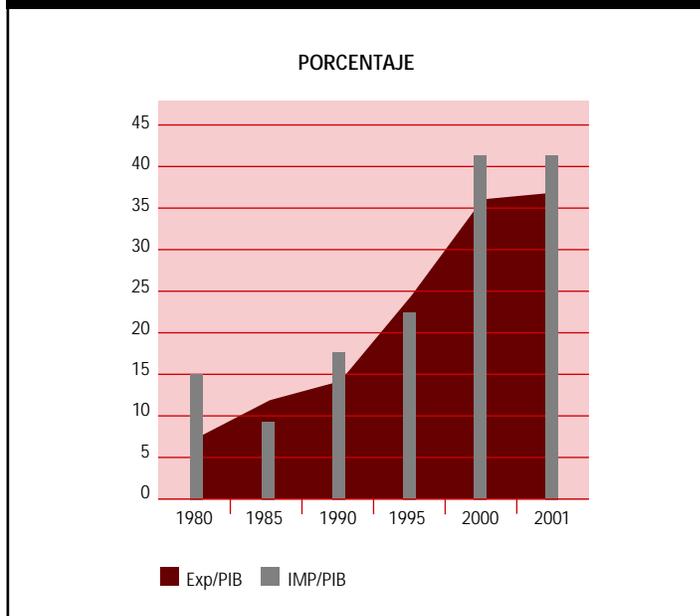
Con la apertura de la economía mexicana se ampliaron también las posibilidades del ingreso de crecientes volúmenes de mercancías de contrabando, que pasaron a ser comercializadas por la vía del comercio informal.

Después de las políticas de ajuste y reestructuración de la década de los 80, se inició en los 90 una estrategia de promoción de acuerdos y/o tratados de libre comercio con Estados Unidos y Canadá en 1992 y quince más con países como Chile e Israel, así como con la Unión Europea.

La apertura de la economía mexicana y el rompimiento de encadenamientos internos por la desaparición de actividades que no pudieron competir con el ingreso de insumos y equipos del exterior, profundizó la histórica dependencia externa de México. Tradicionalmente uno de los obstáculos estructurales al crecimiento de la economía mexicana ha sido el desequilibrio externo. Al parecer esto no sólo no se eliminó sino incluso se hizo más agudo con la apertura de la economía, por la carencia de una política pública de intervención programada de reestructuración industrial, que acompañara la apertura del mercado y aumentara los efectos hacia el interior del gran aumento de las exportaciones, principalmente la posibilidad de generar mayores fuentes de trabajo.

El incremento de importaciones se pudo financiar por el aumento del ingreso de divisas por los precios del petróleo, por los flujos de inversión extranjera, por los márgenes de endeudamiento externo y por las remesas enviadas por los trabajadores migratorios; pero actualmente coloca al país en situaciones de extrema vulnerabilidad e impone restricciones al crecimiento, en tanto no sean los ingresos por exportaciones los que permitan sostener el efecto en importaciones del crecimiento (gráfica 4.1.1).

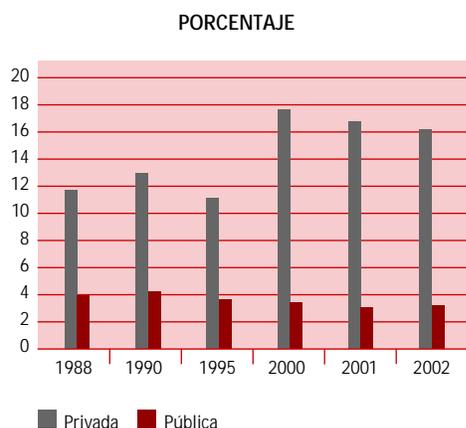
GRÁFICA 4.1.1 IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES RESPECTO DEL PIB



FUENTE: CEPAL, 2003. Trabajo, desigualdad y pobreza, tendencias recientes en la región norte de América Latina. México, D.F.

La adquisición de empresas del Estado y de empresas nacionales ya existentes por parte de los inversionistas privados externos, determinó que una proporción menor de la nueva inversión se canalizara a la creación de nuevos negocios y por tanto a la generación de mayor valor agregado total y empleo⁹ (gráfica 4.1.2).

GRÁFICA 4.1.2 FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL FIJO CON RESPECTO AL PIB



FUENTE: Sistema de Cuentas Nacionales de México. INEGI.

CUADRO 4.1.1 ESTRUCTURA PORCENTUAL DE LA OFERTA Y DEMANDA GLOBAL ^{1/}

PORCENTAJES

CONCEPTO	1988	1990	1995	2000	2001 ^{p/}	2002 ^{p/}	2003 ^{p/}
OFERTA GLOBAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
PIB	89.6	86.9	83.2	72.6	72.9	72.7	74.2
Importación de bienes y servicios	10.4	13.1	16.8	27.4	27.1	27.3	25.8
DEMANDA GLOBAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Consumo final							
total	71.4	71.5	67.3	57.3	58.9	58.8	58.9
Privado	61.1	61.9	57.8	50.2	51.8	51.9	52.2
Del gobierno	10.3	9.6	9.5	7.1	7.1	6.9	6.7
Formación bruta de capital fijo	14.0	14.8	12.1	15.2	14.3	14.0	14.0
Privada	10.5	11.1	9.1	12.7	12.2	11.7	12.0
Pública	3.5	3.7	3.0	2.5	2.2	2.3	2.0
Variación de existencias	2.2	1.5	0.7	2.0	2.0	2.3	2.7
Exportación de bienes y servicios	12.4	12.2	19.9	25.6	24.8	24.9	24.4

^{1/} Cifras calculadas con base en la información a precios constantes de 1993. La suma de los parciales puede no coincidir con los totales debido al redondeo de las cifras.

^{p/} Cifras preliminares. Hasta 2001, datos del Sistema de Cuentas Nacionales de México, base 1993. Para 2002 y 2003 cifras provenientes de la Oferta y Demanda Global Trimestral. Para 2003 cifras al primer trimestre.

FUENTE: Tercer Informe de Gobierno Vicente Fox Quezada. Presidencia de la República. 2003.

Además de la reducción de la participación del Estado mexicano en la propiedad de empresas y en la inversión total, cayó fuertemente la participación del presupuesto en el Producto Interno Bruto (PIB), se abatió la demanda y el consumo del sector público y su participación en la generación de empleos (cuadro 4.1.1).

Como consecuencia, bajaron los ingresos medios de los trabajadores del sector público, aumentó la presencia de relaciones precarias de trabajo (contratos temporales, eventuales y a lista de raya) de ese sector y dejó de ser un importante oferente de puestos de trabajo (gráficas 4.1.3 y 4.1.4).

Al ser el gobierno un empleador importante, al asignársele una alta prioridad al equilibrio en las finanzas públicas y por el interés de competir en una economía globalizada con mano de obra barata, se fue generando una modificación fundamental en la conducta de las autoridades laborales; de tutelar los intereses de los trabajadores en relaciones asimétricas, pasaron a jugar un papel de contención de las demandas y toleraron las violaciones de los derechos humanos laborales. Contuvieron el derecho de huelga y protegieron y alentaron el control sindical ejercido por las viejas centrales y confederaciones obreras.

Estas políticas impactaron negativamente los niveles de remuneración de los trabajadores y con ello sus niveles de vida, como se verá en los siguientes apartados de este capítulo; abatieron el mercado interno y afectaron las aportaciones a la seguridad social y la recaudación fiscal.

Así como anteriormente el modelo de desarrollo estabilizador y la industrialización del país cayeron sobre las espaldas de la población ocupada en las actividades agropecuarias, la transformación de la estructura productiva nacional hacia una economía abierta se realizó mediante una violación sistemática de los derechos laborales de gran número de trabajadores, con la tolerancia de los liderazgos sindicales y empresariales, causando y provocando el empobrecimiento de las familias de trabajadores asalariados y de pequeños empresarios y productores que dependían de la demanda de esas familias.

4.1.4 LOS CAMBIOS SOCIALES Y CULTURALES

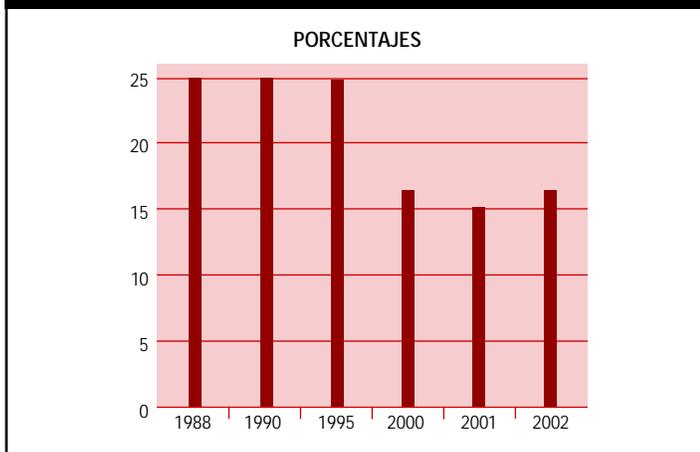
En materia social, cuatro son las principales transformaciones y transiciones observadas en el país durante el período analizado. La primera se refiere a la naturaleza del pacto que sustenta los equilibrios y la cohesión social, la segunda al tipo y objetivo de las intervenciones del gobierno en la provisión de servicios públicos que atiendan los derechos sociales, la tercera se relaciona con los cambios demográficos, y la cuarta está vinculada con el surgimiento de nuevas problemáticas sociales y la con visibilización pública de una diversidad de agendas de grupos de población afectados por situaciones de discriminación sistémica que reclaman la atención de sus derechos humanos.

4.1.4.1 Los pactos sociales

Durante la etapa del desarrollo estabilizador del país los avances en materia social –con excepción de la educación– giraban en torno a los beneficios y protecciones dirigidos al trabajo asalariado, algunos de las cuales pretendieron llevarse a coberturas universales en la medida que creciera el número de asalariados.

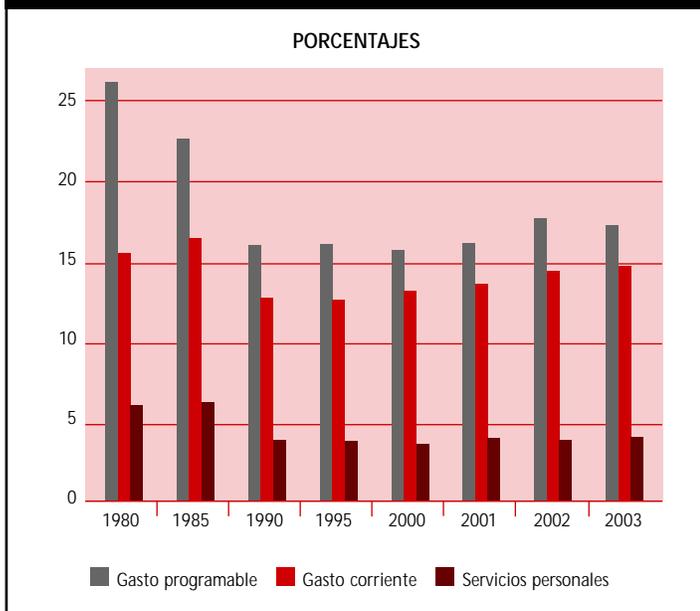
El Estado mexicano, en diálogo con los líderes de los grandes sindicatos y confederaciones y con las representaciones patronales, en un esquema tripartito que excluía a otros grupos sociales, acordaba los servicios y prestaciones que se iban otorgando a los trabajadores y sus familias. El Ejecutivo federal asumía una parte importante de los costos en la provisión de educación pública, salud, vivienda, créditos para el consumo y seguridad social en calidad de salario social. Los empleadores se responsabilizaban de generar empleos, pagar salarios y otorgar prestaciones de acuerdo con la Ley y contribuir a sufragar la seguridad

GRÁFICA 4.1.3 PARTICIPACIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA RESPECTO DE LA INVERSIÓN TOTAL



FUENTE: 3er. Informe de Gobierno Vicente Fox Quezada. Presidencia de la República. 2003

GRÁFICA 4.1.4 GASTO PROGRAMABLE, CORRIENTE Y DE SERVICIOS PERSONALES COMO PROPORCIÓN DEL PIB



FUENTE: 3er. Informe de Gobierno Vicente Fox Quezada. Presidencia de la República. 2003.

NOTA: 2003 es preliminar. Cifra aprobada por el Congreso de la Unión.

social, en la que delegaron diversas responsabilidades. Los líderes sindicales se encargaban de mantener la paz en las relaciones laborales y controlar a los trabajadores a cambio de ir consiguiendo mejores condiciones de trabajo, al tiempo que aseguraban su permanencia en los puestos de liderazgo y los privilegios que ello les significaba.

El modelo aspiracional para el grueso de la población mexicana era tener acceso a la educación formal y poder incorporarse a trabajos asalariados protegidos y seguros, lo que proporcionaba una movilidad social ascendente y garantizaba progresos en los niveles de vida.

El esquema de prestaciones de la seguridad social mexicana no sólo incluyó la protección frente a enfermedades, accidentes y vejez, sino la

provisión de servicios de salud, guarderías, tiendas de abasto y centros de recreo, deporte y capacitación de los trabajadores y sus familias.

En las etapas más álgidas del ajuste estructural y de la reestructuración productiva, este esquema corporativo tripartito resultó un gran apoyo para la imposición de los cambios que se hicieron en la estructura productiva, mediante un sistema de pactos sociales.

Hasta la fecha la falta de libertad sindical, el corporativismo y la subordinación de los liderazgos sindicales nacionales a las estrategias gubernamentales, constituyen instrumentos centrales para profundizar la transformación productiva del país y mantener los equilibrios macroeconómicos, controlando la fijación de los salarios y evitando la protesta social de los trabajadores afectados.¹⁰

4.1.4.2 Los cambios en la política social

Si bien la evolución de los servicios y la política social del gobierno mexicano privilegiaron el desarrollo de capital humano para la etapa de industrialización, paulatinamente se fueron ampliando los servicios de educación y salud, así como el desarrollo de infraestructura urbana y de servicios de apoyo a la vivienda a todo el territorio nacional y en beneficio de toda la población, con el propósito de darles el carácter de derechos universales.

En la década de los 80 la inversión social sufrió un deterioro al reducirse los recursos presupuestarios disponibles y se dio un giro a las prioridades en materia de política social.

De las pretensiones previas de universalizar el acceso a los servicios públicos de salud, educación, infraestructura y vivienda se pasó a los programas focalizados en el combate contra la pobreza, en consistencia con las propuestas formuladas por los organismos financieros internacionales para hacer más eficiente el gasto social. A finales de los años 80 los programas para abatir la pobreza se presentaron como medidas compensatorias de los efectos negativos de los programas de ajuste estructural y de reestructuración productiva.

Se renunció a continuar avanzando en la creación de seguridades básicas a la población, que ante la vulnerabilidad de la economía mexicana frente a la volatilidad financiera y a los efectos negativos de los programas de ajuste le hubieran permitido protegerse y enfrentar las catástrofes del desempleo, la caída de los ingresos y la pérdida de activos y ahorros de muchos años de trabajo, con el consecuente empobrecimiento y deterioro en los niveles de vida.

Este traslado de prioridades determinó la disminución y desaparición de programas sociales que se operaban por medio de esquemas de subsidio o de entrega directa de productos, fundamentalmente en el campo de la alimentación. Algunos fueron sustituidos por la entrega de dinero en efectivo a las familias en situación de pobreza.

Otra transformación en la gestión de las políticas y programas de gobierno se relaciona con la descentralización de la operación de los principales servicios sociales hacia los gobiernos estatales, y en algunos casos incluso municipales. Durante la década de los 90, servicios de salud, educación básica y de adultos, así como recursos y programas del Sistema para la Atención Integral de la Familia (DIF) fueron entregados a los gobiernos locales.

El resultado del proceso de descentralización está lleno de luces y sombras, que en materia de derechos humanos se convierten en progresos, regresiones o estancamientos. En el caso del programa IMSS-Solidaridad,¹¹ por ejemplo, éste desapareció u opera muy precariamente en catorce estados de la República.

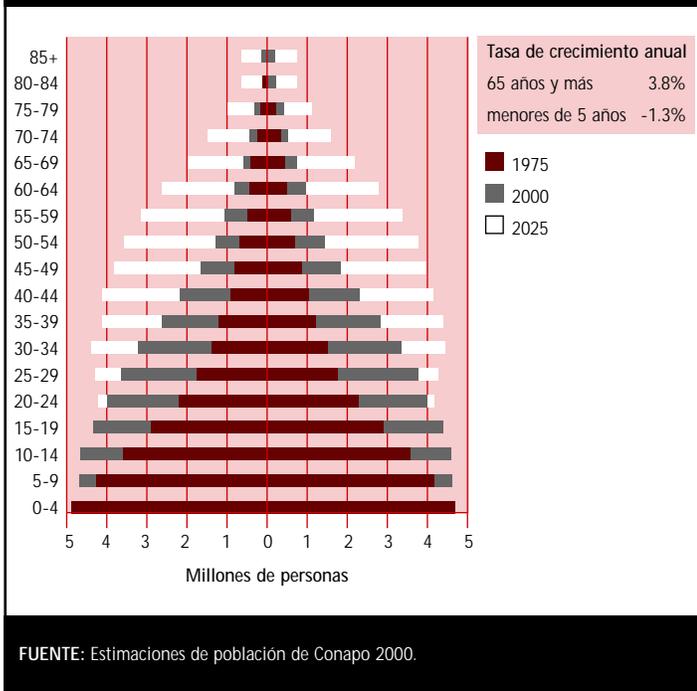
Aun cuando el gobierno federal conserva la asignación de los presupuestos y establece las normas, la operación descentralizada está generando desigualdad en la calidad y cobertura de servicios sociales básicos entre los estados. Lo anterior amplía las desigualdades en el acceso a la satisfacción de los derechos humanos en materia económica y social entre los habitantes de las diferentes entidades federativas.

4.1.4.3 La transición demográfica

Otro aspecto social afectado por las transformaciones es el de los efectos de la transición demográfica en los requerimientos de atención y servicios sociales y económicos de los diferentes grupos de población (gráfica 4.1.5).

El aumento en la demanda de educación superior y de empleo ejercida por el grupo de población joven, y los requerimientos en materia de pensiones, empleo y salud del grupo de adultos mayores están, actualmente, planteando violaciones a los derechos a la educación, trabajo y niveles de vida adecuados de un número creciente de mexicanos, frente a las dificultades de los gobiernos federal y estatales para hacer frente a los nuevos requerimientos e ir transformando la infraestructura.

GRÁFICA 4.1.5 PIRÁMIDE DE POBLACIÓN DE MÉXICO



4.1.4.4 La diversidad y las agendas de organizaciones emergentes

Los cambios demográficos y culturales de los últimos 20 años se relacionan con la exposición pública de agendas de distintos grupos de población que se organizan por sexo, ocupación, orientación sexual, edad, etnia y religión, y de las organizaciones de la sociedad civil que promueven la democracia, la libertad de expresión, el respeto a los derechos humanos, la protección del medio ambiente, y el derecho al desarrollo, vivienda, alimentación y salud.

Se trata de una ciudadanía activa y organizada que demanda respuestas de la sociedad, de los gobiernos y de los sectores privados, a una temática social y cultural e ideológicamente diversificada, pero también ofrece servicios para atender una parte de esa demanda y para promover el empoderamiento de los grupos en mayor desventaja social.

El surgimiento de este tipo de organizaciones y la exposición pública de sus agendas representa un cambio hacia una sociedad participativa y corresponsable. Se trata de actores sociales que durante años estuvieron reprimidos en su organización y que representan la diversidad de la sociedad mexicana. Su presencia y su capacidad de presión se refleja en cambios en las políticas públicas, en las leyes y en las instituciones.

La creciente presencia e influencia de los medios de comunicación masiva constituye otra transformación cultural y social de gran tras-

cendencia. Permite a la población el acceso a una gran cantidad de información y conocimientos, y ayuda a dar transparencia a las acciones de diversos actores sociales. Sin embargo, desde la óptica de los DESC la excesiva mercantilización de los medios –particularmente de los electrónicos– sin los suficientes contrapesos, impone modelos aspiracionales en términos de consumo, imagen, éxito económico y formas de relación que contribuyen a la destrucción de la cohesión social y a la promoción de la individuación, contraria al desarrollo de la solidaridad y la corresponsabilidad. Además, destruye y recrea lazos culturales que rebasan las fronteras nacionales.

La ausencia de una oferta de opciones de movilidad social positiva para la sociedad mexicana frente a modelos aspiracionales despegados de las realidades concretas en que vive la mayoría de la población, estimula conductas social y personalmente dañinas.

En conclusión, el resultado de las transformaciones económicas ha debilitado la capacidad del Estado mexicano para cumplir eficaz y oportunamente sus responsabilidades en materia de derechos económicos, sociales y culturales, así como su derecho a la libre determinación. El PIDESC, en su artículo 1, párrafos 1 y 2, señala: “Todos los pueblos tienen derecho a la libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural. Para el logro de sus fines, todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, sin perjuicio de las obligaciones que derivan de la cooperación económica internacional basada en el principio de beneficio recíproco, así como del derecho internacional. En ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia.”¹²

La sujeción a condiciones concertadas por el gobierno mexicano con los organismos financieros internacionales y mediante los acuerdos comerciales, ha significado la vulneración al derecho a la libre determinación del pueblo mexicano y ha contribuido a debilitar las capacidades del gobierno para atender sus responsabilidades en cuanto a proveer al desarrollo económico, social y cultural del país. Incluso ha significado renunciar a su obligación de proteger y respetar la libre determinación de los pueblos y personas que han visto desaparecer sus fuentes de trabajo e ingresos como resultado de los acuerdos internacionales.

En el mismo sentido, la disminución y la alta vulnerabilidad de los recursos presupuestales, el debilitamiento y paulatino desmantelamiento del aparato público y el trasfondo ético subyacente en el paradigma económico dominante que determina el traslado de responsabilidades del Estado hacia los particulares, son contrarios a una asunción plena de las responsabilidades sociales del Estado mexicano, a las obligaciones adquiridas de acuerdo con los instrumentos internacionales ratificados en materia de derechos humanos y a la Constitución mexicana.

En razón de esas obligaciones, la procuración de la satisfacción de los DESC para todos los mexicanos tiene que ver con el principio de universalidad, pilar fundamental de los derechos humanos. Ese principio se pone en riesgo al dejar que la satisfacción de los DESC quede en manos del mercado, eliminando el poder regulador y las necesarias intervenciones directas del Estado frente a las inequidades propias de un sistema competitivo.

La búsqueda de la ganancia como esencia de las empresas del mercado determina que existan grupos humanos, zonas del territorio, servicios y efectos temporales en los niveles de vida de la población a causa de catástrofes o programas de ajuste, por ejemplo, que serán desatendidos por los servicios del mercado al no resultarles redituables¹³. Se trata de campos “huérfanos” de los DESC, en donde el Estado tiene la obligación de participar y responder.

La garantía universal de acceso a los principales productos y servicios que aseguran la cobertura de los DESC para los mexicanos refiere al principio de igualdad de derechos y es un elemento fundamental para

enfrentar la profunda desigualdad que caracteriza a nuestra sociedad¹⁴ y que se ha constituido en un elemento corrosivo de la cohesión social.

4.1.5 PROPUESTAS GENERALES EN MATERIA DE DESC

A continuación se enlistan algunas recomendaciones generales en materia de DESC.

- La necesidad, a partir de legislación, de que todo convenio o acuerdo internacional que obligue a tomar una serie de acciones en materia económica, política o social o permita el acceso de terceros a los recursos y el mercado mexicano, sea sometido a pruebas detalladas y críticas por paneles de expertos y miembros de la sociedad civil, para evitar que se vulneren los derechos humanos de la población. En su caso, se obligará a adoptar medidas compensatorias del daño para los grupos o actividades afectadas, siempre que el fin último del convenio o acuerdo produzca un beneficio más duradero a un número mayor de personas al de las que se verán afectadas en forma inmediata.
- Legislar para obligar a realizar estudios de impacto social en los siguientes términos y aspectos:
 - Los proyectos de Ley del Presupuesto, con un análisis de sus efectos distributivos y en la equidad social.
 - Las propuestas de reforma tributaria, megaproyecto, firma, extensión o cambio de acuerdos o tratados comerciales y de acuerdos y convenios de cualquier tipo con los organismos financieros y de comercio internacionales.
 - Las propuestas de políticas de financiamiento productivo, concesiones y permisos de bienes públicos, privatización de empresas públicas, distribución de servicios y bienes públicos, y fijación de precios y tarifas, se acompañarán de un análisis de sus posibles efectos sociales, así como en la distribución del ingreso y de los activos productivos. Durante su vigencia se evaluarán periódicamente con miras a realizar las acciones correctivas necesarias.
 - Se deberá permitir en todos los casos descritos que las organizaciones de la sociedad civil entreguen análisis alternativos.
- Llevar a cabo desde el Legislativo una revisión de los mecanismos de interlocución de la sociedad con los tres poderes del Estado: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, para la definición de políticas públicas. Esta revisión debe incluir los campos o temas, los participantes y las modalidades para alcanzar acuerdos, establecer compromisos y darles seguimiento. Significa también resolver el asunto de la representatividad de los interlocutores sociales y civiles, para lo cual es necesario avanzar en la legislación que norma la participación ciudadana en las decisiones de política pública. En particular resulta impostergable la democratización de la política económica, generando espacios de discusión y construcción de consensos con representantes de diversos sectores y organizaciones sociales, privadas, civiles y académicas de todo el territorio nacional.
- Apoyar, desde los poderes del Estado, a expertos de diversos centros de educación superior, organizaciones sociales y civiles y sector privado, para que anualmente elaboren un informe independiente sobre el estado de la nación, que incluya una evalua-

ción de la situación económica, social, política y cultural en el año previo y una revisión de las tendencias a largo plazo. Será responsable de elaborar el Índice Nacional de Cumplimiento de los Derechos Humanos en México a niveles federal y estatal. Existe actualmente un gran acervo de información estadística en muy diversos campos de la vida nacional. Este material se encuentra disperso y pocas veces es utilizado en conjunto para obtener una visión completa de lo que ocurre realmente en el país. A su vez, la capacidad para analizar la información se encuentra fragmentada y cargada por intereses ideológicos y partidarios. Por ello, debe buscarse una apreciación objetiva y amplia de la situación en que se encuentra el país en su conjunto.

- Revisar las políticas económica y social para ajustarlas al cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de derechos económicos, sociales y culturales, y desarrollar mecanismos y sistemas eficientes de coordinación entre las autoridades sociales y las económicas, para promover un desarrollo con sentido social que propicie y conserve el empleo, eleve el nivel de ingreso y mejore la distribución del mismo.
- Desarrollar marcos integrados de políticas (entre política económica y social, al interior de la social, y entre macro y meso políticas económicas y sociales) y responsabilizar a los agentes privados de los efectos que sus acciones económicas tengan en otros ámbitos de la sociedad.
- Modificar la Ley del Banco de México para incorporar en su mandato el contribuir al crecimiento económico y a la equidad social.
- Llevar a cabo las reformas legislativas, institucionales y administrativas que permitan aumentar progresivamente los ingresos del Estado, para que éste asuma su obligación de proveer un piso básico de protección universal en materia de derechos económicos sociales y culturales. Establecer en la legislación la obligación de progresividad y su correlativa prohibición de regresividad, que significa el impedimento para realizar recortes al gasto social, tal como se prevé en la Ley de Desarrollo Social aprobada por el Senado de la República.
- Promover la justiciabilidad de los DESC, mediante el desarrollo de legislación y de capacidades institucionales para que toda persona o grupo víctima de una violación –cometida tanto por representantes del Estado como por actores privados y sociales– a sus derechos económicos sociales y culturales, tenga acceso a los recursos legales y a instancias que le permitan hacer denuncia y ejercer el derecho al resarcimiento adecuado en la forma de restitución, compensación, rehabilitación y satisfacción o garantías de no repetición (Directrices de Maastricht, 1997)¹⁵ En este propósito, legislar a fin de que las comisiones nacional y estatales de derechos humanos amplíen su campo de atribuciones a la atención de los derechos económicos, sociales y culturales.
- Realizar una amplia campaña de difusión hacia la población y de sensibilización a distintos servidores públicos sobre los derechos económico, sociales y culturales como derechos humanos, y sobre los compromisos que el Estado mexicano ha adquirido al ser parte de los pactos internacionales en la materia.

Notas

- 1 Plataforma sudamericana de derechos humanos, democracia y desarrollo. Los DESC: el pan de cada día. Santa Fe de Bogotá, 1999. Citado por K Jean y F Sánchez en *Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. (Los DESC en México), CMDPDH
- 2 El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales fue aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas el 16 de septiembre de 1966 y está en vigor para México desde junio de 1981. Introdujo una nueva forma de ver el desarrollo desde la perspectiva de los dere-

chos. Hay 142 Estados Partes en este Pacto, 5 sin ratificación y 46 sin ratificar, ni firmar. Su aplicación es vigilada por el Comité de derechos Económicos, Sociales y Culturales.

- 3 El Protocolo de San Salvador fue suscrito el 17 de noviembre de 1998 en la Asamblea General como Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969) en materia de derechos económicos sociales y culturales.
- 4 Por ejemplo, el tratamiento de los obstáculos estructurales que se enfrentan en México respecto de los derechos humanos de la niñez, de los ancianos y de la población con discapacidad se incorpora en el capítulo correspondiente a los Grupos en Situación de Discriminación. La libre determinación, la no discriminación y la igualdad entre hombres y mujeres en el gozo de los DESC se tratan de manera transversal, en este capítulo y también se consideran en el capítulo sobre los derechos humanos de los indígenas y de las mujeres.

- 5 Declaración de Quito (1998) Acerca de la exigibilidad y realización de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) en América Latina y el Caribe. Documento publicado en internet por Equipo Nizkor y Human Rights.
- 6 Se incluye una bibliografía del material consultado.
- 7 La Declaración fue aprobada por las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, es el primer documento en el que se proclaman normas de derechos humanos. La Declaración reconoce la universalidad, la indivisibilidad e inalienabilidad de los derechos de todas las personas como fundamento de la igualdad, la libertad, la justicia y la paz del mundo.
- 8 PNUD, 2000. Informe sobre Desarrollo Humano, Editorial Mundi Prensa. Madrid, Barcelona, México.
- 9 "En conjunto, se ha exagerado el papel positivo de la inversión extranjera. En los hechos, ha creado poco empleo y pocas externalidades positivas que se difundan en el aparato productivo o que nos integren a redes transnacionales sólidas. Su impacto en elevar la inversión es poco y tiende a sustituir o desplazar ahorro nacional; en cambio, acrecienta la vulnerabilidad a las oscilaciones y contagios característicos de los mercados internacionales de capitales, particularmente los de corto plazo. Una fracción demasiado grande de esa fuente de capitalización se ha dirigido a sectores productivos de bienes no comercializables: banca, seguros, afores, comunicaciones, comercio interior. Salvo la industria automotriz y las maquiladoras, poco ha servido para integrar al país a las redes transnacionalizadas de productos y comercio. Y aun en este caso, es magro el esfuerzo hacia la fabricación de partes y componentes de origen nacional; aparte de que utiliza preferente-

- mente mano de obra no calificada, es decir, no actividades propicias a crear ventajas comparativas dinámicas, basadas en el aprendizaje y el conocimiento" (Ibarra, David, 2002).
- 10 "... el nuevo orden internacional obliga a los gobiernos a respetar escrupulosamente sus cánones y al propio tiempo a responsabilizarse del acomodo interno de intereses, a atender las demandas colectivas con instrumentos y soberanía empobrecidas o inexistentes" (Ibarra, D. 2002).
- 11 Originalmente surgió como IMSS-COPLAMAR en 1979, después quedó incorporado al Programa Nacional de Solidaridad y pasó a llamarse IMSS-Solidaridad, y actualmente se conoce como IMSS-Oportunidades.
- 12 PIDECS, Ibidem.
- 13 Véase World Bank. 2002. *Globalization growth and poverty*. Washington, D.C.
- 14 Véase el Informe sobre Desarrollo Humano. México, 2002. PNUD.
- 15 Con motivo del décimo aniversario de los Principios de Limburgo sobre la Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante 'Principios de Limburgo'), entre el 22 y el 26 de enero de 1997 se reunió en Maastricht un grupo de más de treinta expertos invitados por la Comisión Internacional de Juristas (Ginebra, Suiza), el Instituto de Derechos Humanos Urban Morgan (Cincinnati, Ohio, Estados Unidos), y el Centro de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Maastricht (Países Bajos). Dicha reunión tuvo como objetivo ampliar el entendimiento de los Principios de Limburgo con respecto a la naturaleza y el alcance de las violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales y las respuestas y recursos adecuados a los mismos.

Bibliografía

- CAUSA CIUDADANA. 2003. "Política Económica, Democracia y Equidad Social". Mesas de Debate y Propuestas. En prensa.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina) 2001. "Indicadores sociales básicos de los países de la subregión norte de América Latina y el Caribe". Edición del bienio 2000-2001. Sede subregional en México: CEPAL
- 2002a. "Indicadores sociales básicos de la subregión norte de América Latina y el Caribe". Edición 2002. Sede subregional en México: CEPAL
- 2002b. "Panorama social de América Latina. 2001-2002". Santiago de Chile.
- 2002c. "Evolución económica dDurante 2001". 20 de Junio de 2002.
- 2003. "Panorama social de América Latina. 2002-2003". Santiago de Chile.
- 2002. "Estilos de desarrollo y mutaciones del sector laboral en la región norte de América Latina". 30 de agosto de 2002.
- 2002. "Indicadores sociales básicos de la subregión norte de América Latina y el Caribe". 5 de agosto de 2002.
- 2001. "Indicadores sociales básicos de los países de la subregión norte de América Latina y el Caribe". 6 de abril de 2001.
- 2003. "Trabajo, desigualdad y pobreza. Tendencias recientes de la región norte de América Latina". 5 de mayo de 2003
- CEREAL (Centro de Reflexión y Acción Laboral de Fomento Cultural y Educativo, A.C.) 2001 "Entre la continuidad y la resistencia. Informe de violaciones laborales durante el año 2001". 2003 "Informe sobre la situación actual de los derechos humanos laborales en el estado de Jalisco". Agosto 2003.
- Rolando Cordera Campos, Leonardo Lomelí Vanegas y Rosa Elena Montes de Oca (Coordinadores) 2003

- "La cuestión social". "Superación de la pobreza y política social a 7 años de Copenhague". INDESOL. México.
- CONAPO (Consejo Nacional de Población) 2002. "La situación demográfica de México, 2002". México, Talleres Gráficos de México.
- FIDH (Federación Internacional de los Derechos Humanos). 2003. "Seguimiento de la situación de los derechos humanos en México: Informe de la Misión Internacional de Investigación. No 362/3 Junio. París, Francia.
- Enrique de la Garza Toledo. 1998. "La flexibilidad del trabajo en México: Una visión actualizada". Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Iztapalapa.
- David Ibarra. 2002. "La transición mexicana". Junio 2002.
- Maastricht, 1997 Directrices de Maastricht sobre Violaciones a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 22-26 de enero de 1997
- Ocampo, José Antonio y Andras Uthoff. 2000. "Retomar la agenda del desarrollo", en Fernando Solana (coordinador) en América Latina XXI: ¿Avanzará o retrocederá la pobreza?, Parlamento latinoamericano y Fondo de Cultura Económica
- Presidencia de la República. 2003. "Informe de gobierno". Septiembre 2003.
- PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo). 2000. "Informe sobre desarrollo humano. 2000". España: Mundi Prensa Libros, S.A.
- 2002. "Informe sobre desarrollo humano 2002. Profundizar la democracia en un mundo fragmentado". España: Ediciones Mundi-Prensa.
- 2003. "Informe sobre desarrollo humano. México. 2002" México: Programas Educativos, S. A. De C. V.
- Fernando Solana (coordinador) 2002. "América Latina XXI: ¿Avanzará o retrocederá la pobreza?". Fondo de Cultura Económica. México.
- Varias instituciones. 2002. "Foro pobreza ignorada". DECA Equipo Pueblo.
- Organización Internacional del Trabajo. 2000. "Los principales desafíos que enfrenta el mercado de trabajo en México en los inicios del siglo XXI". Noviembre 2000.
- World Bank. 2002. "Globalization, Growth, and Poverty": Policy Research Report. Washington, D.C.
- SAPRIN, 1999. Evaluación ciudadana del ajuste estructural (CASA) México. Mimeo, México.

4.2 Derecho a un nivel de vida adecuado

4.2.1. EL ENUNCIADO DEL DERECHO

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia.

(Primer párrafo del Artículo 11 del PIDESC).

El enunciado del derecho es comprehensivo y resume la finalidad última de los DESC, que es lograr una mejoría constante en las condiciones de bienestar de la población.

4.2.2 SUGERENCIAS Y RECOMENDACIONES DEL COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Con base en la información proporcionada por el gobierno de México en su Tercer Informe Periódico¹, así como en el Informe Alternativo de Organizaciones Civiles, Sociales y Redes Mexicanas², y con la información

aportada posteriormente por el propio gobierno mexicano ante las interrogantes planteadas por el Comité de DESC, en el siguiente recuadro se incluyen las observaciones finales al gobierno de México por cuanto a este derecho (se mantienen los números del texto original):

30. El Comité recomienda que el Estado Parte fije puntos de referencia para ayudarlo a vigilar los adelantos en la lucha contra la pobreza. El Comité agradecería que, en su cuarto informe periódico, el Estado Parte hiciera una evaluación de los progresos alcanzados para que la población goce de los derechos económicos, sociales y culturales sobre la base de los puntos de referencia fijados y los datos estadísticos.

31. El Comité exhorta al Estado Parte a abordar las causas estructurales de la pobreza en México y a ajustar sus programas sociales en consecuencia. Además, el Comité pide que el Estado Parte incorpore a la sociedad civil en general y a los grupos asistidos en particular en la planificación, aplicación y evaluación de esos programas.

33. El Comité recomienda que el Estado Parte asigne recursos para el desarrollo de modo equitativo, sin tener en cuenta la ubicación geográfica ni las poblaciones.

34. El Comité pide al Estado Parte que, al negociar con instituciones financieras internacionales y aplicar programas de ajuste estructural y políticas macroeconómicas que afecten al servicio de la deuda externa, la integración en la economía mundial de mercado libre, etcétera, tenga en cuenta sus consecuencias para el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, en particular de los grupos más vulnerables de la sociedad.

35. El Comité recomienda que el Estado Parte siga intensificando sus esfuerzos para aliviar cualesquiera efectos negativos que pudiera tener la aplicación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte sobre ciertos sectores vulnerables de la población.

36. El Comité pide al Estado Parte que adopte medidas eficaces para garantizar el cumplimiento del inciso ii) del apartado a) del artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles Económicos, Sociales y Culturales, que se refleja en el artículo 123.VI de la Constitución mexicana, en relación con la canasta básica establecida oficialmente.

4.2.3 SITUACIÓN DEL TEMA

La situación que guarda el nivel de vida de los mexicanos se examina a continuación a través de la evolución de diversos indicadores de pobreza, desigualdad y exclusión social, que son las condiciones que vulneran los derechos humanos de las personas en su amplia e integral expresión.

a) Pobreza

Las personas que sufren pobreza viven en condiciones de agobio e inseguridad permanentes, son excluidas de la corriente principal del desarrollo, difícilmente ejercen sus derechos humanos en materia civil y política, son sujetas a discriminación y se encuentran subordinadas a estructuras de poder económico, social y político que las hace sumamente vulnerables.

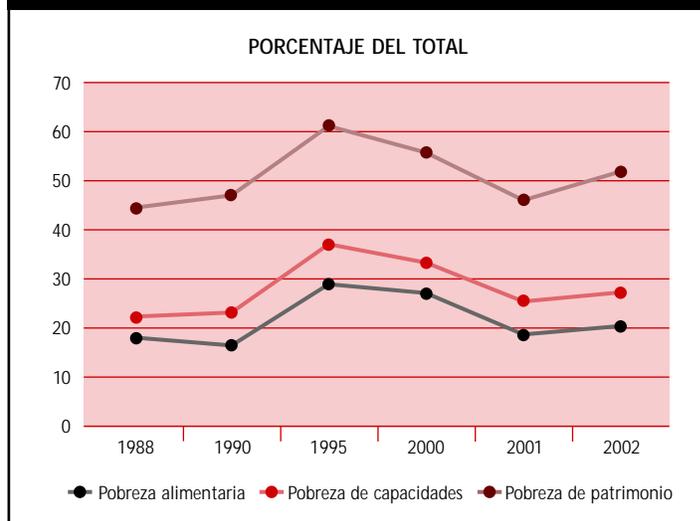
Sus posibilidades reales de representación en los ámbitos donde se definen las políticas públicas y los programas que las afectan son muy escasas, debido a su falta de organización en razón de los tiempos y esfuerzos que destinan para sobrevivir y de su aislamiento físico, social y cultural.

Con el fin de dirimir una antigua y prolongada polémica, en 2002 la actual administración creó el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, con la participación de especialistas académicos y gubernamentales, para acordar la metodología oficial que sería adoptada a fin de medir la pobreza en el país. Este esfuerzo responde a una de las recomendaciones (E-30) del Comité de PIDESC, en el sentido de que México debería fijar puntos de referencia que permitieran dar seguimiento a los adelantos en su lucha contra la pobreza.

Las principales conclusiones del Comité después de examinar el comportamiento de los distintos indicadores de pobreza a lo largo de la década de los años 90, dieron como resultado para el año 2000 las siguientes:

- 18.6% de los hogares del país y 24.2% del total de la población contaba con un ingreso insuficiente para cubrir sus necesidades de alimentación (pobreza alimentaria).
- 25.3% de los hogares y 31.9% del total de la población del país recibían un ingreso que les impedía cubrir las necesidades de alimentación y las de los patrones básicos en materia de gasto en educación y salud (pobreza de capacidades).
- 45.9% de los hogares del país y 53.7% del total de la población, como se puede observar en la siguiente gráfica, tienen un ingreso inferior para cubrir los fines de la política social (pobreza de patrimonio).

GRÁFICA 4.2.1 PROPORCIÓN DE LA POBLACIÓN POBRE EN MÉXICO



FUENTE: CONAPO, 2002. La situación demográfica de México 2002. "Evolución y características de la pobreza en México en la última década del siglo XX."

Otras estimaciones de la población en situación de pobreza son realizadas desde hace tres décadas por la CEPAL, a través del cálculo de líneas de pobreza para los países de América Latina y el Caribe. Su estimación para 2000, para México, señala que 41.1% de la población total se encuentra bajo la línea de pobreza³ y 15.2 % bajo la línea de indigencia.⁴ De la población urbana, 32.3% estaba en la primera condición y 6.6% en situación de indigencia, mientras que para la población rural los porcentajes fueron de 54.7% y 28.5% respectivamente. Al observar una serie larga de los cálculos de CEPAL sobre hogares en situación de pobreza en México, se advierte que los indicadores de 1998 se encuentran por encima de los observados en 1970 y que los hogares en pobreza en zonas urbanas han aumentado de 20 a 31%, mientras los hogares en situación de indigencia pasaron de 18 a 23% en zonas rurales. Es decir, de acuerdo con las estimaciones de esta agencia de Naciones Unidas, la proporción de población en situación de pobreza es mayor a la observada 30 años antes y la proporción de población en indigencia en el campo ha aumentado (CEPAL, 2002 a).

En la medición que efectúa el PNUD del Índice de Pobreza Humana que mide las privaciones en las tres dimensiones básicas que componen el índice de desarrollo humano: una vida larga y saludable, educación y un nivel de vida digno, México se ubica –según el Informe del PNUD 2003– en el lugar 20.

Las características más destacadas de los grupos afectados por situaciones de pobreza, según el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, son las siguientes:

- Por cada perceptor de ingresos, es mayor el número de personas que no perciben ingreso alguno.
- La cantidad de personas por cuarto para dormir es mayor en los hogares pobres.
- Tienden a mostrar una mayor presencia de niños menores de 12 años.
- Presentan una mayor proporción de niños que no asisten a la escuela.
- Los jefes de hogar poseen menores niveles de escolaridad.
- La pobreza es más generalizada en los hogares con jefes de familia jóvenes.
- La vivienda con piso de tierra, que no cuenta con energía eléctrica, no tiene agua entubada y no dispone de baño, es de una mayor proporción en los sectores pobres.

En el ciclo de vida de la población, la pobreza afecta con mayor intensidad a los menores que a cualquier otro grupo de edad. En la edad preescolar asciende a 30 y 32% en las niñas y los niños, respectivamente. Esta cifra alcanza su valor máximo en los menores de 5 a 9 años (alrededor de 36% en ambos sexos), en tanto que en los hombres y mujeres de entre 10 y 14 años es de 35 y 34%, respectivamente (Zúñiga y Gomes, 2002).

En la adolescencia, la proporción de pobres es similar al promedio nacional: 24%. La juventud es, en este sentido, la etapa más favorable de la vida, debido a que en ella se reduce la proporción de personas en situación de pobreza. A partir de los 35 años y hasta el final de la vida la pobreza afecta proporcionalmente más a los hombres que a las mujeres. La pobreza femenina aumenta sustancialmente entre los 60 y los 64 años.

De acuerdo a CEPAL (CEPAL, 2002 b) en las áreas urbanas 25% de la población ocupada se encontraba en situación de pobreza en 2000, y la mayor incidencia de ésta se observaba entre los asalariados del sector privado, no profesionales ni técnicos, en establecimientos con cinco y menos trabajadores, donde 44 de cada 100 vivían en esas condiciones (en cambio, en establecimientos con más de 5 trabajadores esa diferencia se reducía a 26 de cada 100). Otras categorías ocupacionales con altas tasas de incidencia de la pobreza en zonas urbanas son los empleados domésticos, 38% de los cuales padece pobreza y los trabajadores por cuenta propia (no profesionales ni técnicos) en la industria y la construcción (34%). Aun entre los asalariados públicos 11% se encuentra en esa condición.

En las áreas rurales, donde la incidencia de la pobreza para 2000 afectó a 46% de la población ocupada, los asalariados representan 47% de la población ocupada pobre (CEPAL, 2002. b). Esto evidenciaría lo significativo que son los niveles de los salarios en el combate a la pobreza. Aun en establecimientos medianos y grandes se encuentran trabajadores pobres.

Del total de hogares encabezados por mujeres en 2000, que representaban 20% de todos los hogares, 79.1% eran no pobres, 3.4% indigentes y 17.5% pobres no indigentes (CEPAL, 2002 b).

b) Desigualdad

Las posibilidades de construir una sociedad cohesionada, que comparta una visión de futuro, es afectada en México por la presencia de una profunda desigualdad. La misma se expresa en destinos y proyectos de vida muy distintos entre las personas que viven en hogares pobres y las que perciben altos ingresos. Sus intereses, aspiraciones y expectativas frente a la vida son muy distantes, y no comparten riesgos físicos en materia de salud y exposiciones a catástrofes, ni parecidas posibilidades de acceso a oportunidades para desarrollar sus capacidades, a la información, al conocimiento y a los avances tecnológicos. En el acceso a la justicia y al poder público, México presenta profundas asimetrías que muestran una sociedad crecientemente fragmentada. El goce de los DESC se ve afectado por la desigualdad, creando niveles muy diferenciados de respeto a los mismos.

Para 2000, 40% de la población de menores ingresos recibió 14.6% del ingreso, mientras que el 10% de mayores ingresos captó 36.4% del ingreso total. La diferencia entre el ingreso promedio del 20% más pobre frente al 20% más rico fue de 18.5 veces, brecha que se ha ido acentuando al comparar esta relación con la de por ejemplo 1989, donde era de 16.9 veces. Estas distancias son aun mayores en las áreas rurales, donde la distribución del ingreso es todavía más inequitativa que en las urbanas (CEPAL, 2002 b).

El *coeficiente de Gini* que mide la desigualdad en la población mostrando la cifra más cercana a 1 mayor desigualdad y la más próxima a 0 menor desigualdad, se ubicó en México, para 2000, en 0.542 en

tanto que en 1989 estaba en 0.536. Ello muestra un ligero deterioro en la distribución del ingreso, originado en un pronunciado deterioro en la distribución observado en las zonas rurales (0.553), que no fue compensado por una mejoría en las zonas urbanas (0.493) (CEPAL, 2002 b).

El PNUD (2002) para 1998 estimó que el 10% de la población de mayores ingresos concentraba 41.7% del ingreso total, frente a sólo 1.3% del ingreso total percibido por el 10% de la población de menores ingresos. Esto arroja un índice de desigualdad de 32.6 y un coeficiente de Gini, para ese año, de 0.531. De un total de 173 países considerados en el Informe de Desarrollo Humano 2002, México se ubicaba en el lugar 14 de los países con mayor desigualdad en ese rubro. Solamente era superado por algunos países de América Latina, como Brasil y Chile, y varios de África (entre ellos Sudáfrica).

A partir del examen de una serie larga del coeficiente de Gini, se pueden distinguir dos etapas claramente diferenciadas: la primera referida al periodo 1963-1984, en la cual la distribución del ingreso era menos desigual y correspondía a las etapas intermedias y últimas del proceso de sustitución de importaciones con una economía cerrada; y la segunda comprendía el lapso 1984-2000, y era producto de un proceso repentino y acelerado de orientación hacia el exterior con una economía abierta (Hernández Laos, Enrique, 2003) como se puede observar en la siguiente gráfica.

GRÁFICA 4.2.2 EVOLUCIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN MÉXICO MEDIDO POR EL COEFICIENTE DE GINI



NOTA: Este indicador se mueve entre 0 y 1. Entre más cercano a 1 la desigualdad es mayor.
FUENTE: Hernández Laos Enrique. Globalización y distribución del ingreso en México.

Una medida sintética que ilustra la evolución del nivel de vida de los países en forma comparada es el Índice de Desarrollo Humano elaborado por el PNUD. México se ubica en el lugar número 55, correspondiente al último lugar de los países catalogados como *de desarrollo humano alto*.⁵

En el Informe de Desarrollo Humano México 2002 se realiza una exploración detallada de la desigualdad en el territorio nacional, a partir del cálculo del Índice de Desarrollo Humano (IDH) por entidad federativa. De las variables consideradas en el cálculo del Índice la que se encuentra distribuida de forma más homogénea corresponde a la esperanza de vida. La diferencia que existe entre la mayor y la menor esperanza de vida (Distrito Federal y Chiapas, respectivamente) es de 6.62%. Ello sugiere que “los elementos que hacen posible una vida larga y saludable, como la alimentación y el acceso a los servicios

de salud, no se encuentran tan desigualmente distribuidos por regiones” (PNUD, 2002).

Las diferencias entre entidades empiezan a ser notorias en las variables educativas, concluyendo el informe que “al parecer, los medios que posibilitan adquirir conocimientos a las personas se asignan en forma desigual entre regiones” (PNUD, 2002).

Las mayores diferencias entre las entidades federativas se observan en el PIB por habitante: mientras en el Distrito Federal ese indicador llega a 22 mil 816 dólares, en Chiapas es de 3 mil 549 dólares (cifras corregidas por Paridad del Poder de Compra, PPC). Se trata de una diferencia de 6.24 veces.

Catorce entidades del país presentan IDH que, en una comparación internacional, obtendrían un rango de desarrollo alto. Dieciocho se encuentran en el rango medio y ninguna en el bajo. El Distrito Federal muestra un IDH semejante al de Hong Kong, Israel, Grecia o España. En el otro extremo, Chiapas presenta un Índice similar al de El Salvador. El Distrito Federal ocuparía el lugar 23 en la lista mundial de IDH, en tanto que Chiapas estaría en el 105 (PNUD, 2002).

c) Exclusión social

La transición demográfica mexicana y las características del proceso globalizador, con la revolución tecnológica, la cancelación de puestos de trabajo y el desempleo de personal calificado, está provocando exclusión de grupos de jóvenes que intentan ingresar a la educación superior o a un trabajo remunerado, y el sistema no les brinda oportunidades de incorporación. Se trata de un fenómeno que se está visibilizando cada vez más y que le plantea a la sociedad mexicana un mayor riesgo de desintegración social, dada la gran proporción de población joven en la etapa demográfica del país. Lo que se consideraba como un “bono demográfico” tiende realmente a convertirse en una “bomba demográfica” con evidentes secuelas de injusticia.

Según la Encuesta Nacional de la Juventud realizada en 2000, del total de jóvenes que en algún momento habían comenzado a estudiar sólo 45.5% continuaba haciéndolo; el resto, ya había dejado la escuela, fundamentalmente entre los 12 y 19 años de edad. Los motivos principales fueron que no deseaban seguir estudiando, falta de recursos económicos y necesidad de trabajar.

Otro de los motivos por los que los jóvenes abandonan sus estudios de manera temporal o permanente, es porque no encuentran las opciones de estudio que demandan. De acuerdo con la encuesta arriba citada, de las personas de entre 20 y 29 años, 23.7% se encontraba buscando trabajo, requiriendo sobre todo ocupaciones de medio tiempo o tiempo parcial. Las causas más mencionadas de su desocupación eran la carencia de ofertas de empleo, la insuficiente preparación y la inexperiencia.

Los jóvenes permanecen dependientes de sus familias por periodos cada vez más largos. La escasez de opciones legales para obtener ingresos o conseguir empleo, y las necesidades físicas y de desarrollo que les plantea la etapa de la vida en que se encuentran, los lleva a optar por salidas riesgosas que les permitan tener ingresos o encontrar una identidad propia. Algunos optan por migrar fuera del país, con todos los riesgos que ello implica, o ingresan a actividades ilegales e incluso criminales.

También son excluidos aquellos que habiendo estado incorporados al llamado *mercado de trabajo* quedan fuera del mismo frente a las nuevas reglas del mercado globalizado. No se trata sólo de trabajadores asalariados de empresas pequeñas, medianas o grandes, sino también de profesionales, pequeños y medianos empresarios y productores agropecuarios, todos los cuales enfrentan grandes dificultades para reinsertarse en actividades generadoras de ingreso.

Los integrantes de este segundo grupo enfrentan problemas de diversa índole, tales como una baja en la calidad de vida (por la caída

de sus ingresos) y la pérdida de participación en sistemas de aseguramiento de salud, bienes y vida, lo que los hace altamente vulnerables –junto con su familia– a diversos perjuicios o catástrofes. Es frecuente que tengan que acudir a la venta de activos acumulados durante muchos años de esfuerzos, tras caer en incumplimiento del pago de deudas que los hacen perder casa, terrenos, automóviles y equipamiento doméstico y de trabajo. Todo ello afecta sus posibilidades de mantener a los hijos en el sistema escolar, y a menudo se ven forzados a enviar a trabajar a otros miembros de la familia. Incluso experimentan deterioro en la calidad de su alimentación.

Las consecuencias psicoemocionales para los dos grupos mencionados son graves e incluyen suicidios, enfermedades por tensión, depresión, aumento de la violencia intrafamiliar y de las adicciones, conflictos y rompimiento de las relaciones familiares, situaciones que profundizan la degradación de sus niveles de vida.

En el proceso de consulta realizado para la elaboración del Diagnóstico se recibieron –de distintos puntos del país– gran cantidad de quejas y manifestaciones sobre la vulneración de los derechos humanos de trabajadores despedidos sin la correspondiente indemnización o que fueron forzados a aceptar jubilaciones tempranas; vendedores callejeros expulsados de sus espacios; deudores de la banca; y personas afectadas por cobros exagerados e injustos por servicios de energía, telefonía y tarjetas de crédito, entre otros. Particularmente la organización del Barzón Jurídico, que aglutina en toda la República a personas que enfrentan o han enfrentado ese tipo de daños en sus derechos y han visto deteriorarse sus niveles de vida, aportó pruebas de muchos casos que evidencian la indefensión en que se encuentran estas personas ante el poder de quienes violentan esos derechos, entre los que se cuentan gobiernos, grandes empresas nacionales y multinacionales y empresas paraestatales.

Además del abuso directo que perciben y que les produce daño y viola sus derechos humanos, una queja sistemática fue la falta de instituciones de procuración e impartición de justicia que intervengan con imparcialidad; y, en muchos casos, el incumplimiento de los laudos que éstas emiten. Las autoridades de justicia aducen falta de competencia en la materia, a la par que algunos de sus funcionarios incurren en connivencia con los abogados del gobierno o de las grandes empresas, o son ignorantes del derecho que ampara al querrelante.

Las estrategias de la población y de las familias para enfrentar 25 años de deterioro de los ingresos medios y 30 de estancamiento del empleo han ido evolucionando, pero no han logrado compensar la falta de oportunidades que genera el modelo económico.

En una primera etapa las familias realizaron fuertes ajustes en su consumo y gasto, desarrollaron actividades informales de sobrevivencia, los jefes de familia intensificaron su trabajo con dobles jornadas y empleos, y se recurrió al trabajo de las mujeres. En el periodo transcurrido, éstas aumentaron notablemente su participación en el trabajo extradoméstico, al pasar de una tasa de actividad de 17% de la población femenina de 12 años y más en 1970, a 39% en 2000. Posteriormente se acudió al trabajo de los niños y niñas, a actividades ilegales, e incluso a la delincuencia y a la intensificación de la migración hacia Estados Unidos.

Una de las manifestaciones no mesurables de la pérdida del nivel calidad de vida en México es expresada en un ejercicio de consulta realizado por varias organizaciones civiles sobre los efectos de las políticas de ajuste en la población: “En los sectores de población de escasos recursos es cada vez más forzoso el ingreso de la mujer al trabajo, mientras que los mecanismos para ser sustituida en las tareas que tradicionalmente realizaba como madre y ama de casa son más limitados. Ahora es más difícil recibir apoyo de algún familiar adulto, por lo que se tiende a dejar estas responsabilidades a los hermanos o

a los mismos niños... Los niños se mueven solos, a veces comen, a veces no... no cumplen con sus tareas, ven demasiada televisión, y esto necesariamente repercute en su proceso educativo. Hay cambios y desequilibrios en el ejercicio de la autoridad, en el manejo de afectos y conflictos, carencias económicas, expectativas insatisfechas, etcétera. De manera que se intensifica la tensión familiar, la violencia doméstica y el maltrato a menores. Cada vez son más las razones para la angustia de los niños y las niñas: desde no poder comer la fruta que más les gusta, no ver a su padre o a su madre tan seguido como ellos quisieran, no poder continuar sus estudios, etcétera, hasta situaciones realmente dramáticas. Los niños pasan más tiempo solos, en ocasiones también durante la noche, por lo que están más expuestos a los riesgos de la calle como el vandalismo, alcoholismo, drogadicción o a la violencia y comercio sexuales”

Fuente: SAPRIN, 1999

Las cada vez más frecuentes situaciones descritas en los ámbitos urbanos que muestran cambios profundos en las estructuras de relaciones sociales y familiares y en la formación de los seres humanos, sin que existan políticas y programas que enfrenten de manera integral y en forma preventiva los efectos negativos de esos cambios, plantean riesgos presentes y futuros a la cohesión social y representan elementos que dificultarán la construcción de proyectos consensados de país.

4.2.4 LAS POLÍTICAS PÚBLICAS, LOS PROGRAMAS Y LOS PRESUPUESTOS

- El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 establece que la política de desarrollo social del gobierno de la República tiene como objetivos mejorar los niveles de educación y bienestar de las y los mexicanos; acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades; impulsar la educación para el desarrollo de las capacidades personales y de iniciativa individual y colectiva; fortalecer la cohesión y el capital social; lograr un desarrollo social y humano en armonía con la naturaleza, así como ampliar la capacidad de respuesta gubernamental para fomentar la confianza ciudadana en las instituciones.
- El Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006 considera cuatro objetivos fundamentales que el Ejecutivo federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, se ha propuesto cubrir y que son: reducir la pobreza extrema; generar la igualdad de oportunidades para los grupos más pobres y vulnerables; apoyar el desarrollo de las capacidades de las personas en condición de pobreza, y fortalecer el tejido social fomentando la participación y el desarrollo comunitario, para los que habrá de establecer alianzas con las organizaciones de la sociedad civil e instituciones que coadyuven en su cumplimiento.

Las políticas y programas de desarrollo social operadas por la Secretaría de Desarrollo Social, bajo 10 líneas estratégicas y cerca de 40 programas, atienden a la población en situación de pobreza y marginación. En el cuadro 4.2.1 se enlistan los principales y se muestra su evolución.

El esfuerzo realizado por la actual administración para ampliar la cobertura de los programas para la superación de la pobreza es notable. Por ejemplo, en 2002 casi se duplica el número de familias cubiertas por el Programa Oportunidades, con sus componentes de salud, alimentación y educación, al pasar de 2.5 millones a 4.2 millones de familias atendidas. Con excepción del programa de subsidio al consumo de tortillas, otros programas que venían siendo reducidos en la administración anterior, también incrementan su presupuesto y cobertura.

CUADRO 4.2.1 PROGRAMAS PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA

CONCEPTO	1990	1995	2000	2001	2002
PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO OPORTUNIDADES					
Millones de pesos			9 586.9	12 393.8	17 003.8
Familias beneficiadas (Miles)			2 476.4	3 237.7	4 240.0
Becas otorgadas (Miles)			2 485.3	3 315.5	4 355.9
Suplementos alimenticios distribuidos (Millones de dosis)			555.7	665.3	566.4
Promedio de consultas mensuales (Miles)			1 624.4	1 836.4	2 295.8
PROGRAMAS ALIMENTARIOS					
Programa de Desayunos Escolares					
Desayunos repartidos por día (Miles)	599.4	1 930.3	3 630.2	3 673.9	3 758.0
Programa de Abasto Social de Leche					
Familias beneficiadas (Miles)	2 180.9	3 121.0	2 394.3	2 632.1	2 825.5
Programa Tortilla					
Familias beneficiadas (Miles)	840.0	2 301.0	1 157.7	1 050.9	633.2
COCINAS POPULARES (COPUSI)					
Cocinas en operación	516.0	1 301.0	7 207.0	8 348.0	9 694.0
Raciones distribuidas (miles)	8 288.0	15 167.3	104 721.2	136 538.3	134 744.0
Personas beneficiadas	59 340.0	112 236.0	626 053.0	823 998.0	918 151.0

1/ A partir de 2002 el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) cambia de denominación por Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

FUENTE: Tercer Informe de Gobierno Vicente Fox Quezada. Presidencia de la República. 2003.

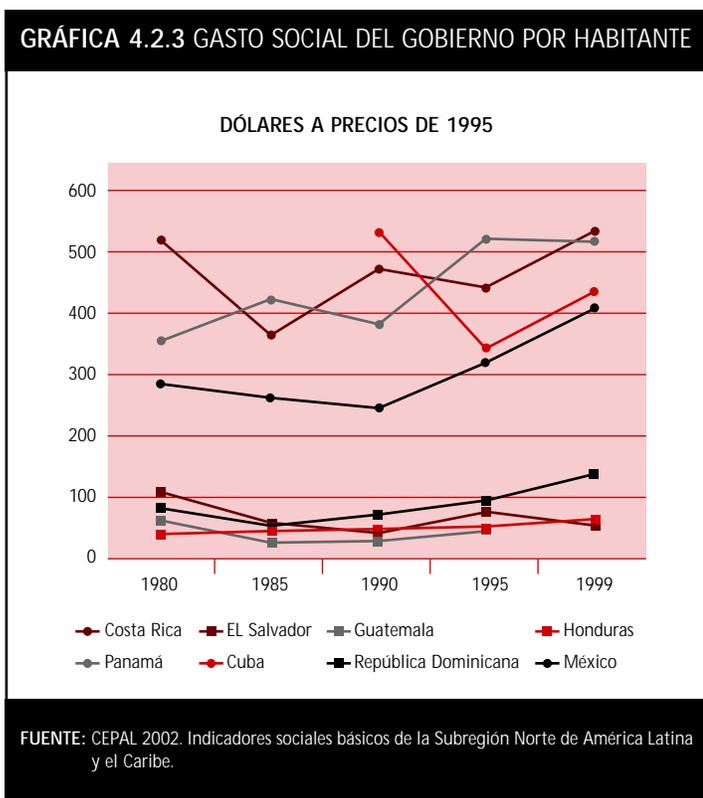
Si bien resulta importante la atención de las familias en situaciones de pobreza mediante programas focalizados, estos deben ser complemento de políticas y programas sociales que tiendan a proporcionar una garantía universal de atención a los derechos económicos, sociales y culturales de la población. El acceso universal a un piso básico de atención que vaya evolucionando en forma progresiva en materia de educación, salud, infraestructura básica, vivienda, seguridad social y alimentación de acuerdo con los estándares considerados en los pactos internacionales en materia de DESC, demandaría una revisión a fondo de las políticas económica y social desde la perspectiva de los derechos humanos.

Algunos de los riesgos encontrados en la aplicación de programas focalizados desde la óptica de los derechos humanos son la segregación, exclusión y discriminación de personas, familias y comunidades no ubicadas en lugares a los que llega el apoyo; la definición centralizada de los componentes y cobertura de los programas con

una reducida participación de la población; la intervención parcial en determinados aspectos de la pobreza y bajo concepciones culturales ajenas a la complejidad del problema; y la generación de dependencia y destrucción de capacidades ante la entrega de apoyos sin un esfuerzo compensatorio por parte de los beneficiados.

Si bien el esfuerzo desarrollado por el gobierno mexicano para aumentar el gasto social por habitante ha sido notable desde 1990, mientras que en 1998-99 México ejercía un gasto público social por habitante de 402 dólares (a valor de 1997) y a ello destinaba 9.1% del PIB y 58.5% del gasto público total, esas cifras eran, para Brasil, de 1,011 dólares, 21% del PIB y 60.4% del gasto público total, y para Chile de 827 dólares, 16 % del PIB y 66.8% del gasto público total (CEPAL, 2002 b).

La evolución del gasto social por habitante entre 1980 y 1999, y su comparación entre los países de la subregión norte de América Latina, se registran en la siguiente gráfica.



4.2.5 LOS OBSTÁCULOS ESTRUCTURALES

Después de hacer una revisión de los principales indicadores sobre la evolución de los niveles de vida de los mexicanos en los últimos 20 años, analizar los materiales elaborados por organismos especializados de Naciones Unidas, por expertos nacionales y por organizaciones civiles y sociales, y escuchar y recibir las aportaciones de diversas personas y grupos en varias ciudades del país, destacan los siguientes obstáculos estructurales para garantizar en México el derecho humano a un nivel de vida adecuado:

- El modelo de apertura de la economía al mercado externo y promoción de la inversión extranjera como motor del crecimiento, desatado a partir de 1985, ha incumplido con las metas de reactivación del crecimiento económico sostenido del país y su aplicación en México no ha sido socialmente responsable.
- El crecimiento observado en las exportaciones de bienes manufactureros y de alta tecnología ha tenido reducidos efectos de

encadenamiento hacia el interior de la economía mexicana y por tanto hacia la generación de empleos e ingresos de la población. La difusión de los efectos positivos del incremento de las exportaciones no ha compensado la destrucción generada por el incremento de las importaciones y del contrabando.

- Se observa un desmantelamiento sostenido de instituciones que apoyaban la producción y el consumo de los pequeños productores campesinos de granos y oleaginosas, en tanto la apertura al ingreso de importaciones masivas de esos productos crea una peligrosa dependencia alimentaria y acentúa el empobrecimiento de la mayoría de los pobladores del campo.

En materia de cultivos básicos cerealícolas la producción nacional creció con un ritmo medio anual de 6% de 1976 a 1984, mientras que entre 1994-2002 el crecimiento medio anual se abatió a sólo 0.9%. En iguales periodos el crecimiento medio anual de las cuatro principales semillas oleaginosas cayó de 3.9% a -5.9% y en los forrajes de 4.8 a 2% promedio anual.

Los productores de cereales y oleaginosas son los perdedores netos del capítulo agrícola del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. De hecho, la prevalencia de políticas agropecuarias de corte neoliberal que fueron más allá de lo establecido por el Tratado significó para México sacrificar rubros productivos que ocupan 71% de la superficie sembrada, aportan 40% del valor de la producción y, lo más importante, constituyen la actividad básica de más de 3.5 millones de productores, en su mayoría de menos de 5 hectáreas por parcela.

Al interior del sector agropecuario la negociación fue injusta, pues si bien propició un mayor acceso a mercados externos a poco más de 100 mil productores hortofrutícolas y otros ligados a la industria, al retirar el gobierno sus apoyos y protección al sector agroalimentario afectó en forma severa a millones de pequeños agricultores productores de alimentos básicos.

Fuente: H. Cámara de Diputados, 2003.

- El énfasis en mantener los equilibrios macroeconómicos en materia de inflación y equilibrio presupuestal y en atraer la inversión extranjera hacia el desarrollo de la maquila, determinaron una política de contención salarial, flexibilización laboral, el ejercicio discrecional y parcial de la justicia laboral y el mantenimiento del control corporativo de los trabajadores asalariados.
- La contención salarial y el escaso efecto en el empleo de la estrategia económica adoptada derivaron en una contracción del mercado interno, en una reducción de las aportaciones a la seguridad social y en una disminución de la captación de impuestos del Estado, profundizando la crisis de recursos para el mantenimiento de programas e instituciones públicas que apoyan los niveles de vida de la población.
- El Estado mexicano ha operado, por lo tanto, con un doble estándar: liberación y apoyo total e irrestricto a la inversión extranjera y a los grandes grupos empresariales mexicanos y contención y restricciones en el ejercicio de sus libertades y el respeto a sus derechos humanos de millones de trabajadores asalariados y productores medianos y pequeños. Incluso existe impunidad en delitos en materia económica, que afectan o desvían importantes sumas de recursos públicos (Fobaproa, rescate carretero), cometidos por grandes empresarios, banqueros y funcionarios públicos que se enriquecieron y vieron beneficiados por las políticas de privatización.
- La proporción del gasto público del presupuesto destinado a los programas sociales, aun cuando creció en la década de los 90, es comparativamente menor a la observada en otros países de América Latina con economías de igual o mayor tamaño que la mexicana.

- Se ha puesto énfasis y se ha realizado un importante esfuerzo para aumentar los recursos en programas de combate a la pobreza rural dirigidos a individuos; sin embargo, el diseño y la operación de los programas no consideran la perspectiva de los derechos humanos: se definen centralmente y han generado, en su operación y cobertura, exclusión y discriminación.
- Los esfuerzos de algunos servidores públicos por actualizar y mejorar la calidad y la cobertura y para avanzar en programas de educación, salud, infraestructura social, vivienda, seguridad social y alimentación que contribuyen a la construcción de un piso básico de protección y que responderían a los postulados de los derechos humanos, económicos, sociales y culturales, se ven frenados. Esos frenos son de índole diversa: carencias presupuestales; cargas, rezagos y obstáculos burocráticos heredados y renovados; incompreensión y falta de sensibilidad de los funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; inflexibilidad de las autoridades del Banco de México para mantener los equilibrios macroeconómicos; insuficiencias de personal (particularmente del especializado); falta de actualización tecnológica e incluso envejecimiento de los procedimientos, las instalaciones y el personal.
- En rubros de política social, como la educación y la salud, se encuentran programas novedosos bien pensados y diseñados, pero con:
 - escasísimos recursos y falta de presupuesto;
 - riesgos constantes de regresión en cobertura y calidad;
 - paralización de las acciones por excesiva normatividad;
 - sobrecarga de trabajo por el agregado de tareas administrativas, metas y programas sobre el mismo personal y con los mismos recursos;
 - corporativismo sindical que anula las iniciativas;
 - pérdida de mística de servicio público entre algunos de los operadores de los servicios por la falta de incentivos y de un ambiente laboral de reconocimiento y logro, y
 - convivencia de programas sociales de varias generaciones.
- Las condiciones que se han aceptado en acuerdos y convenios con los organismos financieros internacionales y en los acuerdos y tratados de libre comercio, con frecuencia de manera acelerada, poco participativa y transparente, acotan los márgenes de actuación del gobierno mexicano para una definición autónoma de política económica y social y subordinan las políticas y programas sociales a acuerdos económicos de libre mercado.
- El énfasis actual de la política social en igualar las oportunidades, invirtiendo en capital humano y promoviendo la formación de capital social, corre el riesgo de que estos capitales se desvaloricen si no tienen cómo desplegarse “en mercados laborales que las personas no controlan, volátiles y cambiantes, segmentados, con rumbos económicos que trascienden las decisiones políticas nacionales, con altas y bajas en las tasas de crecimiento y en la capacidad de la economía para generar empleos⁶ [...] Se ha transitado a una fase en que la incertidumbre y la sinuosidad de los caminos permite prever inestabilidades permanentes en los horizontes personales, cuestión que genera indefensiones para un importante número de personas”⁷.
- Veinte años de desmantelamiento del Estado, de privatización de las empresas públicas, de apertura del mercado, de control inflacionario, de presupuestos equilibrados, de disponibilidad insuficiente y volátil de crédito, de competencia desleal a los productores nacionales, de eliminación de subsidios, de contención salarial y de desregulación de mercados, entre las políticas económicas más destacadas, han determinado cambios en la estructura productiva del país que ha tenido profundas repercusiones en los niveles de vida y en los derechos económicos, sociales y culturales de las personas y de las familias.

4.2.6 LAS PROPUESTAS

Las verdaderas prioridades de la comunidad son el empleo, el desarrollo, la inclusión social, la modernización democrática, la conducción equilibrada del proceso de transición, el respeto a los derechos humanos. La eficiencia no es el fin único a perseguir. Hay equilibrios institucionales, estructurales, microeconómicos distributivos, que debieran perseguirse con algún orden y simultaneidad.

Fuente: Ibarra, D. 2002

Promover y lograr los objetivos de acceso universal y equitativo a una educación de calidad, al más alto nivel posible de salud física y mental y el acceso de todas las personas a la atención primaria a la salud, procurando de modo especial rectificar las desigualdades relacionadas con la situación social sin hacer distinción de raza, origen nacional, sexo, edad o discapacidad; respetar y promover las culturas comunes y particulares; procurar fortalecer la función de la cultura en el desarrollo; preservar las bases esenciales de un desarrollo sostenible centrado en las personas; y contribuir al pleno desarrollo de los recursos humanos y al desarrollo social. El fin es erradicar la pobreza, promover un empleo pleno y productivo y fomentar la integración social.

Fuente: Cumbre de Copenhague.

A continuación se enuncian las principales propuestas de corte general que contribuirían a avanzar en el respeto, protección y promoción del derecho humano de la población a alcanzar de manera progresiva un nivel de vida adecuado. En los apartados siguientes se agregarán las propuestas específicas para cada uno de los derechos económicos, sociales y culturales.

- Promover la participación social y construcción de consensos en la definición de políticas públicas de desarrollo.

La democracia no tiene sentido si no se permite que los procesos nacionales de representación y participación influyan en la determinación de las estrategias de desarrollo económico y social. El desarrollo institucional, la cohesión social, y la acumulación de capital humano y capacidad tecnológica son procesos esencialmente endógenos (Ocampo, J.A. y A. Uthoff, 2002).

- Crear el Consejo Económico y Social Nacional y Ciudadano, con la participación de distintos actores sociales de todo el territorio nacional y con una capacidad efectiva de intervenir en la elaboración y propuestas de políticas públicas con visión de largo plazo, que eviten la concentración de la riqueza y ayuden a disminuir la desigualdad existente.
- Promover la creación de consejos económicos y sociales locales que favorezcan la cooperación y el diálogo social en los distintos ámbitos territoriales y entre actores sociales: gobierno, empresarios y sus organizaciones, trabajadores y sus organizaciones, organizaciones sociales y civiles, grupos étnicos y mujeres, entre otros.
- Garantizar en la legislación el derecho de las personas y organizaciones a intervenir e integrarse, para participar individual o colectivamente en la formulación, ejecución, instrumentación, evaluación y control de las políticas, programas y acciones de desarrollo social.
- Legislar para que los gobiernos federal, estatales y municipales consideren y respeten las opiniones de las poblaciones y comunidades locales, particularmente las indígenas, respetando sus usos y costumbres, respecto de aquellos programas y proyectos de inversión y desarrollo que tendrán expresión y efecto concreto en el territorio que ellas ocupan.

- Legislar para garantizar la participación plena y equitativa de las mujeres de las zonas urbanas y rurales, en la formulación, aplicación y seguimiento de las políticas, planes y programas públicos. Todo mecanismo de consulta ciudadana, deberá tener una integración paritaria de hombres y mujeres.
- Promover el papel corresponsable de la ciudadanía activa y organizada en la lucha contra la desigualdad, la pobreza, la discriminación y la exclusión.
- Definir y desarrollar políticas contra la concentración del ingreso y la riqueza.

Promover un nuevo equilibrio entre el mercado y el interés público. Realizar acciones a favor de la provisión de bienes públicos, de completar mercados, de ayudar a que los mercados competitivos funcionen adecuadamente, explotar las externalidades positivas y atenuar las negativas, y garantizar una participación equitativa en los frutos del desarrollo que pueden operar en beneficio del mercado.

- Desarrollar la capacidad reguladora del Estado, a través de la Comisión de Competencia Económica, y ampliar sus atribuciones legales para evitar concentraciones de riquezas e ingresos por fallas del mercado o en los sistemas financieros.
- Modificar la legislación y cancelar toda acción pública que contribuya a una distribución regresiva del ingreso y la riqueza mediante el otorgamiento de concesiones, licencias o permisos; traslado de propiedad de empresas o subrogación de servicios del Estado; rescates bancarios y financieros; exenciones tributarias discrecionales; garantías públicas a proyectos y deudas privadas; apoyo a los sistemas financieros concentradores; subsidios injustificados y sesgados a través de precios y tarifas de empresas del Estado, etcétera. Todo funcionario público que intervenga, interceda, participe o se beneficie de acciones de ese tipo deberá ser sancionado penalmente y no podrá volver a ocupar puesto alguno en la administración pública.
- Retomar las tres funciones básicas de la política fiscal: abastecer de bienes públicos a la sociedad, contribuir a la equidad distributiva y apoyar las estrategias de estabilidad, crecimiento y cambio, y recuperarla como instrumento de desarrollo que acorte los periodos de acomodo transicional, compensando los males de la depresión o los excesos de la prosperidad de los ciclos económicos.

La cohabitación regulada de mercado y Estado permitiría encauzar la transición, intervenir sin complejos de culpa en la economía, crear sistemática y ordenadamente nuevas instituciones –incluidas las del mercado– fortalecer la infraestructura creadora de externalidades positivas y emparejar las condiciones de competencia de empresas y trabajadores nacionales con el exterior. Esto mismo haría factible resguardar la armonía y justicia sociales, puestas en jaque por la globalización económica con efectos manifiestos en el deterioro de las condiciones de trabajo, las disparidades distributivas y la inseguridad.

Fuente: Ibarra D. 2002.

- Promover una distribución de activos productivos (capital, tecnología, capacitación y tierras) para apoyar la generación de pequeñas empresas sólidas, a fin de promover empleos e ingresos de personas, familias, grupos y organizaciones productivas, para contribuir a democratizar la economía y a mejorar la distribución del ingreso y disminuir la concentración del poder.
- Formular y adoptar políticas activas de desarrollo productivo (infraestructura, financiamiento, incorporación tecnológica, fomento de gerencia) que sean congruentes con economías abiertas.

- Recuperar la política de fomento y apoyo al desarrollo productivo, para difundir hacia adentro del país los efectos de las exportaciones mediante la creación de encadenamientos eficientes.
- Adoptar estrategias explícitas de desarrollo destinadas a fomentar la innovación en el sentido amplio de la palabra. Promover la integración de encadenamientos y los sistemas nacionales de innovación.
- Diseñar y ejecutar una política de desarrollo regional y de cohesión económica y social para reducir la polarización económica y social entre regiones y clases sociales, con el propósito de avanzar en la integración del territorio nacional y en la homologación de derechos ciudadanos.
- Determinar con precisión y legislar sobre las responsabilidades y competencias de los tres niveles de gobierno en todas las fases: programación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de la estrategia de las intervenciones gubernamentales, así como los mecanismos de consulta y concertación. Crear y operar un Fondo de Cohesión Económica y Social aprovechando la experiencia correspondiente de la Unión Europea⁸.
- Convocar a los estados y municipios en el diseño e instrumentación del Fondo mencionado en el ítem precedente.
- Establecer metas específicas para la estrategia; por ejemplo, lograr que las entidades más empobrecidas (Oaxaca, Chiapas, Guerrero, en 2003 todas por debajo del 50% del ingreso promedio para el país) alcancen el actual nivel medio de ingreso para México en un plazo no mayor de diez años⁹.
- Establecer normas y legislación que obliguen a la evaluación periódica del conjunto de políticas sociales.

Promover la integración social fomentando sociedades estables, seguras, justas y basadas en la promoción y protección de todos los derechos humanos, así como en la no discriminación, la tolerancia, el respeto a la diversidad, la igualdad de oportunidades, la solidaridad, la seguridad y la participación de todas las personas, incluidos los grupos y las personas vulnerables.

Cumbre de Copenhague

- Llevar a cabo una evaluación integral de las políticas, sistemas y programas de protección y desarrollo social con el propósito de adecuar, alinear y actualizar tanto los de carácter permanente y de amplia cobertura como aquellos dirigidos a enfrentar situaciones adversas o intervenciones focalizadas, con miras a establecer una estrategia y política de Estado de corto, mediano y largo plazos, para la promoción y cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales. Para efectos de la evaluación se considerará la opinión de los beneficiarios de los programas, miembros de las comunidades donde se aplican, personal de campo que opera directamente los programas y funcionarios estatales y municipales vinculados.
- Efectuar periódicamente las evaluaciones en un proceso de actualización permanente de los programas sociales, que evite su deterioro y envejecimiento.
- Formular una estrategia y una política de Estado para el desarrollo social a partir de la evaluación integral, que considere:
 - Seleccionar los programas para garantizar los DESC que tendrán carácter universal en el corto plazo y definir cuáles serán incorporados de manera progresiva en el mediano y largo plazos, aprovechando el máximo de recursos públicos disponibles.
 - Compatibilizar las políticas que se orienten a garantizar la universalidad de los derechos sociales, complementadas con aquellas que permitan poner en práctica la vigencia de derechos iguales en personas, familias, grupos y territorios diversos.

- Asegurar la articulación y complementariedad de programas y acciones que aglutinen los diferentes beneficios sociales en el marco de la política nacional de desarrollo social.
- Legislar para dar continuidad, permanencia y actualización a las políticas, programas y presupuestos de protección y servicios sociales que hayan demostrado eficacia y resultados y tengan amplia aceptación social, y prever su evaluación independiente, pública y periódica.
- Impedir que se excluya o discrimine a las personas de los programas de desarrollo social por su origen étnico, género, edad, capacidades diferentes, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias, estado civil o cualquier otra característica, para promover un desarrollo con equidad y respeto a las diferencias.
- Incorporar la perspectiva de género, de construcción de ciudadanía y empoderamiento en todas las políticas sociales, colocando en el centro la defensa y promoción de los derechos humanos de toda la población, su exigibilidad y su justiciabilidad.
- Considerar la base de capital sociocultural presente en la sociedad en la definición y operación de las políticas
- Tomar en cuenta la investigación, el fomento y el desarrollo de políticas y programas que contribuyan a la cohesión social y a la generación de redes sociales de colaboración, protección y apoyo, como una forma de recuperar, crear y mantener capital social.
- En el diseño de políticas de combate a la pobreza, tomar en cuenta la subjetividad de la población destinataria en su cotidianidad (aspiraciones, percepciones y malestares) y brindarle oportunidades concretas para salir de su condición con su propio esfuerzo en la construcción de su dignidad y real empoderamiento.
- Garantizar el derecho de los beneficiarios de los programas a recibir un trato respetuoso, oportuno y de calidad, así como pro-

porcionarles la información necesaria para acceder a los programas y la posibilidad para presentar quejas y denuncias ante las instancias correspondientes.

- Promover una agenda social internacional que obligue a:
 - Destinar financiamiento compensatorio para asegurar la inclusión de países y grupos sociales que tienden a quedar rezagados en el proceso de globalización o que reciben efectos negativos de los procesos de apertura de las economías.
 - Proteger los niveles de vida de los trabajadores y sus familias.
 - Liberar la movilidad de la mano de obra entre países.
 - Eliminar toda condicionalidad que afecte los niveles de vida en las Naciones Parte.
 - Aumentar la asistencia oficial para el desarrollo.
 - Promover la aceptación de la necesidad de proporcionar ciertos bienes públicos (políticos, sociales, económicos y ambientales) que antes eran “nacionales” e incluso “locales”, y que han ido transformándose en bienes públicos globales.¹⁰
 - Fortalecer las estructuras internacionales destinadas a proporcionar este tipo de bienes y los fondos que se les asignan para cumplir esa función.
 - Promover la creación de un código de conducta vinculante y obligatorio para las empresas multinacionales respecto de sus responsabilidades sociales.
 - Promover que los organismos financieros internacionales adopten programas y políticas para compensar el efecto procíclico de los mercados financieros, suavizando en su origen los ciclos de auge y colapso financiero mediante una regulación adecuada y ofreciendo mayores grados de libertad, para que los países adopten políticas anticíclicas y medidas que permitan suavizar los ajustes frente a irrupciones abruptas de los flujos de capital.

Notas

- 1 Tercer informe periódico: México. 27/01/98. E/1994/104/Add.18., 27 de enero de 1990.
- 2 *La Situación de los derechos económicos, sociales y culturales en México, informe alternativo de organizaciones civiles, sociales y redes mexicanas al Tercer Informe Periódico del gobierno mexicano ante el Comité de las Naciones Unidas sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Octubre de 1999.
- 3 Porcentaje de hogares cuyo ingreso es inferior al doble del costo de una canasta básica de alimentos. Incluye hogares en situación de indigencia.
- 4 Porcentaje de hogares cuyo ingreso es inferior al costo de una canasta básica de alimentos.
- 5 La riqueza de este indicador es que incorpora dimensiones que van más allá de los ingresos monetarios y considera tres aspectos básicos del desarrollo humano: *disfrutar de una vida larga y saludable*, lo que se mide a través de la esperanza de vida al nacer; *disponer de educación*, lo que se mide a través de la tasa de alfabetización de adultos y la tasa bruta de matriculación; y *tener un nivel de vida digno*, lo que es medido a través del PIB per cápita.

- 6 Hardy, Clarisa (2003) *Una nueva generación de reformas sociales en América Latina*, en Cordera, R., Leonardo Lomeli y Rosa Elena Montes de Oca (Coordinadores), Op. Cit. (p. 210-211)
- 7 Ibid. (p. 211)
- 8 La Unión Europea, que ha creado una serie de instrumentos financieros para contribuir al esfuerzo de cohesión económica y social: los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión, destinados a cofinanciar en los Estados miembros las intervenciones regionales u horizontales. Entre los Fondos Estructurales resultan relevantes para México: El Fondo de Desarrollo Regional, que contribuye fundamentalmente a ayudar a las regiones menos desarrolladas y a las que se hallan en fase de reconversión económica o sufren dificultades estructurales; El Fondo Social, que interviene esencialmente en el contexto de la estrategia europea de empleo; El Fondo de Orientación y Garantía Agrícola, que contribuye al desarrollo estructural de las zonas rurales menos desarrolladas, aumentando la eficacia de las estructuras de producción, transformación y comercialización de los productos agrícolas, silvícolas, y que en el caso de México incorporaría a la pesca.
- 9 Esta estrategia ha sido aplicada con éxito en la Unión Europea, en países que hace 10 años experimentaban un rezago considerable y que hoy se han acercado al ingreso medio –España (87%), Portugal (72%) y Grecia (66%)–, e incluso lo han rebasado, como Irlanda (122%).
- 10 Ver Kaul Inge, Isabelle Grunberg, Marc A. Stern 1999, *Global Public Goods. International Cooperation in the 21st Century*. PNUD, Nueva York, Oxford University Press.

Bibliografía

- CAUSA CIUDADANA. 2003. “Política Económica, Democracia y Equidad Social”. *Mesas de Debate y Propuestas*. En prensa.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina) 2001. *“Indicadores sociales básicos de los países de la subregión norte de América Latina y el Caribe”*. Edición del bienio 2000-2001. Sede subregional en México: CEPAL
- 2002a. “Indicadores sociales básicos de la subregión norte de América Latina y el Caribe”. Edición 2002. Sede subregional en México: CEPAL
- 2002b. “Panorama social de América Latina. 2001-2002”. Santiago de Chile.
- 2002c. “Evolución económica durante 2001”. 20 de Junio de 2002.
- 2003. “Panorama social de América Latina. 2002-2003”. Santiago de Chile.
- 2002. “Estilos de desarrollo y mutaciones del sector laboral en la región norte de América Latina”. 30 de agosto de 2002.
- 2002. “Indicadores sociales básicos de la subregión norte de América Latina y el Caribe”. 5 de agosto de 2002.

- 2001. “Indicadores sociales básicos de los países de la subregión norte de América Latina y el Caribe”. 6 de abril de 2001.
- 2003. “Trabajo, desigualdad y pobreza. Tendencias recientes de la región norte de América Latina”. 5 de mayo de 2003
- CEREAL (Centro de Reflexión y Acción Laboral de Fomento Cultural y Educativo, A.C.) 2001 “Entre la continuidad y la resistencia. Informe de violaciones laborales durante el año 2001”.
- 2003 “Informe sobre la situación actual de los derechos humanos laborales en el estado de Jalisco”. Agosto 2003.
- Rolando Cordera Campos, Leonardo Lomeli Vanegas y Rosa Elena Montes de Oca (Coordinadores) 2003 “La cuestión social”. “Superación de la pobreza y política social a 7 años de Copenhague”. *IN-DESOL México*.
- CONAPO (Consejo Nacional de Población) 2002. *“La situación demográfica de México, 2002”*. México, Talleres Gráficos de México.
- FIDH (Federación Internacional de los Derechos Humanos). 2003. *“Seguimiento de la situación de los derechos humanos en México”*. Informe de la Misión Internacional de Investigación. No 362/3 Junio. París, Francia.
- Enrique de la Garza Toledo. 1998. “La flexibilidad del trabajo en México: Una visión actualizada”.

Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Iztapalapa.
David Ibarra. 2002. "La transición mexicana". Junio 2002.
Maastricht, 1997 Directrices de Maastricht sobre Violaciones a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 22-26 de enero de 1997
Ocampo, José Antonio y Andras Uthoff. 2000. "Retomar la agenda del desarrollo", en Fernando Solana (coordinador) en *América Latina XXI: ¿Avanzará o retrocederá la pobreza?*, Parlamento latinoamericano y Fondo de Cultura Económica
Presidencia de la República. 2003. "Informe de gobierno". Septiembre 2003.
PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo). 2000. "Informe sobre desarrollo humano. 2000". España: Mundi Prensa Libros, S.A.

— 2002. "Informe sobre desarrollo humano 2002. Profundizar la democracia en un mundo fragmentado". España: Ediciones Mundi-Prensa.
— 2003. "Informe sobre desarrollo humano. México. 2002" México: Programas Educativos, S. A. De C. V. Fernando Solana (coordinador) 2002. "América Latina XXI: ¿Avanzará o retrocederá la pobreza?". Fondo de Cultura Económica. México.
Varias instituciones. 2002. "Foro pobreza ignorada". DECA Equipo Pueblo.
Organización Internacional del Trabajo. 2000. "Los principales desafíos que enfrenta el mercado de trabajo en México en los inicios del siglo XXI". Noviembre 2000.
World Bank. 2002. "Globalization, Growth, and Poverty". Policy Research Report. Washington, D.C.
SAPRIN, 1999. Evaluación ciudadana del ajuste estructural (CASA) México. Mimeo, México.

4.3 Derechos humanos laborales

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho (Artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales).

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias (fracción del artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales).

Los Estados Partes garantizarán el derecho de los trabajadores a organizar sindicatos y a afiliarse al de su elección, para la protección y promoción de sus intereses. Como proyección de este derecho, los Estados Partes permitirán a los sindicatos formar federaciones y confederaciones nacionales y asociarse a las ya existentes, así como formar organizaciones sindicales internacionales y asociarse a la de su elección. Los Estados Partes también permitirán que los sindicatos, federaciones y confederaciones funcionen libremente, así como el derecho a huelga. (Artículo 8 Protocolo de San Salvador).

4.3.1 RECOMENDACIONES DEL COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Las observaciones y recomendaciones del Comité que examinó los informes de cumplimiento que presentó el Gobierno de México en 1993 y 1997 se incluyen en el cuadro siguiente:

Observaciones al Informe presentado en 1993

El Comité considera inquietante que un número especialmente elevado de personas vivan en extrema pobreza. En este sentido señala con preocupación la disminución del poder adquisitivo del salario mínimo durante los últimos años, ya que no es suficiente para que las personas puedan vivir por encima del umbral de la pobreza (párrafo 6).

Recomendaciones

El Comité recomienda que se hagan esfuerzos para impedir que siga deteriorándose el poder adquisitivo del salario mínimo (párrafo 11).

Observaciones finales al Tercer Informe de México y a sus adiciones (1999).

El Comité lamenta que, a pesar del positivo crecimiento de los indicadores macroeconómicos en México, especialmente la marcada baja del nivel de la inflación, la Comisión Nacional de Salario Mínimo no ha ajustado al alza el salario mínimo (párrafo 20).

El Comité está muy preocupado por la situación de las trabajadoras en las maquiladoras, a algunas de las cuales se somete a pruebas de embarazo para contratarlas y luego periódicamente son despedidas si están encinta (párrafo 219).

El Comité lamenta la falta de empeño del Estado Parte en aumentar la edad mínima de empleo de los niños de 14 a 16 años de edad, ya que la enseñanza primaria normalmente termina a los 16 (párrafo 22).

El Comité también lamenta que no se tenga la intención de retirar la reserva del Estado Parte con respecto al artículo 8 del Pacto, pese a que el derecho a fundar sindicatos y el derecho de huelga están consagrados en la Constitución y en la normativa correspondiente de México. El Comité lamenta en particular que el sindicalismo en el sector público no sea pluralista, y que no se elija por voto directo a los dirigentes sindicales (párrafo 23).

Al Comité le preocupa la privatización del régimen de seguridad social, que podría privar de ciertas prestaciones a quien no pueda hacer aportaciones a una cuenta particular de pensión, como los desempleados, los subempleados, los obreros de más escasos ingresos y quien trabaja en el sector no estructurado (párrafo 24).

Recomendaciones

El Comité pide al Estado Parte que adopte medidas eficaces para garantizar el cumplimiento del inciso ii) del apartado a) del artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que se refleja en el artículo 123.VI de la Constitución mexicana, en relación con la canasta básica establecida oficialmente (párrafo 36).

El Comité también exhorta al Estado Parte a adoptar medidas inmediatas para proteger a las trabajadoras en las maquiladoras, entre ellas prohibir la práctica de exigirles una certificación médica de que no están embarazadas para ser contratadas y tomar medidas judiciales contra el empleador que incumpla la prohibición (párrafo 37).

El Comité recomienda que el Estado Parte considere la posibilidad de ratificar el Convenio sobre la edad mínima de admisión al empleo (Convenio n° 138) de la Organización Internacional del Trabajo (párrafo 38).

El Comité pide que el Estado Parte cumpla sus obligaciones en virtud del artículo 8 del Pacto y retire la reserva que ha formulado con respecto a este artículo (párrafo 39).

4.3.2 LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS LABORALES

La distribución de los frutos del desarrollo y del disfrute de los derechos humanos laborales y a un nivel de vida adecuado, tienen relación con las oportunidades de empleo e ingreso que se generan a los niveles local, regional, nacional y actualmente mundial, dado que una proporción mayor de la población depende de la venta de su fuerza de trabajo para vivir. Así, para 2000 casi 70% del ingreso de los hogares en México provenía del trabajo asalariado y por cuenta propia y 18% de actividades empresariales y de la renta de la propiedad (CEPAL, 2002 b).

Durante el periodo 1991-2002 los mercados laborales registraron cambios que incrementaron los trabajos más precarios: mientras que el sector informal de la economía empleaba a 10.3 millones de personas

en 1991, para 2002 lo hacía con 17.2 millones; en tanto que la ocupación en el sector formal cambió de 12.1 a 15.8 millones de personas y el sector agropecuario, descendió de 8.2 millones a 7.2 millones (gráfica 4.3.1).

Lo anterior trajo como consecuencia un cambio de estructura en la ocupación, ya que el sector informal de la economía pasó de representar 33.7% en 1991 a 42.8% en 2002, mientras que el sector formal conservó su participación, pues en 1991 representaba 39.5% y para el último año de referencia se ubicó en 39.3%. El sector agropecuario disminuyó drásticamente su participación al pasar de 26.8% en 1991 a 17.9% en 2002 (gráfica 4.3.2).

Por primera ocasión en la historia reciente de México, la ocupación en actividades informales es mayor a la ocupación en el sector formal de la economía, y se registra una disminución absoluta del número de personas que se ocupan en el sector agropecuario. Es probable que el desalojo de un millón de trabajadores del sector agropecuario explique el crecimiento del sector informal y las presiones inéditas en las migraciones hacia Estados Unidos. Estimaciones realizadas por el Consejo Nacional de Población señalan que “el flujo neto anual de migrantes hacia Estados Unidos se ha multiplicado –en términos absolutos– más de 12 veces en los últimos 30 años, al pasar de un promedio anual de

26 a 29 mil personas en la década de los 60 a cerca de 360 mil por año en el segundo quinquenio de los 90. Como consecuencia de esta dinámica, se estima que la población nacida en México que vive en Estados Unidos alcanzó en junio de 2000 alrededor de 8.8 millones de personas, de las cuales 3.5 millones se encontraban en situación de “indocumentadas” (CONAPO, 2002).

Es así que México se ubica entre los países con excedentes de fuerza de trabajo que no logran un crecimiento económico sostenido y con las características necesarias que permitan el traslado de trabajadores en sectores de baja productividad hacia actividades del sector formal de la economía. Ésta es también una de las causas de la desigualdad y la pobreza en el país.

4.3.2.1 La evolución del empleo y el crecimiento¹

La década de los años 70 marca el momento en que la tasa de crecimiento de generación de empleos resultante de la estrategia del modelo de sustitución de importaciones, es superada por las presiones demográficas y de los migrantes rurales hacia las ciudades. Las estrategias seguidas en la etapa de sustitución de importaciones y el crecimiento logrado de la economía (6.7% anual de 1955 a 1972) derivaron en un aumento de la demanda de mano de obra con bajos niveles de calificación en las actividades urbanas industriales, facilitando el traslado de un número importante de trabajadores del sector de subsistencia agropecuario al sector formal urbano. De 1950 a 1970 la población ocupada creció a una tasa de 2.1% anualmente, en tanto que el grupo de población potencialmente activo, considerando a la población de 15 a 65 años aumentaba 2.7% anual. La población ocupada femenina aumentó anualmente en ese periodo a una tasa de 4.0%, en tanto la masculina lo hizo a sólo 1.7%.

Esta etapa coincidió con el surgimiento de los principales instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos económicos, sociales y culturales y de varios convenios de la OIT sobre derechos laborales a los que México se adhirió y ratificó.

Sin embargo, las tensiones que se vinieron acumulando en el modelo de sustitución de importaciones hicieron crisis en los años 70, época de ruptura de la estabilidad. Dentro de esas tensiones se encontraba la fuerte presión de la oferta de trabajadores en las ciudades, a partir de la situación crítica del sector agropecuario, experimentada desde mediados de los años sesenta. El gobierno tuvo que desarrollar un programa de fomento a la ocupación y de intervención en los mercados de trabajo.²

Con el repunte de la economía entre 1979 y 1981 derivada de la inyección de recursos de deuda externa,³ a partir de la gran disponibilidad de financiamiento producto del auge petrolero mundial, la etapa 1973 a 1981, que inició con una baja en el crecimiento y el inicio de una inflación alta, terminó con un crecimiento de la economía mexicana de 7% anual promedio. Le siguió otro periodo de crisis y ajuste esta vez más profundos, entre 1982 y 1987, donde el PIB decreció a una tasa de -0.1% anual.

Entre 1970 y 1990 la población ocupada aumentó a una tasa de 3.2% anual, frente a un crecimiento de la potencialmente activa de 3.7% (población de 15 a 65 años). La población ocupada femenina aumentó 4.1% anual y la masculina 3.0%.

El comportamiento en las altas tasas de ocupación femenina se observa en la gráfica 4.3.3: su tasa de participación en 1970 era de 17.6% y para 2002 de 35.9%, en tanto que la tasa específica de participación masculina sólo registró un ligero cambio de cinco puntos porcentuales (70.1% en 1970 y 75.1% en 2002).

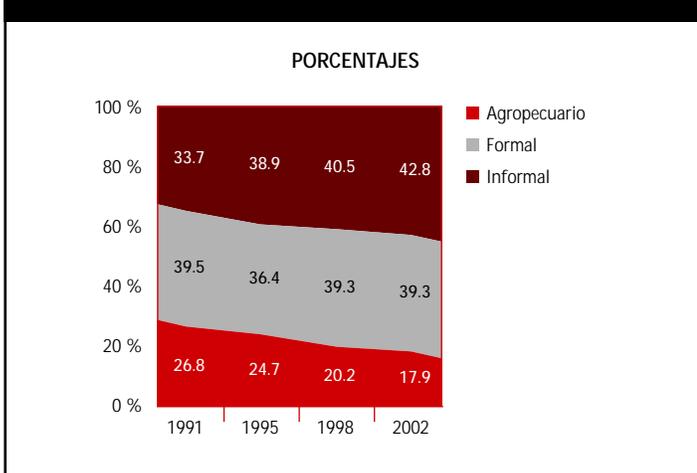
De 1997 al 2000 el PIB creció a una tasa media anual de 5.06% y la población ocupada solamente en 1.9%. Una nueva recesión de la economía mexicana, a partir de 2000 y hasta 2003, volvió a reducir las tasas de creación de empleos formales.

GRÁFICA 4.3.1 SECTOR LABORAL



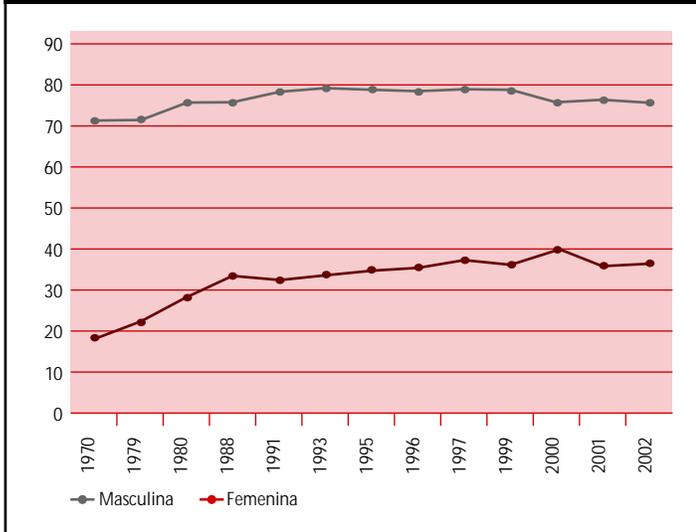
FUENTE: Samaniego, Norma. Cálculos propios a partir de los Microdatos de las Encuestas Nacionales de Empleo.

GRÁFICA 4.3.2 ESTRUCTURA DEL MERCADO DE TRABAJO



FUENTE: Samaniego, Norma. Cálculos propios con base en las Encuestas Nacionales de Empleo.

GRÁFICA 4.3.3 TASAS ESPECÍFICAS DE PARTICIPACIÓN ECONÓMICA POR SEXO



FUENTE: Cálculos propios a partir de varias fuentes. Para 1970 y 1980: Censos Generales de Población y Vivienda. Dirección General de Estadística; 1979: Encuesta Continua sobre Ocupación. Secretaría de Programación y Presupuesto; 1988, 1991, 1993, 1995, 1997, 1999, 2000, 2001 y 2002: Encuestas Nacionales de Empleo. STPS - INEGI.

En esta etapa del desarrollo del país la respuesta al crecimiento de la economía en términos de generación de empleos formales es cada vez menor, y dada la presión de la oferta de trabajadores vinculada con los bajos niveles salariales, tiene como consecuencia un cambio en la composición de la ocupación hacia un mayor componente de empleos en actividades informales.

4.3.2.2 Los indicadores de deficiencias en la ocupación

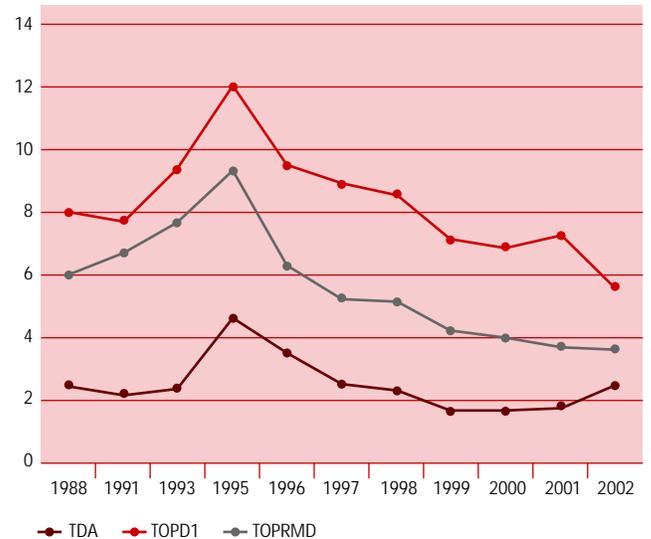
Por cuanto a los indicadores que muestran insuficiencias y fricciones en los mercados de trabajo, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática ha desarrollado una serie de tasas complementarias a la de desempleo abierto, en razón de la insatisfacción que ha generado esta tasa para reflejar efectivamente las tensiones en el mercado laboral mexicano. La evolución de algunas de esas tasas se muestra en la gráfica 4.3.4.

La tasa de desempleo abierto total se elevó de 2.5% en 1988 a 4.7% en 1995, como resultado de la crisis de ese año. En los años siguientes este indicador registró una tendencia a la baja hasta 2000, en que fue de 2.6%. A partir de entonces nuevamente ha subido, hasta alcanzar 3.9% en agosto de 2003.

Si se considera una tasa alternativa como es la *Tasa de ocupación parcial y desocupación* (TOPD1), que incluye la ocupación parcial (de menos de 15 horas a la semana) más la desocupación abierta, su nivel en 1988 era de 7.9%; se elevó a 12% en 1995, para ir descendiendo a partir de 1996 y llegar a 7% en 2002.

Otra alternativa para medir el comportamiento del empleo es la que comprende la *Tasa de ocupación parcial por razones de mercado* (TOPRMD), que se refiere a la población que laboró menos de 35 horas a la semana por razones de mercado y la desocupación tradicional. Esta tasa representó en 1988 6.1% y para 1995 subió a 9.5%; a partir de ese año y hasta 2002 mostró una tendencia a la baja, llegando a 3.7%. La tendencia contraria de estas tasas tiene que ver con un fenómeno que podría denominarse de convergencia de la duración de las jornadas, en donde disminuye la población ocupada que trabajó menos de 15 horas en la semana anterior (-2.83% anualmente entre 1997 y 2002), la que trabajó entre 15 y 34 horas (-0.71% en el mismo periodo) y la

GRÁFICA 4.3.4 TASAS DE DESEMPEÑO Y SUBEMPEÑO



FUENTE: Encuestas Nacionales de Empleo. STPS - INEGI.

que trabajó más de 48 horas (-4.38% entre 1997 y 2002); y en cambio aumenta a una tasa de 6.28% anual la población ocupada entre 35 y 48 horas. También cayó la población que no trabajó en la semana de referencia. Este peculiar fenómeno podría explicarse por la fuerte reducción de la ocupación en el sector agropecuario, cuyas jornadas de trabajo son muy fluctuantes a través de los ciclos agrícolas. Los registros derivados de las Encuestas Nacionales de Empleo muestran que en 1997 había 8,835 mil trabajadores en labores agropecuarias, mientras que en 2002 esa cifra bajó hasta 7,112 mil. La tasa de decrecimiento de los trabajadores en labores agropecuarias fue de -4.25% al año en el periodo. Sin embargo, cabe la posibilidad de que estos cambios tan sustantivos resulten de modificaciones en las metodologías y tamaños de muestra de las encuestas para los años de referencia.

4.3.2.3 El empleo por tamaño de los establecimientos y por rama de actividad

En lo que respecta a la población asalariada por tamaño de establecimiento, se observa que en los últimos años el crecimiento más dinámico del empleo se presenta en los establecimientos que emplean a mayor número de personas. El empleo ha crecido en los establecimientos que emplean a una persona (2.6% anualmente), los que emplean entre 16 y hasta 50 personas (1.6% anual) y los que emplean a 50 o más personas (3.2% anual). En los establecimientos que emplean de 2 a 15 personas se registró una caída de la ocupación entre 1997 y 2002.

Para 2002, 19.4% de la ocupación es de establecimientos de una persona y 37.1% de establecimientos de 2 a 5 personas. Los establecimientos de 51 personas y más ocuparon a 29.7% de la población trabajadora. Cerca de 65% de la población ocupada trabaja en establecimientos micro y pequeños, hasta 15 personas (gráfica 4.3.5).

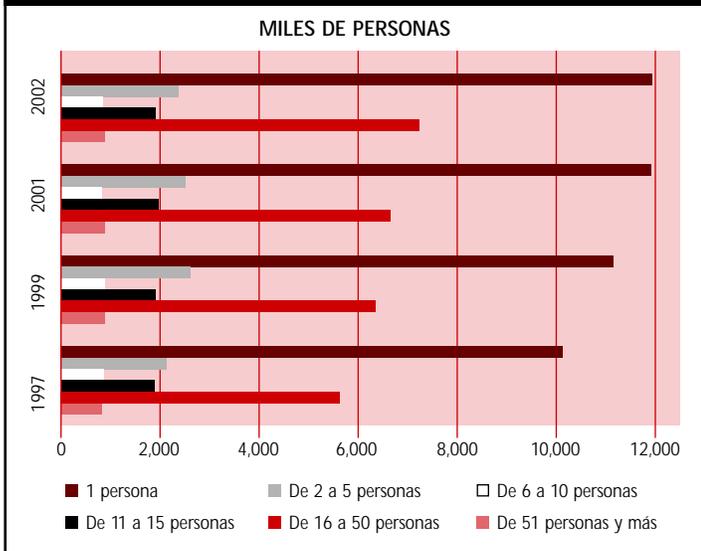
Si se observa la información por rama de actividad económica (gráfica 4.3.6), se tiene que durante el periodo 1997 a 2002 la única rama de actividad que presenta un crecimiento constante es la relativa a comercio; otros servicios también, con un breve estancamiento entre 2000 y 2001, aunque en 2002 vuelve a crecer. La rama de construcción creció entre 1997 y 2000 y luego se mantuvo en los mismos niveles con un ligero repunte en 2003.

Por lo que respecta a la rama de transformación, muestra un fuerte dinamismo entre 1997 y 2000, y a partir de ahí inicia su caída para 2001, 2002 y 2003. La rama que comprende las actividades de agricultura, ganadería, silvicultura y pesca, iniciaron su caída en materia de población asalariada desde 1997 en forma constante hasta 2003. Las demás ramas registraron un comportamiento estable en el periodo de referencia.

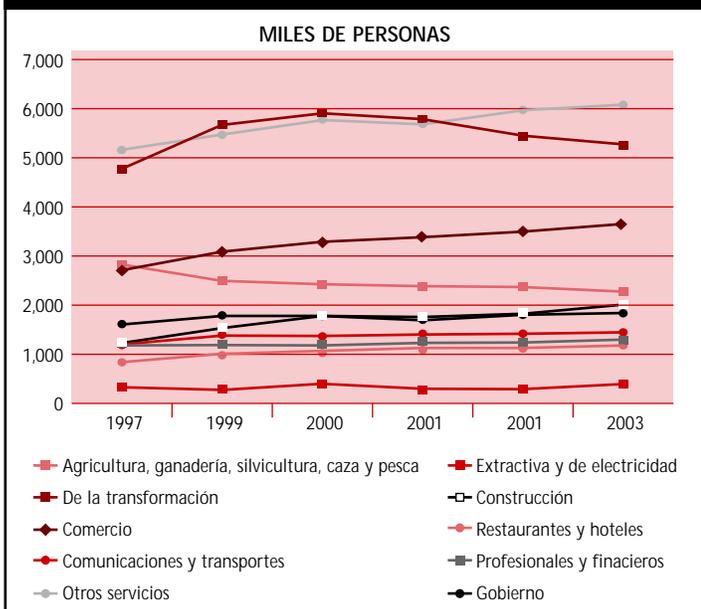
4.3.2.4 El empleo en actividades formales

Los datos que se utilizan en México para conocer la evolución del empleo en actividades formales son los relativos a asegurados permanentes en la seguridad social.

GRÁFICA 4.3.5 POBLACIÓN ASALARIADA POR TAMAÑO DEL ESTABLECIMIENTO



GRÁFICA 4.3.6 POBLACIÓN ASALARIADA POR RAMA DE ACTIVIDAD



Las gráficas 4.3.7 y 4.3.8 muestran la evolución de los asegurados permanentes en el Seguro Social para el periodo 1990-2003. Es de destacar el estancamiento que se observa en el sector agropecuario, la caída a partir de 2000 en la industria de transformación, el lento crecimiento en comercio y servicios personales y el mayor crecimiento de construcción y transporte y comunicaciones.

Empleo en maquila

El comportamiento que registra la industria de transformación es muy similar al que se observa en la industria maquiladora. Esto es un crecimiento fuerte entre 1997, que recoge la inercia de crecimiento de años anteriores y llega a su punto máximo en 2000. Esta tendencia creciente se ve interrumpida en 2001 y se inicia su caída para llegar a 2003, con una baja en materia de personal ocupado y en número de establecimientos en la industria maquiladora (gráfica 4.3.9).

El efecto se refleja por igual entre los obreros y los empleados. Sin embargo, la caída afecta más al personal ocupado femenino, que entre 2000 y 2002 muestra una caída media anual de 6.58% contra 4.73% del masculino (cuadro 4.3.1).

La caída registrada en la ocupación de la industria maquiladora como proporción de la población ocupada en la industria de la transformación llegó a representar, en 2000, 17% y para el año 2002 se redujo a alrededor de 15%. (gráfica 4.3.10)

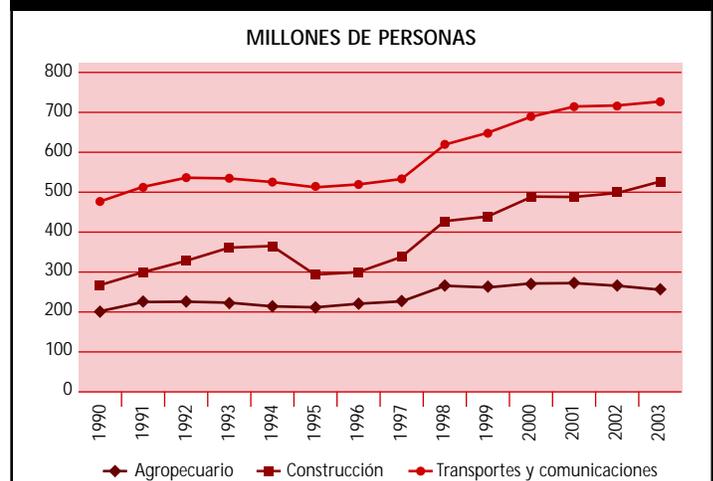
Las entidades federativas que mayormente recibieron los efectos de la reducción en la dinámica de la industria maquiladora fueron Chihuahua, Tamaulipas y Jalisco.

La gráfica 4.3.11 muestra la evolución de las remuneraciones en la industria maquiladora a precios de 2002. Destacan dos situaciones: el notable diferencial, cercano a los 400 pesos, de las remuneraciones por sexo que se mantiene constante, y el hecho de que los salarios caen hasta 2002 a niveles cercanos a los observados en 1994.

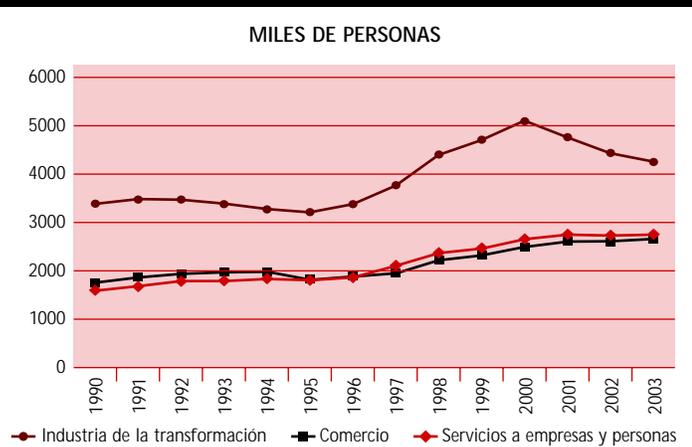
Evolución del empleo en el gobierno

En materia de empleo en el gobierno se percibe una disminución en 1995 y en 2001, que son años de inicio de gobierno federal; pero al comparar el número de personas empleadas en 2000 respecto a 1995 el volumen es mayor. Igual comportamiento se observa para 2002 y 2003, que reflejan un mayor volumen respecto a 2001 (gráfica 4.3.12).

GRÁFICA 4.3.7 ASALARIADOS PERMANENTES EN EL IMSS EN RAMAS SELECCIONADAS

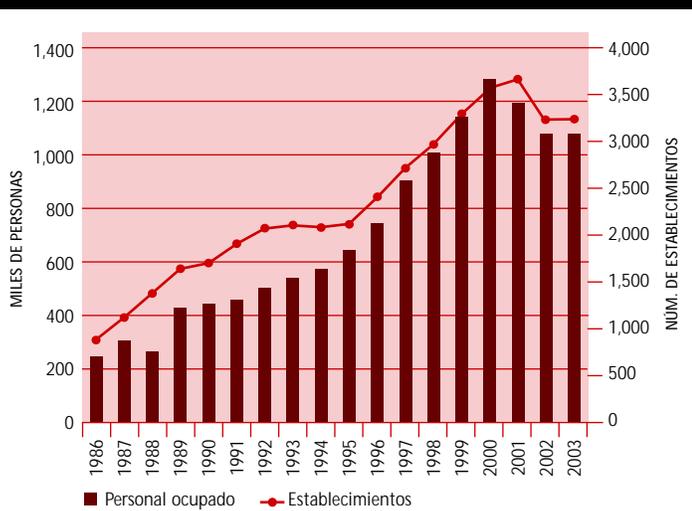


GRÁFICA 4.3.8 ASALARIADOS PERMANENTES EN EL IMSS EN RAMAS SELECCIONADAS



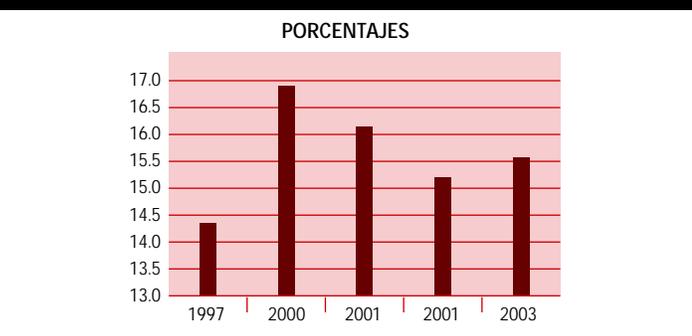
FUENTE: Samaniego, Norma. Elaboraciones propias con datos del IMSS.

GRÁFICA 4.3.9 PERSONAL OCUPADO Y NÚMERO DE ESTABLECIMIENTOS DE LA INDUSTRIA MAQUILADORA



FUENTE: 3er. Informe de Gobierno, Vicente Fox Quezada. Presidencia de la República, 2003.

GRÁFICA 4.3.10 POBLACIÓN OCUPADA EN LA INDUSTRIA MAQUILADORA COMO PROPORCIÓN DE LA POBLACIÓN OCUPADA EN LA INDUSTRIA DE LA TRANSFORMACIÓN



FUENTE: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

CUADRO 4.3.1 PERSONAL OCUPADO EN LA INDUSTRIA MAQUILADORA POR SEXO

	1997	2000	2003	TMCA	
				200/1997	2003/2000
Total	903,528	1,291,232	1,086,915	12.63	-5.57
Hombres	425,144	636,333	550,117	14.37	-4.73
Mujeres	478,384	654,899	533,813	11.02	-6.58

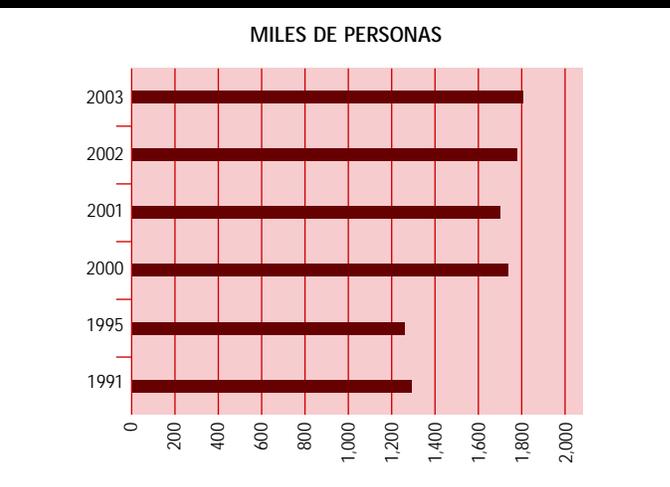
FUENTE: 3er. Informe de Gobierno, Vicente Fox Quezada. Presidencia de la República, 2003 e INEGI.

GRÁFICA 4.3.11 REMUNERACIÓN REAL POR PERSONA OCUPADA EN LA INDUSTRIA MAQUILADORA



FUENTE: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

GRÁFICA 4.3.12 POBLACIÓN OCUPADA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DEFENSA



FUENTE: Encuestas Nacionales de Empleo. INEGI.

La distribución del personal ocupado en el sector público puede observarse en el cuadro 4.3.2, a partir de información de Cuentas Nacionales para los años de 1989 y 1997. Se muestra una fuerte reducción del empleo en el gobierno federal frente a un crecimiento de la ocupación en los gobiernos estatales fundamentalmente, debido a los procesos de descentralización ocurridos en ese periodo. Esto significa que cada vez son más importantes las condiciones de trabajo que se pactan a nivel de los estados en las relaciones laborales del sector público.

Evolución de los salarios del sector formal

En materia salarial se observa una gran regresión en el campo de derechos humanos laborales, que ha afectado en forma más negativa a la población cuyas remuneraciones se calculan a partir de los salarios mínimos. Este indicador marca una caída que inicia desde 1976 hasta 1996. A partir de este año se observa cierta estabilidad y un mínimo repunte en los últimos dos años. Sin embargo, en realidad permanece estancado (gráfica 4.3.13)

CUADRO 4.3.2 PERSONAL OCUPADO EN EL SECTOR PÚBLICO

MILES DE PERSONAS			
ÁREA	1989	1997	TASA MEDIA DE CRECIMIENTO ANUAL %
SECTOR PÚBLICO	4,660.2	4,727.2	0.2
GOBIERNO	3,647.0	4,217.0	1.8
Central	2,318.5	1,357.0	-6.5
Federal	1,955.3	960.6	-8.5
D.F.	131.2	160.0	2.5
Orgs. Descentralizados	232.0	236.4	0.2
LOCAL	945.9	2,419.7	12.5
Estatales	734.1	2,161.2	14.5
Municipales	211.8	258.8	2.5
Seguridad social	382.6	440.3	1.8
EMPRESAS PÚBLICAS	1,013.2	510.2	-8.2

FUENTE: OIT. Con base en el Sistema de Cuentas Nacionales de México.

GRÁFICA 4.3.13 EVOLUCIÓN DEL SALARIO MÍNIMO REAL



FUENTE: Comisión Nacional de los Salarios Mínimos.

No ocurre lo mismo con otras medidas de salarios, como se puede ver en la gráfica 4.3.14. A partir de 1996 se inició una mejoría en el salario medio de la industria manufacturera y en las remuneraciones medias en la industria maquiladora. El salario medio de cotización al IMSS permaneció en un nivel igual hasta 1999, cuando estos tres indicadores muestran una clara recuperación. Sin embargo, en la gráfica 4.3.11 ya se evidencia el inicio de una nueva caída de las remuneraciones medias en el sector manufacturero, a partir de lo que ocurre en la industria maquiladora.

La CEPAL estima que el salario mínimo medio de 2001 representaba sólo 29.6% del valor que alcanzó en 1980, en tanto el salario medio manufacturero, incluyendo sueldos, salarios y prestaciones medias, representaba 81% en 2002 respecto de su valor en 1980.

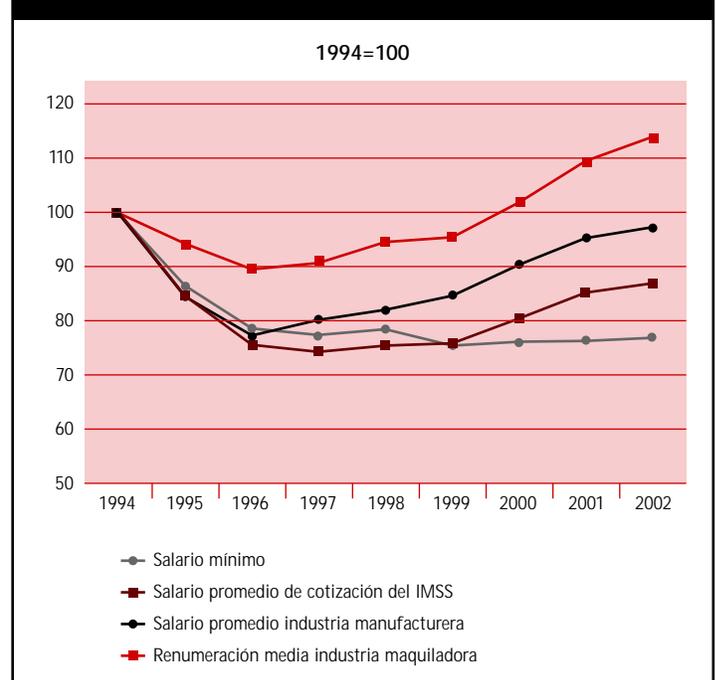
Evolución de otras condiciones de trabajo

La presencia de un excedente de trabajadores que buscan su sostenimiento y el de sus familias, frente a la insuficiencia y volatilidad del crecimiento de la economía mexicana en los últimos 20 años, con el consecuente déficit en la creación de empleos en la economía formal, sumado a un aparato de justicia laboral altamente ineficiente y corrupto, conlleva a:

La violación sostenida, en ese periodo, de los derechos humanos laborales mediante despidos sin indemnizaciones, jubilaciones tempranas sin consentimiento, regresión en derechos adquiridos (sobresueldos, contratos, apoyos familiares, capacitación, etcétera) y conculcación del derecho a la libre sindicación. Para el segundo trimestre de 2003, 41% de los trabajadores asalariados no tenían prestaciones.

En las reuniones regionales, al examinarse la situación de los derechos humanos laborales, la mayor frecuencia de violaciones se refirieron a trabajadores de empresas del sector paraestatal (PEMEX, Comisión Federal del Electricidad, Ferrocarriles, Sindicato Mexicano de Electricistas) despedidos injustificadamente para reducir los costos del trabajo o por tratar de promover organizaciones sindicales independientes. Varios incluso fueron objeto de detenciones arbitrarias,

GRÁFICA 4.3.14 ÍNDICE DE LOS SALARIOS MÍNIMO, MEDIO DE COTIZACIÓN AL IMSS, MEDIO DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA Y REMUNERACIÓN MEDIA DE LA INDUSTRIA MAQUILADORA



FUENTE: Comisión Nacional de los Salarios Mínimos.

maltrato personal y a sus familias, persecuciones e inclusión en *listas negras*. Señalaron la estrecha colaboración entre las Juntas de Conciliación y Arbitraje y los abogados de las empresas.

Otro sector de trabajadores afectado es el de empresas de capital extranjero, entre las que se encuentran las maquiladoras. En estos casos las autoridades federales y locales tratan de favorecer y flexibilizar la relación obrero-patronal en beneficio de los dueños, bajo el objetivo de mantener y atraer la inversión extranjera. Se observan con ello múltiples violaciones a los derechos humanos de los trabajadores y una operación totalmente discrecional y corrupta de la justicia laboral.

Por tradición y sin cambio alguno en la presente administración, se violan sistemáticamente los derechos humanos a la libre sindicación, la elección de las dirigencias de las organizaciones se efectúa sin respetar el voto libre y secreto, y permanentemente se conculca el derecho a huelga. Las autoridades laborales mantienen un control estricto mediante registro, de las organizaciones sindicales. Subsiste la subordinación, a todos los niveles de las organizaciones de trabajadores, a los viejos líderes obreros, que a su vez mantienen relaciones con las autoridades responsables de aplicar la justicia laboral, a las que utilizan para castigar a los trabajadores disidentes.

Sindicato Nacional Revolucionario de Trabajadores de Euzkadi
La huelga de los trabajadores se inició con el cierre injustificado de la planta. El procedimiento para solucionar el conflicto ha estado plagado de irregularidades jurídicas y políticas, que dejan ver la parcialidad de las instancias del gobierno mexicano.

La Junta Federal de Conciliación y Arbitraje calificó la huelga de impropcedente. Esta figura jurídica no existe en la Ley Federal del Trabajo.

El sindicato apeló a esta resolución, se amparo y recibió una respuesta favorable del poder Judicial ordenando que se repitiera el procedimiento de calificación de la huelga.

La recalificación de la huelga tardó casi un año de emitida la primera resolución y nuevamente la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje calificó la huelga de impropcedente. Se violan los derechos de los trabajadores a la huelga y a la libertad sindical, incluidos en el Art. 123 fracción XVI de la Constitución mexicana, así como los artículos 444 al 446 de la Ley Federal del Trabajo; además se viola el derecho a la justicia laboral.

También se están violando los artículos 409, 410, 414 y 415 de la Ley Federal del Trabajo con relación a la renegociación del contrato Ley de la Industria Hulera.

(Información proporcionada por CEREA)

GRÁFICA 4.3.15 PERSONAL OCUPADO ASALARIADO SEGÚN TIPO DE PRESTACIONES



FUENTE: Encuestas Nacionales de Empleo. INEGI.

Otra situación frecuente es una mayor discriminación en el acceso a puestos de trabajo y en el despido de trabajadores, que se vuelve selectivo por sexo, edad, nivel de educación y de participación política. El mayor desalojo de mujeres que de hombres al reducirse el empleo en las plantas maquiladoras, ejemplifica esta discriminación.

Una precarización de los trabajos que se crean en los sectores formales, con contratos temporales o de corto plazo, bajas remuneraciones y escasas prestaciones, especialmente los que utilizan trabajadores de baja calificación. (gráfica 4.3.15)

4.3.2.5 Los derechos humanos de los trabajadores en actividades informales

Es en la década de los 70 cuando empieza a observarse en las ciudades el surgimiento de pequeñas actividades de subsistencia realizadas por personas con bajas calificaciones, nula o escasa inversión y tecnología, que ofrecían bienes y servicios a muy bajo costo a la creciente masa de asalariados industriales (venta de alimentos y bebidas) o creaban espacios de actividad (*cuidacoches*, aseo de calzados, venta ambulante, talleres callejeros de reparación, sexoservicio) que extraían ingresos a los sectores medios. En la primera estimación disponible de la ocupación en actividades informales realizada en México, que se llevó a cabo en 1975, se estimaron dos tasas de informalidad, una por 16.6% de la población total ocupada en las áreas urbanas en el ámbito nacional y otra por 25.1% de la población ocupada en las mismas áreas.⁴

En la década de los 80, con la crisis de la deuda externa y el estancamiento de la economía e incluso su decrecimiento, se generó por primera ocasión en la historia moderna de México un desalojo de trabajadores de los sectores formales.

Cálculos de la CEPAL con base en información de la OIT, señalan que de 1979 a 1991 la informalidad laboral creció a una tasa media anual de 7.8%, en tanto el sector formal urbano sólo aumentó 1.3% anualmente. Casi 4 de cada 10 trabajadores estaban en el sector informal urbano (SIU) en 1991 y sólo 3.5 en el formal. Los restantes 2.5 permanecieron en el sector agropecuario (CEPAL, 2003) (cuadro 4.3.3).

Las consecuencias actuales de una oferta de trabajadores elevada que buscan su sostenimiento y el de sus familias, frente a las insuficiencias de la economía formal con mayores niveles de productividad, conlleva a un aumento de las actividades informales de subsistencia, que actualmente incorporan también actividades ilegales y subterráneas.⁵ Estas actividades generan, de acuerdo con las últimas cifras de Cuentas Nacionales, 12.7% del PIB, habiendo aumentado su participación desde que se empezó a estimar el valor de su contribución a la economía en 1993, cuando era de 10.2% del PIB.

CUADRO 4.3.3 EMPLEO INFORMAL EN MÉXICO

AÑO	MILES DE PERSONAS	%
1980	4,736.7	24.7
1990	11,725.1	38.4
2000	15,666.7	40.1
TMCA		
1980-1990	7.8	
1990-2000	3.7	

FUENTE: CEPAL, 2003. Trabajo, desigualdad y pobreza, tendencias recientes en la región norte de América Latina. México, D.F.

4.3.2.6 El incremento de actividades ilegales para la obtención de ingresos

La precariedad del mercado de trabajo y las bajas retribuciones que en él se pagan, es causa eficiente del crecimiento de la economía ilegal y criminal. El incremento de las actividades ilegales, desde el contrabando, pasando por el robo de automóviles, casas-habitación, empresas y personas, la corrupción de cuello blanco, los secuestros y la producción y venta de estupefacientes y de material pornográfico, hasta el tráfico de órganos y seres humanos, sin tener estimaciones ciertas, se ha convertido en fuentes de ingreso para una cantidad importante de personas (gráfica 4.3.16). Estimaciones que permiten aproximarse a la magnitud del fenómeno es el número de secuestros y robo de automóviles.

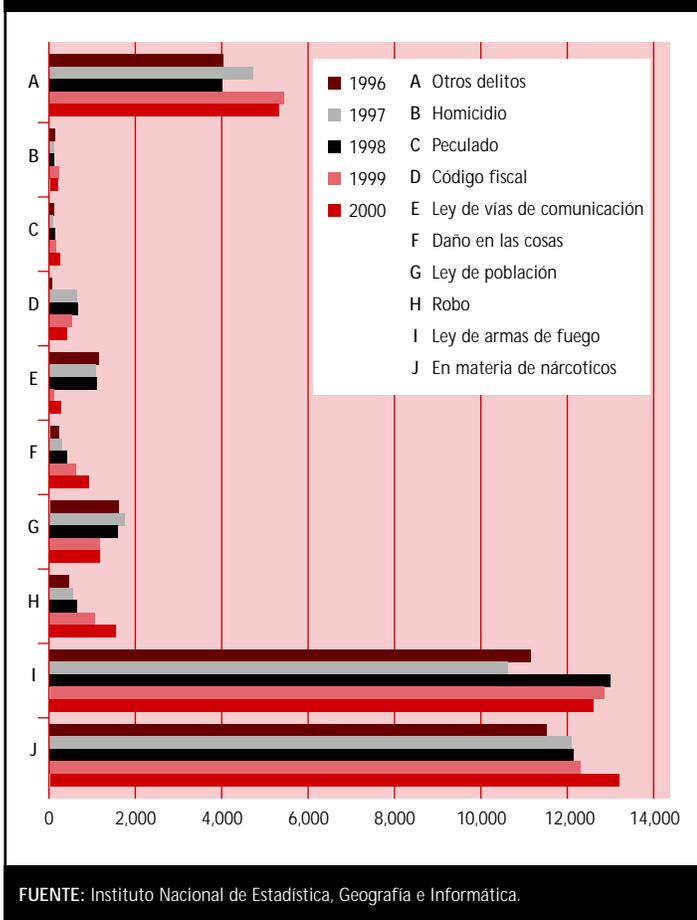
En un reporte de la Cámara de Comercio del Distrito Federal, apoyado en cifras del INEGI, se concluyó que 40% de las ventas en la Ciudad de México son de contrabando y mercancía pirata.

Los comerciantes mexicanos estiman que ingresan por año al menos 800 millones de dólares de juguetes fabricados en China. Asimismo, cifras de la Concamin estiman que 40% de los juguetes y software que se venden en México son de contrabando, y la industria discográfica ha emitido informes de que sólo el 33% de los discos que compra el público son originales.

La población que es ocupada por el crimen organizado atenta permanentemente contra los derechos humanos de otros, y sus derechos humanos siempre están en riesgo de ser vulnerados.

De este modo, la ampliación de oportunidades de ingreso en actividades delictivas frente a la precarización del mercado de trabajo del sector estructurado de la economía nacional, plantea un cambio sustancial de paradigma respecto del Estado de derecho, afecta profundamente los valores dominantes en la sociedad y coloca en grave riesgo el avance en el respeto y protección de los derechos humanos

GRÁFICA 4.3.16 DELITOS DEL FUERO FEDERAL



de la población. Esto se muestra en las decisiones que toman muchos pequeños productores rurales cuando señalan que prefieren arriesgarse a sembrar drogas y pasar incluso unos años en reclusión, a dejar que sus hijos mueran por hambre, desnutrición y enfermedades.

Una economía en donde las actividades delictivas se constituyen en fuente importante de ingresos de la población, genera sus propios sistemas de protección, complicidad y corrompe y penetra paulatinamente las estructuras del Estado.

4.3.2.7 Los derechos humanos de los trabajadores en actividades agropecuarias

De acuerdo a las Encuestas Nacionales de Empleo la población ocupada en agricultura ganadería, caza y pesca alcanzó en términos absolutos su nivel más alto en 1997, con poco más de 9 millones de personas, representando 24% de la población ocupada total. Desde ese año empezó a decrecer hasta alcanzar 6.8 millones en 2003 y sólo 16.8% de la población ocupada total.

Es notable la caída en la ocupación de mujeres en el sector, que de ser 1.6 millones se redujo a la mitad (poco menos de 800 mil), en tanto que en varones, de 7.4 millones pasó a 6 millones. La mayor caída se presentó entre los trabajadores sin pago (935 mil personas menos entre 1997 y 2003), lo que es consistente con la reducción del empleo agrícola femenino, seguido de la disminución de trabajadores asalariados y trabajadores por su cuenta.

Estos datos muestran una fuerte reestructuración del empleo agrícola en los últimos cinco años, con la salida de trabajadores con muy bajos niveles de productividad, acompañada también con una reducción en la superficie sembrada de 15.3 millones de hectáreas en 1997 a 13.9 millones en 2003. Lo anterior no impacta en la producción, y por el contrario, estaría mostrando un aumento en la productividad por persona ocupada y por hectárea sembrada. Se registran en el periodo analizado aumentos en la producción de los diez principales granos y oleaginosas, de 29.6 millones a 30.4 millones de toneladas, así como en frutas, hortalizas, carne en canal, leche de bovino y huevo.

Estos cambios demandarían de un análisis más detallado, pues no resulta factible en este trabajo tener certeza del destino de los trabajadores desalojados de las actividades agropecuarias. Sin embargo, de aquellas personas que permanecieron en estas actividades, cerca de una cuarta parte no recibe ingresos, 40% recibe menos de un salario mínimo legal y 22% entre 1 hasta 2 salarios mínimos. Es decir, 85% de las 7.2 millones de personas ocupadas en el sector agropecuario en México, pueden considerarse como trabajadores pobres.

De estos, los jornaleros del campo (migrantes y locales), que se mueven en ocasiones con su familia, son el núcleo de mayor pobreza rural. Las condiciones de trabajo que experimentan significan largas jornadas, bajas remuneraciones, inseguridad y exclusión de la protección de la seguridad social, condiciones insalubres y riesgosas tanto en las actividades que realizan como en los lugares donde se albergan, hacinamiento, mala calidad de la alimentación y desnutrición y falta de acceso a servicios de salud y educación. Se trata de los trabajadores asalariados más vulnerables. Tradicionalmente su protección ha estado fuera del interés y capacidades de las autoridades laborales federales y locales, y sistemáticamente se han obstruido sus intentos de organización en defensa de sus intereses.⁶

Una de las justificaciones para esta añeja invisibilidad de los jornaleros de campo como ciudadanos de pleno derecho, es que sus empleadores también son pequeños agricultores o ejidatarios pobres que no tienen capacidad para ofrecerles mejores condiciones de vida. No es sino hasta la creación del Programa de Jornaleros de Campo de la SEDESOL, cuando finalmente se asume una política y un programa que procuran generar mejores condiciones de trabajo y de vida mediante acuerdos con sus empleadores y apoyos en servicios.

Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas

La estrategia de atención integral se establece por medio de los procesos de Investigación, Promoción Social, Coordinación Institucional y Concertación Social y se aplica en la base de los siguientes tipos de apoyos:

- *Vivienda y saneamiento ambiental con vivienda transitoria en la forma de albergues, y servicios sanitarios, así como vivienda permanente, con pies de casa, rehabilitaciones y ampliaciones.*
- *Agua potable, con plantas y redes de distribución.*
- *Salud y seguridad social, con el establecimiento de botiquines y consultorios.*
- *Alimentación y abasto, con la apertura de sistemas de abasto y compras en común.*
- *Educación, cultura y recreación, mediante la construcción y equipamiento de aulas, guarderías y espacios recreativos.*
- *Empleo, capacitación y productividad, con el fomento de iniciativas productivas.*
- *Procuración de justicia, con la difusión de derechos y la gestión de asuntos.*
- *Apoyo al Tránsito Migratorio, a través de albergues de tránsito, atención médica y dotaciones de despensas.*

El programa opera en 257 municipios de 17 estados, en los cuales se cuenta con 1,387 Unidades de Trabajo logrando así beneficiar a 721,015 personas.

La construcción en las ciudades ofrece trabajo a los jornaleros agrícolas. Se trata generalmente de jóvenes, muchos de ellos indígenas, que se ocupan temporalmente en la construcción. Viven en situaciones muy precarias en las ciudades y sus condiciones de trabajo se limitan al pago de un salario bajo. No tienen seguridad ni otro tipo de prestaciones, y el riesgo profesional de la actividad es de los más altos. Por ejemplo, de la población asalariada ocupada en actividades de la construcción en 2002, sólo 22.6% cuenta con contrato escrito, comparado con el 55.4% en el promedio nacional; de éstos, 69% son contratados por tiempo indeterminado.

4.3.3 OBSTÁCULOS ESTRUCTURALES

Después de llevar a cabo un análisis de la situación que guarda el sector laboral en el país y de recibir innumerables quejas y denuncias por escrito y verbales⁷ sobre el estado que guarda el cumplimiento de los derechos humanos laborales incluidos en los artículos 6, 7 y 8 del *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* y del *Protocolo de San Salvador* se concluye que los principales obstáculos estructurales en este campo son los siguientes:

La estrategia económica de apertura de la economía apostó a competir en el mercado internacional mediante un excedente de mano de obra de bajo costo. Con ese propósito y el de abatir la inflación, el gobierno –particularmente las autoridades financieras y monetarias– utilizó diversos instrumentos a su alcance para mantener bajos los costos del trabajo. Desde finales de los años 80 se mantuvo un control estricto sobre la fijación de los salarios mínimos legales y sobre los incrementos del resto de los salarios. Igualmente, en la procuración e impartición de justicia laboral se ha favorecido a los empleadores y en particular a los abogados de las grandes empresas, incluso las estatales. Los órganos, Tribunales y Juntas están integrados a los poderes Ejecutivos federal y locales, no gozan de autonomía y presentan un alto grado de corrupción en el ejercicio de su actividad. La libre sindicación y la democratización de la vida de los sindicatos continúa estando limitada y perseguida, apoyando a viejos liderazgos corporativos que han logrado mantener sus privilegios. No es sino

hasta fechas recientes que las autoridades laborales han flexibilizado la política salarial, aun cuando las autoridades financieras continúan conteniendo los aumentos en los salarios mínimos.

Se puede afirmar que la reestructuración de la economía mexicana recayó sobre las espaldas de los trabajadores y empleados asalariados y sus familias, y como consecuencia del abatimiento de los ingresos de éstos, también afectó –por la compresión del mercado interno– a los pequeños y medianos empresarios industriales y del comercio.

En la evolución de los salarios se documenta esta política expresa del gobierno mexicano, violatoria de los derechos humanos laborales de millones de personas y del derecho a un nivel de vida adecuado y a su mejoramiento en el tiempo.

Para que una familia de trabajadores de salario mínimo alcance el mismo ingreso que tenía un solo trabajador en 1980, actualmente necesita que trabajen tres de sus miembros. La experiencia en el deterioro del poder adquisitivo de los salarios mínimos es casi única en toda América Latina, pues sólo en El Salvador ocurrió algo semejante.

La inconsistencia de esta estrategia se relaciona con la liberalización que adoptó el gobierno mexicano en otros campos de la economía, en los cuales el Estado se fue retirando para dejar a las fuerzas del mercado como responsables de los equilibrios.

Otro obstáculo estructural para avanzar en el respeto y cumplimiento de los derechos humanos laborales tiene relación con el papel de empleador que desempeña el propio Estado mexicano, que antes de la crisis de los años 80 se había convertido en un gran oferente de puestos de trabajo. Uno de los cambios estructurales de los pasados 20 años ha consistido en reducir los compromisos laborales del Estado y su participación en la generación de empleo. La participación del empleo del sector público en el empleo total descendió de 16.1% en 1989 a 12.7% en 1997.

Las relaciones laborales en el gobierno mexicano se han caracterizado, en la etapa de ajuste y reestructuración, por un proceso de precarización de las condiciones de trabajo, principalmente por la reducción de los salarios reales y un aumento de contrataciones temporales, por honorarios, eventuales o a lista de raya, sin prestaciones. Es decir, los derechos laborales de muchos trabajadores de gobierno son sistemáticamente violados: no gozan de estabilidad, no tienen derecho a una indemnización cuando se prescinde de sus servicios, no gozan de prestaciones en general y menos las negociadas en los contratos colectivos; las horas de trabajo en ciertos niveles de la estructura son superiores a las definidas por Ley. Además, los trabajadores del gobierno y de las empresas públicas se enfrentan al empleador, que ejerce el control de las instituciones de procuración e impartición de justicia laboral.

Como consecuencia, al ser un empleador incumplido y dar prioridad a los equilibrios macroeconómicos, las intervenciones del gobierno en el mundo de las relaciones laborales privadas, dejaron de ser de conciliación y arbitraje y de tutela de los trabajadores, como lo marcan la Constitución y la Ley Federal del Trabajo, para pasar a privilegiar la protección de los intereses patronales.

Se multiplicaron la terminación de contratos sin indemnización, las jubilaciones tempranas sin autorización del trabajador y con pensiones disminuidas, la carencia y pérdida de prestaciones, por parte de trabajadores de las instituciones y empresas públicas.

Los trabajadores enfrentan una total indefensión en materia de conflictos de trabajo, debido a la subordinación, de hecho, de la justicia laboral al poder Ejecutivo, la carencia de atribuciones de las comisiones de derecho humanos en la materia y los elevados niveles de corrupción en la administración de justicia laboral.

A ello se agrega el interés de las autoridades económicas por apoyar la flexibilización de las relaciones de trabajo, permitiendo mayor movilidad de la mano de obra al interior de las empresas y hacia fuera, en términos de horarios y funciones, sin incurrir en las indemnizaciones previstas por las disposiciones de Ley.

El círculo de violaciones a los derechos humanos laborales se cierra con las limitaciones impuestas por el Estado mexicano, mediante una reserva a los derechos previstos en el artículo 8 del *Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, respecto a la libre sindicación, el ejercicio del voto libre y secreto y el derecho a huelga.

Aún ahora, después de los importantes procesos de democratización política, se mantiene el control de las grandes centrales y sindicatos obreros por parte de muy viejos liderazgos que obstaculizan la organización independiente de los trabajadores y que se oponen a la democratización de su organización.

La tasa de sindicación ha venido cayendo, aunque las cuotas siguen descontándose de los pagos a los trabajadores. Los líderes de los sindicatos y centrales obreras continúan manejando los ingresos de esas cuotas con total discrecionalidad y sin rendición de cuentas.

La legislación en todas estas materias, contenida en las leyes Federal del Trabajo y Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, continúa siendo la misma. Está en curso un proceso de negociación para su modificación en el Congreso de la Unión, a la que se oponen los representantes de las corporaciones sindicales.

Todas estas limitaciones impuestas por la legislación y por las prácticas laborales, han servido para trasladar los costos de la apertura de la economía y de los programas de ajuste y reestructuración a los trabajadores asalariados.

Estos programas incluyeron la privatización de cerca de 1,100 empresas del Estado, afectando de manera significativa los intereses y niveles de vida de trabajadores de empresas públicas, anteriormente beneficiados con contratos colectivos comparativamente mejores que los del resto de los trabajadores organizados.

La defensa de los intereses personales y espacios de poder de los líderes de las viejas corporaciones sindicales, es actualmente el mayor obstáculo para garantizar el derecho a la libre sindicación para una proporción importante de los trabajadores asalariados.

Los trabajadores y trabajadoras de las maquiladoras, que supuestamente representan las nuevas opciones de inserción ocupacional en la economía mexicana globalizada, están igualmente desprotegidos e indefensos para exigir sus derechos laborales. Por otra parte, el empleo en la maquila ha comenzado a disminuir.

El mayor reclamo presentado en la consulta para el Diagnóstico por trabajadoras de las maquiladoras, fue la volatilidad de las empresas. Éstas desaparecen de un día para otro y aunque las trabajadoras avisan a las autoridades laborales locales que las plantas se están desmontando, dichas autoridades no intervienen para obligar a los empleadores a cumplir con las indemnizaciones correspondientes a los trabajadores.

Otro obstáculo estructural para el derecho al trabajo ha sido la evolución del empleo, dado que cada día mayor cantidad de personas depende de la venta de su fuerza de trabajo para vivir y un menor número se dedica a actividades empresariales.

México se ubica entre los países con excedentes de fuerza de trabajo que no han logrado un crecimiento económico sostenido, que permita el traslado de trabajadores desde sectores de baja productividad hacia actividades del sector formal de la economía. Esta es también una de las causas de la desigualdad y la pobreza en México.

Actualmente los trabajadores enfrentan una volatilidad en los mercados de trabajo. Los empleos permanentes y protegidos se han transformado en trayectorias de trabajo inciertas, inseguras, con pocas opciones de elección y crecientemente discriminantes.

En la década de los 90 se presentaron dos cambios históricos en el mercado de trabajo mexicano: el empleo en el sector agropecuario decreció por primera vez en términos absolutos en cerca de un millón de personas; y las actividades informales, también por primera vez, ocuparon a más personas que las formales.

La presencia en el aumento de actividades informales plantea un reto estructural a la protección de los derechos humanos laborales, dado que la naturaleza de esas actividades, determina que las relaciones asalariadas dentro de ellas incumplan con las previsiones legales nacionales de protección de los trabajadores y con los convenios internacionales ratificados por México.

Las familias han desarrollado diversas estrategias para sobrevivir, haciendo uso de toda su fuerza de trabajo disponible, incluso la de mujeres, niños y adultos mayores. En la misma lógica utilizan esa fuerza de trabajo para la obtención de ingresos en el mercado formal, en actividades de la informalidad, migrando hacia el exterior, pero también en actividades ilegales y delictivas.

Esta situación ha cambiado profundamente las relaciones entre los seres humanos y disminuye los niveles de bienestar. Los tiempos para la crianza y el cuidado de los niños, para la atención de los adultos mayores, para la convivencia y la recreación, para el descanso, para el estudio, para la preparación de alimentos y aseo de la vivienda se han modificado, y muchas veces sacrificado.

Esto atenta contra el derecho a un nivel de vida adecuado y a una mejora continua de las condiciones de existencia (artículo 11 del PIDESC).

La contención salarial ha afectado negativamente la valoración del trabajo humano legal y productivo por parte de los jóvenes, al cancelar las posibilidades de mejora y movilidad social por esa vía. Es decir, tantos años de deterioro de los salarios han tenido efectos perversos en la cultura del trabajo.

Utilizan a jóvenes para vigilar "narcotienditas". Simulan reparar bicicletas o estar ebrios, para avisar a responsables de puntos de venta sobre la presencia de los elementos de la AFI (Agencia Federal de Investigaciones).

Netzahualcóyotl, Mex.- Los llaman "Los Perros" o "Los 18". Son vigilantes de narcotraficantes que distribuyen cocaína al menudeo en diferentes puntos de esta ciudad; se estima que ascienden a 400, resguardan las ventanitas en bicicleta o a pie y siempre andan armados.

El Universal, 08-10-2003, México

Esta situación determina también que el mercado interno se encuentre abatido y que surjan limitantes estructurales y culturales para el traslado rápido de personas ocupadas hacia el interior de las actividades formales y entre éstas y las informales, las agropecuarias y las ilegales.

Otro obstáculo estructural para el desarrollo de los derechos humanos laborales es la polarización regional, por tamaño de empresas y por destino de la producción (exportación o mercado interno), lo que se ha llamado la heterogeneidad estructural del aparato de producción mexicano.

4.3.4 PROPUESTAS

- Revisión de la estrategia económica en lo relativo a sus efectos en la generación de empleos, en la productividad general de los factores de la producción y en las remuneraciones.
- Convocar a un grupo de expertos nacionales e internacionales para definir una política económica que promueva el crecimiento y la incorporación de progreso técnico, con objetivos sociales tendientes a generar empleos e ingresos a la población.
- Dentro de esa política económica se deberá prever una estrategia destinada a proteger y recuperar las oportunidades de producción y ocupación en el sector agropecuario, mejorando los niveles de productividad y elevando la competitividad, particularmente de los productores de cereales y de oleaginosas. Esta estrategia hacia el empleo agropecuario deberá:

- Intervenir en la reducción de la población ocupada en el campo, con mecanismos de diversificación ocupacional y garantizando su inserción en actividades y empleos de mayor productividad.
- Apelar a los mecanismos que permiten postergar la liberación del comercio internacional de cereales y armonizarla con la diversificación programada de la ocupación de los productos que serán desplazados.
- Desarrollar esquemas de generación de empleo e ingresos temporales, a través de proyectos de obra pública, infraestructura, recuperación de suelos y bosques y actividades no agropecuarias (acuacultura, turismo, artesanías) que recuperen capacidad productiva y de generación de ingresos en localidades rurales y urbanas.
- Diseñar y ejecutar una política de fomento industrial para que las actividades de exportación promuevan encadenamientos hacia el interior, y apoyar actividades que se vinculen a cadenas dinámicas de producción mundial, con énfasis en el fortalecimiento de empresas medianas y pequeñas.
- Formulación y ejecución de una política y un programa nacional de empleo.
 - Desarrollar las capacidades para hacer un manejo flexible de políticas activas de empleo, según la etapa del ciclo económico, de tal modo que se facilite la movilidad de los trabajadores entre las ocupaciones que se generan, entre trabajo asalariado y autoempleo y entre las actividades y regiones que experimenten cambios en sus demandas de trabajo.
 - Evaluar las políticas activas de empleo desarrolladas por el sector laboral público para “consolidar los avances y la infraestructura desarrollada para la operación de esos programas y fortalecer su pertinencia y efectividad”, y “establecer criterios rigurosos de supervisión de la calidad de la capacitación que se imparte y de los mecanismos administrativos para la operación eficiente de estos programas” (OIT, 2000).
 - Fortalecer y crear fondos y programas para apoyar la transición y movilidad de los trabajadores, su diversificación, su certificación, el reconocimiento y mantenimiento de su protección de seguridad social o la “portabilidad” de ésta. Se trataría de asumir socialmente los costos de la volatilidad de los mercados laborales, desarrollando los esquemas de protección temporal necesarios y los mecanismos que aseguren una reinserción rápida de las personas al trabajo.
 - Desarrollar una política específica para la incorporación de trabajadores de los sectores de baja productividad a sectores de mayor productividad, mediante cambios en su actividad laboral y la transformación productiva de las empresas de la economía informal.
 - Definir líneas de acción y programas de empleo para grupos en situaciones especiales (adultos mayores, personas con discapacidad, poblaciones afectadas por catástrofes, etcétera).
 - Diseñar programas y acciones para mejorar las condiciones del trabajo infantil, legislar para reglamentarlo y en los casos en que se detecte que este trabajo ocasiona efectos negativos en la vida de los menores, intervenir con programas de atención.
- Diseño, promoción y desarrollo de disposiciones legales, programas y servicios que apoyen las actividades de trabajo extradoméstico de las mujeres y los hombres (permisos de paternidad, guarderías, centros de día para adultos mayores y para enfermos crónicos, cocinas comunitarias, etcétera)
 - Se trata de asumir socialmente los costos de reproducción de las familias, así como proponer cambios en la legislación laboral para facilitar que los hombres armonicen su trabajo con las tareas domésticas y se corresponsabilicen de las mismas con sus parejas.

Las mujeres dedican en promedio semanal 65 horas a actividades domésticas y 36.4 horas a trabajo extradoméstico; los hombres destinan 25 horas promedio semanales a las tareas domésticas y 48 horas al trabajo extradoméstico.

- Eliminar las restricciones legales, institucionales y políticas a la libertad de sindicación tanto para los trabajadores del sector privado como del público
 - Levantar la reserva al artículo 8 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y en el marco de la Reforma Laboral adecuar la legislación mexicana para que se observe a plenitud el Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la libertad sindical y la protección de los derechos de sindicación, ratificado por México en 1950. Esta reserva ha sido motivo de preocupación y de una recomendación emitida por el Comité del PIDESC a México, mediante la cual “*El Comité pide que el Estado Parte cumpla sus obligaciones en virtud del artículo 8 del Pacto y retire la reserva que ha formulado con respecto a este artículo*”.
- Promover la ratificación de los principales convenios con la OIT pendientes, especialmente el número 98, referido a la protección de activistas sindicales y reconocerlos como defensores de los derechos humanos.
- Establecer garantías democráticas para la vida sindical (CE-REAL, 2002).
- Emitir reglamentación para regular conflictos intrasindicales y observación ciudadana de procesos sindicales.
- Crear un instituto con personalidad jurídica y patrimonio propios, con independencia y autonomía para llevar el registro de organizaciones sindicales y de contratos colectivos.
- Prohibir la afiliación corporativa a partidos políticos.
- Promover, en colaboración con las organizaciones de trabajadores, la formación de liderazgos femeninos.
- Legislar para que exista transparencia y rendición de cuentas de los recursos y activos de los sindicatos y del manejo de las cuotas.
- Modernización de las autoridades, instituciones y legislación del trabajo, para alcanzar una mediación justa entre los factores de la producción que dentro de la flexibilidad que demandan los actuales modelos tecnológicos de producción, generen mecanismos de protección y faciliten los cambios de actividad laboral
 - Actualizar la legislación laboral en materia de duración de los contratos de trabajo, periodos de prueba, terminación de las relaciones laborales, tiempos de trabajo, contrato de formación o aprendizaje, prestaciones por desempleo y relaciones colectivas de trabajo, de manera que dicha actualización evite su creciente precarización.
- Establecer una sola legislación para todos los trabajadores en el país, eliminando el apartado B y otros casos de excepción como principio de igualdad ante la Ley.
- Dejar al nivel de la Ley Federal del Trabajo las protecciones básicas de los trabajadores y permitir en la contratación colectiva los acuerdos para adecuarse a los cambios de los mercados y a las condiciones tecnológicas específicas de las empresas y las actividades.
- No admitir medidas regresivas en los cambios a la legislación laboral.
- Dar cumplimiento a las disposiciones en materia de seguridad e higiene en el trabajo, mediante la supervisión efectiva de la normatividad.
- Modificar la política en materia salarial con miras a revertir el deterioro en los niveles de vida de las familias
 - Liberar la fijación de los salarios a las negociaciones entre empleadores y trabajadores, para que se determinen por empresa o

rama, teniendo en cuenta la evolución de la productividad y el resarcimiento del deterioro histórico observado en los salarios reales. Las autoridades económicas y financieras deben dejar de intervenir en la determinación de los salarios. Se debe garantizar que las partes tengan información suficiente para la negociación salarial.

- Acordar de inmediato un aumento en términos reales, paulatino pero sostenido, de los salarios mínimos legales para que recuperen su función de garantía social, de conformidad con lo recomendado a México por el Comité del *Pacto de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*.
- Transformar a la actual Comisión Nacional de los Salarios Mínimos en una Comisión Nacional de Costo de Vida, como organismo de Estado, autónomo y técnico, que se responsabilice de estimar los costos de las canastas básicas para distintos tamaños y composiciones de familia, y establecer a partir de ello parámetros que permitan definir el salario mínimo de acuerdo a los que establece el artículo 123 de la Constitución. Los trabajos de la Comisión podrán contribuir a la determinación de las líneas de pobreza, bases para el cálculo de pensiones básicas y para el seguimiento de indicadores de bienestar y distribución.

- Visibilizar mediante información la discriminación salarial por sexo, orientación sexual, etnia, religión, etcétera, y reconocer públicamente a las empresas que apliquen políticas de equidad en la contratación, remuneración, asensos y capacitación.

Proponer cambios legislativos para:

- Trasladar la impartición de la justicia laboral a los poderes judiciales nacional y locales.
- Modificar el apartado B del artículo 102 constitucional, para ampliar las atribuciones de las comisiones de derechos humanos a la protección de los derechos humanos laborales.⁸
- Realizar una modificación integral del sistema de procuración e impartición de justicia laboral, que considere cambios legislativos, nuevas instituciones y mecanismos más ágiles y transparentes.
- Garantizar el derecho de justicia laboral mediante la resolución pronta de los amparos derivados de conflictos laborales (CE-REAL, 2002).
- Legislar para establecer sanciones contra los servidores públicos y autoridades que intervienen en los juicios laborales sindicales, en perjuicio de los derechos de los trabajadores.

Notas

- 1 Uno de los obstáculos que enfrenta el análisis de la evolución del empleo en México es la ausencia de series largas confiables, dados los cambios introducidos periódicamente a los sistemas de información en materia de empleo. En razón de ello el análisis incluido toma periodos que no tienen una secuencia sino que aprovechan los periodos para los que hay datos comparables.
- 2 Es en la década de los años 70 cuando por primera ocasión se llevan a cabo dos acciones emergentes de gobierno para crear empleos en el medio rural, que fueron la construcción de caminos rurales con mano de obra y un programa de pequeñas obras de irrigación. A finales de esa década se diseñó un Programa Nacional de Empleo que reconocía la creciente presencia de un sector informal y aportó un análisis de los efectos diferenciados de generación de empleos por sector de actividad económica y tamaño de las empresas. Sugirió varias acciones para crear empleos: reforestación y producción de celulósicos, acuacultura, recuperación de suelos erosionados, entre otros, así como otras para mejorar el funcionamiento de los mercados de trabajo que resultaron en la creación del Servicio Nacional de Empleo, con el establecimiento de bolsas de trabajo en todos los estados, vinculadas a los servicios de capacitación locales y a trabajos de investigación de los mercados de trabajo. (Véase Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 1979, Programa Nacional de Empleo. México)

- 3 La deuda externa del periodo 1973-1981 llegó a 84 mil millones de dólares a partir de sólo 7 mil millones en la etapa de desarrollo estabilizador (1955-1972) (OIT, 2001)
- 4 STPS. Tendencias de la estructura económica y el sector informal en México. Cuaderno de trabajo No. 10. México, 1995. La primera sumaba a los patrones, trabajadores por cuenta propia, trabajadores no remunerados, trabajadores domésticos y los insuficientemente especificados; y la segunda consideraba a las personas ocupadas en actividades no agropecuarias que ganaban menos de un salario mínimo legal.
- 5 Para 1999 CEPAL (2003) estimó que el 40.1% de la población ocupada se encontraba en el SIU. El cálculo en OIT (2001) es de 41.2% para 1998. Se estima que de cada 10 empleos generados en México en la década 1990-2000, 6 se dieron en el SIU. Existen evidencias de una movilidad de los trabajadores entre actividades informales y formales urbanas según las etapas del ciclo económico (Jusidman C., 1993), así como de mayor precarización de actividades en el SIU, según la profundidad de la recesión (OIT, 2000). Sin embargo, en las etapas de reactivación, el traslado de los ocupados en el SIU al sector formal ocurre con más lentitud y nunca recupera el nivel previo al inicio del mismo.
- 6 En el apartado 7.2.7 se abunda sobre la situación de los derechos humanos de este grupo de población.
- 7 Véanse los reportes anuales y regionales del Centro de Reflexión y Acción Laboral (CEREAL) y las versiones estenográficas de las denuncias presentadas en las cuatro reuniones regionales convocadas para efectos del Diagnóstico.
- 8 Ver, en este Diagnóstico, el capítulo sobre "Derechos Civiles. Defensores de los derechos humanos"

Bibliografía

- CEREAL (Centro de Reflexión y Acción Laboral de Fomento Cultural y Educativo, A.C.), 2001. "Entre la continuidad y la Resistencia. Informe de violaciones laborales durante el año 2001".
- 2002. "Trabajando entre amenazas. Informe de violaciones a los derechos humanos laborales durante el año 2002".
- 2003. "Informe sobre la Situación Actual de los Derechos Humanos Laborales en el Estado de Jalisco". Agosto 2003.
- CEPAL, (Comisión Económica para América Latina) 2002. "México: Evolución económica durante 2001". México.
- 2002. "Indicadores sociales básicos de la subregión norte de América latina y el Caribe". Edición 2002. Sede subregional en México: CEPAL
- 2002. "Panorama Social de América Latina. 2001-2002". Santiago de Chile.
- 2002. "Estilos de desarrollo y mutación del sector laboral en la Región Norte de América Latina". México.
- 2003. "Trabajo, desigualdad y pobreza, tendencias recientes en la Región Norte de América Latina". México.
- CONAPO, (Consejo Nacional de Población) 2002. "Índices de Intensidad Migratoria. México-Estados Unidos". México.

- OIT (Organización Internacional del Trabajo), 2000. "Los Principales desafíos que enfrenta el Mercado de trabajo en México en los Inicios del Siglo XXI". México.
- STPS (Secretaría del Trabajo y previsión Social), 2001. "Programa Nacional de política laboral 2001 - 2006". México, 2001.
- 2002. "Informe de labores 2002". México.
- 2003. "Diversos materiales entregados".
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática), STPS (Secretaría del Trabajo y previsión Social). Encuestas Nacionales de Empleo, 1991, 1993, 1995, 1997, 1999, 2000, 2001, 2002. Aguascalientes.
- "Sistema de Cuentas nacionales de México". Varios años. Aguascalientes.
- "Estadísticas de la industria maquiladora de exportación". Aguascalientes.
- "Cuenta satélite del subsector informal de los hogares: 1993-1998 y 1996-2000. Aguascalientes.
- Victor Manuel Ochoa Camposeco (coordinador), 2003. "Análisis del proyecto Abascal de reforma de la Ley Federal del Trabajo". Febrero 2003.
- Francisco Hernández Juárez y María Xelhuantzi López, 1993. "El sindicalismo en la reforma del Estado". México, 1993.
- María Xelhuantzi López, 2000. "La democracia pendiente. La libertad de asociación sindical y los contratos de protección en México". México, 2000.11
- DIF (Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia), UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia), 1999. "Estudio de niñas, niños y adolescentes trabajadores en 100 ciudades". Presidencia de la República, 2003. 3er. Informe de Gobierno, Vicente Fox Quezada. México, 2003.
- CONASAMI (Comisión Nacional de los Salarios Mínimos) 2003. "Estadísticas diversas".

4.4 El derecho al disfrute del nivel más alto de salud física, mental y social

Pacto de San Salvador, Artículo 10

1. *Toda persona tiene derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social.*
2. *Con el fin de hacer efectivo el derecho a la salud los Estados Partes se comprometen a reconocer la salud como un bien público, particularmente a adoptar las siguientes medidas para garantizar este derecho:*
 - a) *La atención primaria de la salud, entendiendo como tal la asistencia sanitaria esencial puesta al alcance de todos los individuos y familiares de la comunidad;*
 - b) *La extensión de los beneficios de los servicios de salud a todos los individuos sujetos a la jurisdicción del Estado;*
 - c) *La total inmunización contra las principales enfermedades infecciosas;*
 - d) *La prevención y tratamiento de las enfermedades endémicas, profesionales y de otra índole;*
 - e) *La educación de la población sobre la prevención y tratamiento de los problemas de salud, y*
 - f) *La satisfacción de las necesidades de salud de los grupos de más alto riesgo y que por sus condiciones de pobreza sean más vulnerables.*

4.4.1 INTRODUCCIÓN

El enfoque de integralidad en los derechos humanos resulta de gran relevancia en relación con el disfrute del nivel más alto de salud, dado que el ejercicio de este derecho humano es determinante en el acceso a otros derechos, y a la vez es posible que se violen derechos civiles y culturales relacionados con el acceso a la salud. La indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos se manifiesta en la estrecha vinculación que existe entre el derecho a la salud y el derecho humano a una alimentación adecuada, a un medio ambiente sano, al acceso al trabajo y a condiciones adecuadas de trabajo, entre las que se encuentran las relativas a la higiene y seguridad laborales. El derecho a la no discriminación en el acceso a los servicios de salud y a los beneficios de la seguridad social resulta una demanda central en las aspiraciones de la población, en vista de la segmentación y desintegración de los sistemas de salud y seguridad social en el país.

El Estado mexicano tiene la obligación de respetar, proteger y satisfacer el derecho a la salud; es decir, tiene que "...adoptar todas las medidas necesarias para garantizar a todas las personas que se encuentren bajo su jurisdicción la oportunidad de satisfacer adecuadamente las necesidades reconocidas en los instrumentos de derechos humanos, que no pueden alcanzarse mediante el esfuerzo personal..." (*Declaración de Quito*, 1998). Asimismo, tiene la obligación de sancionar los delitos cometidos por servidores públicos o personas naturales o jurídicas en casos de corrupción, que violen o atenten contra el derecho a la salud.

De particular importancia en el derecho humano a la salud es la obligación del Estado de garantizar niveles esenciales del derecho, aun en periodos de limitaciones graves de recursos, y la obligación de progresividad y su correlativa prohibición de regresividad, pues no es posible reparar el daño cuando por el rezago en la entrega de servicios de salud o la insuficiencia de insumos y equipo, las personas pierden la vida o sufren daños irreversibles en su condición de salud. Esto deriva en la importancia de lograr efectiva autonomía de la Comisión Nacional de Arbitraje Médico (CONAMED) y su fortalecimiento, así como la intervención de los órganos no jurisdiccionales de protección a los derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales.

La gravedad que pueden adquirir las violaciones al derecho a la salud determinan la urgente necesidad de avanzar en la juridicidad de los derechos económicos, sociales y culturales, haciendo posible reclamar ante un juez o tribunal de justicia el cumplimiento por parte del Estado mexicano, de varias de las obligaciones que se incluyen en el derecho a la salud, como sería el acceso para todos, sin discriminación, a los establecimientos públicos y gratuitos de salud, el beneficio universal del programa de vacunación y la garantía de recibir atención en caso de abortos legales y en situaciones de urgencia médica.

La importancia que el debido cumplimiento del derecho a la salud tiene en todo el ciclo de vida de las mujeres, así como por su calidad de proveedoras tradicionales de salud en las familias y en los sistemas público y privado de salud, se desarrolla con mayor amplitud en el capítulo correspondiente a los derechos humanos de las mujeres.

4.4.2 RECOMENDACIONES DEL COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Con base en la información proporcionada por el gobierno de México en su *Tercer Informe Periódico*, y en el *Informe Alternativo de Organizaciones Civiles, Sociales y Redes Mexicanas*, así como en la aportada posteriormente por dicho gobierno ante las interrogantes planteadas por el Comité de DESC, se formuló la siguiente Observación al gobierno de México por lo que hace a este derecho:

El Comité exhorta al Estado Parte a seguir tomando medidas eficaces para prestar a todos los niños atención básica de la salud y para luchar contra la malnutrición, haciendo especial hincapié en los niños de los grupos indígenas o en aquellos que viven en zonas rurales y apartadas (párrafo 6).

Observación General n° 14, adoptada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su 22º periodo de sesiones (2000)
12.El derecho a la salud en todas sus formas y a todos los niveles abarca los siguientes elementos esenciales e interrelacionados, cuya aplicación dependerá de las condiciones prevalecientes en un determinado Estado Parte:

- a) **Disponibilidad.** *Cada Estado Parte deberá contar con un número suficiente de establecimientos, bienes y servicios públicos de salud y centros de atención de la salud, así como de programas. La naturaleza precisa de los establecimientos, bienes y servicios dependerá de diversos factores, en particular el nivel de desarrollo del Estado Parte. Con todo, esos servicios incluirán los factores determinantes básicos de la salud, como agua limpia potable y condiciones sanitarias adecuadas, hospitales, clínicas y demás establecimientos relacionados con la salud, personal médico y profesional capacitado y bien remunerado habida cuenta de las condiciones que existen en el país, así como los medicamentos esenciales definidos en el Programa de Acción sobre medicamentos esenciales de la Organización Mundial de la Salud.*
- b) **Accesibilidad.** *Los establecimientos, bienes y servicios de salud deben ser accesibles a todos, sin discriminación alguna, dentro de la jurisdicción del Estado Parte. La accesibilidad presenta cuatro dimensiones superpuestas:*
 - i) **No discriminación.** *Los establecimientos, bienes y servicios de salud deben ser accesibles, de hecho y de derecho, a los sectores*

más vulnerables y marginados de la población, sin discriminación alguna por cualquiera de los motivos prohibidos.

- ii) Accesibilidad física. Los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán estar al alcance geográfico de todos los sectores de la población, en especial los grupos vulnerables o marginados, como las minorías étnicas y poblaciones indígenas, las mujeres, los niños, los adolescentes, las personas mayores, las personas con discapacidades y las personas con VIH/SIDA. La accesibilidad también implica que los servicios médicos y los factores determinantes básicos de la salud, como el agua limpia potable y los servicios sanitarios adecuados, se encuentran a una distancia geográfica razonable, incluso en lo que se refiere a las zonas rurales. Además, la accesibilidad comprende el acceso adecuado a los edificios para las personas con discapacidades.*
- iii) Accesibilidad económica (asequibilidad). Los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán estar al alcance de todos. Los pagos por servicios de atención de la salud y servicios relacionados con los factores determinantes básicos de la salud deberán basarse en el principio de la equidad, a fin de asegurar que esos servicios, sean públicos o privados, estén al alcance de todos, incluidos los grupos socialmente desfavorecidos. La equidad exige que sobre los hogares más pobres no recaiga una carga desproporcionada, en lo que se refiere a los gastos de salud, en comparación con los hogares más ricos.*
- iv) Acceso a la información. Ese acceso comprende el derecho de solicitar, recibir y difundir información e ideas acerca de las cuestiones relacionadas con la salud. Con todo, el acceso a la información no debe menoscabar el derecho de que los datos personales relativos a la salud sean tratados con confidencialidad.*
- c) Aceptabilidad. Todos los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán ser respetuosos de la ética médica y culturalmente apropiados, es decir respetuosos de la cultura de las personas, las minorías, los pueblos y las comunidades, a la par que sensibles a los requisitos del género y el ciclo de vida, y deberán estar concebidos para respetar la confidencialidad y mejorar el estado de salud de las personas de que se trate.*
- d) Calidad. Además de aceptables desde el punto de vista cultural, los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán ser también apropiados desde el punto de vista científico y médico y ser de buena calidad. Ello requiere, entre otras cosas, personal médico capacitado, medicamentos y equipo hospitalario científicamente aprobados y en buen estado, agua limpia potable y condiciones sanitarias adecuadas.*

4.4.3 SITUACIÓN DEL DERECHO AL DISFRUTE DE LA SALUD EN MÉXICO

A continuación se especifican las problemáticas detectadas en materia del disfrute al derecho de la salud en México, a partir de la revisión de la documentación internacional que incluye los informes de México sobre el cumplimiento del PIDESC y el informe alternativo de las organizaciones civiles; pero sobre todo, se consideran los resultados de la consulta llevada a cabo para el Diagnóstico, a través de reuniones temáticas y seminarios regionales. (Anexo 4.4.1)

Para efectos de análisis, los temas detectados se clasificaron en cuatro categorías que permiten separar claramente las violaciones al derecho a la salud, de deficiencias provenientes de situaciones estructurales como la transición demográfica, epidemiológica, cultural, económica, e incluso de problemáticas que se derivan de la extensión territorial y los obstáculos geográficos que dificultan la accesibilidad a ciertas comunidades. Una tercera categoría hace referencia a las deficiencias en la organización de los servicios de salud y, por último se incluyen los temas relacionados con sustentabilidad legal y justiciabilidad del derecho.

a) Temas relacionados con violaciones a los derechos humanos

Las violaciones al derecho a la salud ocurren cuando no se cumple alguna o varias de las condiciones de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad o calidad en los bienes o servicios públicos de salud (ver recuadro sobre la Observación N° 14 del Comité de DESC).

En México existen diversos problemas de naturaleza estructural del sistema de salud pública, que provocan violaciones a los derechos humanos de las personas. Entre otros, discriminación o exclusión en el acceso a los servicios, negación o postergación de la atención, falta de insumos y equipo y disminución de la calidad de los servicios. El cobro de cuotas de recuperación también se ha convertido en un mecanismo de exclusión de la población muy pobre, y atenta contra el principio de gratuidad del sistema. Como se verá en la sección de obstáculos, estas violaciones se derivan de problemas estructurales del sector relacionados con su alta fragmentación, insuficiencia de presupuesto e incluso su desmantelamiento y lenta actualización en materia tecnológica y de sus instalaciones.

Ciertos indicadores permiten ilustrar esta situación. El indicador de médicos por cada mil habitantes ha disminuido o en el mejor de los casos se ha estancado, a partir de 1995, en las diversas instituciones del sector público (gráfica 4.4.1); por su parte, en el indicador de camas censables por cada mil habitantes hay una importante disminución respecto a la disponibilidad registrada a mediados de la década de los 90 (gráfica 4.4.2).

Otro ejemplo del deterioro del sistema se observa en el programa IMSS-Oportunidades, iniciado hace 24 años (*Programa de Solidaridad Social por Cooperación Comunitaria*, IMSS-COPLAMAR, posteriormente IMSS-Solidaridad) para atender a la población de comunidades rurales alejadas sin capacidad de pago. Actualmente tiene una cobertura de sólo 17 estados, 1,264 municipios y 16,578 localidades, en donde se atiende a un total de 10.6 millones de personas, dado que a principios de los 90 se decidió descentralizar su operación a 14 estados. Los problemas de este programa –que ha sido históricamente muy importante para la atención de los grupos de población y regiones rurales en mayor desventaja– se han agravado considerablemente y se resumen en el siguiente cuadro:

El deterioro presupuestal de todo el programa IMSS-Oportunidades en los últimos tres años (2000-2003) es de 30% a 50%, lo que ha ocasionado:

- Desabasto en los principales insumos para la atención médica.*
- Carencia de recursos que limita el avance de la tecnología médica. Afectación a las actividades sustantivas de capacitación y supervisión.*
- Obsolescencia de 53% de la plantilla vehicular con la cual se realiza la supervisión, abasto de agua e insumos para la salud.*
- Deterioro de la imagen de los servicios de salud.*
- Disminución en la calidad de la atención.*

Sector social

- Incremento de los costos sociales por brotes de enfermedades y aumento de la morbilidad y mortalidad de la población beneficiaria.*
- Decremento en las acciones de apoyo al Componente Salud del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.*
- Demandas sociales de los usuarios del programa.*

Sector laboral

- Incertidumbre en el personal operativo.*
- Demandas laborales.*
- Paralización de la operación del Programa.*
- Condiciones precarias de contratación del personal.*

Fuente: Coordinación General del Programa IMSS-Oportunidades, "Retos financieros y administrativos en la operación del programa IMSS-Oportunidades", septiembre de 2003, 17 pp.

Aun así, la población atendida por este Programa en los 17 estados donde continúa operando de manera centralizada se encuentra en mejor situación que la que vive en las 14 entidades federativas en las cuales el programa fue descentralizado. En varios de estos casos el servicio desapareció o es prestado por las autoridades locales en situaciones muy precarias.

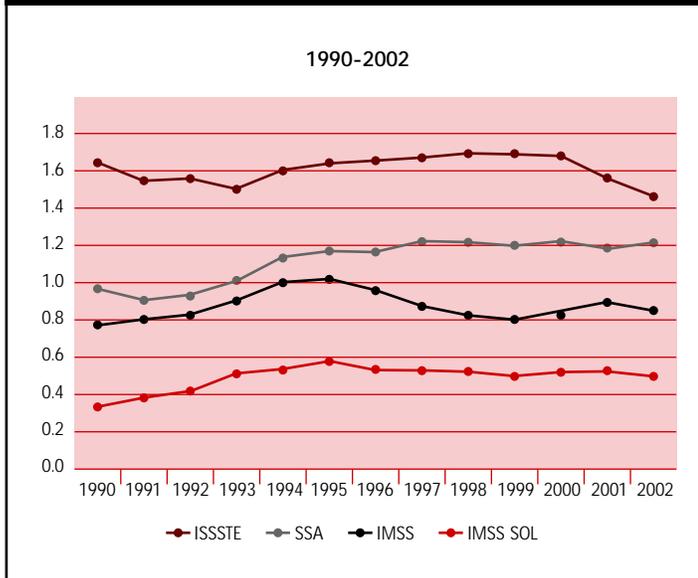
En cuanto al avance en el control de las enfermedades infectocontagiosas se han logrado resultados positivos en casi todos los rubros excepto en el caso de las enfermedades diarreicas, donde se observa un repunte significativo a partir de 1995 (gráfica 4.4.3), lo cual muestra una alta correlación con la carencia de agua con calidad bacteriológica que aún afecta a 21% de la población nacional (gráfica 4.4.4).

La oferta de servicios de salud en México muestra una gran segmentación, que responde a la desigualdad que prevalece en la sociedad mexicana. Existen servicios de atención en salud privados cuyo

nivel tecnológico y de calidad es equiparable a los mejores del mundo, frente a la persistencia de comunidades que por su dispersión y aislamiento no alcanzan a ser servidas por las unidades de salud pública. Los mejores servicios de salud, tanto públicos como privados, se concentran en las grandes ciudades y existen diez institutos nacionales de tercer nivel de atención que aun con carencias, han contribuido grandemente a atender las problemáticas más complejas de salud de la población de menores ingresos, además de realizar investigación en salud y formar especialistas. Sus alcances no dejan de ser limitados en términos de cobertura, dado que no han podido ampliar sus servicios o crear subseces en otros estados. En los últimos años han experimentado reducciones importantes en sus presupuestos.

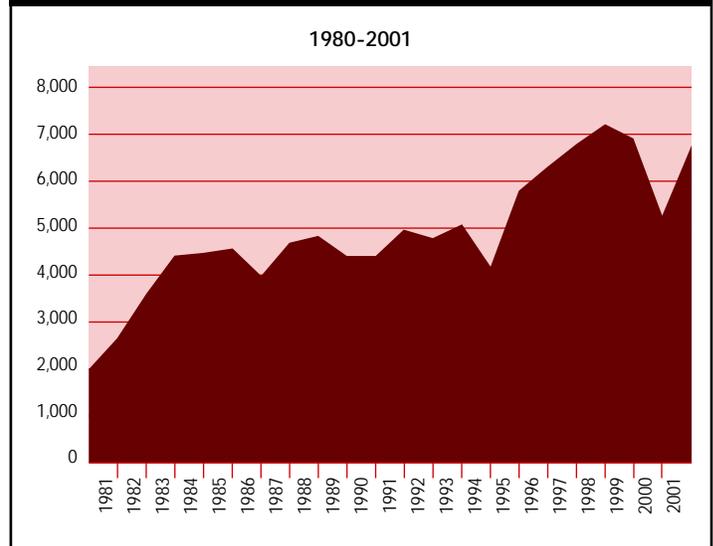
También existe una oferta de servicios privados de pequeñas unidades y calidad diversa, cuya vigilancia y control por la autoridad ha sido históricamente muy reducido y deficiente.

GRÁFICA 4.4.1 MÉDICOS DEL SECTOR PÚBLICO POR 1,000



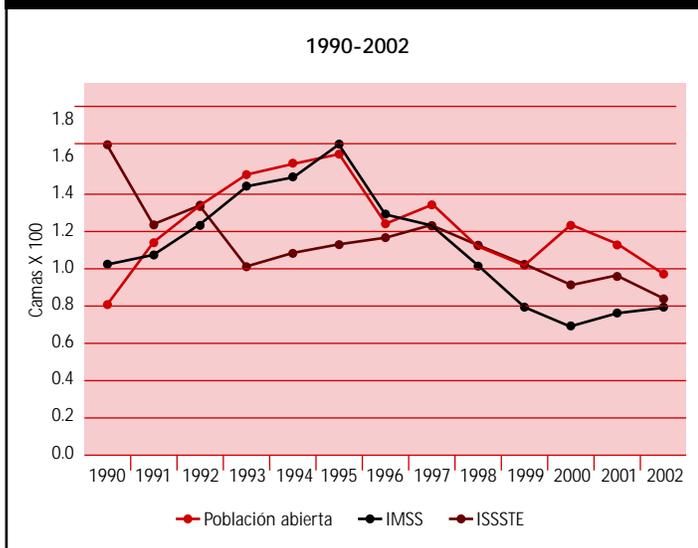
FUENTE: Secretaría de Salud. *Salud México*, pag. 87.

GRÁFICA 4.4.3 TENDENCIA DE LA MORBILIDAD POR ENFERMEDADES DIARRÉICAS



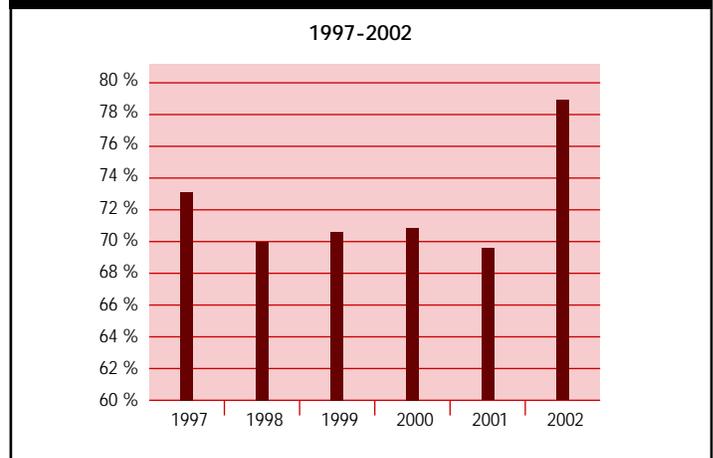
FUENTE: Secretaría de Salud, *Segundo informe de labores 2002*, p. 370

GRÁFICA 4.4.2 CAMAS CENSABLES POR INSTITUCIÓN



FUENTE: Secretaría de Salud. *Salud México 2002*, pag. 91.

GRÁFICA 4.4.4 POBLACIÓN CON AGUA DE CALIDAD BACTERIOLÓGICA PARA USO Y CONSUMO HUMANO



FUENTE: La información contenida en el reporte *Salud México 2002* presenta inconsistencias en esta gráfica, por lo que los datos de 1997-2001 fueron tomados del documento previo *Salud México 2001*, rescatando sólo el dato de 2002 del último documento, el cual, sin embargo, parece inconsistente con la serie previa.

b) Temas relacionados con deficiencias estructurales

LA TRANSICIÓN EN SALUD

La transición en salud que se experimenta, está caracterizada por el traslape de dos desafíos: el rezago en salud y los riesgos emergentes. En las últimas décadas, las principales causas de mortalidad, encabezadas por las enfermedades transmisibles, fueron sustituidas de manera paulatina por padecimientos no transmisibles y otros problemas de importancia epidemiológica, entre los que se pueden mencionar a las enfermedades cardiovasculares, el cáncer, los padecimientos mentales, las adicciones y las lesiones por causa externa, lo que refleja un incremento en los riesgos asociados con la industrialización y la urbanización y que concentran, entre otros, dos tercios de la mortalidad general. En este cambio hay que agregar el surgimiento de nuevas infecciones como el SIDA, el resurgimiento de infecciones que parecían controladas como la tuberculosis, el paludismo, el cólera y el dengue, además de la resistencia antimicrobiana y el advenimiento cada vez mayor de la farmacodependencia y la contaminación ambiental, que sitúan a países como el nuestro en graves problemas de demanda y contraoferta de servicios, al no disponer de todos los recursos necesarios para su adecuada atención.

Al mismo tiempo, las infecciones comunes y las enfermedades de la nutrición y de la reproducción -que en su conjunto forman el rezago en salud- siguen representando una carga inaceptable para un país de ingresos medios como México. Este rezago en salud se concentra en las poblaciones más pobres y es el principal responsable de uno de los rasgos distintivos de nuestra transición epidemiológica: la desigualdad. Cabe resaltar que los daños a la salud en México siguen siendo mayores en el medio rural, principalmente en el sur del país, y en las familias de menores ingresos sobre todo en las familias indígenas más que en los hogares con mayores recursos.

(Secretaría de Salud, Programa de Acción: Sistema Nacional de Vigilancia Epidemiológica, 2002)

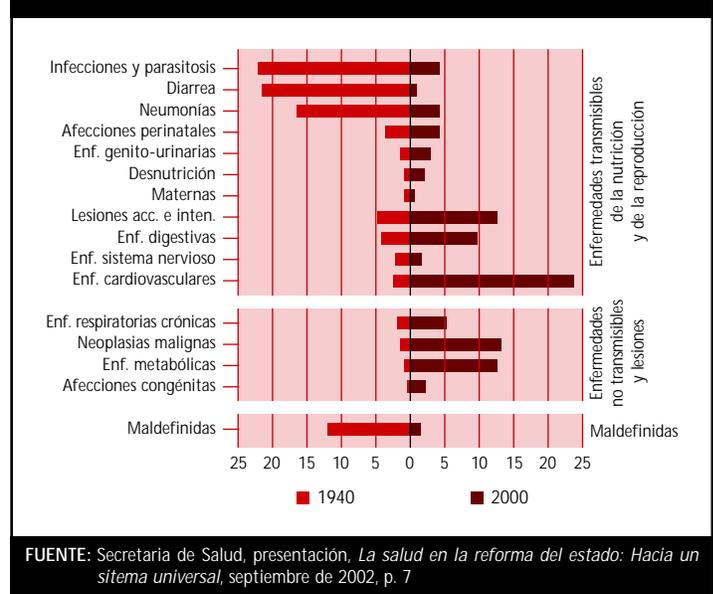
La transición epidemiológica (gráfica 4.4.5) representa uno de los grandes retos del sector, debido a la coexistencia de enfermedades propias de la pobreza que afectan sobre todo a los grupos de menores ingresos, con nuevos problemas de salud relacionados con los cambios en los estilos de vida que se traducen en mayor frecuencia de enfermedades crónico-degenerativas.

Se observa la persistencia de desnutrición en poblaciones en situaciones de pobreza, más aguda en zonas rurales alejadas pero también presente en zonas urbanas, especialmente entre niños menores de cinco años. En la gráfica 4.4.6 se muestran los resultados del seguimiento que se realiza a la población cubierta por el Programa IMSS-Oportunidades, a modo de ejemplo. Se observa un cambio positivo respecto de las mujeres embarazadas y de los nacidos vivos a partir de 2001, pero persiste el porcentaje de desnutrición en niños menores de cinco años.¹

Con todo, México avanza de manera consistente en lo que respecta a la posibilidad de alcanzar el "objetivo de desarrollo del milenio": *reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la tasa de mortalidad de los niños menores de 5 años*. Según la información del PNUD,² dicha tasa pasó de 46 defunciones por cada mil nacidos vivos en 1990 a 29 en 2001, en tanto que el promedio de los países de ingresos medios (grupo al que pertenece México) redujo esa tasa de 52 defunciones a 38 por cada mil nacidos vivos, en los años de referencia. No obstante, otros países latinoamericanos alcanzaron en 2001 mejores resultados (Argentina, con una tasa de 19 defunciones; Uruguay, con 16 y Chile, con sólo 12).

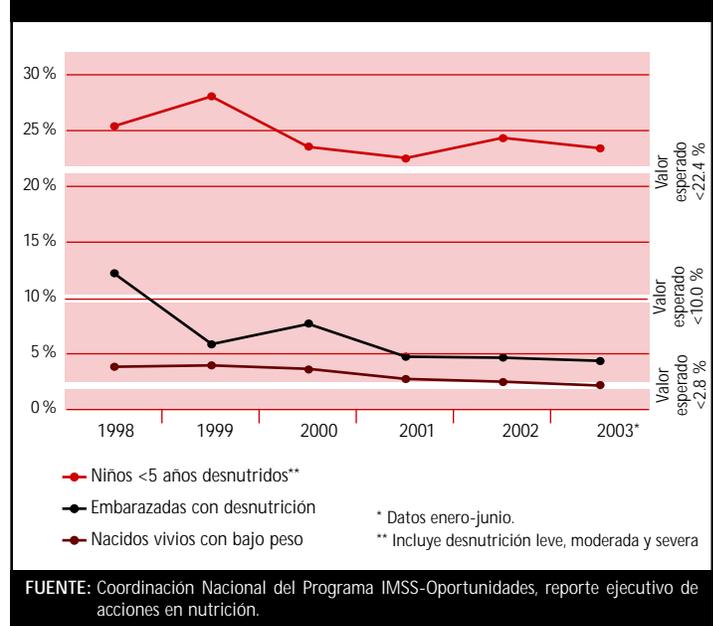
La población de menores recursos del país se ve afectada por una alta inequidad regional, que se produce por la mala distribución geográfica del gasto público en población no asegurada y el nivel de aseguramiento, lo que finalmente repercute también en la distribución del rezago epidemiológico (gráfica 4.4.7).

GRÁFICA 4.4.5 TRANSICIÓN EPIDEMIOLÓGICA 1940-2000



FUENTE: Secretaría de Salud, presentación, *La salud en la reforma del estado: Hacia un sistema universal*, septiembre de 2002, p. 7

GRÁFICA 4.4.6 EVOLUCIÓN DE LOS INDICADORES DE DESNUTRICIÓN. POBLACIÓN ATENDIDA POR IMSS-OPORTUNIDADES

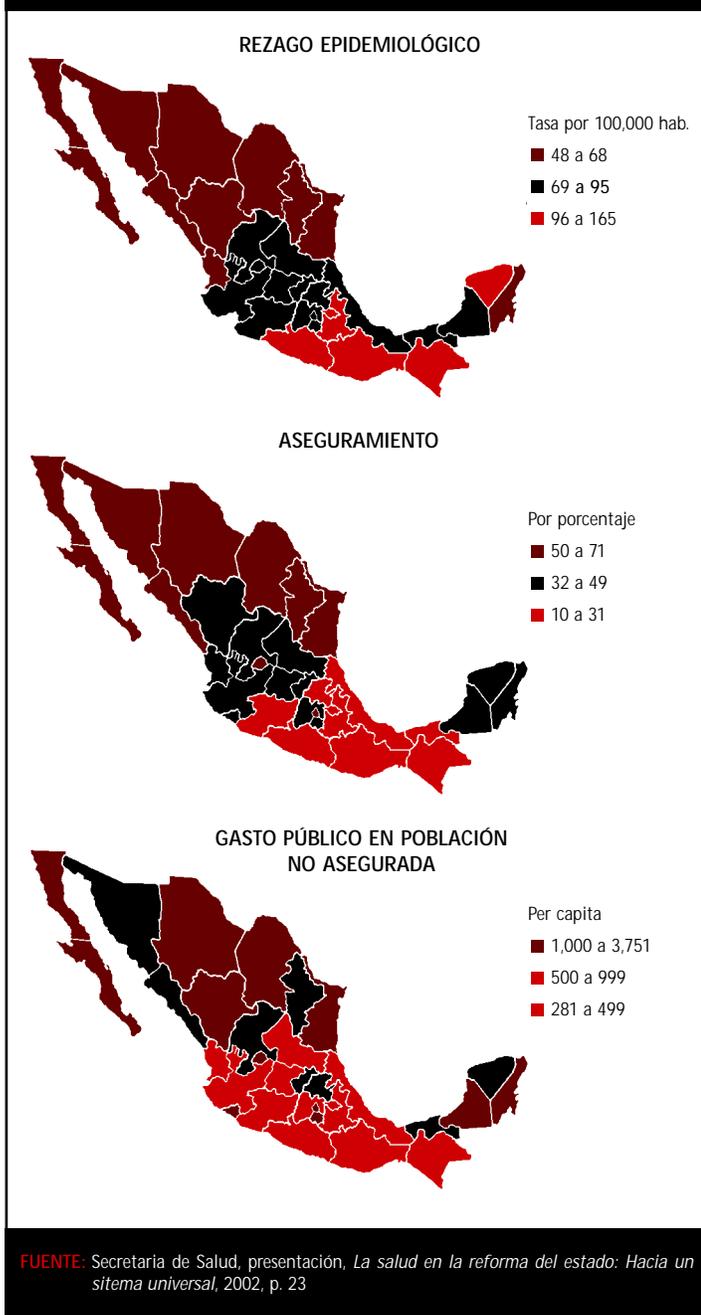


FUENTE: Coordinación Nacional del Programa IMSS-Oportunidades, reporte ejecutivo de acciones en nutrición.

Algunas cifras sobre la segmentación de la oferta³ se muestran a continuación:

- Con relación al gasto total aplicado a la salud, en 2002 el gasto público fue de 42.14% y el privado de 57.68%. El gasto público sólo representa 2.44% del PIB y 14.63% del gasto público total, con grandes diferencias entre los estados. Jalisco dedica cerca de 30% de su gasto público a salud, en tanto Campeche sólo asigna cerca de 7%.
- El gasto privado en salud, por habitante promedio al nivel nacional, fue en 2002 de 1,989 pesos, destinándose 38% a la compra de medicamentos 43% a servicios ambulatorios y 19% a hospitalización. Las diferencias territoriales son notables, pues mientras Campeche y Yucatán destinan en promedio al gasto privado en salud por habitante 721 y 757 pesos respectivamente, en el Distrito Federal esa cifra llega a 4,588 pesos.
- El gasto público en salud fue, en total, de 1,449 pesos por habitante.

GRÁFICA 4.4.7 INEQUIDAD EN SALUD



El promedio para los asegurados fue 1,741 pesos y para los no asegurados de 1,144. La desigualdad en la distribución territorial muestra que en el D.F. el promedio de gasto por habitante alcanzó los 3,509 pesos, en tanto que en Puebla fue de 875 pesos y en el Estado de México de 881. Estas diferencias podrían deberse a que al Distrito Federal acuden para recibir atención médica, personas de todo el país y es la sede de los institutos nacionales de salud pública.

Uno de los problemas emergentes en el campo de la salud se refiere al incremento de la población con adicciones. Según la Encuesta Nacional de Adicciones 2002,⁴ 26.4% de la población urbana del país de entre 12 y 65 años es fumadora (39.1% de los hombres y 16.1% de las mujeres). “El consumo de tabaco es uno de los factores de riesgo más importantes para el desarrollo de cáncer pulmonar, enfermedades isquémicas del corazón, enfermedades cerebrovasculares, enfisema pulmonar y diversos resultados adversos del embarazo”.⁵

Por su parte, el consumo de alcohol se asocia a muertes prematuras y al aumento de discapacidad en la población, tanto como consecuencia de padecimientos asociados al consumo como por accidentes y violencia. Aun cuando el consumo de alcohol continúa siendo predominante entre los hombres (y entre éstos en grupos de menor edad), se empieza a observar un creciente aumento del consumo entre las mujeres. En México, poco más de 32 millones de personas consumen alcohol. El consumo anual por habitante es de 2.8 litros y puede llegar hasta 7 litros en varones residentes en áreas urbanas.

c) Temas relacionados con deficiencias en la organización de los servicios de salud

A partir de la década de los 40 se inició en México el desarrollo de un sistema de salud fragmentado, que divide a la población en dos subsistemas: asegurados y no asegurados, con subdivisiones múltiples dentro de éstos, de acuerdo con el tipo de institución o sector prestador del servicio. Como ya se mencionó esta situación genera inequidades en el acceso a la salud, pues la población no asegurada no puede solicitar servicios en los sistemas de la población asegurada. Con el proceso de descentralización de los servicios de salud a los estados, la situación se agrava.

Los procesos de descentralización de los servicios de salud para la población abierta han enfrentado ineficiencias administrativas, tanto en las áreas centrales de la Secretaría de Salud como en aquellas que han adoptado responsabilidades en cada una de las entidades federativas. Ello ha disminuido la calidad en la operación de los diferentes programas de salud y los índices de satisfacción en los servicios que recibe directamente la población destinataria.

(Secretaría de Salud, Programa de Calidad, Equidad y Desarrollo en Salud, 2002)

Muchas de las deficiencias en la organización de los servicios de salud se derivan de problemas presupuestales que a lo largo de los años han provocado: envejecimiento de la infraestructura, obsolescencia tecnológica, problemas de saturación en diversas áreas, reducción de la investigación y de la formación de personal especializado y técnico, aumento de programas para ser operados por el mismo personal e igual infraestructura y equipo, falta de programas con el alcance y cobertura suficientes para atender apropiadamente las problemáticas con altas tasas de crecimiento o emergentes, etcétera.

Otro de los problemas relevantes que se observan en esta área es la falta de un sistema de evaluación integrado y transparente, que permita conocer los efectos finales del Sistema Nacional de Salud en la satisfacción del derecho al disfrute de la salud, así como revisar la situación de costo-beneficio de cada programa. La administración actual ha avanzado en el desarrollo de indicadores para monitorear la satisfacción de los usuarios en el marco de la Cruzada Nacional por la Calidad de los Servicios de Salud y mediante la Encuesta Nacional de Evaluación del Desempeño (ENED 2000).

No fue posible obtener información de presupuesto por programa. Éste es un fenómeno generalizado en el gobierno federal, que deriva de situaciones poco transparentes que se han mantenido por décadas, con el fin de permitir un manejo discrecional del presupuesto por parte de las áreas responsables directas de la administración de los recursos tanto sectoriales como de la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Cabría agregar la presencia de grupos de interés que a través del tiempo han dificultado la introducción de cambios estructurales en la operación del sistema de salud en México y en su integración. Se trata tanto de grupos corporativos profesionales y sindicales, como de intereses comerciales e industriales, particularmente transnacionales.

Dos ejemplos de ello son el prolongado periodo que tomó la incorporación de medicamentos genéricos en el mercado nacional y la obstaculización al desarrollo de la medicina alternativa, dentro de la cual se incluye la medicina tradicional, así como su lenta integración en la oferta pública de salud.

4.4.4 LAS POLÍTICAS PÚBLICAS, LOS PROGRAMAS Y LOS PRESUPUESTOS

México cuenta con una política de gobierno en salud, encabezada por la propia Secretaría de Salud, que en términos de planeación se manifiesta en un sistema de estrategias, programas, líneas de acción y metas en todas las áreas de su competencia; en particular, el *Programa Nacional de Salud 2001-2006* anticipa la conformación de un sistema de salud universal, equitativo, solidario, plural, eficiente, de alta calidad, anticipatorio, descentralizado, participativo y vinculado al desarrollo.

PROGRAMA NACIONAL DE SALUD 2001-2006. Síntesis

Misión

Contribuir a un desarrollo humano justo, incluyente y sustentable, mediante la promoción de la salud como objetivo social compartido y el acceso universal a servicios integrales y de alta calidad que satisfagan las necesidades y respondan a las expectativas de la población, al tiempo que ofrecen oportunidades de avance profesional a los prestadores, en el marco de un financiamiento equitativo, un uso honesto, transparente y eficiente de los recursos, y una amplia participación ciudadana.

Objetivos

- 1. Mejorar las condiciones de salud de los mexicanos*
- 2. Abatir las desigualdades en salud*
- 3. Garantizar un trato adecuado en los servicios públicos y privados de salud*
- 4. Asegurar la justicia en el financiamiento en materia de salud*
- 5. Fortalecer el Sistema Nacional de Salud, en particular sus instituciones públicas*

Estrategias y líneas de acción

Estos objetivos habrán de concretarse mediante la implantación de cinco estrategias sustantivas y cinco estrategias instrumentales. Las primeras están directamente relacionadas con los objetivos básicos del sistema, y las segundas influyen en estos objetivos a través del fortalecimiento del sistema de salud. Las estrategias son las siguientes:

- 1. Vincular la salud con el desarrollo económico y social*
- 2. Reducir los rezagos en salud que afectan a los pobres*
- 3. Enfrentar los problemas emergentes mediante la definición explícita de prioridades*
- 4. Desplegar una cruzada por la calidad de los servicios de salud*
- 5. Brindar protección financiera en materia de salud a toda la población*
- 6. Construir un federalismo cooperativo en materia de salud*
- 7. Fortalecer el papel rector de la Secretaría de Salud*
- 8. Avanzar hacia un modelo integrado de atención a la salud*
- 9. Ampliar la participación ciudadana y la libertad de elección en el primer nivel de atención*
- 10. Fortalecer la inversión en recursos humanos, investigación e infraestructura en salud*

Para llevar a efecto las estrategias y líneas de acción contenidas en este Programa Nacional se instrumentan 48 Programas de Acción dirigidos a afrontar tanto problemáticas generales como específicas en los diversos ámbitos de acción de la salud. Cabe insistir en que no se dispone de la información presupuestal por programa, ya que la normatividad para la elaboración del presupuesto parte de “actividades institucionales”.

4.4.5 LOS OBSTÁCULOS ESTRUCTURALES

El obstáculo más evidente del sector salud mexicano se encuentra en la falta de integración operativa y de infraestructura de los servicios de las distintas instituciones públicas, que genera duplicidades y una alta ineficiencia en el uso de los recursos, pero también discriminación en la atención, sobre todo de la población no derechohabiente.

En particular, los recientes procesos de descentralización y la emergencia de un sector privado de administradoras de seguros de salud, profundizan la fragmentación y la segmentación de la oferta de servicios de salud a la población, y por lo tanto la desigualdad en la satisfacción del derecho a la salud de la población.

El obstáculo que subyace en la mayoría de las problemáticas específicas detectadas es sin duda la insuficiencia de recursos presupuestales del sector salud, cuyo nivel como porcentaje del PIB, y aun incluyendo el gasto privado, ubica a México por debajo de gran cantidad de los países latinoamericanos (gráfica 4.4.8). De hecho, el índice de gasto público en salud como porcentaje del gasto público total representa casi en una tercera parte del de Colombia y menos de la mitad del que se ejerce en Chile (gráfica 4.4.9). Esta situación se ha agravado en los últimos años, pues este índice empezó a decrecer a partir de 1999, colocándose en niveles similares a los de 1994 (gráfica 4.4.10).

Como es el caso de otros servicios públicos, en los últimos 20 años también ha ocurrido un desmantelamiento de la infraestructura y capacidad pública en servicios de salud, que se deriva del retiro del Estado de diversas responsabilidades. Lo anterior conlleva, además, al envejecimiento y obsolescencia de infraestructura y equipamientos, así como a una reducción del nivel de los servicios; esta situación se evidencia en la reducción y casi desaparición del nivel de inversión del sector (gráfica 4.4.11). Otro indicador de esta situación es el gasto en salud por habitante, que en 2002 registró un descenso en términos reales, para la población asegurada, de 16% respecto a 2001 (gráfica 4.4.12).

Se evidencia una creciente comercialización y mercantilización de los servicios de salud, que se deriva de la excesiva influencia de lo que puede denominarse como “complejo médico-industrial”; y aunque no se dispone de mediciones de los efectos de los costos crecientes de la tecnología médica y los precios de los medicamentos, estos factores incrementan las dificultades para la prestación apropiada de los servicios de salud en México. Por ejemplo, el índice de precios de medicamentos prácticamente duplicó al índice promedio de precios al consumidor entre enero de 1995 y diciembre de 2002.

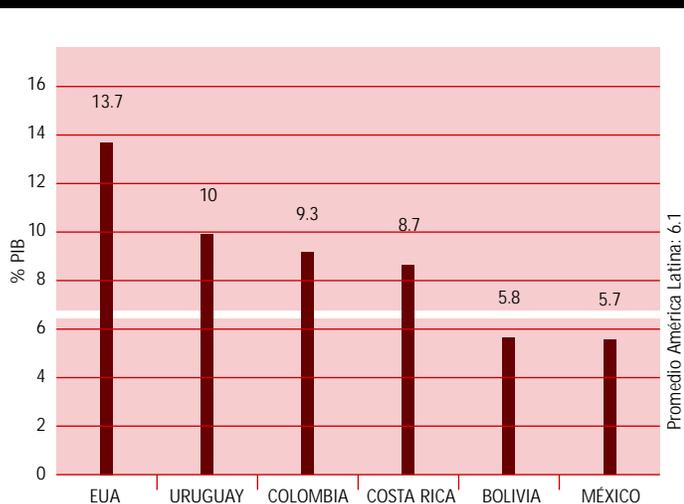
La persistencia de intereses corporativos sindicales, profesionales y empresariales también han obstaculizado las transformaciones estructurales necesarias para integrar un sistema único de salud pública que sustente el derecho universal al disfrute del nivel más alto de salud.

Se registra una capacitación insuficiente y poco pertinente de recursos humanos. De hecho desapareció la Dirección General de Enseñanza e Investigación en Salud, situación agravada por la falta de revisión de cuadros básicos y las carencias en la *curricula* universitaria para la formación de médicos en el tratamiento de problemáticas sociales emergentes como las adicciones, la violencia, el envejecimiento, la salud mental y las ITS y la falta de incorporación de materias sobre derechos humanos y perspectiva y teoría de género.

La propia Secretaría de Salud reconoce la desmotivación del personal médico, ya que se considera a los médicos del sector público sólo como empleados, por lo que no tienen ningún incentivo para mejorar el servicio. Además, proliferan las escuelas de medicina de calidad cuestionable, que lanzan al mercado laboral gran cantidad de egresados. El predominio del paradigma ético individualista que domina la formación médica en México, contra la preparación de médicos de comunidad, impone obstáculos para atraer médicos especializados hacia los servicios de salud de pequeñas ciudades y de comunidades rurales.

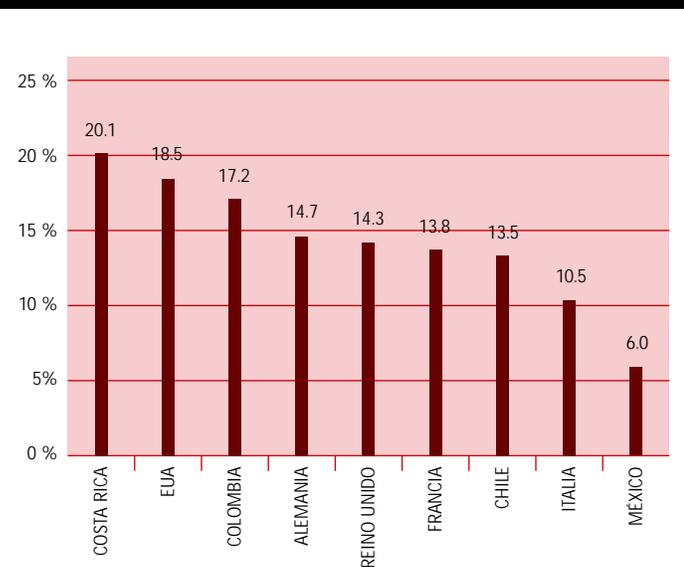
Diversas fuentes reiteran su desconfianza en datos y estadísticas de salud, tanto en lo que respecta a los resultados de la salud de la población como los derivados de los diversos sistemas establecidos para su evaluación. Es de reconocerse, sin embargo, que el sector salud es uno de los sectores de la administración pública en donde mayores avances se tiene en la utilización de encuestas para recabar información no disponible por otros sistemas de producción de información. La gran dependencia de registros administrativos provoca suspicacias sobre la información que se acumula a partir de informes de las unidades básicas del sistema

GRÁFICA 4.4.8 COMPARATIVO DE GASTO EN SALUD COMO % PIB



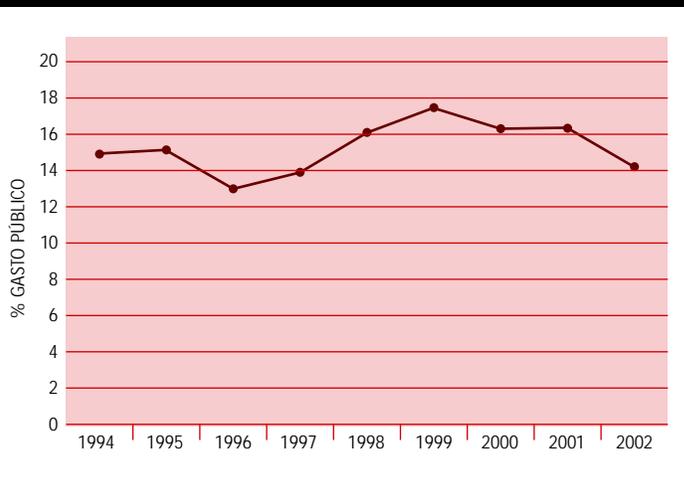
FUENTE: Secretaría de Salud, presentación, *La salud en la reforma del estado: Hacia un sistema universal*, septiembre 2002, p.13

GRÁFICA 4.4.9 COMPARATIVO DE GASTO PÚBLICO EN SALUD COMO % DEL GASTO PÚBLICO TOTAL



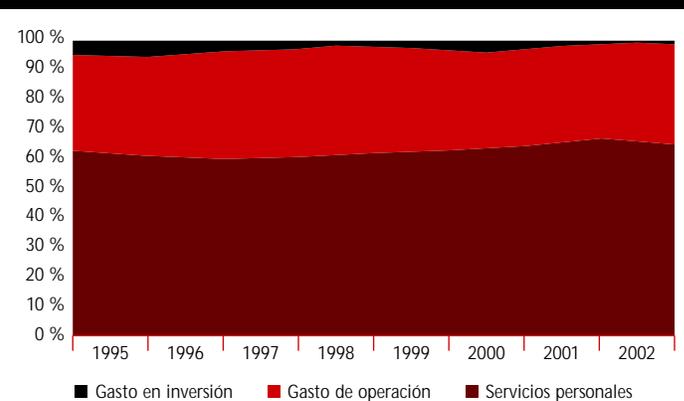
FUENTE: Secretaría de Salud, presentación, *La salud en la reforma del estado: Hacia un sistema universal*, septiembre 2002, p.14

GRÁFICA 4.4.10 GASTO PÚBLICO EN SALUD COMO PORCENTAJE DEL GASTO TOTAL, 1994-2002



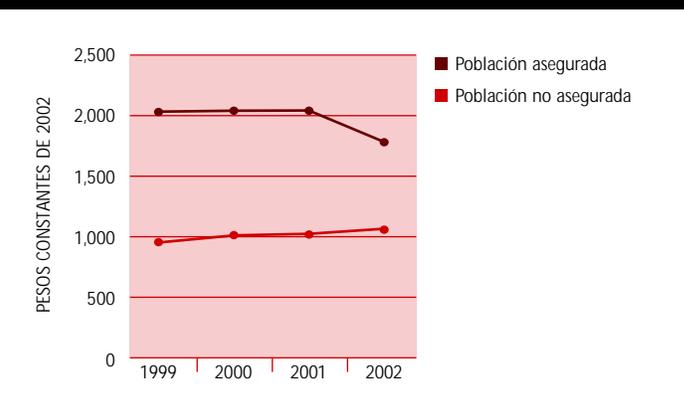
FUENTE: Secretaría de Salud, *Salud México 2002*, p. 77

GRÁFICA 4.4.11 GASTO FEDERAL POR CAPÍTULO PARA POBLACIÓN NO ASEGURADA, 1995-2002



FUENTE: Secretaría de Salud, presentación, *La salud en la reforma del estado: Hacia un sistema universal*, septiembre 2002, p. 22

GRÁFICA 4.4.12 GASTO PÚBLICO EN SALUD PER CÁPITA POR CONDICIÓN DE ASEGURAMIENTO, 1999-2000



FUENTE: Secretaría de Salud, *Salud México 2002*, p. 79

Los problemas del sistema de información

En México todavía no se cuenta con un verdadero Sistema Nacional de Información en Salud. Lo que existe es una serie de subsistemas desconectados en su estructura y procesos, que generan poca información sobre salud positiva, productividad, riesgos, y desempeño. El sistema actual no está completamente articulado con el aparato administrativo de las instituciones de salud y es incompleto en la colección de información del sector privado. La desvinculación entre las necesidades de información de los usuarios y los productos que genera el sistema actual, reditúa en insatisfacción, poca confiabilidad, y el desarrollo de sistemas de información paralelos en las instituciones estatales de salud.

(Secretaría de Salud, Programa de Acción: Sistema Nacional de Información en Salud, 2002)

Se evidencia una falta de capacidad instalada del sector para regular los servicios privados de salud, que resulta del retiro (muchas veces acelerado) del Estado, de diversas responsabilidades ahora desreguladas, así como del impacto que en actividades de vigilancia y regulación de terceros tiene el énfasis que como estrategia general de gobierno se otorga al impulso y apoyo a las actividades industriales y comerciales privadas. Asimismo, la tradicional corrupción que ha dominado los trabajos de inspección desde el sector público, ha sido históricamente un obstáculo estructural para proteger a la población de los daños y violaciones que terceros pueden causar a los derechos humanos en general, y en particular al de salud. En razón de ello se ha optado por la promoción de sistemas de autorregulación, códigos de ética, subrogación de servicios de vigilancia y esquemas de muestreo en puntos críticos de los procesos. La creación, por parte de la actual administración, de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, como órgano desconcentrado del sector salud, conjunta la regulación, el control y el fomento sanitarios en varias áreas que implican riesgos para la salud de la población, como las condiciones sanitarias del medio ambiente, de los productos de uso y consumo, los establecimientos, los servicios y la publicidad. La modernización de los procedimientos en la materia apunta hacia una voluntad por mejorar este delicado campo de la función del Estado mexicano en su obligación de proteger la salud de la población de los daños que pudieran infligir terceros.

4.4.6 PROPUESTAS⁶

La experiencia acumulada por décadas en el sector, así como el esfuerzo realizado para el desarrollo de programas (48 en esta administración), dan como resultado un conjunto de instrumentos que proponen soluciones para la mayoría de las problemáticas detectadas. Sin embargo, la baja proporción del PIB que se destina al sector, en paralelo con el desperdicio de recursos que genera su fragmentación, así como los intereses creados y dominantes en el diseño y operación del sector público de salud, se constituyen en los principales obstáculos estructurales que impiden soluciones de fondo, que permitan avanzar en la universalización del derecho al disfrute del nivel más alto de salud física, mental y social de los mexicanos.

A continuación, se incluyen una serie de propuestas dirigidas a tratar de eliminar estos problemas fundamentales.⁷

Propuestas de alcance general

- Integrar los sistemas de atención abierta y los de derechohabencia y buscar el modelo más eficiente que considere aspectos de equidad, acceso universal a la atención a la salud y contención de costos, con altos niveles de calidad. Avanzar hacia la universalización de la seguridad social, sin excluir a las personas no asalariadas.

En este sentido se estima necesario la adopción de un sistema público universal de protección de la salud considerando la inclusión de cuando menos los siguientes elementos:

- La definición programada y progresiva de los servicios de salud pública que irán adquiriendo el nivel de protección y cobertura universal y gratuita.
- En los restantes servicios, mantener la gratuidad para las poblaciones de menores recursos.
- En la medida de lo posible, incorporar la modalidad de libertad de elección del proveedor dentro del sector público.
- Homologar las condiciones y contratos de trabajo del personal de salud de las instituciones públicas en todo el país, a situaciones que remuneren justa y suficientemente los servicios prestados, reconozcan las diferencias de costo de vida y las cargas y dificultades del trabajo y reduzcan los privilegios en los contratos colectivos que afectan los niveles de atención a la población (como los días efectivos de trabajo) y significan altos costos no justificados para el erario público.⁸
- Establecer un sistema de reconocimiento al desempeño de médicos y centros de salud y hospitales que registren mayor demanda y atiendan con mayor calidad y calidez.
- Avanzar para que el financiamiento del sistema único de seguridad social se realice a partir de los ingresos generales del gobierno, con base en los impuestos pagados por todos. Esto significaría una reforma fiscal que garantice al Estado suficiencia de recursos para este propósito y distribuya la carga de la seguridad social de manera más equitativa entre aquellas empresas que generan empleos (y por lo tanto tienen que hacer fuertes contribuciones bajo el sistema actual) y aquellas otras que por utilizar muy pocos trabajadores no contribuyen a sufragar la seguridad social.
- Elevar en el corto plazo, la eficiencia y suficiencia de la atención a la salud de la población en situación de pobreza, eliminando los traslapes ya identificados entre IMSS-Oportunidades, el Programa de Ampliación de Cobertura (ahora PROCEDES) y Salud para Pueblos Indígenas, trasladando recursos hacia las áreas desprotegidas o con muy baja calidad en el servicio. La experiencia acumulada y cobertura actual del sistema IMSS-Oportunidades permitirá avanzar rápidamente considerando:
 - Adecuaciones legales y normativas para su apropiado funcionamiento.
 - Incremento presupuestal que permita superar al menos los rezagos acumulados a partir de 1999.
 - Revisión y apego a la legalidad en la contratación del personal adscrito a los programas de salud en comunidades marginadas.
 - Cambio de estrategia respecto al pago de sueldos y salarios del personal médico asignado a comunidades rurales y urbanas marginadas, haciéndolo superior al que se recibe en zonas urbanas centrales, para atraer a dicho personal, fomentar su arraigo y compensar el hecho de que no cuenta con la posibilidad de aumentar sus ingresos a través de consultas privadas.
 - Revisión de cargas de trabajo del personal evitando la acumulación de programas que implican principalmente el llenado de formatos en detrimento de la atención adecuada y suficiente de la población.
 - Ampliación de cobertura, pero manteniendo el sistema centralizado, para mejorar el control y asegurar el servicio; evitar diferencias territoriales en la calidad de los servicios y la multiplicación del personal gerencial.
 - Aumento de la cobertura en zonas desatendidas, entre las que se encuentran muchas comunidades indígenas aisladas y alejadas.
 - Ampliación de brigadas móviles⁹ para acercar a toda la población indígena y campesina (no sólo la que habita en las regiones de

cobertura de IMSS–Oportunidades) la posibilidad de acceder a servicios de tercer nivel.

- Revisión objetiva de la situación que guarda el sistema de atención a poblaciones en pobreza en los 14 estados a los que les fue descentralizado, a principios de los años 90, el entonces programa IMSS-Solidaridad y atención inmediata de las regresiones en materia del derecho humano al acceso a servicios de salud derivadas de esa descentralización.
- Revisión de las modalidades de aplicación de los programas preventivos y de educación para la salud, para adecuarlos a las realidades en materia de tiempos y distancias a recorrer de las poblaciones atendidas, especialmente de la condición de vida y uso del tiempo de las mujeres. Sería necesario hacer un análisis de costo-beneficio, por ejemplo, de las pláticas sobre salud que están obligadas a recibir las mujeres beneficiadas por el programa de Oportunidades.
- Los programas de prevención como PREVENIMSS, no pueden ser substitutos de los de atención, ante la presencia de situaciones concretas de enfermedad; y por lo tanto, los recursos que se destinan a los primeros deben originarse en nuevo presupuesto, cuyos beneficios se observarán en el largo plazo.
- Modernización y ampliación de infraestructura y equipamiento, lo que requiere de un diagnóstico detallado de la infraestructura y el equipamiento disponibles en todo el sistema público de salud, para establecer una estimación global y realista de los recursos requeridos¹⁰ y un mejor aprovechamiento de lo disponible.
- Dar prioridad a la recuperación y aprovechamiento eficiente de infraestructura y equipos ya disponibles y que por diversas razones se encuentra subutilizados: falta de piezas e insumos y descomposturas, cambios en la población circundante, falta de capacitación del personal para el manejo de equipos, etcétera. Incluso debería implantarse una ampliación de los horarios de servicio de las unidades de atención médica en las zonas con insuficiente infraestructura y alta demanda. Una acción pronta y fuerte en este sentido requeriría de pocos recursos y ampliaría de inmediato la calidad y la disponibilidad de los servicios. Incidiría, asimismo, sobre la baja productividad sistémica de los servicios.
- Dentro de los presupuestos para infraestructura y equipamiento debe garantizarse suficiencia presupuestal para el mantenimiento en operación de los equipos e instalaciones y para la adaptación de las instalaciones a fin de hacerlas accesibles a la población adulta mayor y a la población con discapacidades.
- Es indispensable incrementar sustantivamente el presupuesto público destinado a la salud, que representa un derecho humano fundamental para la población y que se relaciona estrechamente con otros derechos básicos y con el desarrollo de capacidades. La meta mínima debería acercarse, en el mediano plazo, a los niveles alcanzados por países como Chile y Francia, en términos de porcentaje del gasto público total, lo cual significaría duplicar la asignación actual. Esto todavía se ubicaría muy por debajo de los niveles de otros países latinoamericanos como Colombia y Uruguay. Una parte importante del incremento del presupuesto debería destinarse a la integración del sistema de salud pública del país.
- En el rubro de capacitación del personal de salud, se requiere reforzar las estrategias definidas por el sector salud y recuperar los niveles de calidad que se lograron anteriormente, estableciendo una coordinación y seguimiento estrechos de los programas de acción correspondientes entre las instituciones y considerando lo siguiente:
 - La elaboración de un programa para la mejora de la calidad de la enseñanza de las carreras relacionadas con el área de la salud, coordinado por la Asociación Nacional de Universidades e

Instituciones de Educación Superior (ANUIES) y con la participación de las facultades y escuelas que las imparten. El programa deberá revisar el paradigma individualista que domina la formación de médicos, e incorporar el conocimiento de los derechos humanos, en particular lo relacionado con la salud y la perspectiva de género, así como las problemáticas de salud emergentes como son la violencia familiar, las adicciones, las ITS, las enfermedades mentales leves, etc. Prever en el programa la creación de un mecanismo interinstitucional o la asignación a un organismo confiable ya existente, de las funciones de evaluación de la calidad de la educación impartida y de la formación de competencias.

- La participación de todo el personal de base y técnico del sector, al menos una vez en el año, en alguna actividad de capacitación, educación continua o actualización, relacionada con el desarrollo de competencias clave para el ejercicio de sus funciones. La inclusión de problemáticas de salud emergentes y el conocimiento de los derechos humanos y la perspectiva de género. Para el efecto se podría aprovechar la experiencia del personal jubilado del sector.
- Elevar la calidad de los servicios de salud y homologarla en todo el país, de manera que sea claramente percibida por la población, al tiempo que se abaten los rezagos en los componentes del sistema, dando mayor equidad y fortaleciendo la canalización de recursos y apoyos hacia las zonas del país en mayor desventaja, a fin de elevarlas a los estándares medios nacionales. Esto significa avanzar en la Cruzada Nacional por la Calidad de la Salud.
- Se requiere de estadísticas e indicadores creíbles y confiables del estado de la salud en el país y de la operación de un sistema integrado de información e indicadores, por lo que a partir de la previsible autonomía del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) se podría operar un sistema conjunto de información en salud, con la participación de un consejo ciudadano al que se integren organizaciones especializadas de la sociedad civil. La información deberá estar disponible para consulta abierta y permitirá su uso tanto para la planeación del sector salud público y privado en su conjunto, como para su evaluación con independencia y credibilidad.

35. Las obligaciones de proteger incluyen, entre otras, las obligaciones de los Estados de adoptar leyes u otras medidas para velar por el acceso igual a la atención de la salud y los servicios relacionados con la salud proporcionados por terceros; velar por que la privatización del sector de la salud no represente una amenaza para la disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad de los servicios de atención de la salud...

(Naciones Unidas, 22° período de sesiones 2000, Observación general N° 14)

- Se requiere aumentar la capacidad regulatoria y de control de las autoridades de salud para lograr el cumplimiento de la reglamentación existente y vigilar, entre otras cosas:
 - La calidad de las unidades de atención médica del sector privado, mediante la certificación considerada en la Cruzada Nacional por la Calidad de la Salud y la difusión entre la población sobre la necesidad de preferir las unidades certificadas y sobre cómo identificarlas.
 - La aplicación de sanciones y el cierre efectivo e inmediato de unidades médicas y servicios de salud privados y públicos que incumplan con las disposiciones legales y violen los derechos humanos de las personas.
 - La calidad de medicamentos e insumos médicos, tanto nacionales como extranjeros, a través de la certificación de laboratorios autorizados por el sector salud que verifiquen a las industrias nacionales y las importaciones.

- El establecimiento de un símbolo gráfico, que toda persona pueda identificar, y su posicionamiento en el imaginario colectivo, para proteger del consumo de productos para la salud no certificados y la prohibición de la publicidad de este tipo de productos.
- La emisión de residuos tóxicos, por parte de plantas y empresas, que inciden en la salud de las personas; y en su caso, apoyar la reposición del daño.
- La promoción de una cultura de la denuncia por parte de los usuarios de los servicios públicos y privados y los consumidores de medicamentos e insumos para la salud.
- En todos los programas del sector público de salud se incluye de alguna manera el tema de la participación ciudadana. Si bien lograr la participación real de la población en el diseño, seguimiento y evaluación de los planes y programas que la afecta requiere no solamente del establecimiento de consultas aisladas o la incorporación de algunos miembros en consejos, comités y contralorías sociales, es preciso contar con instituciones o mecanismos para construir marcos integrados de políticas con la activa participación de distintas organizaciones sociales, civiles y académicas de todo el territorio nacional y con una capacidad efectiva de intervención. Asimismo, experiencias exitosas al nivel local pueden reproducirse, como es el establecimiento de comités ciudadanos de verificación del abasto de diversos insumos y equipos en hospitales y centros de salud, a fin de reducir la corrupción en su manejo.

Propuestas de alcance particular

- Realizar una revisión y prospectiva de la utilización efectiva de los recursos, infraestructura y personal del sistema público de salud, con el fin de promover mecanismos de reconversión y prever los recursos necesarios para la atención a los requerimientos de salud resultantes del envejecimiento de la población, como resultado de la transición demográfica.
- En el caso de la prevención de adicciones, de violencia y de accidentes entre la población adolescente y joven, dada la importancia de este grupo en la estructura demográfica actual del país, es necesario extender territorialmente y actualizar de forma permanente los servicios de salud especializados para la atención de este grupo de población, con perspectiva de género. Asimismo, es preciso disponer de información, además de promover y financiar, a niveles municipal y urbano, acciones sociales de multiplicación de opciones de orientación e información, ocupación, educación, cultura, deporte y recreación, y de reconstrucción de redes sociales de contención en el ámbito de la comunidad, en una visión integral de la atención a jóvenes.
- Para la debida atención a los problemas de salud mental, entre ellos las adicciones, se requiere una política de Estado con alcance nacional, que trascienda los períodos de gobierno y que incluya recursos suficientes y líneas de acción muy claras de prevención para la detección oportuna de problemáticas leves que se multiplican en un entorno social de crisis y destrucción del tejido social. Las acciones en la materia deben garantizar opciones de atención digna y reinserción social, así como la incorporación de la perspectiva de género.
- Reforzar el posicionamiento de la salud ambiental como prioridad del sector salud, como sustento del desarrollo y asunto de seguridad

dad nacional; la importancia de este objetivo radica en que se considera que 35% de la carga de enfermedad en México se puede atribuir a exposiciones ambientales.¹¹ En este rubro también debe fortalecerse a la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, para avanzar en la regulación y control de las condiciones de higiene y seguridad en los lugares de trabajo, incluso en actividades informales, en las escuelas y en todo establecimiento que ofrezca servicios a la población (comercios, bares, restaurantes y fondas, entre otros), así como los efectos que sus actividades generan en el medio externo: ruido, basura y desechos tóxicos.

Propuestas en materia legislativa

59. Toda persona o todo grupo que sea víctima de una violación del derecho a la salud deberá contar con recursos judiciales efectivos u otros recursos apropiados en los planos nacional e internacional. Todas las víctimas de esas violaciones deberán tener derecho a una reparación adecuada, que podrá adoptar la forma de restitución, indemnización, satisfacción o garantías de que no se repetirán los hechos.

(Naciones Unidas, 22º período de sesiones 2000, Observación general N° 14)

- Se considera que la superación de los principales obstáculos identificados para el pleno cumplimiento del derecho a la salud requiere de la confluencia de voluntades del Ejecutivo y del Legislativo, en cuanto al indispensable incremento al presupuesto del sector, así como en relación con la propuesta de las reformas que sean necesarias para facilitar la integración de un solo sistema público de salud.
- La desregulación que se está efectuando en diversas actividades y la subrogación de servicios, así como en la certificación y cumplimiento de normatividad, requieren del fortalecimiento de las capacidades de regulación, control y fomento para prevenir riesgos sanitarios, con el respaldo legal necesario para poder corregir y/o sancionar desviaciones.
- La justiciabilidad de los derechos humanos en el campo de la salud demandaría de un desarrollo de legislación pertinente, en un campo donde se puede recoger con prontitud la experiencia de la Comisión Nacional de Arbitraje Médico, así como la de otros países como Colombia y Argentina.
- Promover la creación de Comisiones de Arbitraje Médico en los estados de la República que aún no cuentan con este mecanismo especializado de protección de los derechos humanos en materia de salud.
- Dar autonomía plena a la Comisión Nacional de Arbitraje Médico para que pueda ejercer su función de protección de los derechos humanos de las personas en materia de salud en forma plena, independiente y suficiente.

Con las propuestas enlistadas se trata de responder a las inquietudes y denuncias recogidas mediante diversas modalidades de consulta, así como a rezagos y exclusiones históricas. Seguramente algunas de las medidas sugeridas ya se están poniendo en práctica o están en vías de hacerlo, pero debería establecerse con mucha claridad la trayectoria para lograr en forma progresiva la universalización del derecho al nivel más alto de salud, como una de las responsabilidades sociales principales del Estado mexicano.

Notas

- 1 Más información sobre el tema de la desnutrición se encuentra en el apartado del derecho a la alimentación.
- 2 PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano 2003, octubre 2003, 365 pp.
- 3 Secretaría de Salud, 2003, Salud: México 2002. Información para la rendición de cuentas. México.
- 4 Secretaría de Salud, Encuesta Nacional de Adicciones (ENA 2002)
- 5 Secretaría de Salud (2003) *Ibid*, pag 60.
- 6 El listado incluido presenta al inicio las recomendaciones que se identificaron como prioritarias, de alcance general, para resolver la problemática detectada, seguido de recomendaciones de alcance particular, dirigidas a enfatizar aspectos donde se tienen resultados insuficientes o bien porque se trata de problemas emergentes o con una tasa de crecimiento acelerada que exige el establecimiento inmediato de acciones preventivas, las cuales también se ordenan en forma jerárquica. Las recomendaciones específicas para el poder Legislativo se incluyen en la última sección.

- 7 Es necesario aclarar que no se incluyen propuestas para grupos de población que sufren problemas de inequidad o discriminación (mujeres, niños, jóvenes, indígenas, personas con discapacidad, etcétera) ni tampoco para grupos en condiciones de vulnerabilidad (personas con VIH/SIDA, pacientes, enfermos mentales, indigentes, etcétera) las cuales se abordan en los apartados correspondientes del presente documento.
- 8 En una estimación realizada por la Secretaría de Salud del Distrito Federal en 1998 se concluía que de acuerdo al contrato colectivo de los trabajadores del sector salud vinculados a la Federación Nacional de trabajadores al Servicio del Estado se trabajaba en promedio 7 de cada 10 días laborales, en tanto que esta relación para los afiliados al Sindicato de Trabajadores al Servicio del Estado del Distrito Federal llegaba a sólo 5 de cada 10 días.
- 9 El programa IMSS-Oportunidades aplica una estrategia denominada "Encuentros Médico-Quirúrgicos".
- 10 El programa de acción disponible a la fecha (*Programa de Optimización de la Infraestructura Física*) es preliminar y no cuenta con el diagnóstico global de la infraestructura, por lo que se dificulta la evaluación inicial de la magnitud de las acciones requeridas.
- 11 Secretaría de Salud, *Programa de Acción: Salud Ambiental*, p. 27.

Bibliografía

Secretaría de Salud, Programa Nacional de Salud 2001-2006, 200 pp.

— Programas de Acción 2001-2006:

- Comunidades Saludables
- Educación Saludable
- Salud Ambiental
- "Arranque Parejo en la Vida"
- Atención al Envejecimiento
- Diabetes Mellitus
- Programa contra Alcoholismo
- Programa contra la Farmacodependencia
- Salud Mental
- Consolidación del Arbitraje Médico
- Cruzada por la Calidad de los Servicios de Salud
- Protección Financiera
- Hospital Universal
- Evaluación del Desempeño
- Protección Contra Riesgos Sanitarios
- Sistema Nacional de Información en Salud
- Sistema Nacional de Vigilancia Epidemiológica
- Modelo Integrado de Atención a la Salud (MIDAS)
- Programa de Calidad, Equidad y Desarrollo en Salud (PROCEDES)
- Programa de Telemedicina
- Capacitación Gerencial
- Investigación en Salud
- Programa de Optimización de la Infraestructura Física
- Servicio Civil de Carrera para Profesionales de la Salud

— Carta de los Derechos Generales de los Médicos, 2003.

— Programa de Acción: Protección contra riesgos sanitarios. Sistema Federal de Protección Sanitaria, 2003.

— Salud México 2002. Información para la rendición de cuentas, 2003

IMSS/OMS, Retos de la seguridad social en el siglo XXI, 2002, 182 pp.

IMSS, Proceso de Mejora de Medicina Familiar, 2001, 53 pp.

Consejo de Salubridad General, Acuerdo por el que se establece que las instituciones públicas del sistema nacional de salud, deberán comprar medicamentos genéricos intercambiables, Diario Oficial, viernes 7 de junio de 2002.

Revista Médica del IMSS, Derechos de los pacientes en México, 2002.

IMSS, Manual de procedimientos para la recuperación y aprovechamiento de gastos por atención médica a no derechohabientes, enero 1999.

IMSS, DIAGNÓSTICO DE SALUD DE LAS ZONAS MARGINADAS RURALES DE MÉXICO, Prioridades y resultados 1991-1999, Programa IMSS Solidaridad, pp. 478, 2000.

IMSS, Coordinación General del Programa IMSS Solidaridad, MANUAL DE FUNCIONES Y ACTIVIDADES DEL EQUIPO DE GESTIÓN, ASESORÍA Y SEGUIMIENTO DELEGACIONAL, pp. 69, 2000.

IMSS, Coordinación General del Programa IMSS Solidaridad, MANUAL DE FUNCIONES Y ACTIVIDADES DEL EQUIPO DE ASESORÍA Y SUPERVISIÓN ZONAL, pp. 67, 2000.

IMSS, ACUERDO POR EL QUE LA COORDINACIÓN GENERAL DEL PROGRAMA IMSS SOLIDARIDAD PUBLICA LAS REGLAS DE OPERACIÓN DEL PROGRAMA IMSS SOLIDARIDAD, Diario Oficial, Viernes 15 de marzo de 2002.

IMSS Solidaridad, MODELO DE ATENCIÓN INTEGRAL A LA SALUD, BASES JURÍDICAS Y CONCEPTUALES, pp. 23, 1990.

Laurell Asa Cristina, LA REFORMA CONTRA LA SALUD Y LA SEGURIDAD SOCIAL, Fundación Friedrich Ebert, Ediciones Era, pp. 122, 1997.

Oficina Panamericana de la Salud, LA SALUD EN LAS AMÉRICAS, Vol. II, Capítulo México, 2002.

INVESTIGACIÓN EN SALUD:

IMSS, La Investigación Científica en la Medicina de la Seguridad Social, 1994-2000

IMSS, Las múltiples facetas de la investigación en salud. Proyectos estratégicos del Instituto Mexicano del Seguro Social, 2001, 2 tomos.

IMSS, Medical Research Staff Directory, 1999, 214 pp.

IMSS, XI Foro Nacional de Investigación en Salud, Memorias, Septiembre 2002.

IMSS, X Foro Nacional de Investigación en Salud, Memorias, Septiembre 2001.

IMSS, VII Foro Nacional de Investigación de Enfermería, Memorias, Octubre 2000.

IMSS, Reuniones Regionales de Investigación en Salud, copias diversas. Memorias, 6 CDs.

IMSS, Claves Presupuestales de los Centros y Unidades de Investigación del IMSS.

IMSS, Dirección de Prestaciones Médicas, Coordinación de Investigación en Salud, "Falta de Incorporación de Avances Científicos", "Colapso en la Investigación Médica", documentos preparados *ex profeso* para el Diagnóstico, Octubre, 2003.

CUADRO 4.4.1 TEMAS DE AGENDA DERIVADOS DE CONSULTAS, SEMINARIOS REGIONALES Y REVISIÓN DE DOCUMENTOS INTERNACIONALES

TEMAS DE AGENDA	FUENTES DE LA CONSULTA		
	Reuniones Temáticas	Seminarios Regionales	Documentos Internacionales
TEMAS RELACIONADOS CON VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS			
Negación del servicio médico y denuncias por negligencia		Cd. Juárez	
Insuficiente abasto de medicamentos, material de curación e insumos en los centros de servicio		Oaxaca / Cd. Juárez	
Largas esperas para recibir atención quirúrgica, y diferimiento de estudios auxiliares	Sociedad civil		
Exclusión de los servicios de salud pública para la población en situación de pobreza	Expertos	Cd. México	Inf. Alt./99, párr. 442
Disminución de la calidad de los servicios de salud	Sociedad civil		
Deterioro enorme de salud en las comunidades atendidas por IMSS Oportunidades		Oaxaca / Cd. México	
Reversión en la reducción de enfermedades diarreicas y gastrointestinales	Sociedad civil		Inf. Alt./99, párr. 456
TEMAS RELACIONADOS CON DEFICIENCIAS ESTRUCTURALES			
Persistencia de desnutrición en poblaciones en situaciones de pobreza, más aguda en zonas rurales alejadas, pero también presente en zonas urbanas, especialmente entre niños menores de cinco años	Expertos		
Coexistencia de enfermedades propias de la pobreza que afectan sobre todo a los grupos de menores ingresos, con nuevos problemas de salud relacionados con los cambios en los estilos de vida que se traducen en una mayor frecuencia de enfermedades crónico-degenerativas			Inf. Mx/97, párr. 398; Inf. Alt./99, párr. 465, 471 y 472
Inequidad regional e institucional	Expertos		Inf. Mx/97, párr. 397; Inf. Alt./99
Aumento del abuso de sustancias tóxicas			Inf. Alt./99, párr. 479 a 482
TEMAS RELACIONADOS CON DEFICIENCIAS EN LA ORGANIZACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SALUD			
Alta fragmentación del sistema de salud nacional derivada de la descentralización	Expertos	Oaxaca / Cd. Juárez	Inf. Alt./99, párr. 441
Escasa capacidad gerencial de los equipos administrativos	Expertos		
Falta de un sistema de indicadores de evaluación consistente	Expertos		
Colapso de las áreas de urgencias	Sociedad civil		
Envejecimiento de la infraestructura de clínicas, hospitales y servicios de salud	Sociedad civil		
Incidencia de enfermedades derivadas de residuos tóxicos	Sociedad civil	Cd. México	
Reducción de los programas de pasantes de servicio social e internos	Expertos		
Reducción de la investigación médica y tecnológica obsoleta	Sociedad civil		
Falta de programas apropiados y suficientes de medicina preventiva	Sociedad civil		
Falta de programas de educación para la salud	Expertos		
Falta de programas apropiados y suficientes para la tercera edad	Sociedad civil		
Carencia de programas adecuados y suficientes de salud mental	Expertos	Oaxaca	Inf. Alt./99, párr. 479 a 482
Falta de cuidado y seguimiento de productos biológicos para diagnóstico y vacunas	Sociedad civil		Inf. Alt./99, párr. 440
Deficiencias en el concepto del seguro popular de salud	Sociedad civil Expertos	Oaxaca / Cd. México	
TEMAS RELACIONADOS CON SUSTENTABILIDAD LEGAL Y JUSTICIABILIDAD			
Marco legal impreciso y contradictorio	Expertos		
No inclusión de los derechos de los prestadores de servicios de salud	Expertos		
Debilidad en la justiciabilidad del derecho a la salud	Sociedad civil		

NOTA: El presente listado refleja de forma sintética y general las diversas opiniones recabadas en la consulta; no incluye argumentaciones detalladas.

4.5 Derecho a la vivienda

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales reconoce el derecho a la vivienda adecuada (artículo 11.1). Un gran número de tratados internacionales, como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación en Contra de la Mujer (artículo 14.2h); la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (artículo 5) y la Convención de los Derechos del Niño (artículo 27.3) son vinculantes para México y también lo contemplan. El Comité DESC de la ONU lo ha desarrollado en dos observaciones generales (números 4 y 7). La primera define los requisitos que dan contenido al derecho, las medidas a ser adoptadas inmediatamente por el Estado, la necesidad de proveer recursos judiciales u otros recursos suficientes para reclamar ante la violación del derecho y la incompatibilidad de los desalojos forzosos con el Pacto.

4.5.1 EVOLUCIÓN HISTÓRICO-LEGAL DE LAS INSTITUCIONES PARA LA VIVIENDA EN MÉXICO

El artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que toda familia tiene derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa. La Ley Federal de Vivienda y la Ley General de Asentamientos Humanos¹ reglamentan la disposición constitucional y fijan detalladamente requisitos y mecanismos para su ejecución. Estas normas se complementan con el Plan Nacional de Desarrollo,² que luego se traduce en el Programa sectorial de vivienda y el Programa de ordenamiento territorial y de desarrollo urbano.³ También existe el Sistema de Organismos de Vivienda y disposiciones de carácter estatal y municipal para la vivienda en diversas vertientes. La institución federal encargada de llevar a la práctica lo fijado por disposición constitucional es la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI),⁴ que tiene el deber de organizar el sistema para la vivienda con el fin de desarrollar acciones estratégicas en materia habitacional, especialmente para los sectores desfavorecidos, así como el de definir los mecanismos⁵ para ponerlo en práctica y coordinar su ejecución con la participación de los sectores privado, social y público.⁶ Un conjunto de cambios posibilitó paulatinamente, primero, la liberación del control de las rentas y, muy recientemente, la reestructuración del sistema financiero de la vivienda, cuya culminación es la instalación de un mercado secundario de hipotecas (bursatilización) para proveer mayores recursos en el ramo.⁷ Este conjunto de cambios permitió dividir la demanda en dos sectores: los que pueden acceder vía el sector financiero y los que deben acceder vía programas sociales.

4.5.2 EL DERECHO A LA VIVIENDA EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS

La evaluación de las obligaciones internacionales en esta materia debe hacerse teniendo en consideración los estándares fijados por los órganos internacionales de supervisión del cumplimiento de esos pactos.⁸ La primera define los requisitos que dan contenido al derecho, las medidas a ser adoptadas inmediatamente por el Estado, la necesidad de proveer recursos judiciales u otros recursos suficientes para reclamar ante la violación del derecho, y la incompatibilidad *prima facie* de los desalojos forzosos con el Pacto. Entre los requisitos que dan contenido al derecho se encuentran la seguridad jurídica de la tenencia, la disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura, el carácter soportable de los gastos, la habitabilidad, la

asequibilidad, la adecuación del lugar y la adecuación cultural.⁹ La *Observación general* número 7 desarrolla con mayor precisión la mencionada presunción de contradicción *prima facie* de los desalojos forzosos con respecto al Pacto, estableciendo estándares para definir las obligaciones del Estado y sus violaciones.

4.5.3 LA SITUACIÓN DEL DERECHO A LA VIVIENDA EN MÉXICO A LA LUZ DE LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS

El derecho a la vivienda ha sido desarrollado por las *Observaciones generales* números 4 y 7 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Estos documentos ofrecen el marco para la evaluación del cumplimiento de las obligaciones internacionales asumidas por México en la materia, por ser parte del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en conjunción con las nociones y la metodología desarrolladas.

a) Incumplimiento de las obligaciones de respeto

1) La participación de la fuerza pública en desalojos forzosos efectuados bajo un marco legal de indefensión de los inquilinos o propietarios desahuciados. 2) La realización de desalojos forzosos por parte de la fuerza pública, sin ofrecer condiciones de realojamiento. 3) El carácter regresivo de las modificaciones al marco normativo referido al procedimiento de desalojo. 4) La reducción del área de construcción en programas estatales destinadas a vivienda.

b) Incumplimiento de las obligaciones de protección

1) La ausencia de medidas destinadas a proteger a deudores hipotecarios cuyos créditos estuvieran destinados a vivienda, contra la subida intempestiva y desproporcionada de saldos de créditos y tasas de interés. 2) La aquiescencia y la ausencia de medidas estatales de protección de inquilinos y propietarios desahuciados ante desalojos violentos, llevados a cabo por *golpeadores* privados. 3) La ausencia de fiscalización estatal sobre el establecimiento de cláusulas discriminatorias en la concesión de créditos para vivienda, en especial las referidas a personas de más de 60 años, personas con VIH, trabajadoras y trabajadores sexuales, etcétera.

c) Incumplimiento de las obligaciones de satisfacción

1) Dado que a las obligaciones internacionales en materia de vivienda les es aplicable el estándar de progresividad establecido por el artículo 2.1 del PIDESC. 2) La concentración de las medidas de acceso al financiamiento para viviendas en sectores de recursos medios y altos, que resulta regresiva y atenta contra el derecho de acceso a la vivienda de los grupos más necesitados. 3) La ausencia de esquemas de facilitamiento del acceso a la vivienda y de protección de la seguridad de la tenencia para sectores de bajos recursos y grupos vulnerables, tales como población indígena, mujeres, población rural, población en situación de pobreza extrema, población con discapacidad, víctimas de desastres naturales y población desplazada. 4) El mantenimiento y empeoramiento en los índices de déficit de vivienda en grupos sociales vulnerables, como las personas en situación de pobreza extrema y los grupos indígenas. 5) La reducción del presupuesto estatal en materia de vivienda. 6) La ausencia o insuficiencia de los programas es-

tatales de regularización de títulos. 7) La ausencia de recursos judiciales u otros recursos eficaces disponibles para la exigibilidad del derecho a la vivienda y para su protección ante situaciones de amenaza o vulneración. 8) La ausencia de mecanismos de participación de los sectores más vulnerables en la planificación de las políticas públicas de vivienda. 9) La falta o la pobreza de la producción de información pública sobre el acceso a la vivienda, tanto en general como la particularmente referida a grupos sociales vulnerables.

4.5.4 VIVIENDA Y POLÍTICAS PÚBLICAS. EL CONTEXTO DEL DERECHO A LA VIVIENDA EN MÉXICO

El derecho a la vivienda digna debe interpretarse de acuerdo con el estándar internacional que establece que la vivienda debe ser acompañada por los servicios de agua potable, electricidad, saneamiento y todos los otros aspectos asociados para considerarse su cumplimiento total.¹⁰ En México, la política de vivienda no contempla la complejidad y diversidad de la demanda: hasta hoy lo construido es un modelo de operación financiera para la consecución crediticia de vivienda, con un claro acento en lo bursátil. La política de vivienda, actualmente, no incorpora los temas de suelo y su relación con la vivienda y desarrollo urbano, la expansión de las ciudades a partir de suelo irregular, los programas para la regularización y escrituración de la vivienda o tenencia de la tierra, así como el rol de los privados en el contexto del derecho a la vivienda adecuada o la desregulación y desgravación de la vivienda a nivel nacional. La vivienda paulatinamente ha dejado de ser un satisfactor social para convertirse en una mercancía accesible para sectores económicamente activos y con ingresos medios o altos. Los datos proporcionados por la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda reflejan los graves problemas en materia de acceso a una vivienda: “Los costos y las condiciones de mercado para adquirir una vivienda, respecto de los niveles actuales de ingreso, restringen la posibilidad de compra a las familias de menores ingresos y su posibilidad de alcanzar las condiciones necesarias de habitabilidad digna”. México cuenta con 21.5 millones de viviendas para 22.3 millones de familias: por tanto, el déficit aproximado es de 750 mil nuevas viviendas sin considerar el crecimiento poblacional.¹¹

El rezago habitacional a 2003, en términos absolutos, implica la necesidad de construcción de 1,810,030 viviendas nuevas y 2,479,735 mejoramientos de vivienda, que en total suman 4,290,665 acciones para alcanzar las necesidades de vivienda. (ver cuadro 4.5.1) Por lo anterior, para superar el rezago se necesitan 750,000 viviendas por año en el presente decenio –lo que hoy ya es una meta de gobierno–,¹² de las cuales se deben destinar 307,000 viviendas para las personas que ganan menos de tres salarios mínimos, que representan la población en extrema pobreza.¹³ Existen programas de subvenciones directas para los más pobres,¹⁴ pero no son suficientes para satisfacer la demanda estimada. La calidad de la vivienda y el acceso a los servicios básicos tiene avances pero insuficientes. (Ver cuadro 4.5.2) Respecto a 1995, las estadísticas oficiales mencionan que, del total viviendas registradas –21.5 millones–, 95% cuenta con electricidad, 89% con acceso al agua y 78% con alcantarillas.¹⁵ Sin embargo, los datos detallados revelan que existe gran discrepancia entre las zonas urbanas y rurales y entre los estados federales. La disponibilidad de terrenos provistos de servicios de agua y saneamiento es particularmente baja en los estados más pobres agrupados en el *Programa para la incorporación de suelo social –Piso–*, como Chiapas, Oaxaca y Veracruz. Otro indicador de la calidad de la vivienda es el referente al espacio adecuado, el cual en los últimos diez años ha sufrido serias disminuciones. Por ejemplo, el Infonavit realizó una reducción de 10 m², mientras que el del Fonhapo fue de 5m². Además, aunque el monto del crédito aumentó, bajó la calidad de los materiales de construc-

CUADRO 4.5.1 DÉFICIT DE VIVIENDAS ANUALES 2003

ENTIDAD FEDERATIVA	REZAGO HABITACIONAL	VIVIENDA NUEVA	MEJORAMIENTO DE LA VIVIENDA
Aguascalientes	25,139	15,162	9,977
Baja California	91,254	42,418	48,836
Baja California Sur	18,120	9,710	8,410
Campeche	46,423	16,042	30,381
Coahuila	67,983	33,898	34,085
Colima	20,427	9,786	10,641
Chiapas	289,324	80,291	209,033
Chihuahua	111,412	44,851	66,561
Distrito Federal	245,484	153,239	92,245
Durango	51,705	20,832	30,873
Guanajuato	172,237	107,015	65,222
Guerrero	247,845	71,619	176,226
Hidalgo	104,922	35,714	69,208
Jalisco	187,282	109,859	77,423
Estado México	478,351	216,965	261,386
Michoacán	185,638	84,425	101,213
Morelos	67,632	29,540	38,092
Nayarit	36,278	13,365	22,913
Nuevo León	98,859	67,680	31,179
Oaxaca	249,930	70,240	179,690
Puebla	278,345	90,873	187,472
Querétaro	55,595	26,592	29,003
Quintana Roo	56,577	19,699	36,878
San Luis Potosí	103,442	42,088	61,354
Sinaloa	97,627	41,113	56,514
Sonora	87,899	40,433	47,466
Tabasco	90,194	39,876	50,318
Tamaulipas	115,536	45,735	69,801
Tlaxcala	41,276	17,552	23,724
Veracruz	420,938	151,871	269,067
Yucatán	99,683	42,117	57,566
Zacatecas	47,308	20,330	26,978
TOTAL MÉXICO	4,290,665	1,810,930	2,479,735

FUENTE: Preparado especialmente para este texto por la Dirección General de Política y Fomento a la Vivienda, SEDESOL.

ción y de acabados.¹⁶ No hay información pública disponible o datos precisos sobre la situación que guardan los grupos de desplazados, desalojados y damnificados. El propio gobierno reconoce este hecho.¹⁷ Es evidente que la demanda de nuevas viviendas no se podrá satisfacer únicamente mediante la financiación de las mismas, sino que será necesario poner a disposición nuevas tierras y aumentar la oferta de distintos tipos de viviendas, en particular de renta.

Después de esta reforma constitucional se produjeron nuevos conflictos por invasiones a predios o reservas ecológicas, por la adquisición ilegal de terrenos –fenómeno que ya existía pero se ha profundizado–¹⁸ en la periferias de las ciudades de rápido aumento de la migración económica, crecimiento demográfico por la flexibilización de las leyes que permiten los desalojos o desplazamientos de sus residencias originales. Estos desalojos afectaron a 11 mil familias, aproximadamente a unas 46 mil 500 personas, que en la mayoría de los casos no fueron reubicadas

CUADRO 4.5.2 CRÉDITOS OTORGADOS PARA LA ADQUISICIÓN Y EL MEJORAMIENTO DE LA VIVIENDA 1995- 2001

ORGANISMOS	1995	1996	1997	1998	1999	2000	TOTAL
INFONAVIT	96,745	103,184	99,231	108,035	198,950	250,110	856,255
FOVI	35,662	25,318	46,688	56,952	59,118	46,704	270,442
FOVISSSTE	32,469	28,731	23,241	16,712	18,007	22,508	141,668
FONHAPO	26,281	18,666	14,826	5,523	6,446	6,716	778,458
OREVIS	20,450	79,419	65,462	169,979	145,604	109,848	590,762
BANCA	17,503	2,317	4,588	3,500	764	996	29,668
BANOBRAS, VIVAH, OTROS	35,669	10,130	71,538	35,914	21,193	38,152	212,596
AUTOCONSTRUCCIÓN (SEDESOL)	280,011	323,211	241,211	n/d	n/d	n/d	845,023
TOTAL	544,790	591,566	566,785	396,615	450,082	475,034	3,024,872

FUENTE: Preparado especialmente para este texto por la Dirección General de Política y Fomento a la Vivienda, SEDESOL

–y en los casos en que esto ocurrió, generalmente se hizo en lugares más alejados, con carencias tanto en los servicios como en el equipamiento–. Este aumento en los desalojos se combina con los juicios de la banca contra deudores, provocando un efecto en la población de consecuencias hasta ahora no estudiadas, pero sí con claros signos de inconformidad social al aumentar el número de personas que se organiza para defender su patrimonio familiar. Las demandas a la fecha continúan; por ejemplo, entre diciembre de 2000 y noviembre de 2001, en el Distrito Federal se ingresaron 14,237 juicios,¹⁹ que son una amenaza permanente de desalojo, de un total aproximado de 240 mil juicios de la banca contra deudores en el país.²⁰

La situación se agrava si se toma en cuenta que año con año aumenta el número de personas que deben abandonar sus lugares de origen, producto de los desastres causados por fenómenos naturales. Entre 1997 y 1999 aproximadamente 154 mil personas dejaron sus pueblos o comunidades a consecuencia de huracanes, terremotos, incendios, sequías o lluvias excesivas. Aunque México cuenta con el Fondo Nacional de Desastres Naturales (FONDEN), los gobiernos estatales y municipales no acceden con rapidez a los recursos económicos para responder con prontitud a las necesidades de los afectados; según Coalición Hábitat México, entre 1997 y 1999 cerca de 84 mil perdieron en su totalidad sus viviendas, y a la fecha sólo un pequeño porcentaje pudo recuperar bajo este esquema su patrimonio.²¹ Un claro caso lo representa el estado de Yucatán, que en sufrió 2002 los estragos del huracán *Isidore*. Se recurrió entonces al Fonden para crear un “Programa Emergente de Vivienda”: a un año de puesto en marcha se reportan ligeros avances en la recuperación de viviendas, y en esos avances los habitantes no mejoraron sus estándares de vida.²² Otro caso se presenta en los municipios de Villa de Álvarez y San Isidro, en el estado de Colima, seriamente dañados por el sismo del 21 de enero de 2003. Allí, a la fecha, y pese a haberse entregado certificados Fonden, éstos no cuentan con fondos para hacerlos efectivos. El Censo de 2000 indica que 85 mil 545 personas habitan en viviendas móviles y se refugian en puentes, tubos, kioscos o cuevas.

En México viven aproximadamente 12 millones de indígenas en 39,866 comunidades. En 2,315 municipios la población es predominantemente indígena y la disponibilidad de viviendas y de acceso a servicios comunitarios es considerablemente inferior a la media nacional; la mayoría de los indígenas de las zonas rurales alejadas viven en chozas de tablillas y barro con piso de tierra y sin acceso a

agua corriente. La expropiación de tierras por empresas privadas y la degradación del medio ambiente han causado mayor deterioro de la situación de la vivienda y las condiciones de vida y han contribuido a los fenómenos de la migración urbana y la invasión de tierras. En cuanto a las mujeres, durante la década de los 90 hasta la fecha, los hogares donde las mujeres son jefas del hogar se incrementaron en 30% en promedio, sobre todo en las principales ciudades y en áreas rurales.²³ En este mismo periodo las mujeres también incrementaron de manera irregular pero creciente la participación en el mercado laboral. El rezago salarial que se mantiene en las mujeres impide o disminuye las posibilidades para que sean aceptadas en los programas para trabajadoras o sujetas de crédito. El programa *Binomio Ahorro-Hogar* para los trabajadores de la industria maquiladora, impulsado desde el Infonavit, es un buen intento para disminuir la brecha inequitativa entre hombres y mujeres trabajadoras, sobre todo en ese ramo, donde la mayoría son trabajadoras.

4.5.5 OBSTÁCULOS ESTRUCTURALES

La pobreza de amplios sectores sociales y un escenario económico desfavorable

La posición actual de las finanzas públicas continúa siendo estructuralmente frágil, y su estabilidad depende de una serie de factores, tales como el déficit financiero del sector público, la sustentabilidad de la estructura fiscal y la recaudación tributaria del sistema hacendario. La dependencia de los recursos petroleros representa una amenaza permanente para la planeación de mediano plazo y del mismo desempeño económico. La gran especulación inmobiliaria que existe en México y la legislación en materia de alquileres, producto de reformas a los códigos civiles o y de procedimientos civiles, agravan la dramática situación de los inquilinos.²⁴

Son necesarios programas de financiación para la adquisición de vivienda orientados al sector urbano con ingresos menores de 5 salarios mínimos, con el fin de no dejar a esta población prácticamente a su suerte. En este marco, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público juega un papel protagónico en el impacto de la generación de políticas de desarrollo de los derechos económicos, sociales y culturales, particularmente en la asignación de recursos necesarios para la vivienda social.²⁵

Costos, trámites y tiempos para adquirir una vivienda

En su conjunto, estos factores representan un obstáculo para cumplir con las metas propuestas. Aunque el esfuerzo por disminuir el número de trámites y los costos relacionados continúan, la actual situación dificulta que los interesados accedan a una vivienda –particularmente las familias que menos posibilidades tienen para concretar la obtención de una casa propia–. En este sentido, se debe buscar una política que incluya el cobro de costos justos por cada concepto, como cuotas, enganche y otros rubros relacionados.

Desalojos y desplazamientos continuos

Los desalojos forzados y desplazamientos constantes de las personas representan una preocupación, debido a la falta de información y de respuestas efectivas del Estado mexicano. Urge mayor protección contra los desalojos forzosos, para evitar las presiones y amenazas sobre las comunidades que terminan por provocar nuevos desplazamientos: como en el sur-sureste del país, el fenómeno comienza a hacerse presente con mayor naturalidad en el norte, entre otros motivos por cuestiones ambientales. Otra razón se encuentra en que la mayoría de las

familias pobres no reciben protección jurídica ni tienen capacidad para presentar recursos judiciales. Finalmente, es evidente que muchos de estos desalojos forzosos corresponden a personas que no pudieron pagar sus hipotecas después de la crisis financiera de 1995.²⁶

Condiciones de la vivienda indígena

En el caso indígena se trata de 12 millones de personas que habitan 39,866 localidades. Allí, la disponibilidad de vivienda y el acceso a servicios básicos esperan ser considerados en un programa de vivienda rural compatible con los ciclos de producción agrícola, hasta el momento inexistente. Se sabe que la disponibilidad de vivienda en zonas indígenas es considerablemente inferior a la media nacional, por lo que el tema debe atenderse de manera especial y urgente, considerando los aspectos culturales.

Limitadas inversiones públicas en vivienda²⁷

Resulta difícil comparar y analizar los datos de la última década, debido a los cambios legales realizados de 1998 a la fecha, como los cambios en las clasificaciones administrativas o la programación del gasto. La economía mexicana creció en promedio, durante la segunda década de los 90, a 5% anual, apoyada fundamentalmente por la inversión extranjera, aunque comenzó con un retroceso grave por la crisis de 1995.²⁸ Este fortalecimiento de la economía del país permitió al sector vivienda un crecimiento positivo, que se tradujo en el otorgamiento de poco más de 3 millones de créditos entre 1995 y 2000,²⁹ divididos en 1.54 millones de créditos para la adquisición de vivienda y 1.48 millones de créditos para el mejoramiento de la vivienda³⁰ (51 y 49%, respectivamente).³¹

Situación de la vivienda en zonas rurales

La dispersión de la población rural en el país se manifiesta agudamente en el crecimiento del número de localidades. En 1980, 33.8% de la población radicaba en 123 mil asentamientos de menos de 2,500 habitantes; veinte años más tarde, el peso relativo de la población residente en localidades rurales disminuyó a cerca de 25.4%, aunque el número de localidades creció a más de 196 mil. Los estados con mayor concentración de este tipo son Chiapas, Hidalgo y Oaxaca.³² En cuanto al hacinamiento, entre 1992 y 1996, mientras el promedio nacional decrece “de 2.61 a 2.47%, y se ve afectado 47.5% del total de viviendas del país, en el campo se pasa de 3.13 a 3.03% habitantes por dormitorio”.³³ Chiapas y Guerrero tienen los más altos índices, 3.11% en promedio,³⁴ datos que se mantienen a la fecha sin modificaciones sustantivas.

La eficacia en el sector constructor

La eficacia en este sector se mide por la producción de las grandes empresas: “Los pequeños desarrolladores de vivienda fueron desplazados por los grandes. De 1994 a la fecha el número se redujo de 11 mil a 7 mil, de los cuales solamente 10 empresas construyen proyectos mayores a mil viviendas”.³⁵ Según la organización *Casa y Ciudad*, entre 60 y 70% del parque construido –de acuerdo con informaciones de la Sedesol– proviene de la iniciativa privada y de personas organizadas, al margen de cualquier apoyo oficial.³⁶

Presupuesto de vivienda a la baja

El Programa Nacional de Vivienda 1995-2000 definió objetivos y líneas de acción, pero no fijó metas concretas; el actual Programa 2001-2006 establece metas, aunque con un marco presupuestal menos holgado. Sobre la base de las modificaciones legislativas, el Infonavit

ha saneado su cartera vencida en 15%; opera por vía de intermediarios financieros el ahorro de los trabajadores y no recibe aportaciones gubernamentales; y se dedica a organizar la demanda cautiva, con lo cual los promotores aseguran la venta de su producto y garantizan el pago del crédito. En México, la administración pública aborda de manera separada a la vivienda, el suelo y el desarrollo urbano –pese al esfuerzo por establecer una estrategia territorial, con miras al desarrollo integral y equilibrado, a través del *Programa de 100 Ciudades*. El programa fue iniciado en 1992 y desapareció abruptamente durante la administración de Ernesto Zedillo (Ver recuadro 4.5.1). La administración pública se apoya en programas de incorporación de suelo urbano –el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (Procede) y el Programa Piso–, sin incorporar el tema de vivienda, aunque en 1998 el programa Vivah promovió unas 7,000 acciones de vivienda progresiva con subsidio fiscal para población de hasta 2 salarios mínimos. Sin embargo, estas acciones todavía son insuficientes ante la demanda de la población con ingresos más bajos. No obstante lo valioso de este programa, en 1998 su presupuesto se recortó en 26%, lo cual implicó reducir su margen de acción casi 30%. El recorte se debe al subejercicio del mismo programa.

RECUADRO 4.5.1 TIPOS DE SERVICIOS PARA LA VIVIENDA

Los servicios se proporcionan mediante nueve programas: Programa Hábitat, Mejoramiento de Barrios, Superación de la Pobreza Urbana, Mujeres Jefas de Familia, Reserva del Suelo, Ordenamiento del Territorio, Agencias del Desarrollo Hábitat, Programa de Ahorro, Subsidio y crédito para la Vivienda Progresiva “Tu Casa”, con las siguientes modalidades Mejoramiento de la Vivienda, Créditos para la Vivienda Popular y Subsidios para Vivienda. Estos son coordinados por la Secretaría de Desarrollo Social. El Programa Especial de Crédito y Subsidio para la Vivienda, a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público,³⁷ Adicional a los programas, se encuentran las instituciones de financiamiento de la vivienda atienden a diferentes sectores de la población para la adquisición, ampliación, remodelación de viviendas o construcción progresiva de la vivienda como se explica a continuación.³⁸

- INFONAVIT es la principal institución de financiamiento de la vivienda para los *trabajadores*. Se basa en contribuciones para el sector estructurado, se puede acceder después de cumplir con los requisitos fijados en su reglamento interno.
- FOVISSSTE financia a los *trabajadores del Estado* con características similares al INFONAVIT en términos de contribuciones y acceso.
- FOVI es un fondo que opera a través de la banca comercial como intermediario de *particulares con ingresos medios bajos* para la adquisición de la vivienda. sus requisitos y formas de operar son establecidas por las instituciones bancarias de común acuerdo con el gobierno federal.
- FONHAPO-VIVAH opera para los sectores de *trabajadores o familias pobres y que no cuentan con ingresos estructurados*. Sus requisitos originalmente estaban fijados por SEDESOL. Hoy son manejados por los gobiernos estatales y municipales e incluye la compra de tierras e infraestructura básica.
- PROSAVI otorga subsidios directos a las *familias que ganan menos de 5 salarios mínimos* y sólo apoya el pago inicial.

4.5.6 OBSTÁCULOS PARA EL EJERCICIO DE UNA DEFENSA EFECTIVA DEL DERECHO A LA VIVIENDA POR SUS TITULARES

Pese a que México es parte de numerosos pactos internacionales de derechos humanos que consagran el derecho a la vivienda, y pese a la sostenida tendencia de órganos de supervisión de estos pactos en el sentido de considerar que todos los derechos humanos son interdependientes e indivisibles, en el país sigue primando una concepción del derecho a la vivienda como mero principio rector de políticas públicas, y no como

derecho subjetivo exigible judicialmente en caso de incumplimiento por las autoridades responsables. Numerosos documentos internacionales –entre ellos el propio texto del *Protocolo de San Salvador*, del que México es parte, y las *Observaciones generales* números 3, 4 y 9 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales– señalan que una de las obligaciones del Estado es la de proveer recursos judiciales u otros recursos efectivos para que, en caso de incumplimiento del derecho, los titulares afectados puedan reclamar su efectiva realización. Es decir, el derecho a la vivienda debe ser dotado de exigibilidad judicial.

En segundo lugar, la normativa procedimental mexicana sigue apegada a un modelo de litigio de corte individualista, en la que la legitimación procesal para llevar a cabo un reclamo administrativo o judicial se basa sobre la asignación de derechos subjetivos individuales. Para hacer exigible el derecho a la vivienda urge, por ende, la modificación de los criterios procesales vigentes, o la aprobación de nueva legislación, que permita la representación judicial de intereses colectivos. De lo contrario, el acceso a la vivienda continuará siendo una mera prestación de carácter discrecional, no un derecho.

4.5.7 PROPUESTAS

- Mejorar el sistema de información sobre vivienda, desarrollando indicadores consistentes y estableciendo metas a ser cumplidas en periodos temporales determinados. Urge la adopción de un sistema de indicadores sensibles a la situación de poblaciones indígenas, rurales, de extrema pobreza y con discapacidad, como también la aplicación de la perspectiva de género –en general y para estos grupos en particular.
- Revisar el marco legal para impedir desalojos forzosos, violentos e intempestivos de inquilinos y deudores hipotecarios de manera que se de un plazo suficiente y razonable de notificación a las personas afectadas con antelación a la fecha prevista para el desalojo.
- Con respecto a los pueblos indígenas, evitar los desalojos de sus comunidades de origen, ya sea por creación de Reservas de la Biosfera, conflictos territoriales o expropiaciones por causa de utilidad pública. En particular, es urgente evitar los desplazamientos forzados y el desalojo de mujeres indígenas.
- Desarrollar esquemas de acceso de la población de menores recursos al crédito para adquisición o construcción de vivienda o a sistemas de acceso a la renta que faciliten la seguridad de la tenencia.³⁹ Para el cumplimiento de este objetivo se puede recurrir a medidas tales como establecer un programa de préstamos adecuados para la vivienda mediante el financiamiento público y privado que permita a los trabajadores de las zonas urbanas y rurales adquirir una vivienda.
- Desarrollar políticas especiales de acceso a la vivienda para grupos vulnerables, tales como poblaciones indígenas, poblaciones rurales, poblaciones de extrema pobreza, mujeres y población con discapacidades. En esta línea de ideas, el Estado debe establecer programas compensatorios y de apoyo a los pueblos indígenas marginados del acceso a una vivienda digna como consecuencia de los recortes presupuestales; tales programas deben contemplar la diversidad cultural y las necesidades específicas de estos pueblos.
- Elaborar medidas especiales para dar respuesta a la situación de los deudores hipotecarios afectados por la crisis bancaria de 1995.

- Mejorar los sistemas paliativos y de recuperación de la vivienda para personas damnificadas de catástrofes naturales y de fenómenos tales como el desplazamiento forzado.
- Desarrollar mecanismos de participación en la planificación de políticas públicas de vivienda que involucren a sectores de bajos recursos, organizaciones de la sociedad civil y los distintos niveles y programas de gobierno.⁴⁰
- Fomentar programas para otorgar títulos de propiedad y el registro de la propiedad de la vivienda, adecuando procedimientos, facilitando trámites y transparentando la información.
- Crear y desarrollar mecanismos de exigibilidad judicial del derecho a la vivienda.

Propuestas destinadas a autoridades específicas

- La Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda debe establecer un plan de coordinación efectiva de las políticas de vivienda, desarrollo urbano y medio ambiente entre los diferentes niveles de gobierno y entre las instituciones encargadas de desarrollar los programas de vivienda.⁴¹
- La Secretaría de Gobernación debe fortalecer la participación de la sociedad civil en la Comisión Gubernamental en Materia de Derechos Humanos, para velar por la incorporación de los acuerdos internacionales y regionales en las políticas públicas de vivienda, así como de las recomendaciones de los comités y organismos internacionales, con el fin de alcanzar la armonización de la legislación y las políticas en la materia.
- Las políticas que se adopten para cumplir plenamente con el derecho a la vivienda necesitan de la participación de la Secretaría de Hacienda, para proveer los recursos necesarios a los programas de vivienda social.⁴²
- La Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda y la Secretaría de Desarrollo Social deben convertir la estrategia nacional en un plan de acción que contemple mayores recursos para programas de suelo, vivienda nueva y vivienda mejorada, entre otras acciones.
- El poder Legislativo debe hacer esfuerzos para reorientar los recursos financieros hacia la política nacional de vivienda, para atender las necesidades de las familias pobres, haciendo hincapié en los aspectos sociales de la vivienda, incorporando los sectores privados o los propios interesados.
- El poder Ejecutivo, en coordinación con el Legislativo, debe buscar modificaciones de las políticas actuales para recibir un financiamiento adecuado con la meta de satisfacer el déficit de viviendas, que entre otras acciones debe incorporar la construcción de las 750,000 nuevas viviendas considerando las necesidades de las familias pobres.
- La Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda debe incorporar a sus labores los aspectos del derecho humano a la vivienda desarrollados por los órganos, tratados y mecanismos de Naciones Unidas.
- Elaborar estrategias y programas multisectoriales que legalmente favorezcan los procesos de coordinación en el espacio de la Comisión Gubernamental en Materia de Derechos Humanos, reforzando con leyes que favorezcan los asuntos vinculados a la vivienda, como son agua, saneamiento, salud, medio ambiente y grupos en situación de discriminación.
- La Secretaría de Desarrollo Social debe establecer un mecanismo que lleve el registro claro y público de los desalojos.⁴³

Notas

- 1 Ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 7 de febrero de 1984.
- 2 El Artículo 26 constitucional obliga a las dependencias federales a elaborar el Plan Nacional de Desarrollo.
- 3 *Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006*. Secretaría de Desarrollo Social. México, 2001, pp. 21-24.
- 4 Conafovi es un órgano desconcentrado de la Sedesol, de conformidad con el Decreto de su creación que fija en el artículo 2, fracciones I, IV, y VI su naturaleza jurídica, funciones y atribuciones.
- 5 Ley Federal de Vivienda y disposiciones reglamentarias de la misma.
- 6 *"La Conafovi tiene un Consejo Nacional de Vivienda encargado de hacer propuestas para la elaboración de la política nacional de vivienda. Se compone de 18 representantes del Sector Público Federal, 6 representantes de organismos regionales de vivienda, 12 miembros de los sectores productivos y de servicios de la vivienda, 6 representantes de las organizaciones civiles e igual número de representantes del sector académico"*. Información proporcionada por la Conafovi en documento entregado posterior a la entrevista del 5 de agosto de 2003.
- 7 Coalición Hábitat México. *Aplicación del Derecho a la Vivienda en México*. México, 2002.
- 8 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Sexto período de sesiones (1991). Observación general número 4, "El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto)", E/1992/23; 16º período de sesiones (1997), Observación general número 7, "El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto): los desalojos forzosos", E/1998/22.
- 9 Gerardo Pisarello, "El derecho a la vivienda", en Víctor Abramovich, María José Anón y Christian Courtis (comps.), *Derechos sociales: instrucciones de uso*, Fontamara, México, 2003.
- 10 Versión estenográfica de la *Mesa Temática de Consulta sobre Derecho a la Vivienda para el Diagnóstico de Derechos Humanos*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-México), México, D. F., 26 de Junio de 2003.
- 11 Meta del Programa Nacional de Vivienda, a partir de los datos del XII Censo General Población y Vivienda 2000 y la Encuesta Ingreso Gasto de Hogares, 2000, 2001 y 2002 (INEGI).
- 12 Tomado del Informe Relator Especial sobre una vivienda adecuada como parte del derecho a un nivel de vida adecuado, y sobre el derecho a la no discriminación (E/CN.4/2003/5/Add.3). Relator Miloon Kothari. 27 de marzo de 2003.
- 13 La población en extrema pobreza representa 24%. Bajo el actual esquema de financiamiento esto constituye un reto para el sistema por su baja capacidad de ahorro.
- 14 En 2002 con un presupuesto de 2,300 millones de pesos se afirmó que darían 300 mil créditos: sin contar gastos de operación, significa una erogación de 7,300 pesos por acción. Recurso suficiente para construir 3m² de construcción.
- 15 Fuente INEGI.
- 16 Puebla, Claudia, *Política de vivienda en México (1972-1994). Los casos de Infonavit y Fonhapa*. Tesis de maestría en Desarrollo Urbano de El Colegio de México.
- 17 Ver, por ejemplo, Instituto Nacional de las Mujeres, *El enfoque de género en la producción de las estadísticas sobre familia, hogares y vivienda en México*, 2003, página 43.
- 18 Unión Popular Valle de Gómez. *Propuestas en Materia de Derecho a la Vivienda para el Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, 15 de agosto de 2003.
- 19 Dato proporcionado por el diputado Adolfo López Villanueva, Presidente de la Comisión de Vivienda de la II Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
- 20 El Barzón, Movimiento Jurídico Nacional. "El Derecho a la Vivienda y los Derechos Humanos". México, 2002.
- 21 *Casa y Ciudad. Los Desalojos en México. Sistematización Hemerográfica*, 1997, 1998 y 1999.
- 22 Cuestionario realizado a la Conafovi. *¿Qué acciones de vivienda se han implementado en cuestión de desastres naturales?*. Documento del 13 de agosto de 2003.
- 23 INEGI. Encuesta Nacional Ingreso Gasto de los Hogares 1992 al 2003.
- 24 Estrada Aguilar, Rebeca, *Barzón Movimiento Jurídico Nacional*. Véase versión estenográfica de la reunión temática de consulta sobre el Diagnóstico de Derechos Humanos, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-México), México, D. F., 26 de Junio de 2003.
- 25 Sandoval, Georgina, *Casa y Ciudad-Coalición Hábitat México*. Ver versión estenográfica de la reunión temática de consulta sobre el Diagnóstico de Derechos Humanos, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-México), México, D. F., 26 de Junio de 2003.
- 26 Periódico *Reforma*, sección A, página 1. "Anticipan guerra Banca-morosos". 13 de Agosto de 2003.
- 27 La información estadística de vivienda disponible no permite distinguir con claridad la inversión pública, privada y de los ahorradores.
- 28 Ver cuadro 4.5.1. Comportamiento del PIB nacional y del PIB de la construcción: Tasa de crecimiento anual.
- 29 Ver cuadro 4.5.2: Créditos otorgados para la adquisición y el mejoramiento de la vivienda 1995-2000.
- 30 El "Foro Nacional de Suelo para la Vivienda" destacó que en los dos últimos años la vivienda ha contribuido a disminuir la desaceleración económica del país, además de ser el sector que mayor crecimiento ha registrado. La vivienda ha generado 2.1 millones de empleos e impacta de manera directa en 42 ramas productivas. *Boletín de prensa* de Conafovi del 3 de julio de 2003.
- 31 La Conafovi informó que en lo que va de 2003 de los créditos otorgados por los Organismos Nacionales de Vivienda, 196 mil 177 fueron para la adquisición de casa habitación, en tanto que 21 mil 045 se asignaron para mejoramiento y otros. *Boletín de prensa* de Conafovi del 6 de agosto de 2003.
- 32 Fuente INEGI.
- 33 Sedesol. Programa Nacional de Vivienda 1995-2000. Citado en "La situación de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en México". Informe Alternativo de Organizaciones Civiles, Sociales y Redes Mexicanas al Tercer Informe Periódico del Gobierno Mexicano ante el Comité de las Naciones Unidas sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales. México, noviembre de 1999, p. 77.
- 34 Sedesol. Programa Nacional de Vivienda 1995-2000. Citado en "La situación de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en México". Informe Alternativo de Organizaciones Civiles, Sociales y Redes Mexicanas al Tercer Informe Periódico del Gobierno Mexicano ante el Comité de las Naciones Unidas sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales. México, noviembre de 1999, p. 77.
- 35 Castillo, Alejandro, "Grietas en la Construcción"; revista *Obras* vol. XXV, número 300, diciembre de 1997.
- 36 Coalición Hábitat, México, Casa y Ciudad. *Aplicación del derecho a la Vivienda en México*. México, 2002, p. 14.
- 37 Mapa Programático de la Administración Pública Federal 2003. Centros de Estudios Sociales y Culturales "Antonio Montesinos" A.C., Documento de trabajo de la Comisión de Política Gubernamentales Materia de Derechos Humanos: Subcomisión de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. México, Julio, 2003.
- 38 Informe Relator Especial sobre una vivienda adecuada como parte del derecho a un nivel de vida adecuado, y sobre el derecho a la no discriminación (E/CN.4/2003/5/Add.3). Relator Miloon Kothari. 27 de marzo de 2003.
- 39 Recomendación del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- 40 Informe Relator Especial sobre una vivienda adecuada como parte del derecho a un nivel de vida adecuado, y sobre el derecho a la no discriminación (E/CN.4/2003/5/Add.3). Relator Miloon Kothari, 27 de marzo de 2003.
- 41 Recomendación de Agenda Hábitat. Segunda Conferencia de Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos, Hábitat II, Estambul, Turquía, 1996. Documento de trabajo de la Comisión de Políticas Gubernamentales en Materia de Derechos Humanos: Subcomisión de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. México, Julio 2003.
- 42 Informe Relator Especial sobre una vivienda adecuada como parte del derecho a un nivel de vida adecuado, y sobre el derecho a la no discriminación (E/CN.4/2003/5/Add.3). Relator Miloon Kothari, 27 de marzo de 2003.
- 43 El Barzón Movimiento Jurídico Nacional. *"El Derecho a la Vivienda y los Derechos Humanos"*. México, 2002.

4.6 Derecho a la alimentación

Pacto de San Salvador, Artículo 12

1. *Toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual.*
2. *Con el objeto de hacer efectivo este derecho y erradicar la desnutrición, los Estados Partes se comprometen a perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos, para lo cual se comprometen a promover una mayor cooperación internacional en apoyo de las políticas nacionales sobre la materia.*

4.6.1 INTRODUCCIÓN

4. *Comité afirma que el derecho a una alimentación adecuada está inseparablemente vinculado a la dignidad inherente de la persona humana y es indispensable para el disfrute de otros derechos humanos*

consagrados en la Carta Internacional de Derechos Humanos. Es también inseparable de la justicia social, pues requiere la adopción de políticas económicas, ambientales y sociales adecuadas, en los planos nacional e internacional, orientadas a la erradicación de la pobreza y al disfrute de todos los derechos humanos por todos.

5. Comité observa que si bien los problemas del hambre y la malnutrición suelen ser especialmente agudos en los países en desarrollo, la malnutrición, la subnutrición y otros problemas relacionados con el derecho a una alimentación adecuada y el derecho a estar protegido contra el hambre existen también en algunos de los países económicamente más desarrollados. Básicamente, las raíces del problema del hambre y la malnutrición no están en la falta de alimento sino en la falta de acceso a los alimentos disponibles, por parte de grandes segmentos de la población del mundo, entre otras razones, a causa de la pobreza.

(Naciones Unidas, 20º período de sesiones 1999, Observación general Nº 12)

Con base en la información proporcionada por el gobierno de México en su *Tercer Informe Periódico*, extraída del *Informe Alternativo de Organizaciones Civiles, Sociales y Redes Mexicanas* y aportada posteriormente por dicho gobierno ante las interrogantes planteadas por el Comité del Pacto de los DESC (derechos económicos, sociales y culturales), se le formularon, en lo que a este derecho se refiere, las siguientes observaciones:

“Al Comité le inquieta la persistente malnutrición, especialmente en zonas rurales y entre los niños menores de cinco años. Al Comité le alarma también conocer que las enfermedades relacionadas con la malnutrición figuran entre las principales causas de mortalidad en México.”

“El Comité exhorta al Estado Parte a seguir tomando medidas eficaces para prestar a todos los niños atención básica de la salud y para luchar contra la malnutrición, haciendo especial hincapié en los niños de los grupos indígenas o en los que viven en zonas rurales y apartadas.”

4.6.2 SITUACIÓN DEL TEMA¹

La desigualdad en los niveles de ingreso de la población y la caída de los salarios reales determinan la existencia de marcadas diferencias en el acceso a alimentos, en cantidad y en calidad. En 2000, el 10% más pobre de la población destinó 53% de su gasto a la alimentación (gráfica 4.6.1), en tanto que el 10% más rico destinó sólo 17%, además de que el gasto promedio trimestral por familia fue más de cinco veces superior en el último decil respecto del primero.

Asimismo, las crisis recurrentes y la pérdida de empleos en el sector estructurado conllevan un deterioro en la cantidad y calidad de alimentos consumidos por las familias de trabajadores asalariados y de pequeños y medianos empresarios. Las generaciones actuales están recibiendo una alimentación de menor calidad en comparación con la recibida por sus padres.

De acuerdo a cifras oficiales,² el 18.6% de los hogares con 24.2% de la población sufren pobreza alimentaria, es decir, no obtienen ingresos suficientes para adquirir una canasta básica de alimentos. La pobreza alimentaria se distribuye en forma desigual en el territorio nacional, siendo los estados de Chiapas, Oaxaca y Guerrero los que presentan mayores porcentajes de población en esa condición. De acuerdo a los datos más recientes del Panorama Social para América Latina de la CEPAL (2003), el salario mínimo legal medio en México, se ubica por debajo de la línea de pobreza calculada por ese organismo, situación sólo comparable con Uruguay.

Para diagnosticar la problemática de la desnutrición en México no se dispone de información lo suficientemente consistente, ya que aunque el Instituto Nacional de la Nutrición Salvador Zubirán (INNSZ) inició estudios sobre el tema desde 1958, no fue sino hasta 1974 cuando se aplicó la primera Encuesta Nacional de Alimentación en el Medio Rural Mexicano (ENAL-74). Los trabajos posteriores (ENAL-79, ENN-88, ENAL-89, EUAZMCM-95, ENAL-96)³ muestran variaciones metodológicas considerables pues fueron realizados con diversos objetivos y distintos criterios técnicos, así como por dependencias diversas. A pesar de ello pueden hacerse algunas comparaciones para el período 1974-1996, las cuales permiten aseverar que: “Resulta sorprendente que a lo largo de 22 años la prevalencia de la desnutrición de los preescolares registrada en la serie ENAL casi no presente variación en un plano global”,⁴ manteniéndose la desnutrición leve en alrededor de 30%, y la moderada y severa en torno a 20% (gráfica 4.6.2). Además: “La ENAL96 muestra que la desnutrición sigue siendo un problema muy grave que no se ha solucionado y que sigue afectando a las regiones del sur, donde hay mayor prevalencia de grupos indígenas”.⁵

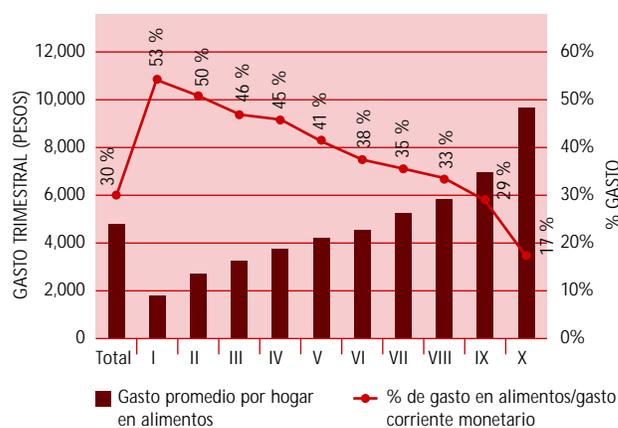
Datos recientes del programa IMSS-Oportunidades (1998-2003) revelan la persistencia de problemas de desnutrición que no han logrado reducirse por debajo del valor esperado de 22.4% en los niños

menores de cinco años atendidos;⁶ estos niveles se presentan en localidades pobres aisladas y en zonas urbanas marginadas.

En consecuencia, la conclusión que se derivaba de la encuesta realizada en 1996 sigue siendo válida: “La persistencia de una elevada prevalencia de la desnutrición en el medio rural mexicano obliga a reflexionar acerca de la eficacia de los programas de asistencia social alimentaria y combate a la desnutrición realizados en las dos décadas recientes, y hace evidente la urgente necesidad de su reorientación.”⁷

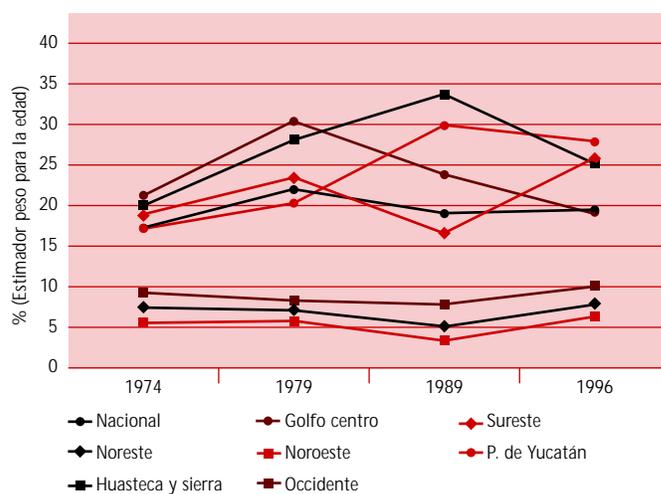
Otros estudios e indicadores apoyan esta conclusión. Por ejemplo, la subnutrición (entendida como la insuficiencia aguda y permanente de alimentos para satisfacer las necesidades energéticas mínimas de la población) de acuerdo con cifras de la FAO, se mantuvo en un 5% de la población entre 1990 y 2000; sin embargo, su manifestación más grave expresada en la desnutrición infantil aguda y crónica afectaba, en 1998, a 33.9% de los niños menores de cinco años habitantes de zonas rurales.⁸

GRÁFICA 4.6.1 GASTO EN ALIMENTOS Y BEBIDAS POR DECIL DE INGRESOS



FUENTE: Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares, ENIGH 2000; Tabulado 5.2.

GRÁFICA 4.6.2 COMPARACIÓN DE LA DESNUTRICIÓN MODERADA Y SEVERA POR REGIONES EN ENCUESTAS NACIONALES, 1974-1996

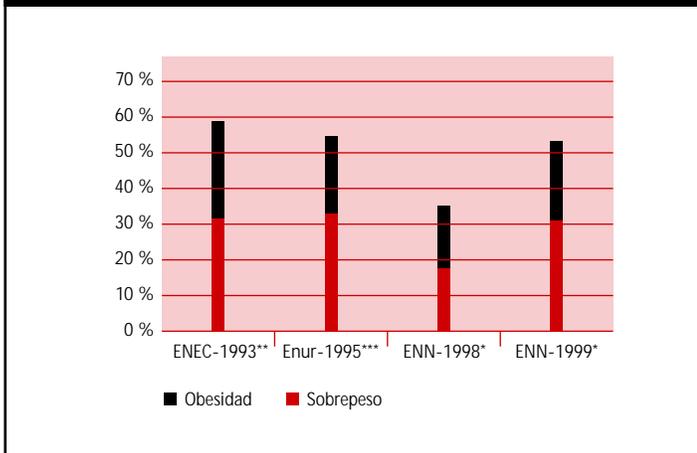


FUENTE: Ávila-Curiel Abelardo, et al, La desnutrición infantil en el medio rural mexicano, *Salud pública de México*, vol. 40, no. 2, marzo-abril de 1998.

Esta situación implica que México podrá cumplir la meta del milenio para la erradicación del hambre (reducir a la mitad el porcentaje de población subnutrida antes de 2015), pero no podrá reducir en 50% el número de personas subnutridas, meta que se estableció en la Cumbre Mundial sobre Alimentación de 1996.⁹ Según la propia CEPAL esto se deriva del hecho de que las desigualdades de acceso al consumo de alimentos aumentaron durante los años 90, a pesar de la disminución de la pobreza extrema.

Por otra parte, se está incrementando el número de personas afectadas por problemas de diabetes, obesidad y enfermedades cardiovasculares (gráficas 4.6.3 y 4.6.4). Estas problemáticas también presentan una distribución territorial desigual, concentrándose en las áreas urbanas y en los estados de Yucatán, Nuevo León, Tamaulipas y Guanajuato, así como en el Distrito Federal.

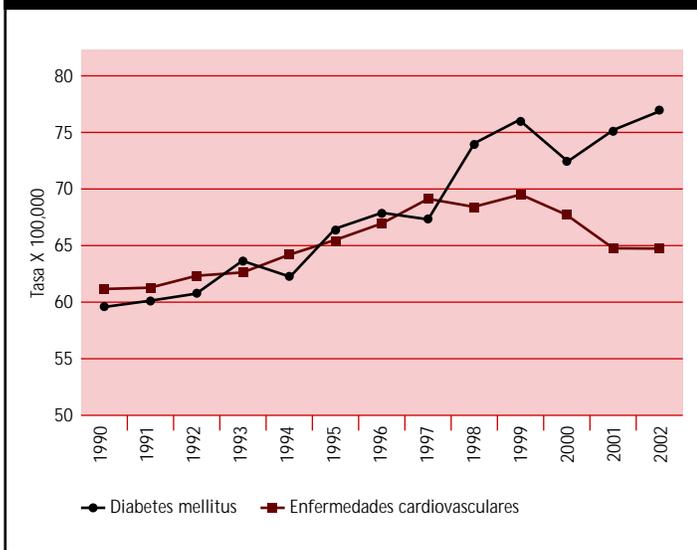
GRÁFICA 4.6.3 SOBREPESO Y OBESIDAD (DIVERSAS ENCUESTAS)



* Encuesta nacional (zonas urbanas y rurales).
 ** Encuesta nacional de enfermedades crónicas.
 *** Encuesta urbana del Distrito Federal.

FUENTE: Secretaría de Salud. Programa nacional de salud 2001-2006, p. 51.

GRÁFICA 4.6.4 EVOLUCIÓN DE CAUSAS DE MORTALIDAD EN MÉXICO, 1990-2002



FUENTE: Secretaría de Salud. *Salud México 2001 y 2002*.

NOTAS: Los datos de diabetes mellitus son inconsistentes entre ambos informes, se utilizó la serie de 2000. La línea de enfermedades cardiovasculares incluye: isquémica del corazón y cerebrovasculares.

La marcha de la transición epidemiológica conlleva una mayor acumulación de enfermedades crónicas y degenerativas, las cuales generalmente se concentran en los adultos (30 a 64 años) y adultos mayores (65 años y más). Entre las mujeres, las enfermedades cardiovasculares y los tumores malignos se mantienen como las más numerosas; sin embargo, mientras en ambos sexos se aprecia una franca tendencia descendente en las tasas de mortalidad adulta por enfermedades cardiovasculares, al mismo tiempo se observa un creciente riesgo de morir por diabetes mellitus.

(CONAPO, La situación demográfica de México 2002, p.24.)

El ingreso de franquicias de venta de alimentos preparados y la publicidad comercial generan modelos aspiracionales y conductas en el consumo de alimentos, sin un contrapeso estructurado y fuerte de programas de educación y orientación alimentaria. Los cambios en los patrones de consumo de alimentos, combinados con otros factores de riesgo, conducen a la presencia creciente de las enfermedades mencionadas.

Junto con la hegemonía de los aparatos de distribución que imponen un tipo de oferta única en la conformación homogénea del patrón de consumo intervienen otros factores poco valorados debido a su aparente subjetividad; sin embargo, resultan ampliamente relevantes dentro de las preferencias reveladas de las familias. Dado el predominio de las formas de consumo urbano y su adopción indiferenciada en el medio rural, la publicidad de los alimentos por diversos medios influye de manera considerable en las decisiones de las familias para conformar su despensa. Los medios que más influyen son la radio y la televisión.

(Felipe Torres Torres y Yolanda Trápaga Delfin, Coordinadores, La alimentación de los mexicanos en la alborada del tercer milenio, UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, 2001, p. 174.

Otro factor de riesgo se origina en el cambio de residencia rural urbano que propicia que personas que en la niñez padecieron desnutrición pasen a sufrir de obesidad en la edad adulta.

De hecho, las deficiencias en la alimentación constituyen un problema de salud pública, pues propician desnutrición y enfermedades crónico-degenerativas, y eventualmente se compromete la productividad de la fuerza laboral.

La proliferación de establecimientos micro y pequeños y de venta callejera de alimentos preparados como alternativa de ocupación e ingresos,¹⁰ a la par de la creciente dependencia en materia de alimentos básicos importados -entre los que se encuentran productos derivados de organismos genéticamente modificados y alimentos congelados- han acrecentado la poca certeza sobre la inocuidad de los alimentos que se consumen.

Asimismo, al aumentar la dependencia de alimentos importados, en paralelo con la reducción de los apoyos públicos a la producción local de alimentos, se eleva la vulnerabilidad a nivel nacional, local y de los hogares respecto de las fuentes externas de aprovisionamiento y se pone en riesgo la seguridad alimentaria si no se tiene un seguimiento cuidadoso y certero de las disponibilidades internas, su adecuada y oportuna distribución en todo el territorio nacional, así como instrumentos para intervenir oportunamente con la creación de reservas. Estos riesgos aumentaron al haberse desmantelado la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO).

La modernización, extranjerización y concentración de la comercialización de alimentos al menudeo, por la entrada al país de grandes cadenas de supermercados, presenta claroscuros. Los consumidores de los centros urbanos con ingresos medios y altos se benefician con mejores precios, mayor variedad y mejor calidad de productos; pero hay una pérdida de la identidad alimentaria nacional y tiene lugar una

modificación de patrones de consumo. Por otro lado, el volumen de las compras de estas cadenas impactan favorablemente en la calidad y productividad de sus proveedores internos, pero también los somete a un solo comprador.

Adicionalmente, estas cadenas desplazan a productores así como a pequeños y medianos comerciantes en muy diversas ramas (panaderías, tortillerías, misceláneas, fruterías, etcétera), cancelando sus fuentes de ingreso, abatiendo sus niveles de vida y vulnerando sus derechos humanos en esas materias.

En el otro extremo, la población pobre continúa abasteciéndose en concentraciones, tianguis y mercados. En las comunidades más pequeñas y de menores recursos se presenta una oferta poco variada; esto brinda, sin embargo, opciones de ocupación e ingreso para un gran número de pequeños productores y comerciantes, entre los que predominan las mujeres,¹¹ que venden el excedente de su producción en los mercados locales.

En el ámbito productivo se registra una reducción sustantiva de las intervenciones y los recursos del Estado en el campo (política de precios, subsidios, crédito, inversiones), así como una reducida capacidad regulatoria de los agentes gubernamentales. En particular, diversos análisis realizados sobre los efectos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) muestran que la producción nacional de los cultivos básicos ha crecido a un ritmo mucho menor respecto de las necesidades del país (gráfica 4.6.5), con lo que se incrementa peligrosamente la dependencia alimentaria. Esta situación se agrava en el caso de los granos básicos (gráfica 4.6.6), donde el porcentaje de participación de las importaciones¹² en el consumo alcanza casi 60% en el caso del arroz.

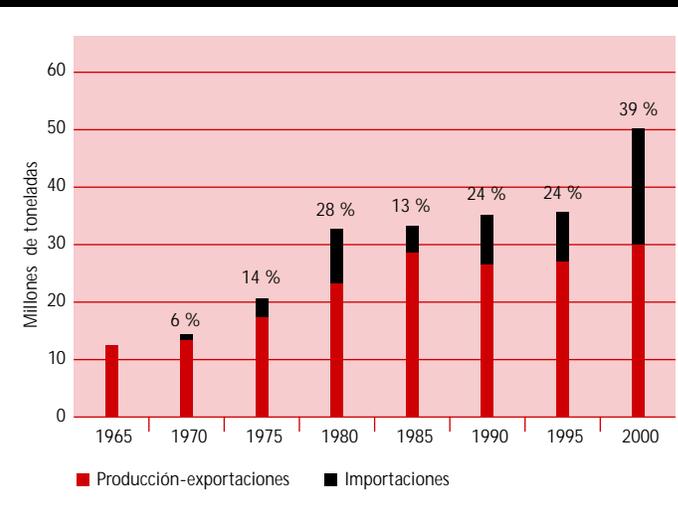
Varios datos prueban el desmantelamiento de las instituciones e instrumentos de apoyo a los pequeños y medianos productores fundamentalmente dedicados a la producción de cereales y oleaginosas, que son alrededor de 3.5 millones. La gráfica 4.6.7 permite observar cómo el presupuesto destinado a desarrollo rural se ha reducido drásticamente (76%) entre 1981 y 2000. Los efectos de ello, sumados a la apertura externa, han sido:

- Una caída de la población económicamente activa en el sector agropecuario (de 8.2 millones de personas en 1991 a 7.2 millones en 2002), con las consecuentes presiones en los mercados de trabajo urbanos, el aumento de la migración al exterior y el incremento de las actividades urbanas precarias.
- La pérdida de ingresos y de producción para el autoconsumo de los pequeños productores de alimentos, compensada con programas de asistencia alimentaria como el Programa Oportunidades
- Mayor vulnerabilidad de los productores que permanecen en la actividad, ante la alta volatilidad de los mercados internacionales de alimentos.
- Destrucción de capacidades, subutilización de los recursos de producción internos, y abandono y venta de tierras.¹³

En síntesis, las transformaciones estructurales y el desmantelamiento de instituciones y programas de gobierno, en relación con la cadena alimentaria, han afectado los derechos humanos de un gran número de personas que participaban en dicha cadena, cancelándoles sus fuentes de ingreso. La ausencia e insuficiencia de fondos y programas compensatorios y de diversificación productiva las llevó a adoptar diversas estrategias de vida, que se analizan en el apartado 4.2. Asimismo, se han ampliado la segmentación, la diferenciación y la desigualdad en los sistemas alimentarios, beneficiando a algunos consumidores y aumentando la vulneración del derecho a la alimentación de la mayoría.

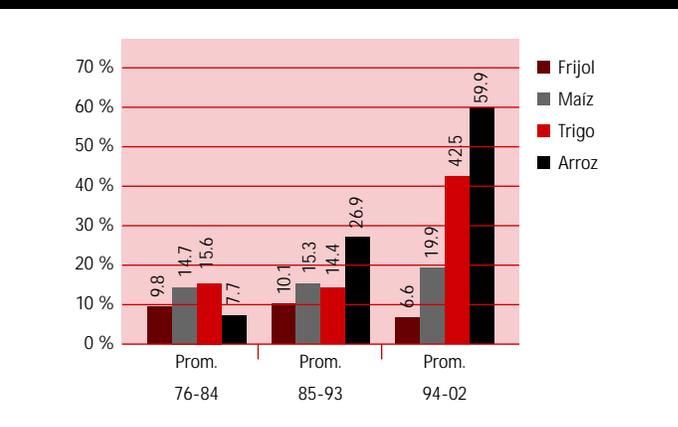
En encuestas recientes realizadas por la Secretaría de Desarrollo Social sobre las percepciones que tiene la población pobre sobre su situación, surge con claridad la presencia de hambre en varias de las mujeres entrevistadas. (*Observatorio de Mujeres en la Pobreza, INDESOL*)

GRÁFICA 4.6.5 PARTICIPACIÓN DE LAS IMPORTACIONES RESPECTO AL CONSUMO NACIONAL APARENTE (DIEZ BÁSICOS)



FUENTE: Sergio Reyes Osorio, *El sector agropecuario y el Tratado de Libre Comercio con América del Norte*, 2003, p. 43

GRÁFICA 4.6.6 IMPORTACIONES RESPECTO DEL CONSUMO APARENTE DE BÁSICOS



FUENTE: Sergio Reyes Osorio, *El sector agropecuario y el Tratado de Libre Comercio con América del Norte*, 2003, p. 46

GRÁFICA 4.6.7 GASTO PROGRAMABLE DEVENGADO EN DESARROLLO RURAL, 1980-2000



FUENTE: Sergio Reyes Osorio, *El sector agropecuario y el Tratado de Libre Comercio con América del Norte*, 2003, p. 72

4.6.3. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS, LOS PROGRAMAS Y LOS PRESUPUESTOS

En el caso del derecho a la alimentación no puede afirmarse que en México exista una política de Estado para su cumplimiento, pues es incluso el único DESC que no se encuentra plasmado de manera explícita, en la Constitución Mexicana. Esta falta de política se ve reflejada en la desintegración de las estrategias y programas en ese ámbito, así como en la inexistencia de una única entidad responsable encargada de dar seguimiento a las acciones de las diversas dependencias involucradas.

La falta de una política federal de alimentación conlleva una serie de problemas: la inexistencia de lineamientos claros para los programas de educación y orientación alimentaria; la falta de claridad en las responsabilidades públicas relacionadas con la cadena alimentaria y su necesaria coordinación y el desaliento a la producción interna; el escaso control sobre el abuso en la publicidad y comercialización de alimentos; y la carencia de sistemas apropiados de información y evaluación de la situación alimentaria y nutricional de la población.

Para la protección del derecho a la alimentación el Estado mexicano ha modificado paulatinamente su intervención, sustituyendo los apoyos a la producción de alimentos por programas focalizados de asistencia alimentaria de distribución directa de productos o por la entrega de dinero para adquirirlos. En ese propósito SEDESOL tiene a su cargo líneas de acción de asistencia alimentaria para la población en situación de pobreza. En ese campo subsisten varias generaciones de programas con distintas visiones sociales. Los esfuerzos se han encaminado a ampliar la cobertura de los programas *Oportunidades* y de desayunos escolares, recuperar programas que estaban en proceso de desaparición (como el de distribución de leche y el de despensas), fortalecer otros como el ahora llamado *Arranque parejo en la vida* (operado por la Secretaría de Salud) y crear uno dirigido a los grupos de extrema pobreza en comunidades aisladas, denominado *Pa' que te alcance*.

Uno de los programas prioritarios para atender la salud materna y perinatal es Arranque Parejo en la Vida, que garantiza un embarazo saludable, un parto seguro y un puerperio sin complicaciones a todas las mujeres mexicanas, así como la prevención de la discapacidad por defectos del nacimiento y el fortalecimiento del desarrollo de todas las niñas y niños mexicanos desde su nacimiento hasta los dos años. El programa inició sin recursos en el año 2001 y para 2003 contó con 28.6 millones. El programa incluye vigilancia y apoyo nutricional para las mujeres en período de embarazo y para los niños y niñas, así como orientación y consejería en lactancia materna.

(Información contenida en nota preparada y enviada por el Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva).

Opera en la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) un Comité Coordinador para la Vigilancia de la Condición Nutricional, cuyo propósito es coordinar la labor de las diferentes dependencias que llevan a cabo programas alimentarios y nutricionales.

Un esfuerzo relevante consistió en eliminar algunas de las críticas formuladas a estos programas en el sentido de que vulneran varios derechos humanos, por la exclusión injustificada en la selección de zonas y beneficiarios, el sesgo urbano en unos y rural en otros, la existencia de duplicidades, etcétera. Sin embargo, persisten las denuncias según las cuales generan dependencia, tienen poca participación ciudadana en su diseño y operación, aumentan las cargas de trabajo del personal de campo y utilizan infraestructura (clínicas y escuelas rurales, por ejemplo) que se ha deteriorado o que no cubre a las zonas de extrema pobreza y desconocen la existencia de experiencias locales valiosas cuya consideración daría mayor pertinencia y diversidad a las acciones.

El Programa IMSS-Oportunidades pasó de un total de consultas de 13.9 millones en 1998 a 19.3 millones en 2002, en tanto el personal adscrito al mismo sólo aumentó de 17, 320 a 17, 500 en el periodo. Las consultas promedio por personal adscrito se elevaron en 30 %. Las sesiones de educación para la salud crecieron en 33 % y la asistencia a ellas en 60 %, en el mismo periodo.

(Datos aportados por la Coordinación General del Programa IMSS-Oportunidades)

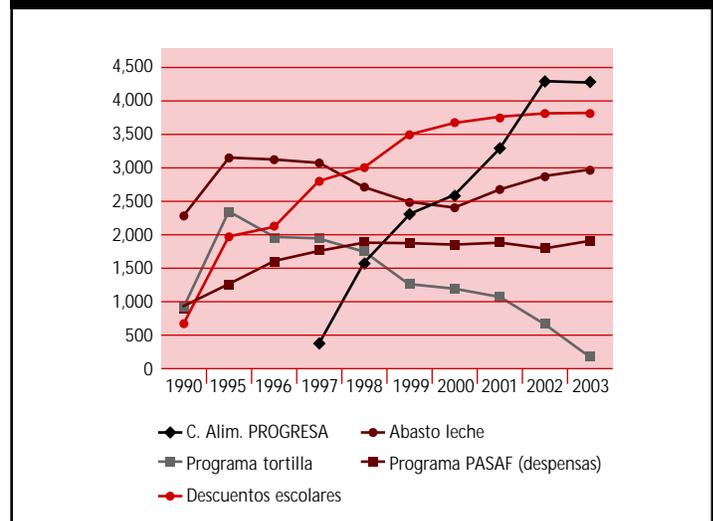
En la gráfica 4.6.8 se muestra la evolución en términos de cobertura de los principales programas asistenciales, donde se observa cómo se ha privilegiado al programa *Oportunidades*. A pesar de ello, se estima que más de 800 mil familias que viven en pobreza alimentaria (correspondientes a 4.2 millones de personas) no reciben beneficio alguno.¹⁴ Se trata del grupo que la administración actual busca atender mediante el nuevo programa denominado *Pa' que te alcance*.

La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), que lleva en su denominación la responsabilidad alimentaria, se centra en un enfoque de desarrollo rural integral, por lo que las propuestas contenidas en el *Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación 2001-2006*, incluyen sólo cuatro programas relacionados con temas alimentarios. Parecería existir una gran inconsistencia entre la Ley de Desarrollo Rural Sustentable aprobada por el Congreso (véase recuadro) y el programa sectorial de SAGARPA.

El DIF nacional anuncia, por su parte, la existencia de una *estrategia integral de asistencia social alimentaria*;¹⁵ sin embargo, sus acciones de impacto se concentran en los tres programas que se realizan con recursos del Ramo 33 y que incluyen la distribución de desayunos escolares y las cocinas comunitarias, tareas actualmente a cargo de los DIFs estatales.

En la presente administración se creó, como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Salud, la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS), que permite abordar con un enfoque integral el análisis de riesgos por aspectos ambientales en los alimentos, en los establecimientos y en el uso de las tecnologías médicas; la verificación sanitaria; la protección contra la contaminación de alimentos; el manejo de precursores químicos y químicos esenciales; el desarrollo jurídico y normativo; y el control sanitario de la publicidad.

GRÁFICA 4.6.8 PROGRAMA DE APOYO AL CONSUMO ALIMENTARIO



* En PASAF se refiere a familias beneficiadas en promedio mensual.

FUENTE: Tercer informe de gobierno, anexo p. 74

LEY DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE

Art. 4º.- Para lograr el desarrollo rural sustentable el Estado, con el concurso de los diversos agentes organizados, impulsará un proceso de transformación social y económica que reconozca la vulnerabilidad del sector y conduzca al mejoramiento sostenido y sustentable de las condiciones de vida de la población rural, a través del fomento de las actividades productivas y de desarrollo social que se realicen en el ámbito de las diversas regiones del medio rural, procurando el uso óptimo, la conservación y el mejoramiento de los recursos naturales y orientándose a la diversificación de la actividad productiva en el campo, incluida la no agrícola, a elevar la productividad, la rentabilidad, la competitividad, el ingreso y el empleo de la población rural.

Art. 5º.- En el marco previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estado, a través del gobierno federal y en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y municipales, impulsará políticas, acciones y programas en el medio rural que serán considerados prioritarios para el desarrollo del país y que estarán orientados a los siguientes objetivos:

I. Promover el bienestar social y económico de los productores, de sus comunidades, de los trabajadores del campo y, en general, de los agentes de la sociedad rural, mediante la diversificación y la generación de empleo, incluyendo el no agropecuario en el medio rural, así como el incremento del ingreso;

II. Corregir disparidades de desarrollo regional a través de la atención diferenciada a las regiones de mayor rezago, mediante una acción integral del Estado que impulse su transformación y la reconversión productiva y económica, con un enfoque productivo de desarrollo rural sustentable;

III. Contribuir a la soberanía y seguridad alimentaria(*) de la nación mediante el impulso a la producción agropecuaria del país,

IV. Fomentar la conservación de la biodiversidad y el mejoramiento de la calidad de los recursos naturales, mediante su aprovechamiento sustentable; y

V. Valorar las diversas funciones económicas, ambientales, sociales y culturales de las diferentes manifestaciones de la agricultura nacional.

Art. 7º.- Para impulsar el desarrollo rural sustentable, el Estado promoverá la capitalización del sector mediante obras de infraestructura básica y productiva, y de servicios a la producción así como a través de apoyos directos a los productores, que les permitan realizar las inversiones necesarias para incrementar la eficiencia de sus unidades de producción, mejorar sus ingresos y fortalecer su competitividad.

El Estado fomentará la inversión en infraestructura a fin de alcanzar los siguientes objetivos:

I. Promover la eficiencia económica de las unidades de producción y del sector rural en su conjunto;

II. Mejorar las condiciones de los productores y demás agentes de la sociedad rural para enfrentar los retos comerciales y aprovechar las oportunidades de crecimiento derivadas de los acuerdos y tratados sobre la materia;

III. Incrementar, diversificar y reconvertir la producción para atender la demanda nacional, fortalecer y ampliar el mercado interno, así como mejorar los términos de intercambio comercial con el exterior;

IV. Aumentar la capacidad productiva para fortalecer la economía campesina, el autoabasto y el desarrollo de mercados regionales que mejoren el acceso de la población rural a la alimentación y los términos de intercambio;

V. Fomentar el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales productivos, que permitan aumentar y diversificar las fuentes de empleo e ingreso; y

VI. Mejorar la cantidad y calidad de los servicios a la población.

(*) El art. 3º. Fracc. XXXII define soberanía alimentaria como: La libre determinación del país en materia de producción, abasto y acceso de alimentos a toda la población, basada fundamentalmente en la producción nacional.

4.6.4. OBSTÁCULOS ESTRUCTURALES

Los obstáculos estructurales al cumplimiento de la obligación del Estado mexicano de proteger, respetar y satisfacer el derecho humano a una alimentación adecuada son los siguientes:

- La caída experimentada en los salarios reales de las familias de los trabajadores asalariados y el aumento en el empleo en actividades informales, que afectan los ingresos y por lo tanto el consumo de alimentos de las familias.
- Persistencia de un núcleo de 53.7% de la población en condiciones de pobreza, y dentro de ese núcleo 24.2% en pobreza alimentaria.
- Cambios en la cultura alimentaria con tendencias a la homogeneización de dietas de mala calidad nutricia y disminución del consumo de alimentos locales valiosos y de gran diversidad, debido a intervenciones de la publicidad de alimentos y a la globalización.
- La apertura unilateral al ingreso de alimentos importados fuertemente subsidiados en los países de origen y la entrada de inversión extranjera en la producción y comercialización de productos alimenticios, frente a una ausencia de suficientes fondos y programas de diversificación productiva o de empleo para los pequeños y medianos productores y comerciantes de alimentos.
- La sustitución de apoyos a la producción de alimentos en pequeña escala por programas de asistencia alimentaria como *Oportunidades* y *Pa' que te alcance*.
- El ingreso ilegal de grandes volúmenes de productos alimenticios y las violaciones a los términos del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica con el aumento de los cupos de importación originalmente acordados.
- Indefensión y falta de participación de los productores de alimentos en las decisiones macroeconómicas y de política sectorial que los afectan, tales como las negociaciones con los organismos financieros internacionales y los tratados y convenios de libre comercio.
- Ausencia de una política de Estado en materia de alimentación, desmantelamiento de instituciones e instrumentos de intervención pública en apoyo a la cadena alimentaria, y desarticulación de las políticas que inciden en la producción, transformación, comercialización, distribución y consumo de alimentos.
- Reducida capacidad instalada para regular las intervenciones de agentes privados en la cadena de alimentos con los consecuentes riesgos en materia de seguridad, inocuidad y cambio de cultura alimentaria.
- Información incompleta, parcial, sin periodicidad definida, para conocer y dar seguimiento a la situación y evolución de la situación alimentaria y nutricional del país y para la evaluación del impacto de los programas, con la excepción de algunos que como *Oportunidades* han construido sistemas de evaluación permanente.
- Por la naturaleza asistencial de los programas de abasto alimentario, se enfrenta un alto riesgo de su uso con fines políticos y por lo tanto, de discrecionalidad en la inclusión de beneficiarios, con lo que se vulneran los derechos humanos de las personas discriminadas por su posición política.

4.6.5. PROPUESTAS¹⁶

18. El derecho a la alimentación significa que los gobiernos deben respetar, proteger y garantizar el derecho a la alimentación. La obligación de respetar el derecho a la alimentación significa que los gobiernos no

deben violar dicho derecho (por ejemplo, con medidas de expulsión o destrucción de cultivos). La obligación de proteger el derecho a la alimentación significa que los gobiernos deben proteger a sus ciudadanos contra las violaciones cometidas por otros agentes (por ejemplo, estableciendo normas sobre la seguridad alimentaria). La obligación de garantizar el derecho a la alimentación significa, en primer lugar, que los gobiernos deben facilitar el derecho a la alimentación creando condiciones propicias a la autosuficiencia en materia de alimentos (por ejemplo, con las reformas agrarias o el estímulo del empleo) y, en segundo lugar, que los gobiernos deben ser quienes en última instancia proporcionen alimentos a las personas que no pueden procurárselos por sí mismas por razones de fuerza mayor.

(Naciones Unidas, Informe del Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación, 10 de enero de 2003)

Propuestas Prioritarias

- Establecer una política alimentaria nacional que garantice la suficiencia, estabilidad, sostenibilidad y adecuada distribución de la oferta de alimentos y otorgue seguridad, orientación, diversidad y protección al consumo de éstos. Deberá incluir la realización de acciones en varios ámbitos:
 - Aliento a la producción y al comercio justo de alimentos, que incluye revisión, reactivación y actualización de los instrumentos de fomento a la producción interna de alimentos (crédito, insumos, infraestructura, tecnología, información, orientación, capacitación y comercialización); revisión de las cláusulas del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, por cuanto a la apertura en los productos básicos; programas de diversificación productiva de los productores pequeños y medianos de alimentos; mejoramiento de los canales de distribución, etcétera.
 - Aumento de las capacidades de vigilancia y regulación del Estado respecto de los alimentos nacionales e importados que se ponen a disposición de la población, los sistemas de distribución y redes de frío, la venta de alimentos preparados y las campañas de publicidad de alimentos.
 - Definición de una estrategia y de programas de educación y orientación alimentaria, para promover buenos hábitos de consumo, comprometiendo a diversos agentes sociales en su realización. Los propósitos serían identificar la alimentación como causa fundamental de la nutrición y su efecto en la salud; lograr la higiene en la preparación de alimentos, y el respeto y promoción de la cultura alimentaria mexicana de gran diversidad y riqueza.

61.e) Que los poderes públicos enuncien el derecho a la alimentación en la legislación nacional para el debido cumplimiento de sus obligaciones internacionales, definan una estrategia nacional que haga efectivo el derecho a la alimentación y adopten todas las medidas necesarias, entre ellas las que exijan la buena gobernanza y la estabilidad macroeconómica, para contribuir a la lucha el hambre y la malnutrición en todo el territorio nacional.

(Naciones Unidas, Informe del Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación, 10 de enero de 2003).

- Promulgar una Ley en materia del Derecho a la Alimentación¹⁷ que incluya la clara asignación de responsabilidades intersectoriales y por nivel de gobierno. Además, otorgarle nivel constitucional al derecho a la alimentación.
- Incorporar en la Ley de Desarrollo Social o en la Ley Reglamentaria del Derecho a la Alimentación, con carácter de cobertura universal, el programa de alimentación y salud para mujeres embarazadas y en periodo de lactancia y para niños menores de cinco años. Hacerlo justiciable, de modo tal que permita recibir

compensación a las personas que sean excluidas del programa aún cuando cumplen los criterios de inclusión.

- Establecer una política federal de seguridad alimentaria, entendida como la capacidad del país para ser autoabastecedor de sus propios alimentos.
- Consolidar y ampliar los mecanismos e instrumentos para vigilar la inocuidad, la calidad y el etiquetado de la oferta de alimentos de producción nacional y particularmente los de importación. Incluir en el etiquetado de estos últimos los contenidos y el país de origen. Generar un símbolo gráfico de reconocimiento para los productos y servicios de alimentación que cumplen con las normas de calidad, que pueda ser identificado por los consumidores.
- Fortalecer y actualizar las normas oficiales mexicanas aplicables a la publicidad de alimentos y bebidas, así como la capacidad de regulación gubernamental.
- Establecer una vigilancia permanente de los programas de asistencia alimentaria y de nutrición, incluyendo las siguientes acciones:
 - Revisión periódica del padrón de beneficiarios de los programas de asistencia alimentaria, con el fin de tener en cuenta los cambios en la condición económica y la movilidad territorial de la población. Evitar discriminaciones y exclusiones o privilegios injustificados.
 - Llevar a cabo evaluaciones externas, imparciales y periódicas de los programas de asistencia alimentaria, con la participación de la sociedad civil organizada, que garanticen calidad y veracidad en la información y permitan actualizar permanentemente los procesos y los contenidos.
 - Recuperar y aprovechar experiencias locales valiosas y exitosas en materia de asistencia alimentaria y nutricional (por ejemplo en el rubro de alimentación a grupos vulnerables), y permitir el ajuste de los programas a las condiciones y cultura locales.
 - Transparentar y someter a la vigilancia de las comunidades los criterios de inclusión a los padrones de beneficiarios de los programas de asistencia alimentaria y la evaluación de los programas existentes para reorientar recursos.
 - Promover las escuelas de horario prolongado que incluyan la provisión de alimentos calientes a los alumnos, especialmente en zonas urbanas y rurales de bajos ingresos.
- Promover programas y campañas de educación y orientación en nutrición y alimentación y fortalecer las áreas de educación en salud.
- Crear servicios telefónicos de orientación con apoyo del servicio social de pasantes de las escuelas especializadas en nutrición.
- Desarrollar campañas nacionales de información y sensibilización con el apoyo de las instituciones de educación superior, de la industria alimentaria y de radio y televisión, sobre diabetes, obesidad y enfermedades cardiovasculares.
- Impulsar la aprobación, difusión y aplicación de las normas oficiales en materia de orientación alimentaria que están pendientes en la Secretaría de Salud.
- Establecer en el INEGI un Sistema de Vigilancia de la Alimentación y la Nutrición que genere, sistematice y difunda periódicamente información desagregada por sexo y edad, sobre el estado que guarda la situación en las distintas regiones y en ciertos grupos vulnerables (niños menores de cinco años, adultos mayores, jornaleros de campo, poblaciones indígenas pobres, etcétera).
- Crear un sistema de seguimiento de la cadena alimentaria que permita tener un tablero de control sobre puntos críticos y un sistema de alerta para evitar riesgos de desabasto y hambre en zonas donde disminuya la producción y no lleguen alimentos importados.

32. Toda persona o grupo que sea víctima de una violación del derecho a una alimentación adecuada debe tener acceso a recursos judi-

ciales adecuados o a otros recursos apropiados en los planos nacional e internacional. Todas las víctimas de estas violaciones tienen derecho a una reparación adecuada, que puede adoptar la forma de restitución, indemnización, compensación o garantías de no repetición. Los defensores nacionales del pueblo y las comisiones de derechos humanos deben ocuparse de las violaciones del derecho a la alimentación.

(Naciones Unidas, 20º período de sesiones 1999, Observación general N° 12)

- Crear una Comisión de Alimentación en la Cámara de Diputados, que de manera integral revise y actualice la legislación existente en materia alimentaria, en particular que:
 - Promueva la incorporación del Derecho a la Alimentación y la elaboración de una Ley Reglamentaria.
 - Revise la legislación de Protección al Consumidor para hacer exigible y justiciable el derecho de las personas a alimentos de buena calidad y que cumplan con las normas de empaque, etiquetado, conservación y comercialización.

En materia de producción y distribución de alimentos, se propone:

- Apoyar actividades productivas tales como la producción artesanal de alimentos y la pesca artesanal, y/o generar programas de empleo emergente para los micro y pequeños agricultores pobres, para evitar volverlos dependientes de las entregas de alimentos.
- Desarrollar programas de diversificación de actividades productivas para los productores de maíz y frijol que están en un grave riesgo ante la liberación de las importaciones en el 2005.

PROPUESTAS DEL MOVIMIENTO EL CAMPO NO AGUANTA MÁS (*)
Programa emergente para la salvación y revalorización del campo mexicano, que tenga como objetivos centrales los siguientes:

- Fomento a la producción agroalimentaria para el mercado interno;

- Reducción de la dependencia alimentaria;
- Eliminación del déficit comercial agroalimentario;
- Reconstrucción de las cadenas agroalimentarias sobre la base de la producción primaria nacional;
- Reducción de asimetrías entre tipos de productores y regiones rurales;
- Inocuidad y calidad de los alimentos para el consumo nacional; y
- Fortalecimiento de las organizaciones e instituciones de productores y pobladores rurales.

(*) Seis propuestas para la salvación y revalorización del campo mexicano. Enero 2003.

60. Son elementos fundamentales del derecho a la alimentación el derecho al agua potable y al agua de riego a favor de las personas desvalidas que sólo disponen de los alimentos que ellas mismas producen.

(Naciones Unidas, Informe del Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación, 10 de enero de 2003).

- Llevar a cabo un programa de rehabilitación de obras de irrigación y de aseguramiento de disponibilidad de agua para riego y agua potable.
- Crear un foro de discusión permanente y un sistema de información pública en el que se aplique el principio de precautoriedad, sobre los organismos genéticamente modificados de manera que la legislación –incluyendo las normas oficiales– vaya adecuándose a la necesaria protección de productores y consumidores de alimentos y del medio ambiente.

La mayor preocupación desde la óptica del derecho a la alimentación es la falta, en México, de una política de Estado en la materia, así como el total abandono a las fuerzas del mercado de la seguridad alimentaria de los hogares, de las comunidades y del país en general. Esta opción se refleja incluso en la modalidad que crecientemente se está adoptando en la operación de los programas de asistencia alimentaria, en los cuales se privilegia el otorgamiento de asignaciones monetarias directas a los beneficiarios.

Notas

- 1 El apartado incluye la problemática detectada a partir de la revisión de la documentación internacional que incluye los informes de México sobre el cumplimiento del PIDESC y el informe alternativo de las organizaciones civiles; pero sobre todo, se consideran los resultados de la consulta llevada a cabo para el Diagnóstico, a través de reuniones temáticas y seminarios regionales. (Anexo 1)
- 2 Cálculos realizados por el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza. Otros autores estiman que el porcentaje de la población en pobreza extrema se ubica entre 15.2 y 31.6% (véase apartado 4.2).
- 3 La ENAL-79 la coordinó el INNSZ, con la participación operativa del Instituto Nacional Indigenista (INI) y los Servicios Coordinados de Salud en los Estados de la SSA. La Encuesta Nacional de Nutrición de 1988 la realizó la Dirección General de Epidemiología de la Secretaría de Salud (SSA), pero sin diferenciación urbana-rural. La ENAL-89 se realizó bajo el auspicio de la Comisión Nacional de Alimentación. En 1995 el INNSZ realizó la Encuesta Urbana de Alimentación en la Zona Metropolitana de la Cd. de México y, en 1996, la cuarta ENAL.
- 4 Ávila-Curiel Abelardo, et. al., *La desnutrición infantil en el medio rural mexicano*, Salud Pública de México, vol. 40, no. 2, marzo-abril de 1998, pág. 159.
- 5 *Ibid*, pág. 150.

- 6 Coordinación Nacional del Programa IMSS - Oportunidades, Reporte Ejecutivo de Acciones en Nutrición.
- 7 *Ídem*, Ávila-Curiel, pág. 159.
- 8 CEPAL, 2003, Panorama Social de América Latina 2002-2003.
- 9 *Ibid*, estimación de CEPAL, con base en metodología y datos de la FAO.
- 10 La Encuesta Nacional de Micronegocios (ENAMIN) 2002 estima la existencia de 358 122 establecimientos en zonas urbanas del país dedicados a preparación y venta de alimentos, de los cuales, 63% no contaban con un local fijo.
- 11 En la propia ENAMIN 2002, del total de 630 084 personas ocupadas en negocios dedicados a preparación y venta de alimentos, el 54.3% eran mujeres.
- 12 Se utilizan cifras acumuladas por periodos para evitar sesgos de la variabilidad anual.
- 13 Entre 1997 y 2002, la superficie sembrada para los diez principales granos y oleaginosas se ha reducido un 2.2% en promedio anual, acumulando una pérdida de 1.6 millones de hectáreas.
- 14 Secretaría de Desarrollo Social, folleto: Estrategia de Apoyo Alimentario.
- 15 DIF Nacional, Programa Institucional Anual 2003, p.22.
- 16 El listado incluido presenta al inicio las propuestas que se identificaron como prioritarias para resolver la problemática detectada, seguido de recomendaciones complementarias agrupadas en dos grandes temas, dentro de los cuales también se ordenan en forma jerárquica, sin que un grupo tenga prioridad sobre el otro.
- 17 Existe un proyecto de ley que fue preparado en la pasada legislatura.

Bibliografía

- SAGARPA, PROGRAMA SECTORIAL DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN 2001-2006, pp. 33, 2002.
- SAGARPA, Secretaría de Economía, ACCIONES DE POLÍTICA AGROALIMENTARIA Y PESQUERA PARA EL FORTALECIMIENTO SECTORIAL, pp. 16, 2002.
- ACUERDO NACIONAL PARA EL CAMPO, POR EL DESARROLLO DE LA SOCIEDAD RURAL Y LA SOBERANÍA Y SEGURIDAD ALIMENTARIA, pp. 67, Abril 28, 2003.
- SAGARPA, REGLAS DE OPERACIÓN DE LA ALIANZA PARA EL CAMPO 2003 (ALIANZA CONTIGO), Diario Oficial, Viernes 25 de julio de 2003.
- SAGARPA, RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DE APC 2001, ANÁLISIS AGREGADO DE LOS PROGRAMAS DE FOMENTO AGRÍCOLA, Láminas de presentación, pp. 37, 2002.

- Comisión Intersecretarial, SAGARPA, SEDESOL, et. al., PROGRAMA ESPECIAL CONCURRENTES PARA EL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE, pp. 180, 2002.
- Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, LEY DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE, pp. 111, 2001.
- Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, LEY DE CAPITALIZACIÓN DEL PROCAMPO, pp. 27, 2001.
- Gómez Sergio, Klein Emilio, editores, LOS POBRES DEL CAMPO, EL TRABAJADOR EVENTUAL, Organización Internacional del Trabajo, FLACSO, pp. 198, 1993.
- Torres Torres Felipe, Trápaga Delfín Yolanda, coordinadores, LA ALIMENTACIÓN DE LOS MEXICANOS EN LA ALBORADA DEL TERCER MILENIO, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, pp. 254, 2001.
- Torres Salcido Gerardo, coordinador, POLÍTICAS DE ABASTO ALIMENTARIO, ALTERNATIVAS PARA EL DISTRITO FEDERAL Y SU ZONA METROPOLITANA, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, pp. 388, 2003.
- Alvarez A. Enrique, Oswald S. Ursula, DESNUTRICIÓN CRÓNICA O AGUDA MATERNO-INFANTIL Y RETARDOS EN EL DESARROLLO, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, UNAM, pp. 48, 1993.

CUADRO 4.6.1 TEMAS DE AGENDA DERIVADOS DE CONSULTAS, SEMINARIOS REGIONALES Y REVISIÓN DE DOCUMENTOS INTERNACIONALES

TEMAS DE AGENDA	FUENTES DE LA CONSULTA		
	Reuniones Temáticas	Seminarios Regionales	Documentos Internacionales
TEMAS RELACIONADOS CON VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS			
En el consumo:			
Inequidad de acceso al consumo	Expertos UNAM		
La focalización en los programas de apoyo alimentario genera discriminación	Sociedad civil		
No se protege el derecho a la calidad alimentaria en México	Expertos INN		
En la producción - comercialización:			
Inequidad para la producción de básicos	Expertos UNAM		
Discriminación en el otorgamiento de apoyos de diversos programas		Oaxaca	
Militarización en zonas rurales obstaculizan la producción		Cd. México	
TEMAS RELACIONADOS CON DEFICIENCIAS ESTRUCTURALES			
En el consumo:			
Problemática que conjuga: desnutrición, obesidad y enfermedades crónico- degenerativas	Expertos UNAM Expertos INN		
Persistencia de desnutrición en poblaciones en situaciones de pobreza, más aguda en zonas rurales alejadas pero también presente en zonas urbanas, especialmente entre niños menores de cinco años	Expertos INN		Inf. Alt./99
En la producción - comercialización:			
Homogeneización de patrones de alimentación	Expertos UNAM		
Obsolescencia de la infraestructura en distritos de riego	Expertos UNAM		
Deterioro de las capacidades biológicas para la producción de alimentos	Sociedad civil		Inf. Alt./99
El sistema de distribución nacional se encuentra muy fragmentado	Expertos UNAM		
Reproducción real del valor de la producción que pone en riesgo a los productores agrícolas nacionales	Expertos UNAM		
TEMAS RELACIONADOS CON DEFICIENCIAS EN LA ORGANIZACIÓN DE LAS ACCIONES DE ALIMENTACIÓN			
En el consumo:			
No hay una política federal de alimentación	Expertos INN Sociedad civil		
No existen lineamientos claros para la educación y orientación alimentaria	Expertos INN Sociedad civil	Cd. México	
Desorden y falta clara de estructura sobre temas alimentarios con competencias econtradas	Expertos INN		
No se cuenta con sistemas apropiados de evaluación de programas	Expertos INN		
No hay control del abuso mercadotécnico	Expertos INN		
En la producción - comercialización:			
Reducción sustantiva de las intervenciones y los recursos del Estado en el campo (política de precios, subsidios, crédito, inversiones)			Inf. Alt./99
Reducida capacidad regulatoria de los agentes gubernamentales	Sociedad civil	Cd. México	
Entorno de falta de competencia y de regulación en la producción de alimentos	Expertos UNAM		
TEMAS RELACIONADOS CON SUSTENTABILIDAD LEGAL Y JUSTICIABILIDAD			
Inexistencia de legislación para respetar el derecho a la alimentación y hacerlo exigible		Cd. México	
Debilidad en la justiciabilidad de los DESC	Sociedad civil		

NOTA: El presente listado refleja de forma sintética y general las diversas opiniones recabadas en la consulta; no incluye argumentaciones detalladas.

4.7 Derechos culturales

4.7.1 INTRODUCCIÓN

“Los derechos culturales son parte integral de los derechos humanos, que son universales, indisolubles e interdependientes. El desarrollo de una diversidad creativa exige la plena realización de los derechos culturales, tal como los define el artículo 27 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los artículos 13 y 15 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.¹ Toda persona debe poder expresarse, crear y difundir sus obras en la lengua que desee y en particular en su lengua materna; toda persona tiene derecho a una educación y una formación de calidad que respete plenamente su identidad cultural; toda persona debe poder participar en la vida cultural que elija y ejercer sus propias prácticas culturales, dentro de los límites que impone el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.”²

Sin embargo, “[la] diversidad cultural amplía las posibilidades de elección que se brindan a todos: es una de las fuentes del desarrollo, entendido no solamente en términos de crecimiento económico, sino también como medio de acceso a una existencia intelectual, afectiva, moral y espiritual satisfactoria.”³

El texto anterior, tomado de la *Declaración de la UNESCO sobre Diversidad Cultural*,⁴ muestra que la relación entre los grupos culturales es parte integral de las estructuras políticas, económicas y sociales. Al mismo tiempo señala que coexisten identidades diferenciadas de comunidades e individuos.

En México existe una constante tensión entre los conflictos de interés y las desigualdades sociales de los diferentes grupos con identidades diferenciadas y las jerarquías establecidas, en un contexto donde hay presiones históricas específicas para que se acepten entre sí. Estos procesos de tensión social dificultan la adopción de medidas coherentes para el desarrollo que sean constantes en el tiempo o que se extiendan de un grupo social a otro. Por lo anterior, es indispensable no separar la toma de decisiones de los ámbitos político, económico y sociocultural.

Adicionalmente existe una tendencia mutuamente discriminatoria por parte de los grupos diferenciados hacia el reconocimiento compartido de lo heterogéneo y de lo diferente para propiciar una comunicación intercultural y transcultural. Por esta razón uno de los principales retos en México consiste en reorganizar el rol de los sectores público, privado y social.

En primer lugar, la preservación, reconocimiento y promoción de las diversas identidades culturales es un derecho fundamental de todos los ciudadanos. Dicha preservación se impulsa mediante una política que racionaliza lo cultural y es respetuosa del usufructo y promoción de los bienes tangibles e intangibles de la cultura nacional.⁵ Por otra parte se necesita una legislación amplia sobre los asuntos culturales, que reconozca los derechos de los ciudadanos.

En segundo lugar, al Estado corresponde impulsar el acceso y beneficio a los bienes y servicios culturales, lo cual implica establecer medios suficientes para el desarrollo y los apoyos concretos a sus diversas industrias culturales, a fin de impulsar no sólo sus componentes económicos, sino también los sociales. El Estado tiene, además, la función de fomentar la participación del sector privado en el ámbito cultural e impulsar la creación de empleos y el potencial competitivo del mercado nacional en el marco global.

En tercer lugar, la cultura es un fenómeno social amplio que se refiere a la creación humana, lo cual se refleja a través de las diversas

expresiones creativas y espontáneas del pueblo. Esto involucra una ética que se ve reflejada en la tolerancia de lo diferente, en la libertad de expresión; en fin, en el pleno respeto y goce de los patrimonios tangibles e intangibles.

4.7.2 LOS DERECHOS CULTURALES Y LA POLÍTICA CULTURAL

“Cada Estado debe, respetando sus obligaciones internacionales, definir su política cultural y aplicarla, utilizando para ello los medios de acción que juzgue más adecuados, ya se trate de apoyos concretos o de marcos reglamentarios apropiados.”(...)⁶

Frente a los efectos de la globalización económica y cultural en curso, es indispensable desarrollar políticas que no caigan en la homogeneidad forzada ni en la afirmación *a fortiori* de las tradiciones nacionales diferenciadas, con el fin de impulsar el intercambio transcultural. Esta es una condición de creatividad y pensamiento crítico en una sociedad globalizada.

Es fundamental destacar las identidades múltiples de un mismo territorio y promoverlas con pleno respeto, racionalización y claridad sobre los diferentes niveles de diferenciación. Esto impulsará una mayor identificación, participación e interés de la comunidad, tanto como la prevención y planeación, a través de programas incluyentes y de estrategias para enfrentar los desafíos. Esto permitirá trascender el esquema de carácter estatista aún presente en México.

4.7.3 EL CONTEXTO CONSTITUCIONAL Y EL DESAFÍO DE LA POLÍTICA CULTURAL PARA EL PLENO EJERCICIO DE LOS DERECHOS CULTURALES

La ética que rige la aplicación de los principios de las diferentes declaraciones y pactos internacionales adoptados impone la identificación de ciertas normas que se respetan tanto por la sociedad civil como por los gobiernos federal, estatal y municipal.

México es un país que ha invertido considerablemente en fortalecer su legado cultural. En algunas ocasiones esto se ha debido a razones políticas; en otras, ha respondido a esfuerzos genuinos por conservar y proyectar su patrimonio e identidad culturales. Pero independientemente de las razones, no se toman en cuenta los aspectos culturales al interior de los programas de desarrollo socioeconómico, contribuyendo de esa manera a limitar el pleno disfrute de la cultura. De hecho, la Constitución no establece el principio general de acceso, participación y disfrute de los bienes y servicios culturales y tampoco toma en cuenta de manera explícita el patrimonio intangible. Las intervenciones en materia cultural son aisladas entre sí y con respecto a las otras políticas públicas del Estado mexicano. Además no se prevé la participación para su usufructo, promoción, comercialización y reparto de sus beneficios. Producto de la apertura económica, la entrada de grandes capitales en el ámbito cultural ha tenido como consecuencia la distorsión de las características propias del sector en el país, mediante la comercialización masiva y la imposición de modelos ajenos, como sucede en la mayoría de los países del mundo.

La promulgación de una legislación adecuada al contexto democrático mexicano permitiría establecer un mejor marco de acción para la gestión, racionalización y potenciación de los recursos culturales.

4.7.4 PROPUESTAS LEGISLATIVAS

Los fundamentos constitucionales de la cultura tienen que legislarse adecuadamente. Por lo tanto, es necesario revisar, actualizar y reorganizar la legislación de la cultura e incluir prioritariamente las correspondientes medios de tutela y judiciales:

- Modelo participativo para un mayor impulso de los derechos culturales dentro del proceso democrático actual.

Tomando en cuenta que no existe política cultural adecuada sin un amplio proceso de participación de los actores clave en el diálogo intercultural y transcultural, particularmente en el seno de una sociedad profundamente heterogénea como la mexicana, es posible:

- Reglamentar la participación de la comunidad mediante representantes de las distintas etnias, del sector privado, de las organizaciones civiles, de los sindicatos, de los medios artísticos, académicos y científicos, para la defensa, restauración, conservación y usufructo de la cultura en su sentido amplio y del patrimonio tangible e intangible.
- Incentivo fiscal para mejorar la protección y producción de las empresas culturales, motor económico de las industrias nacionales.

La heterogeneidad cultural mexicana se alimenta de las grandes desigualdades socioeconómicas, por lo cual es deseable establecer una política pública promotora del desarrollo de los bienes culturales. De igual manera, se hace necesario impulsar y reconocer a las empresas culturales. En este sentido, es posible:

- Actualizar y ampliar el marco jurídico, de manera que se reconozca a las empresas culturales que promueven y/o comercializan bienes y servicios. Dichas empresas deben contar con un régimen fiscal propio. En este marco, se debería impulsar en particular a las pequeñas y medianas empresas culturales.
- Enfocar la política de incentivos fiscales y volver eficientes sus mecanismos ejecutivos de administración, incluyendo:
 - El establecimiento de reglas claras y accesibles para la participación de la iniciativa privada en cuanto a los beneficios de deducción fiscal.
 - Actualizar y ampliar los regímenes de exención fiscal adecuados a los distintos sectores para alcanzar el mayor nivel posible de productividad, difusión y acceso.
 - Aplicar un régimen de exención fiscal para las actividades regidas por el derecho de autor, sustentado en la participación de los autores al fortalecimiento de la identidad cultural y en el legado de sus creaciones a la nación.⁷
- Fomentar la inversión privada nacional y extranjera:

Tal como sucede en numerosos países, la naturaleza intangible y tangible del valor de los bienes culturales hace necesaria la apropiada regulación de la participación de capital nacional y extranjero en las empresas e industrias de carácter cultural en México, para evitar, entre otras cosas, la concentración y las prácticas monopólicas.

- *Inversión nacional.* Fomentar la inversión nacional privada en el ámbito cultural, de manera que se estimule la creación de productos culturales mexicanos competitivos en el contexto global.
- *Inversión extranjera.* Normar la participación de los sectores culturales en los tratados comerciales internacionales y fomentar las inversiones extranjeras, estableciendo mecanismos de continuidad de inversión a mediano y largo plazo, impidiendo la absorción y/o eliminación de las industrias y empresas nacionales, así como la concentración, las prácticas monopólicas y el *dumping*.
- Seguridad social.
 - Crear y definir una política de seguridad social para el trabajador cultural del sector privado.

- Establecer normas de contratación para los artistas, que definan las responsabilidades de los presentadores y productores de acuerdo con la legislación laboral vigente.
 - Estatus del órgano rector de lo cultural.
 - Precisar la naturaleza jurídica del carácter del órgano que determina la política cultural, para fortalecerlo y hacer más eficiente su papel en un marco de relaciones interinstitucionales que respeten las leyes y funciones que rigen las diversas dependencias culturales.
 - Política editorial.
 - Alentar la participación del sector privado nacional mediante la regulación de la parte producida por el Estado en la producción del libro de texto. Éste podría hacerse mediante acuerdos entre la industria editorial privada y el Estado.
 - Crear un régimen fiscal especial para la edición y la creación literaria, que permita fomentar de manera positiva la actividad editorial y la lectura.
 - Establecer mecanismos de regulación del precio del libro que permitan tener acceso equitativo a las obras literarias, sin alentar la especulación ni la disparidad de mercados.
 - Definición del patrimonio intangible como mecanismo de preservación ante los procesos de mundialización y la repercusión de las nuevas tecnologías de comunicación de masas.
 - Regular la protección jurídica del patrimonio intangible, a través de la definición clara de sus componentes y el establecimiento de dispositivos legislativos para la protección de los valores y prácticas culturales de comunidades concretas.
- Las anteriores recomendaciones se desarrollarían mediante una nueva legislación, con la correspondiente reglamentación y considerando que el Congreso de la Unión convocaría a los tres órdenes de gobierno para la coordinación de la política cultural.

Ámbito institucional

La política cultural mexicana es discontinua porque no se basa en indicadores que definan, para cada sector tangible e intangible, su productividad y los avances de la tecnología, la ciencia y el bienestar social a través de su derecho de expresión múltiple.

Las instituciones tienen como rol fundamental y prioritario definir los límites de la política cultural y elaborar sus indicadores propios de manera que revelen la necesidad de aplicar los programas considerados como prioridad en el desarrollo económico y social.

No obstante, el reto mayor de la política cultural consiste en llevar a cabo la conceptualización precisa, a fin de delimitar su ámbito para lograr que el sector no sea considerado como un rubro de gasto superfluo frente a otras prioridades sociales en el presupuesto de egresos.

4.7.5 PROPUESTAS NO LEGISLATIVAS

- La innovación en los mecanismos de toma de decisión y la elaboración de programas hacen necesario continuar con la implementación y sistematización de lo siguiente:
 - Mantener la continuidad de los programas prioritarios de mediano y largo plazo por encima de las revisiones presupuestales anuales y los cambios de gobierno a niveles nacional y estatal. Las prioridades se deciden a partir de evaluaciones de línea de base, de proceso y de impacto para las políticas, programas y proyectos culturales.
 - Establecer mecanismos de asesoría y de participación al interior de las instituciones culturales con expertos científicos, académicos y representantes de la sociedad civil.
 - Promover el acceso y capacitación a herramientas de tecnología y comunicaciones a los trabajadores culturales, para agilizar el intercambio cultural y la promoción creativa.

- Adecuar las políticas federales a las necesidades locales, mediante mecanismos de diálogo con los diversos actores culturales, estableciendo para cada proyecto un sistema de monitoreo y evaluación.
- Definir, divulgar y discutir de manera participativa las estrategias de la política cultural.
- Establecer mecanismos democráticos representativos de selección de los funcionarios y consejeros culturales.

Ámbito administrativo

Las políticas resultantes de la renovación de los referentes colectivos de la identidad nacional permitirán remover los obstáculos que inhiben la afirmación del carácter de un país pluricultural y deben estar acompañadas de los recursos necesarios para tal fin. México no cuenta con recursos suficientes en los ámbitos financiero, material y humano, lo que afecta directamente la conservación de sus bienes y el desarrollo e impulso de sus industrias culturales, y pone en riesgo el acceso y disfrute de la ciencia y la tecnología, así como el derecho de expresión, de participación y de auditoría de la comunidad. Esto impide la actualización de los precios de usufructo de los bienes culturales de acuerdo con el ingreso promedio y con frecuencia pone fuera del alcance del público las manifestaciones culturales y artísticas.

Recursos financieros

- Aumentar los presupuestos generales de las dependencias culturales en los ámbitos nacional y estatal. Respetar la recomendación de la UNESCO de otorgar 1% del Producto Interno Bruto a la cultura, como la asignación mínima para mantener e impulsar a las industrias nacionales de manera competitiva en el marco global.⁸
- Destinar parte de los ingresos provenientes de la comercialización cultural privada y pública a impulsar la producción, difusión y promoción de proyectos no lucrativos.
- Distribuir adecuadamente y según prioridades los recursos, de manera que no mantengan el desequilibrio que existe entre los gastos administrativos y los de operación.
- Aumentar los presupuestos de conservación y restauración de los bienes nacionales muebles e inmuebles, agilizar y descentralizar el proceso de reconocimiento declarativo de estos bienes.
- Aumentar los presupuestos de investigación científica con el fin de difundir estos conocimientos a grupos socioculturales menos formados, mediante programas culturales dirigidos a este ámbito específico.
- Establecer un programa de financiamiento de infraestructuras culturales ágil y accesible, que permita multiplicar, diversificar y descentralizar la red de difusión cultural, incluyendo la gestión de espacios por la sociedad civil.

Recursos materiales

- Cubrir y agilizar la distribución de los materiales básicos de trabajo, de manera que no sean sufragados por los trabajadores de base.
- Dotar a los trabajadores de la cultura de medios tecnológicos adecuados, tanto en calidad como en cantidad, para impulsar su eficiencia. Esto se puede hacer mediante acuerdos entre los sectores público, privado y académico.

Recursos humanos

- Impulsar la homologación laboral y salarial de los trabajadores de la cultura, de manera transversal entre las diversas instituciones

publicas. Es decir, definir y reconocer los distintos niveles de responsabilidad y su valor, y aplicarlos de forma homogénea en cada dependencia pública.

- Capacitar al personal sobre los avances e innovación científica, técnica y operativa en las áreas donde se desempeña.
- Capacitar al personal sobre los avances de las ciencias sociales y de las humanidades, para impulsar y establecer mecanismos de estudios de impacto socio-cultural.

4.7.6 EL DERECHO AL DISFRUTE, ACCESO Y BENEFICIO DE LA CULTURA

Definir a México como un país multicultural, multilingüe y pluriétnico implica iniciar una renovación de los referentes colectivos de identidad nacional, en la cual estos valores y realidades se promueven nacional e internacionalmente.

En la actualidad existe una proyección del país como una sociedad homogénea, que marginaliza la diversidad existente en los bienes intangibles y limita tanto el derecho al acceso y disfrute de la cultura como los intercambios transculturales. Los programas de educación resultantes no se adecuan a las necesidades mexicanas. No se abre la toma de decisiones relacionadas con la promoción a la sociedad civil y la estructura de gestión cultural vigente no tiene movilidad y flexibilidad en el cumplimiento de sus acciones. Es difícil establecer programas a mediano y largo plazos, vulnerando el derecho de continuidad de los programas año por año y en cada sucesión presidencial. Los sistemas de promoción de la cultura nacional reproducen las pautas de otras experiencias, sin que éstas sean adecuadas a las características y valores propias.

4.7.7 LAS INDUSTRIAS CULTURALES

(...)“Las políticas culturales, en tanto que garantizan la libre circulación de las ideas y las obras, deben crear condiciones propicias para la producción y difusión de los bienes y servicios culturales diversificados, gracias a industrias culturales que dispongan de medios para desarrollarse en los ámbitos local y mundial.”⁹

Los esfuerzos nacionales no permiten crear las condiciones propicias para aumentar la competitividad de las industrias culturales, frente al embate de los grandes conglomerados culturales. Esto está coadyuvado por las redes de difusión cultural pública y extranjera, que impiden el crecimiento de alternativas independientes. Adicionalmente, el acceso a los bienes y servicios culturales se limita a los ambientes urbanos.

Ante los esfuerzos de algunos sectores por subordinar la expresión artística a lineamientos morales se requiere, además, que las iniciativas para crear las condiciones propicias hacia la competitividad de los sectores culturales, incluyan mecanismos que garanticen la creatividad y la libertad de expresión.

Se recomienda contribuir a la consolidación y creación de industrias culturales¹⁰ para desarrollar las fortalezas competitivas intrínsecas de los mercados local, regional y nacional, al tiempo que se facilita el acceso de los bienes y servicios culturales mediante circuitos de distribución nacionales e internacionales.

- Difundir, de manera consistente, la oferta existente de cursos de capacitación a los grupos artísticos y escénicos, los mecanismos de coordinación, representación y venta en los mercados nacionales e internacionales, con el fin de impulsar y adecuar la promoción de sus productos.
- Fortalecer las redes de producción, distribución y comercialización de las diferentes industrias, en lo que respecta a su carácter propio, para fortalecer su carácter de sujetos de crédito y subsidios específicos.

4.7.8 LA EDUCACIÓN Y LA CULTURA

Contexto y desafío

La educación es un vehículo cultural que impulsa la integración social a través de la consolidación de la cohesión nacional y la apreciación de la cultura universal y el intercambio transcultural. Por lo tanto, es indispensable fortalecer la relación entre educación y cultura, actualmente soslayada en México, donde no se cuenta personal docente adecuadamente capacitado. Mediante la promoción de medidas normativas se podrá actualizar y volver eficientes los programas de la Secretaría de Educación Pública en materia de educación cívica, lingüística, artística, tecnológica y científica, tanto como su personal docente.

PROPUESTAS NO LEGISLATIVAS

Educación artística

- Revertir la disposición existente según la cual las materias de formación cultural artística en la educación primaria y secundaria son meros cursos optativos; incorporando, según las prioridades, los componentes siguientes: música, artes plásticas y expresión corporal, deportes, teatro, danza y otros.

Educación lingüística

- Fomentar la diversidad lingüística –respetando la lengua materna– en todos los niveles de enseñanza, facilitando la preservación de la identidad lingüística local y regional mediante la introducción de cursos de iniciación en las lenguas indígenas relevantes para un área determinada en la matrícula regular, al tiempo que se estimula el aprendizaje de varios idiomas desde la más temprana edad.
- Alentar a través de la educación una toma de conciencia del valor positivo de la diversidad cultural y mejorar la formulación de programas escolares y la formación de los docentes con base en valores y tradiciones históricos en los ámbitos nacional y local.

Tecnología y ciberespacio

- Fomentar la alfabetización digital y acrecentar el dominio de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación, que deben considerarse al mismo tiempo disciplinas de enseñanza e instrumentos pedagógicos capaces de reforzar la eficacia de los servicios educativos.
- Promover la diversidad lingüística en el ciberespacio y fomentar el acceso gratuito y universal, mediante redes nacionales e internacionales, a toda información que pertenezca al dominio público.

Educación cívica

- Definir y aplicar programas de educación cívica que integren en la educación básica el estudio de la diversidad cultural y el respeto a las diferencias, como forma de fomentar la convivencia. Dar una enseñanza que incorpore valores tomados de las tradiciones locales, nacionales y universales.
- Reconocer la contribución de los conocimientos tradicionales, en particular en lo que respecta a la protección del medio ambiente y a la gestión de los recursos naturales, y favorecer las sinergias entre la ciencia moderna y los conocimientos locales.

4.7.9 EL DERECHO A LA EXPRESIÓN, CREATIVIDAD Y GOCE DE LA CULTURA A TRAVÉS DE LOS PATRIMONIOS NACIONALES TANGIBLE E INTANGIBLE. PROPUESTAS

Propiedad intelectual y creativa

- Agilizar los mecanismos de promoción artística mediante el apoyo y protección gubernamental a la producción creativa. Crear un sistema específico de promoción privada, manteniendo el impulso estatal sin alterar la independencia de los creadores.
- Crear normas que controlen, mediante discusión pública, el derecho de veto y censura sobre las expresiones culturales en cualquier ámbito, sea éste nacional, estatal o municipal.
- Apoyar la movilidad de creadores, artistas, investigadores, científicos e intelectuales, así como el desarrollo de programas y actividades conjuntas de investigación, con el fin de preservar y aumentar la capacidad creativa nacional y local y su expresión.

Patrimonio tradicional y popular¹¹

Frente a la falta de sistematización en categorías claras y útiles para la planeación de políticas culturales, el acervo de manifestaciones o bienes culturales tradicionales y populares, tanto en su situación actual como en su evolución reciente y proyección futura, se recomienda establecer lo siguiente:

- Establecer metodologías para medir el impacto sociocultural de cada proyecto, a fin de evaluar los efectos sociales que genera y adecuar su seguimiento continuo. Ello con el objetivo particular de analizar los procesos de evolución, así como los cambios fundamentales en los usos y costumbres de las comunidades de acuerdo con la persistencia de la tradición que mantiene su cohesión. Esto incluye categorías tales como usos y costumbres, valores, religión y creencias, idioma, folklore y saber hereditario sobre la naturaleza y las prácticas de explotación de sus recursos.

Patrimonio cultural y tradiciones agroalimentarias

- Reconocer en los usos, costumbres y tradiciones alimentarios de las comunidades los elementos que permitan su desarrollo socioeconómico sustentable.
- Los programas nutricional y alimentario del gobierno en sus diferentes niveles deben impulsar el uso de alimentos fincado en las tradiciones y costumbres mexicanas. Tal es el caso del atole, que tiene un gran potencial nutritivo.
- Aumentar el apoyo financiero a las familias campesinas, para optimizar el uso de la milpa, de manera que se genere un ingreso adicional y se protejan las costumbres alimentarias tradicionales.
- Capacitar a las familias campesinas sobre las consecuencias a nivel de producción y de consumo de los alimentos transgénicos.

Patrimonio tangible. Bienes arqueológicos, históricos y artísticos.

Este bien representa un elemento clave para los avances de la ciencia y el disfrute del público. No obstante, en este rubro los recursos presupuestales para su preservación y potenciación son cada vez menores. De manera paralela, la falta de eficiencia en los procedimientos aplicables a los bienes tangibles tradicionales se han vuelto un cuello de botella para su adecuada administración.

- Lo anterior se aplica también para bienes históricos y artísticos referidos a los inmuebles contemporáneos. En este sentido, es deseable:
- Agilizar los programas de clasificación con el fin de proteger una mayor cantidad de inmuebles para impulsar un desarrollo urbano

más respetuoso del entorno y dar una visión más homogénea de los asentamientos humanos para proteger las tradiciones, vidas y costumbres de barrios, constituir un motor del bienestar social y atraer mayor turismo e inversión de acuerdo con las necesidades específicas de las propias comunidades.

- Establecer criterios para mantener un acceso público irrestricto a las zonas arqueológicas, de modo que se evite que la propiedad privada ejerza un derecho de usufructo que resulta en la alteración del carácter público de estos bienes del patrimonio cultural.

Notas

- 1 Estos principios incluyen el *derecho a los beneficios de la cultura*, en el cual reconoce el derecho a toda persona a:
1. a) *participar en la vida cultural*; b) *gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones*; c) *beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora*.
- 2 *Entre las medidas que los Estados Parte en el presente pacto deberán adoptar para asegurar el pleno ejercicio de este derecho, figurarán las necesarias para la conservación, el desarrollo y la difusión de la ciencia y de la cultura*.
- 3 *Los Estados Parte en el presente pacto se comprometen a respetar la indispensable libertad para la investigación científica y para la actividad creadora*.
- 4 *Los Estados Parte en el presente pacto reconocen los beneficios que derivan del fomento y desarrollo de la cooperación y de las relaciones internacionales en cuestiones científicas y culturales*.
2 Artículo 5 de la declaración de la UNESCO sobre diversidad cultural.
3 Artículo 3 de la declaración de la UNESCO sobre diversidad cultural.
4 Adoptada por la 31ª sesión de la Conferencia General de la UNESCO en París, el 2 de noviembre de 2001.

- 5 En el sentido amplio de la cultura existen series de grupos diferenciados que están integrados en una red conformada en el tiempo y en un área geográfica determinada. La cultura de un pueblo se produce a partir de su herencia patrimonial y está expresada en una gama muy amplia que se divide en dos dimensiones: *el patrimonio material*, que está representado por los bienes físicos: artes visuales y plásticas, artes escénicas, inmuebles y muebles arqueológicos, históricos y artísticos entre otros, y *el patrimonio inmaterial*, representado por usos, costumbres, valores, tradiciones, literatura, lenguas, historia, religión, cultos y creencias, educación, ciencia y tecnología, entre otros.
- 6 Artículo 9 de la Declaración de la UNESCO sobre la diversidad cultural.
- 7 En México el período de este derecho se extiende a cien años, según datos de la SOGEM.
- 8 Los datos de asignación de presupuesto se contradicen, pues van de 0.08 hasta 0.53% del PIB, según diversas fuentes oficiales.
- 9 Artículo 9 de la Declaración de la UNESCO sobre diversidad cultural.
- 10 Las industrias culturales son: la exhibición y venta de las artes plásticas e industrias conexas, producción de artes escénicas, industria del disco, cine, industria editorial, producción y venta de artesanías, difusión electrónica y cibernética, entre otros.
- 11 Definición de la UNESCO: "La cultura tradicional y popular es el conjunto de creaciones que emanan de una comunidad fundadas en la tradición, expresadas por un grupo o individuos (...) Sus formas comprenden, entre otras, la lengua, la literatura, la música, la danza, los juegos, la mitología, los ritos, las costumbres, la artesanía, la arquitectura" etcétera. Es decir, un conjunto de actividades tradicionales de la comunidad que pertenecen tanto al patrimonio tangible como al intangible.

4.8 Derecho a un medio ambiente sano

4.8.1 DERECHOS HUMANOS Y MEDIO AMBIENTE EN MÉXICO

El acceso a un medio ambiente sano representa un derecho común de la humanidad. Dicho ambiente está integrado por un conjunto de elementos naturales que en modo alguno pueden ser mercantilizados, privatizados o patentados, pues al ser propiedad colectiva no deben encontrarse bajo custodia de una persona o grupo en particular. El acceso universal a esos bienes es un derecho básico. La sustentabilidad ecológica es una base para la reproducción de la vida, y requisito de solidaridad para con las generaciones futuras, lo que implica la necesidad de armonizar las variables ambientales, sociales y económicas.

El derecho a un medio ambiente sano proyecta tres aspectos interrelacionados: 1) el derecho a la vida, a la salud, al bienestar y a una calidad de vida adecuada, manteniendo las condiciones de sustentabilidad; 2) el reconocimiento del acceso, uso y disfrute, así como la protección de las tierras y territorios contra la degradación ambiental y el uso irracional de los recursos por parte de particulares o de las autoridades; y 3) la obligación del Estado de promover la calidad de vida, así como una oportunidad para la sociedad civil de reivindicar ese derecho.¹ Implica, en suma, corresponsabilidad. El principio de la regulación ambiental de toda actividad humana debe contener nuevos modelos de desarrollo sustentable. La interrelación entre derechos humanos y medio ambiente es cada vez más evidente a través del crecimiento de la pobreza y de la afectación de ese medio.²

En México, la explotación de los recursos naturales se realiza principalmente en municipios y comunidades con fuerte presencia indígena, como ocurre en los yacimientos minerales de Guazapares y Urique, Chihuahua, donde se extrae oro; y en Huajicori, Nayarit, donde existen reservas de plomo, cobre y oro. Las principales presas hidroeléctricas del país también se hallan en regiones indígenas. En los pueblos y comunidades de tales zonas se encuentra 60% de la superficie arbolada de la República, principalmente bosques templados y selvas húmedas y subhúmedas. Esa riqueza biológica ha hecho que

México ocupe el tercer lugar en importancia mundial por su megadiversidad, el primer lugar en cuanto a variedad de reptiles, el segundo en mamíferos, el cuarto en anfibios y plantas vasculares, el décimo en mariposas y el vigésimo en especies de aves. De acuerdo con la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, de las 925 especies animales registradas a escala nacional, 620 viven en regiones indígenas. Las principales áreas naturales protegidas se encuentran en municipios indígenas. Muchas de ellas están consideradas zonas sagradas y ceremoniales, y poseen numerosos sitios arqueológicos que los pueblos indígenas custodian y reclaman como suyos.

En México existe el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, una selección de áreas prioritarias compuesta por un total de 127 de aquéllas, de las cuales 51 se encuentran en zonas con significativa presencia indígena e involucran a 48 municipios indígenas.³ Sin embargo, aunque la riqueza que generan ha beneficiado al conjunto de la sociedad, la mayoría de las comunidades indígenas no sólo han visto afectadas sus tierras de cultivo sin recibir compensación alguna por obras de utilidad pública, sino que en muchos casos han sufrido despojos y expropiaciones. Las regiones indígenas son estratégicas para el desarrollo nacional, por lo que sus habitantes deben tener una vida digna en cuanto partícipes de la riqueza que genera el uso de sus recursos naturales. Un aspecto que debe considerarse en la relación entre medio ambiente y poblaciones indígenas es el conflicto legal que deriva de la contradicción entre la formulación y aplicación de la política ambiental y el régimen jurídico de protección de los usos, costumbres y conocimiento tradicional indígena.⁴

En los últimos tiempos se ha incrementado la devastación ecológica y las alteraciones ambientales en diversas regiones de México: deforestación, erosión de suelos, contaminación y sobreexplotación de cuerpos de agua y desertificación creciente, son las principales características de un fenómeno que el propio gobierno ha calificado de "apocalíptico".⁵ La política de aprovechamiento de los recursos naturales se ha fundamentado en el uso de tecnologías no siempre apropiadas, que

degradan o afectan las cadenas biológicas y los ecosistemas. Además, no se lleva a cabo un ordenamiento ecológico del territorio que permita un crecimiento sustentable acorde con la naturaleza y características de los ecosistemas. Se requieren cambios encaminados a reducir el impacto ambiental negativo que ha tenido la intensificación de la agricultura, las más de las veces por el uso indiscriminado de fertilizantes, plaguicidas y sistemas de irrigación.

Es así que el deterioro ambiental ha impactado en la autosuficiencia alimentaria, ocasionando una creciente presión sobre los recursos naturales. Lo anterior se ha traducido en la expansión de la frontera agrícola hacia tierras de baja calidad o no aptas para el cultivo, en detrimento de selvas o áreas boscosas en zonas templadas. Se han afectado los frágiles equilibrios ecológicos de las áreas selváticas, por la captura de fauna y recolección de flora silvestre para su comercialización. La sobreexplotación y la tala irracional de bosques han provocado la pérdida del capital natural, con lo que han iniciado procesos de reducción de las poblaciones silvestres que eventualmente pueden desembocar en la extinción de especies y en pérdida de cuerpos de agua.

La tasa de deforestación en México es muy elevada. Entre 1990 y 2000 se deforestaron, en promedio, 631,000 hectáreas por año, lo que equivale a 1.1% de su territorio nacional.⁶ La destrucción de bosques y selvas tiene como causa primordial a las actividades agropecuarias. El costo ecológico, social y económico es incalculable, más aún si añadimos la erosión y el agotamiento de los recursos hídricos. Recordemos que la agricultura consume cerca de 80% del agua disponible en el país y desperdicia casi las dos terceras partes.⁷

Al problema ambiental se agrega el de las precarias condiciones en que vive la mayoría de la población rural del país. 27% de los habitantes de México vive del campo, pero genera apenas cerca de 5% del Producto Interno Bruto. Además, este porcentaje tiende a decrecer debido en gran medida al estancamiento del desarrollo agropecuario de los últimos veinte años. En este contexto, es preocupante la irresponsabilidad de las empresas estatales como Pemex ante los impactos nocivos que provoca, tales como contaminación de tierras y aguas, y daño en carreteras.

El Estado mexicano parece no haber tomado medidas suficientes para atender los reportes de organizaciones civiles o de comunidades y poblaciones respecto de actos que impactan negativamente sobre el ambiente. Todavía la denuncia popular no representa una estrategia efectiva para garantizar el derecho a un medio ambiente sano. Para superar esta situación es necesario un programa de ordenamiento ecológico que considere las diversas características naturales y culturales de las regiones afectadas, así como la inserción internacional de nuestra economía. El comercio mundial de organismos genéticamente modificados impone a México la necesidad de salvaguardar su riqueza biológica y genética, así como la salud de sus habitantes, tomando en cuenta la ya señalada importancia de su megadiversidad.

4.8.2 OBSTÁCULOS ESTRUCTURALES

Ausencia de protección integral del factor ambiental

En teoría todo funciona bien: las facultades están adecuadamente distribuidas y descentralizadas, y los estados, municipios y comunidades están bien representados en los consejos consultivos. En la realidad, en cambio, los problemas son varios: las dependencias encargadas de los diferentes sectores –como el pesquero– no toman en cuenta el factor ambiental, considerándolo ajeno a su sector, lo que no permite una protección de manera integral, además de que la Semarnat y sus dependencias –como el resto de la administración pública– no cuentan con el capital necesario para realizar sus funciones.

Otro factor que impide el ejercicio del derecho a un medio ambiente sano en México es la falta de democratización del proceso de toma de decisiones en esta materia: el proceso es, en efecto, controlado por la autoridad administrativa encargada de garantizar tal derecho. Si en el pasado reciente la necesidad era centralizar la política sobre medio ambiente, hoy se hace necesario promover la descentralización democrática de la gestión pública ambiental.⁸ Es menester dotar a las autoridades locales de mayores facultades en la materia, promoviendo al mismo tiempo mecanismos eficaces de rendición de cuentas a nivel local. La intención de hacer más eficiente la elaboración de políticas relacionadas con el manejo de los recursos naturales y la protección ambiental en un esfuerzo por alcanzar el desarrollo sustentable debe ser complementada con la participación social. La meta de la democratización es ampliar la corresponsabilidad entre autoridades y ciudadanos –indígenas, campesinos, ejidatarios, comuneros– en el manejo sustentable de los recursos naturales, contribuyendo a la aplicación y desarrollo del derecho a un medio ambiente sano, en una doble perspectiva: por un lado, que sean las comunidades quienes lleven a cabo el control, conservación y regeneración de los recursos naturales de su entorno; y por otro, que se tomen en cuenta las culturas, usos, costumbres, formas de organización y de toma de decisiones en el diseño y aplicación de los programas para el aprovechamiento de los recursos naturales.

La legislación nacional reconoce la importancia de la coordinación, de la concertación social y del carácter transectorial de la gestión ambiental entre instituciones, individuos, grupos y organizaciones sociales.⁹ Sin embargo, todo esto se queda en el papel, dado que existen grupos sociales deficientemente representados en los consejos consultivos para el desarrollo sustentable instituidos por la Semarnat para propiciar la participación social. Excluidos se encuentran pueblos y comunidades indígenas, en cuyos territorios –como ya se mencionó– se asientan importantes riquezas naturales.¹⁰ Aun cuando es necesario recuperar, reforzar y expandir la experiencia de los consejos consultivos –materia en la que la Semarnat es pionera a nivel federal– éstos tienen grandes deficiencias, como insuficiente reglamentación, participación reducida y poco representativa, falta de recursos económicos y carencia de difusión de los resultados de sus deliberaciones, que permita a la sociedad civil emitir alguna opinión o proponer otras iniciativas de participación. Este obstáculo implica, en la práctica, el no reconocimiento por parte del Estado respecto al derecho de los individuos o grupos a la defensa y protección del medio ambiente.

Conflictos por la tierra y los recursos naturales

En el escenario nacional actual confluye un conjunto de elementos de conflicto tales como pugnas intercomunitarias, litigios agrarios por límites territoriales, explotación forestal, atraso social, insuficiente seguridad pública, impunidad y mala distribución de las tierras. Estos conflictos tienen como protagonistas a pueblos y comunidades indígenas, comuneros, campesinos y ejidatarios, así como a inversionistas nacionales y extranjeros y a autoridades locales y federales. 36 municipios de diez estados de México se encuentran en situación de “alto riesgo” debido a los conflictos por la disputa de tierras y la explotación de los recursos naturales.

La falta de atención gubernamental a estos conflictos ha ocasionado su agravamiento. Los estados más conflictivos son los de México, Oaxaca, Guerrero, Chiapas, Michoacán, Chihuahua, Veracruz, Durango, Puebla e Hidalgo. En los 36 municipios con “focos rojos” reconocidos por el gobierno, existe riesgo de violencia por la presencia combinada de factores como la marginación, la topografía adversa, la lejanía de las vías de comunicación, la amplia extensión territorial, la dispersión poblacional, las áreas naturales protegidas, la presencia de guerrilleros y narcotraficantes, y los desastres naturales.

Los indígenas, que representan más de 12% de la población de México, mantienen, a la fecha de este Diagnóstico, 22,296 conflictos agrarios en todo el país. Los mayas, situados en el sureste mexicano, encabezan la lista con 4,532 conflictos, seguidos por los nahuas, que habitan el centro del país, con 4,243 disputas.

El desorden en la tenencia de la tierra también es factor decisivo en las pugnas por la tierra, ya que una característica evidente del sistema agrario mexicano es la irregularidad en la tenencia de la tierra: se sobrepone planos y se publican resoluciones contradictorias, con frecuencia una misma superficie ha sido reconocida como colonia, después afectada como ejido y finalmente vuelta a ser declarada pequeña propiedad, generando contradicciones insolubles desde el punto de vista legal. Hay multitud de tierras, territorios empalmados y pequeñas propiedades que se disputan ejidatarios o comunidades, mientras se multiplica la confusión de linderos entre diferentes predios con distintos regímenes de propiedad.¹¹

Otro obstáculo no menor radica en la necesidad de combatir el círculo vicioso que produce por un lado pobreza estructural y marginación social, y por otro un modelo de “desarrollo insostenible” que genera pobreza estructural. Es necesario restituir a los pueblos originarios sus derechos sobre la tierra y territorio, otorgándoles el usufructo y la custodia del patrimonio ecológico de las zonas en que habitan; y al mismo tiempo impulsar un cambio significativo en la actual política ambiental.

El trabajo en contextos complejos, como el del medio ambiente, en los que la fuerte presión del desarrollo sobre los recursos naturales ha generado un aumento de los conflictos que sobrepasan la capacidad institucional y los mecanismos tradicionales para solucionarlos, ha creado también una brecha entre la demanda de soluciones y los recursos que provee el uso de derecho, al tiempo que plantea a los actores involucrados que trabajan en la gestión ambiental (autoridades, organizaciones no gubernamentales, empresas, propietarios y poseedores de la tierra, administradores, organizaciones sociales, líderes comunitarios y profesionales o técnicos) nuevos desafíos para solventar los conflictos.

Límites a la participación social en materia ambiental

La política de protección al medio ambiente y a las reservas de la biosfera se realiza con una limitada participación social de las comunidades afectadas; y se han incentivado poco las normas comunitarias que en los hechos tienen un efecto regulador para el acceso y uso de los recursos naturales.¹²

Existe preocupación por un discurso ambiental que contribuye a la desarticulación social y política de los pueblos, al presentar la protección del medio ambiente como justificación para expropiar las tierras. La desatención gubernamental a los problemas existentes en tales tierras y territorios ha provocado que los conflictos entre comunidades sean cada vez mayores.

Aunque, como se ha señalado, las autoridades reconocen que “la situación del medio ambiente en México, sobre todo en lo referente a los recursos naturales, raya en lo apocalíptico”,¹³ no se otorgan los recursos jurídicos y financieros necesarios a las dependencias ambientales para que realicen su trabajo de manera adecuada.

En México prácticamente no existen procesos que hagan justiciable el derecho a un medio ambiente sano, aunque se presentan con mayor frecuencia litigios ambientales en los que empresas y personas en lo individual impugnan actos de la Profepa a través de amparos y juicios de nulidad. La persistencia de obstáculos para la participación social y para acceder a la justicia administrativa, civil y penal en demanda de la aplicación de la legislación ambiental, evidencia fuertes restricciones al reconocimiento del derecho que tienen los ciudadanos o grupos para la defensa y protección del medio ambiente.

La limitada participación social en los procesos de toma de decisiones impide asegurar una acción ciudadana temprana, informada, autónoma y responsable. Es necesario llevar a la práctica el reconocimiento del “interés jurídico difuso en materia ambiental”,¹⁴ así como la posibilidad de impugnación de los actos administrativos de conformidad con la ley.¹⁵

No obstante, la autoridad debe tener claro que la participación social es mucho más que la posibilidad de impugnar actos administrativos. El derecho a la participación social/ciudadana en la toma de decisiones parte del principio de que los ecosistemas son patrimonio común de la sociedad, y que por lo tanto la nación tiene, sobre tales bienes, una potestad que le permite regular el uso y disposición de los mismos. En este sentido no sólo es una facultad sino también una obligación del Estado regular el aprovechamiento de los recursos, de manera que beneficie al ambiente y a la sociedad a través de procesos limpios y del uso de tecnologías ambientalmente adecuadas.

En México se debe ampliar la participación social, porque en algunos lugares no sólo no se estimula sino que los defensores de los recursos y del medio ambiente sufren persecución y hostigamiento por estas actividades de defensa.

Tal es el caso de la destrucción del Casino de la Selva, en la Ciudad de Cuernavaca, donde en una sola acción la empresa Costco-Comercial Mexicana, con la complicidad de las autoridades del estado de Morelos, vulneró recientemente el derecho a un medio ambiente sano al proceder a la tala inmoderada de zonas forestales y micro-ambientales; el derecho al disfrute del patrimonio histórico, artístico y cultural al destruir zonas arqueológicas, monumentos, murales y esculturas representativas del arte mexicano de la segunda mitad del siglo XX, y los derechos civiles y políticos garantizados constitucionalmente, al proceder a reprimir a ciudadanos que promueven acciones legales y de resistencia pacífica en oposición a la destrucción del sitio.¹⁶ Se han girado órdenes de aprensión (que siguen todavía vigentes un año después) en contra de ciudadanos pacíficos, cuyo único “delito” es asumir la defensa del medio ambiente.

El caso del Casino de la Selva cuestiona la calidad de la democratización mexicana, en términos de justicia y respeto a los derechos humanos, toda vez que la posibilidad de recurrir a tribunales independientes del poder público en demanda del reconocimiento de los derechos ambientales ha sido prácticamente nulo. Basta ver la serie de demandas interpuestas –ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, la Procuraduría General de la República, y la Comisión Nacional y Estatal de Derechos Humanos, entre otras entidades encargadas de proteger y vigilar el respeto y cumplimiento de las leyes– que han sido rechazadas. Las libertades fundamentales han sido atropelladas en el caso de las personas que han defendido el Casino de la Selva y sus derechos ambientales, culturales, civiles y políticos.¹⁷

Obstáculos para acceder a la información ambiental

Es preciso remover los obstáculos que todavía existen para el pleno acceso a la información, en la medida en que ésta representa el primer paso para la participación social en la toma de decisiones. Todavía no existe un pleno acceso a información oportuna, confiable y veraz sobre la problemática ecológica y la forma en que actúan las autoridades gubernamentales frente a ella, a pesar del enorme marco jurídico en la materia.¹⁸

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental amplía el derecho a consultar la mayor información general posible sobre medio ambiente, y ha facilitado y mejorado ese derecho; sin embargo, una realidad todavía presente es que existen impedimentos para llegar a los expedientes. De acuerdo con la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente todo

ciudadano tiene derecho a que las autoridades ambientales federales, locales y municipales pongan a su disposición la información ambiental que solicite.¹⁹ La existencia de excepciones limita este derecho dejándolo a discreción de las autoridades ambientales, quienes pueden negar la información solicitada –o parte de ésta– por motivos de confidencialidad, cuando se trate de información sobre procedimientos pendientes de resolución o de información relativa a tecnologías en proceso.

La ausencia de medidas efectivas y accesibles para revocar las decisiones ambientales capaces de perjudicar al medio ambiente debe compensarse con garantías de participación para que quienes consideran que no han recibido suficiente información, y puedan, de esta manera, impugnar una decisión que consideren errónea.

Aún existen muchos huecos de información pública acerca del medio ambiente y sobre los efectos de la contaminación sobre las personas. Muy frecuentemente existe complicidad oficial en el otorgamiento de permisos de explotación de los recursos naturales a particulares, como acontece en Coacoyulichán, municipio de Cuauhtepec, y en Jaleaca, municipio de Chilpancingo (ambos en Guerrero), o en el Ejido Pino Gordo, municipio chihuahuense de Guadalupe y Calvo, donde se lleva a cabo una irracional explotación maderera con permisos oficiales de la Semarnat y sin consultar a los habitantes.

La inexistencia de un registro de emisiones y transferencia de contaminantes, además de la falta de eficiencia del trabajo de las autoridades ambientales, impide conocer los inventarios sobre contaminantes en el país, que deberían incluir datos acerca de la ubicación de la fuente generadora, así como sobre cantidad y tipo de sustancias emitidas al suelo, agua, atmósfera y subsuelo. Esto es una muestra de que ni siquiera la Semarnat tiene la información suficiente para echar a andar programas de limpieza. Así es muy difícil identificar los “focos rojos”, en tanto no existe información sobre dónde están los contaminantes y en qué cantidades. Esa carencia, naturalmente, se traduce en falta de información para la sociedad.

Acceso a la justicia ambiental

El acceso a la justicia ambiental está representado por la posibilidad de obtener una solución expedita y completa por parte de las autoridades judiciales a un conflicto jurídico de naturaleza ambiental, lo que supone a su vez que todas las personas están en igualdad de condiciones ante la justicia y a los efectos de obtener resultados individual y socialmente justos. Los temas relevantes de acceso a la justicia son la legitimación procesal de las comunidades y de cualquier individuo en defensa del medio ambiente, los sistemas probatorios complejos establecidos sobre el nexo causa-efecto de los daños ambientales, los esquemas de reparación del daño, y los medios alternativos de resolución de conflictos.

Es necesario promover nuevas iniciativas para hacer recomendaciones al gobierno, como la Ley de Responsabilidad Civil por Daño Ambiental o las reformas a la Ley de Amparo, para reconocer el interés legítimo. El hecho recurrente –como determinante en las violaciones a los derechos ambientales– de que el ciudadano no cuente con plena capacidad para exigir la tutela jurisdiccional de sus derechos ambientales resulta preocupante, además de que no existen plenas garantías porque la legislación ambiental no cuenta con los mecanismos apropiados para su aplicación, aun cuando existen programas específicos en materia de justicia ambiental.

La presencia en diversas regiones del país de caciques (que son la figura que por excelencia representa el abuso, la violencia y la impunidad por parte de los particulares que ejercen poderes de facto) incide directamente en la depredación y el deterioro ambientales.

La impunidad en relación con las violaciones a los derechos ambientales es elevada. La falta de conocimiento de la legislación ambiental

por las autoridades judiciales, ocasiona que las resoluciones emitidas por éstas no resulten benéficas para la protección del medio ambiente. Además, el no acceso a la justicia ambiental por las insuficiencias de la tutela jurisdiccional de los derechos ambientales, es violatorio del derecho fundamental a un medio ambiente adecuado.

La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente reconoce que en México hay una decena de regiones con problemas de gobernabilidad relacionados con la explotación de los recursos forestales. La Profepa afirma que, pese a la detección de las zonas conflictivas, el presupuesto sólo alcanza para afrontar el problema en 10% de las comunidades afectadas.²⁰ Una de las zonas de mayor riesgo es la de Los Chimalapas, situada entre los estados de Oaxaca y Chiapas y afectada por problemas de límites territoriales, tala ilegal de árboles y tráfico de animales en peligro de extinción. Los habitantes de Santa María Chimalapa, una de las principales poblaciones de la región, han advertido de manera recurrente a las autoridades que si éstas no atienden sus demandas emplearán la violencia.

El conflicto en torno a límites de las comunidades también implica enfrentamientos con respecto al uso de los recursos como bosques o pastizales para el ganado. Los campesinos, los indígenas y los pequeños propietarios no disponen de plena capacidad para exigir la tutela de sus derechos ambientales mediante recursos judiciales.

Los mecanismos para la reparación del daño otorgando indemnizaciones justas y asegurando medios de subsistencia y reproducción alternativos son prácticamente inexistentes. Esta situación exige ampliar la posibilidad de recurrir ante tribunales independientes en demanda del reconocimiento de los derechos ambientales, porque en las condiciones actuales no existen plenas garantías para que los ciudadanos hagan efectivos estos derechos. Es todavía un pendiente de nuestra democratización el establecimiento del derecho fundamental a un medio ambiente adecuado y a su correspondiente tutela jurisdiccional.²¹

Uno de los aspectos más importantes de la gestión ambiental es la procuración de justicia y el acceso a instrumentos y procedimientos jurídicos que permitan la defensa de los derechos ambientales. El acceso a la justicia ambiental plantea, en primer lugar, el tema de la reparación del daño en cuatro ámbitos: administrativo, civil, penal y constitucional, referido al control constitucional de todos aquellos actos o acciones que afecten al medio ambiente.

Megaproyectos e incumplimiento de responsabilidades ambientales

La degradación, contaminación y destrucción del medio ambiente y de las tierras y territorios por la aplicación de proyectos y programas de desarrollo, es otra forma que ejemplifica la falta de protección al medio ambiente.

El Estado mexicano parece no haber tomado medidas suficientes para atender reportes de organizaciones civiles o de comunidades indígenas respecto de actos de empresas privadas o multinacionales que impactan negativamente sobre el ambiente, y en este sentido la denuncia popular debe ser un instrumento eficiente de atención a las quejas que se presentan.

Es preciso resolver la problemática producida por los inversionistas multinacionales, que despojan a los pueblos de sus tierras con fines económicos privados, ya sean comerciales, industriales, mineros, de explotación y explotación de hidrocarburos y energéticos, entre otros. Se requieren estrategias, políticas y leyes que garanticen que las empresas cumplan con sus responsabilidades ambientales, de desarrollo sustentable y de respeto de los derechos humanos. Es necesaria una nueva legislación que promueva la producción limpia; es decir, que las industrias no utilicen materiales peligrosos –para no generar residuos de esa índole– durante sus procesos productivos. Las empresas tienen que cumplir con la normatividad ambiental y no deben ser responsables únicamente

por los daños que ocasionen. En este sentido, deben ser responsables desde el principio, y para ello necesitan comprometerse a no contaminar y a tener procesos de producción limpios.

La cuestión de los bosques es particularmente difícil, porque este recurso comunal, en zonas indígenas (como entre los tepehuanes de Durango y los tarahumaras de Chihuahua) está siendo entregado a diversos intereses económicos, con la connivencia de autoridades agrarias y políticas a varios niveles de gobierno. El caso de Anaversa (Agricultura Nacional de Veracruz) es tristemente célebre en materia de contaminación ambiental e impunidad. El accidente ambiental ocurrido en esta planta –ubicada en Córdoba, Veracruz– es considerado de los más preocupantes en materia de tóxicos. En este caso es muy clara la impunidad de la empresa –que de hecho sigue funcionando en Puebla– e ilustra muy bien el tema del incumplimiento de las responsabilidades ambientales por parte del Estado y los inversionistas privados. Otros casos que se pueden considerar son el de las compañías Metales y Derivados en Tijuana, Baja California, y Metalcald, en San Luis Potosí, que incluso provocó una demanda contra México en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.²² Es de destacar que la industria maquiladora en muchos lugares –como en Ciudad Juárez, que era una zona importante de cultivos de exportación– sólo ha dejado contaminación de tóxicos pesados. La industria maquiladora pobló toda la región y ahora los habitantes han perdido sus tierras, sus actividades tradicionales y su medio ambiente sano.

Vale la pena mencionar también el caso de la planta procesadora de metal *Met-mex Peñoles*, en Torreón, Coahuila, que es la planta más grande de América Latina y la cuarta más grande del mundo en su tipo, y en donde existen miles de niños contaminados por plomo, cadmio y arsénico.²³ Este problema ha sido estudiado y denunciado desde hace veinte años por diversas instituciones y grupos ambientalistas. Aunque se formó una comisión intersecretarial para atender el problema,²⁴ las denuncias persisten sobre todo por cuanto se refiere a metas y plazos mensurables y a la ausencia de participación de los vecinos afectados por el envenenamiento, así como de sus organizaciones.²⁵ Las autoridades han informado²⁶ que la empresa ha cumplido con 76 de las 113 medidas correctivas propuestas por la auditoría ambiental voluntaria que la propia compañía promovió en marzo de 2001 para estudiar los niveles de plomo en la sangre y los factores de riesgo relacionados con el envenenamiento por plomo en niños de entre uno y seis años de edad en la ciudad de Torreón.²⁷

Otros ejemplos son los casos de miles de indígenas migrantes y jornaleros que trabajan directamente con pesticidas tóxicos, sin ninguna protección y a lo largo del país.²⁸ A lo anterior se suma la persistencia de conflictos entre núcleos agrarios que agudizan la situación. La defensa del medio ambiente y de los recursos naturales ha movilizó en los últimos años a numerosas organizaciones y comunidades en todo el territorio nacional, que enfrentan los intereses de caciques locales y de los poderes fácticos. Resulta imperativo, pues, restablecer el equilibrio entre medio ambiente y formas tradicionales de cultura de las poblaciones originarias, restituyendo al ciudadano indígena su patrimonio natural y su dignidad política, jurídica, económica y cultural.

El derecho humano a un medio ambiente sano es el primero en ser vulnerado. La forma en la que el gobierno responde a la realidad ambiental –sobre todo aquella en la que se encuentra involucrado negativamente el poder económico transnacional– descuida el supuesto cumplimiento de sus obligaciones ambientales y sobre todo la garantía para todos al acceso al agua, aire, flora y fauna; al control de la biodiversidad y de los recursos forestales y a las áreas naturales protegidas.

La riqueza natural del país se ha venido perdiendo a lo largo de los años, como resultado de una serie de procesos jurídicos, políticos,

económicos y sociales, que inciden negativamente sobre la disponibilidad de los recursos naturales.

Existe una responsabilidad ambiental del gobierno en cuanto a diseñar políticas públicas encaminadas a la “producción limpia” que es la base de un medio ambiente sano. La producción limpia debe ser un instrumento rector para garantizar el derecho a la salud y al medio ambiente sano, ya que aplica para los temas industrial, energético, alimentario (transgénicos o pesticidas) y hasta el referido a los bosques.

En México la problemática ambiental es muy amplia y abarca no sólo el tema de los recursos forestales, sino también el de la crisis que existe en el manejo de los residuos peligrosos, lo que provoca miles de afectaciones por estas sustancias como cáncer, malformaciones genéticas, etcétera.²⁹

Deficiencias en la prevención y control de la contaminación y sus efectos sobre la salud

Una de las críticas más fuertes a la política ambiental mexicana es que se limita al control y no a la prevención de la contaminación. Es necesario tomar medidas para no contaminar, y no tratar de controlar una vez que ya se contaminó. Para ello se deben establecer nuevos incentivos económicos, orientados a promover la instalación de industrias que no contaminen.

Asimismo, conviene utilizar tecnologías y combustibles que disminuyan radicalmente la contaminación en las zonas que se hubieren determinado como aptas para uso industrial o próximas a áreas habitacionales, el uso de energía alternativa que genere menor contaminación que los combustibles tradicionales –tales como la energía eléctrica, eólica y solar–, e incentivos para la reubicación de industrias en zonas aptas para su desarrollo.

Además, la poca claridad sobre los ordenamientos legales que regulan el tipo y cantidad de inversiones económicas permitidas, así como la carencia de indicadores ajustados a los estándares internacionales para la protección y conservación del medio ambiente y el uso de recursos naturales, abren la posibilidad de múltiples violaciones a los derechos ambientales, en particular cuando las deficiencias impactan en la población.

México es altamente vulnerable a los impactos del cambio climático y si se considera que la principal causa de dicha transformación de los equilibrios climáticos es la quema de combustibles fósiles como petróleo, carbón y gas, y que México es altamente dependiente de esos combustibles, tanto energética como económicamente, se podrá observar que una alternativa para detener el deterioro ambiental y que se encuentra poco explorada, es la creación de fuentes renovables y alternativas de energía. El país tiene un potencial enorme para llevar a cabo programas de eficiencia energética y para el desarrollo de la energía solar, por lo que debe atender los riesgos que implica el uso de la energía nuclear.

Es necesario un estricto control de la producción, almacenamiento, expedición de licencias, regulaciones y prohibiciones de sustancias y desechos tóxicos o peligrosos; también lo es reconocer los crímenes ecológicos y castigar penalmente a los perpetradores. Estas deficiencias en la prevención de la contaminación impactan directamente sobre la calidad de vida por efecto de la actividad productiva contaminante: emisiones atmosféricas, vertido de desechos, descargas de aguas residuales, pesticidas y agroquímicos.³⁰

Para elevar la calidad de vida de la población se considera necesario: 1) la prevención de la contaminación ambiental, 2) el adecuado aprovechamiento de los elementos naturales, y 3) el mejoramiento del entorno natural de los asentamientos humanos. Tenemos afectaciones a la salud por el uso corriente de plaguicidas, que es, entre muchos otros, uno de los problemas a los que se enfrentan los indígenas al

verse obligados a migrar para subsistir.³¹ Al respecto preocupa la falta de control en la venta, almacenamiento, manipulación y aplicación de plaguicidas entre los miembros de pueblos indígenas y en diferentes regiones del país.

De la misma manera, inquietan los reportes que refieren la constante exposición a dichas sustancias que están sufriendo niños y mujeres, debido a que cada vez es más frecuente que la migración incluya núcleos familiares completos. La relatora de la ONU sobre desechos tóxicos y peligrosos manifiesta al gobierno de México “la esperanza de que todos los proyectos futuros estén basados en el principio precautorio y de producción limpia, y que se tomen en consideración los elementos jurídicos, las condiciones geológicas, los factores económicos, sociales y culturales, y las condiciones ambientales y humanas”³²

Ausencia de una política de Estado en temas asociados a la biotecnología

Una amplia gama de temas que van de los transgénicos, organismos vivos modificados y manipulación genética, hasta deforestación, manejo de residuos peligrosos y basura, pasando por el tráfico de especies y los derechos de los animales, se encuentran en el ámbito de las preocupaciones sociales.

Uno de los tratados internacionales más importantes y de mayor actualidad en materia de protección de la biodiversidad y de la salud humana es el Protocolo de Cartagena sobre seguridad de la biotecnología, que deriva del Convenio sobre la Diversidad Biológica. México es parte de ambos tratados internacionales. Este conjunto de temas requieren de un diseño y una planeación estratégica desde el Estado, orientados a tutelar derechos y establecer responsabilidades.

Las nuevas temáticas han producido preguntas frente a las que no tenemos respuestas convincentes: ¿Cómo impactan estos nuevos productos al consumidor? ¿Cuál es el efecto en el productor y los sistemas de producción? ¿Qué ventajas puede obtener México del uso de esta tecnología? ¿Es real que estos productos afectan la salud o son una alternativa para disminuir el consumo de plaguicidas? ¿Afectan estas nuevas tecnologías los derechos de las personas? La sociedad debe participar en la toma de decisiones a este respecto; pero para ello requiere contar con suficiente información, bien documentada, que permita un análisis racional entre riesgos y beneficios, de hecho implícitos en el desarrollo de cualquier tecnología.

Sólo de esta manera podremos ser eficaces en la selección de opciones seguras en el contexto alimentario, ambiental y socio-económico. Esto no sólo en relación con las plantas que sirven de alimento popular (como el maíz), sino también con las que se pretende destinar a los sectores farmacéutico, químico y energético.

Es necesario recalcar la urgente aplicación del principio precautorio, que por el simple hecho de encontrarse incluido en convenios internacionales que ha suscrito, México tiene la obligación de cumplir como uno de los principios rectores en materia de política ambiental. El tema de los transgénicos es un claro caso de la necesaria aplicación de este principio tan importante para el medio ambiente.

4.8.3 PROPUESTAS

- Creación del ombudsman del medio ambiente.

Establecer la figura del *ombudsman* del medio ambiente y del ordenamiento territorial a nivel federal y en aquellas entidades en donde no exista. La Comisión Nacional de Derechos Ambientales tendría, entre otras funciones, la de establecer claras delimitaciones entre la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

- Mejorar la coordinación de la gestión pública ambiental.

- La Semarnat debe realizar las modificaciones normativas para aumentar el acceso a la información y a la participación social. Urge que los diferentes niveles de gobierno incrementen su comunicación, colaboración y coordinación, actualicen los instrumentos legales y administrativos, propongan las partidas presupuestarias necesarias y diseñen las políticas públicas adecuadas para revertir los factores que obstaculizan el ejercicio del derecho a un medio ambiente sano.
- Se requieren programas públicos efectivos para revertir la tendencia dominante entre los ciudadanos a considerar que en México la legislación ambiental constituye un “derecho muerto”. Esta percepción se debe a la falta de vigilancia en el cumplimiento de la legislación ambiental y no tanto a falta de información de los ciudadanos. Es la ausencia de vigilancia la que convierte a nuestra legislación en derecho muerto, dado que ni las propias autoridades la cumplen.
- Garantizar el acceso equitativo y no discriminatorio de las mujeres en la defensa, uso y disfrute del medio ambiente.
- Los mismos indicadores serían necesarios para las distintas minorías –como los pueblos indígenas– de manera que pudieran disfrutar su derecho a un medio ambiente sano.
- En el caso de las áreas naturales protegidas se deben conservar y proteger los ecosistemas representativos de la región, la biodiversidad, los procesos evolutivos, los hábitats de reproducción, desove, migración y alimentación de especies marinas de importancia ecológica y comercial, y sobre todo, las especies endémicas o en peligro de extinción.
- Otorgar más facultades a la Comisión de Áreas Naturales Protegidas para la custodia de las áreas que son de su competencia.
- Conservar la diversidad biológica y los ecosistemas, introduciendo alternativas económicas para las comunidades y poblaciones indígenas. Adoptar experiencias exitosas de soluciones concertadas con las poblaciones, como en el caso del poblado indígena de Cucapá de El Mayor, durante un tiempo “ilegalizado” por la pesca en sus costas de la curvina golfita, cuya prohibición fue decretada por ser la zona parte de la Biosfera Alto Golfo y Delta del Río Colorado.³³
- La Semarnat debe intensificar su trabajo en áreas críticas para especies endémicas, en peligro de extinción, raras, amenazadas o sujetas a protección especial, así como asegurar la protección de sitios de desove y reclutamiento de especies de importancia ecológica y comercial. Asimismo, regular las actividades productivas para hacerlas compatibles con los objetivos de conservación y protección de los recursos naturales y la biodiversidad.
- Impulsar la investigación científica y la educación ambiental encaminadas al conocimiento del ecosistema y al aprovechamiento sustentable, y la correspondiente concientización ciudadana respecto a los recursos naturales.
- Impulsar la investigación científica para alcanzar la producción limpia en México; es decir, promover la investigación de alternativas a procesos, tecnologías y sustancias contaminantes.
- Proteger la diversidad genética de las especies para permitir la continuidad de los procesos evolutivos, así como conservar los recursos para uso y aprovechamiento sustentable actual y potencial, garantizando la integridad de los ecosistemas naturales.
- Incrementar la participación social en la administración y manejo de las áreas naturales protegidas, hoy bajo responsabilidad de la Comisión Nacional de dichas áreas, dependiente de la Semarnat, instancia que no cuenta con las atribuciones necesarias para la protección de esas áreas naturales.
- Creación de una instancia de expertos que elabore “indicadores de sustentabilidad” para la identificación de tendencias nacionales

y el establecimiento de relaciones entre variables como salud, empleo, desarrollo, derechos humanos y medio ambiente.

- Atender los conflictos por la tierra y los recursos naturales.
 - Apoyar financieramente a las organizaciones civiles y personas dedicadas a la gestión ambiental, especialmente a aquellas relacionadas con la conservación en áreas naturales protegidas y áreas prioritarias para la solución de conflictos socioambientales, con el uso de métodos alternativos de prevención y resolución de conflictos.
 - Crear mayores oportunidades de participación social en el ámbito de la gestión ambiental, especialmente en procesos relacionados con la planificación, uso, manejo y administración de los recursos naturales.
 - Buscar métodos alternativos de resolución de conflictos, como la negociación cooperativa y la mediación, los cuales son especialmente aptos para la gestión de conflictos ambientales en los que la complejidad de las temáticas y el número de partes involucradas requieren de una solución integral promoviendo una gestión ambiental participativa.
 - Brindar asistencia oportuna y efectiva a las víctimas de la degradación ambiental, facilitando la rehabilitación de dichas zonas.
 - La migración constante y persistente del campo a la ciudad –en muchos casos producida por conflictos por la tierra y los recursos naturales– es un factor claramente identificado con el deterioro de la vida rural en todas sus vertientes: medioambiental, económica, familiar, social y comunitaria, por lo que se deben atender las causas estructurales de esos conflictos.
 - Existe un sistema de información ambiental que evalúa permanentemente los resultados de las políticas medioambientales mediante la recolección de datos e indicadores, de modo que puedan corregirse o reorientarse las estrategias que presenten deficiencias.
 - Mantener una permanente vigilancia en el cumplimiento de la legislación por cuanto se refiere a la producción, almacenamiento, expedición de licencias, regulaciones y prohibiciones de sustancias o desechos tóxicos o peligrosos. Todos los cuerpos legales ambientales en México tienen “huecos”; sin embargo, su estricto cumplimiento mejoraría considerablemente la situación ambiental. Se requieren mayores recursos para llevar a cabo la fiscalización, porque ya existe la obligación legal de fiscalizar las actividades realizadas con materiales o residuos peligrosos que dañen la salud pública, la flora y fauna silvestre, los recursos naturales o los ecosistemas.
 - La autoridad debe cumplir con sus obligaciones para castigar las descargas de aguas residuales, desechos o contaminantes en los suelos, aguas marinas, ríos, lagunas y aguas subterráneas, que ocasionen daños a la salud pública, la flora y fauna silvestres, los recursos naturales o los ecosistemas, así como la destrucción o relleno de pantanos, humedales, lagunas, esteros o manglares.
 - Ejercer mayores controles en la introducción al país o en la comercialización de flora y fauna que padezcan enfermedades contagiosas o sea portadoras de plagas. Aunque ya existe la legislación, faltan los medios para hacerla efectiva.
 - Ejercer mayor rigor legal contra quienes destruyan y realicen tala de árboles sin la autorización correspondiente, que provoquen incendios en bosques y selvas, y que capturen, dañen o maten tortugas marinas, delfines y ballenas, o comercialicen sus productos o los de especies endémicas en peligro de extinción.
 - Para solucionar el problema de la deforestación, modificar la política ambiental en la materia, así como llevar a cabo una eficiente y verdadera planeación del ordenamiento ecológico ajustada a su cabal cumplimiento.
- Ampliar la participación social en materia ambiental.

- Dotar al Sistema Nacional de Planeación Participativa de continuidad en las acciones de gobierno, buscando establecer métodos alternativos para la resolución de conflictos ambientales.
- Socializar, con la participación de ciudadanos, académicos y ambientalistas, los mecanismos institucionales o empresariales de vigilancia, atención y diagnóstico en aquellos lugares en que existan evidencias de contaminación ambiental.
- Establecer un monitoreo permanente para mejorar la administración de los recursos naturales, realizando investigación, análisis y seguimiento de los instrumentos de gestión ambiental.
- Ejercer monitoreo y control de la contaminación con motivo de la extracción de hidrocarburos por parte de la empresa parastatal Petróleos Mexicanos.
- Regular, restringir y en algunos casos prohibir (principalmente por el uso de pesticidas, solventes y metales pesados en las maquiladoras) la plantación de nuevas especies vegetales o de especies modificadas, la sobreutilización de recursos naturales en complejos industriales transnacionales y maquiladoras, la construcción de carreteras, los aprovechamientos forestales y la utilización de plaguicidas y pesticidas para la agricultura.
- Obtener acceso a la información ambiental.
 - Formular y aplicar políticas para reforzar al Sistema Nacional de Información Ambiental a fin de registrar, organizar, actualizar y difundir la información ambiental nacional con indicadores que permitan evaluar el estado del medio ambiente, el desempeño institucional y la protección de los derechos ambientales.
 - Informar a la población sobre los límites legales para la cantidad y tipo de inversiones privadas permitidas, relacionadas con la explotación de bosques, zonas pesqueras, recursos del subsuelo, investigación biogenética y recursos energéticos.
 - Desarrollar medios accesibles para todo tipo de poblaciones (aisladas, de difícil acceso, etcétera), para así difundir información a todos los sectores del país.
 - Crear un Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes para establecer un inventario sobre contaminantes en el país, que permita conocer la ubicación de la fuente generadora, la cantidad y tipo de sustancias emitidas al suelo, agua, atmósfera y subsuelo.
 - Capacitar a las autoridades sobre la legislación ambiental existente, misma que en la mayoría de los casos desconocen.
 - Efectuar diagnósticos rápidos y efectivos para aplicar acciones que pudieran alterar las tendencias observadas.
 - Elaborar leyes que garanticen que las empresas transnacionales, dondequiera que operen, cumplan con sus responsabilidades ambientales, de desarrollo sustentable y de respeto de los derechos humanos.
 - Garantizar la aplicación de la Ley para proporcionar o recibir información gubernamental o independiente sobre el medio ambiente y los efectos de la contaminación y el deterioro ambiental. La información proporcionada por el Estado debe contener estudios de impacto ambiental que consideren los recursos naturales, así como a las personas y su cultura.
- Buscar la obtención de justicia ambiental.
 - Impulsar, defender, promover y hacer uso de los mecanismos y espacios de participación social para el acceso a la información y la rendición de cuentas.
 - Ampliar el personal jurisdiccional, dado que el actual resulta insuficiente para cuidar “142 millones de hectáreas de superficie forestal –de las cuales 55 millones corresponden a bosques y selvas– y debe verificar 4,000 permisos de aprovechamiento forestal [...] debe atender 127 áreas naturales protegidas terrestres y marinas; 3,328 Unidades de Manejo y Aprovechamiento de la

Vida Silvestre; cerca de 11,000 kilómetros de litorales, y mantener el cuidado de diversas especies marinas protegidas, raras, amenazadas y en peligro de extinción, así como inspeccionar la entrada y salida de ejemplares y productos de la vida silvestre en los 65 cruces fronterizos más importantes del país.³⁴ De igual forma, la Profepa debe llevar a cabo la verificación del cumplimiento de más de mil autorizaciones de impacto ambiental otorgadas cada año, y detectar los proyectos que no cuentan con ella.

- Las tensiones y la conflictividad social en México se concentran “en 100 zonas críticas forestales, en 25 entidades federativas, de las cuales 9 requieren acción inmediata debido a que sufren problemas de ingobernabilidad”.³⁵
- Destinar recursos jurídicos efectivos y lograr la responsabilidad del Estado, las empresas, personas y otros grupos en la reparación de los daños causados por la degradación del medio ambiente.
- Establecer acciones jurídicas para ayudar a aquellas poblaciones que por la imposibilidad de acceder a la tierra han quedado en la “ilegalidad”, al verse obligadas a asentarse en tierras pertenecientes a otros pueblos indígenas, en zonas consideradas como reservas naturales o en propiedades privadas.
- Cumplir con las responsabilidades ambientales.
 - Las políticas públicas deben tomar en cuenta la relación entre comercio y medio ambiente, analizando los impactos potenciales que las tendencias internacionales de liberalización comercial puedan tener sobre el desarrollo nacional en lo general y sobre el medio ambiente en lo particular.
 - Las decisiones que involucren la promoción de megaproyectos de desarrollo deben incorporar la participación social, apoyando los procesos de consulta pública. Evitar políticas públicas que contravengan el Principio 22 de la *Declaración de Río* y el espíritu del Convenio 169 de la OIT relativos a la consulta y participación de las personas afectadas.
 - Promover el consumo ambientalmente responsable, el mercado de bienes y servicios ambientales, y hacer más eficaces los instrumentos económicos en política ambiental, sobre todo de los subsidios e impuestos ambientales. Desarrollar y aplicar nuevas metodologías para medir la deforestación y para esclarecer el grado de incidencia de la apertura económica y la liberalización comercial en este fenómeno. Las autoridades deben atender las causas estructurales de la migración constante y persistente del campo a la ciudad, dado que es un factor claramente identificado ya sea con la pérdida de la tierra y el territorio por parte de poblaciones enteras, o con el deterioro de la vida rural en todas sus vertientes: medioambiental, económica, familiar, social y comunitaria.
 - Hacer efectivo el mandato del artículo 25 constitucional para regular la sustentabilidad, con el fin de asegurar la preservación de la biosfera y garantizar el derecho de las generaciones futuras a un medio ambiente sano.
 - Para el establecimiento de áreas naturales protegidas debe ser posible jurídicamente la administración autogestionaria, sobre la

base de consultas con los pobladores originarios. En este sentido, promover el acceso a la participación social efectiva en el diseño, aplicación, evaluación y seguimiento de las políticas relacionadas con el manejo y administración de tales áreas naturales protegidas, y facilitar el acceso a la justicia ambiental a través de servicios de consultoría y defensoría jurídico-ambiental.

- Cuando se otorguen contratos, concesiones, licencias, permisos, autorizaciones, se deben reconocer los derechos colectivos de las poblaciones asentadas en territorios con recursos naturales, así como en materia de recursos hidráulicos, bosques, ecología, pesca, minería, explotación de la flora y fauna, playas, y zonas marítimas y costeras federales.
- Prevenir la contaminación y sus efectos sobre la salud.
 - Establecer nuevas políticas públicas y programas específicos para garantizar la seguridad ambiental e higiene en el lugar de trabajo.
 - Diseñar estrategias, programas y políticas para la sustitución del uso de químicos por sustancias no químicas. La autoridad debe prohibir aquellas actividades comerciales o industriales que son ambientalmente dañinas para las personas.
 - Monitorear las actividades comerciales e industriales. Garantizar jurídicamente que todas las organizaciones y actores involucrados observen los derechos humanos relacionados con el medio ambiente.
 - Legislar para la reducción de procesos de producción y hábitos de consumo que llevan al desperdicio.
- Aplicar una política de Estado para la biotecnología.
 - Los poderes de la Unión deben establecer un ordenamiento jurídico que proporcione integralmente instrumentos y mecanismos de protección de la diversidad biológica y de la salud humana contra riesgos de los organismos genéticamente modificados, pues a la fecha sólo existen, en diversas leyes, disposiciones aisladas, poco articuladas y que atienden aspectos elementales de bioseguridad sin mayor desarrollo y claridad. Aplicar el principio precautorio y reflejarlo en los cuerpos legales correspondientes.
 - Diseñar una política de Estado en materia de biotecnología, para el establecimiento de reglas claras a fin de que las autoridades (Semarnat, Sagarpa y SSA) puedan establecer criterios para el ingreso o prohibición de la entrada a nuestro país de organismos genéticamente modificados (aunque aplicando el principio precautorio se estaría hablando más bien de una prohibición). Llevar a cabo campañas de difusión entre la población, sobre las disposiciones de la Ley General de Vida Silvestre.
 - El Ejecutivo debe invitar a la LIX Legislatura a aprobar la Iniciativa de Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, la cual aprobó el Senado de la República el 24 de abril de 2003 y que actualmente se encuentra en la agenda legislativa de los diputados federales.
 - Expedir normas oficiales mexicanas para el uso sustentable de recursos naturales y la flora y fauna, para descargas de aguas residuales y residuos mineros y peligrosos, así como para residuos materiales y sólidos.

- 1 Besares Escobar, Marco Antonio *et al.*, *Derecho Penal Ambiental. Análisis de los delitos contra el ambiente en México*, México, Porrúa, 2001, p. 3.
- 2 "Toda persona tiene derecho a que su salud sea preservada con medidas sanitarias y sociales, relativas a la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica, correspondientes al nivel que permitan los recursos públicos y los de la comunidad". Véase Artículo XI de la *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de la OEA*, Aprobada en la 9ª Conferencia Internacional Americana, Bogotá, Colombia, 1948.
- 3 Destacan las reservas de la biosfera Pantanos de Centra, Tabasco; Montes Azules, en la Selva Lacandona, Chiapas; Sian Ka'an, Quintana Roo; la reserva de la biosfera Sierra del Pinacate y el Gran Desierto de Altar, en Sonora (To'ono Ot'tham); la reserva especial de la biosfera Isla de Tiburón (de los seris) en Sonora; la reserva de la biosfera Alto Golfo de California y Delta del Río Colorado.
- 4 Se deben recordar las disposiciones de la *Ley General de Vida Silvestre* que protegen el conocimiento y usos tradicionales indígenas. Dicha ley es reglamentaria del párrafo tercero del artículo 27 constitucional y fue promulgada en 2001.
- 5 *Programa de Procuración de Justicia Ambiental 2001-2006*, p. 3.
- 6 FAO, *Global Forest Resource Assessment*. Rome, Tomado del CD-Rom acompañante de Perspectivas del medio ambiente mundial PNUMA, 2002.2000.
- 7 Otra situación preocupante en México es la deforestación: Véase Centro Mexicano de Derecho Ambiental y Centro de Estudios del Sector Privado para el Desarrollo Sustentable, *Deforestación en México. Causas Económicas. Incidencia del Comercio Internacional*, México, CEMDA-CCE, 2002, p. 40.
- 8 En diciembre de 1994 se reorganizó de manera radical la estructura administrativa de la autoridad federal en materia ambiental, mediante modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que creó una autoridad centralizada totalmente nueva: la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca. Las funciones y las organizaciones ambientales de la Sedesol, incluido el INE y la Profepa, se transfirieron a la Semarnat. Este también reformó las estructuras y funciones de otras secretarías administrativas y transfirió gran parte de la autoridad a la Semarnat, particularmente en materia de conservación de los recursos naturales. Se eliminó la Secretaría de Pesca, cuyas funciones pasaron a la Semarnat; se sustituyó la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) por la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR), y transfirió a la Semarnat la Comisión Nacional del Agua (CNA), que maneja las aguas federales y su tratamiento y que antes estaban cargo de la SARH.
- 9 El Artículo 15 de la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente* (1988) en su fracción IX subraya la importancia de la coordinación y concertación social. Este principio destaca la importancia del carácter transectorial de la gestión ambiental entre instituciones, individuos, grupos y organizaciones sociales, y en su fracción III prescribe que "las autoridades y los particulares deben asumir la responsabilidad de la protección del equilibrio ecológico" como expresión de un principio de solidaridad social como un deber intergeneracional de protección del equilibrio ecológico".
- 10 El 21/04/1995 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Acuerdo para la Creación del *Consejo Consultivo Nacional y Cuatro Consejos Consultivos Regionales para el Desarrollo Sustentable*, como mecanismos que buscan asegurar la participación e interacción de los diversos sectores de la sociedad. La Semarnat debe hacer efectivos los derechos que en materia de participación se reconocen para los ciudadanos y las organizaciones sociales en disposiciones contenidas en las diversas leyes como la LGEEPA.
- 11 López Castro, Gustavo, *Sociedad y Medio Ambiente en México*, México, El Colegio de Michoacán, 1997, p. 216.
- 12 En estos casos las normas y los acuerdos se establecen por medio de una decisión colectiva consciente y explícita entre los miembros de un barrio o una comunidad. Las prácticas, costumbres y creencias muchas veces logran regular con más eficacia que las propias normas: Véase Aguilar, Jasmin, *Normas Comunitarias Indígenas y Campesinas para el Acceso y Uso de los Recursos Naturales*, México, Grupo de estudios Ambientales, pp. 41-64.
- 13 Programa de Procuración de Justicia Ambiental 2001-2006, p. 3.
- 14 "Es subjetivo público porque está consagrado respecto de cualquier persona; dado que todos, de manera general, tenemos el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para nuestro sano desarrollo. Su cumplimiento puede exigirse ante la autoridad administrativa correspondiente, la cual tiene la obligación de aplicar la legislación ordinaria tendiente a tutelar ese derecho": Véase López Ramos, Neófito, "El Derecho Ambiental un Derecho al Alcance de Todos", en *Derecho Ambiental y Desarrollo Sostenible. El Acceso a la Justicia Ambiental en América Latina*, México, Profepa-PNUMA, 2000, P. 174.
- 15 Artículo 180 de la LGEEPA.
- 16 El día 21 de Agosto de 2001, cuando los miembros del Frente Cívico Pro Defensa del Casino de la Selva supieron que la Comisión Estatal de Derechos Humanos había solicitado al Ayuntamiento de Cuernavaca tomara medidas necesarias y precautorias "para evitar la consumación irreparable de las violaciones denunciadas o la realización de daños de difícil reparación consistentes en la afectación de la flora y la fauna silvestre en el área que comprende el ex-hotel *Casino de la Selva*", de manera inmediata tratan de parar la tala de árboles que la empresa había iniciado la madrugada del día 21. Se inició así un nuevo capítulo en la lucha del Frente Cívico; la noche de ese día las autoridades estatales y municipales ordenaron el desalojo violento del plantón que la gente del Frente mantenía en las inmediaciones del ex Casino, arrojando como resultado 33 personas golpeadas, detenidas y acusadas de motín, asonada, sabotaje, ataques a las vías de comunicación, resistencia de particulares e incitación a cometer un delito. A un año de la brutal represión, la Comisión Estatal de Derechos Humanos emitió una recomendación dirigida al gobernador del Estado, al Secretario de Gobierno, al Procurador General de Justicia, al Secretario de Seguridad Pública Estatal y al Presidente Municipal de Cuernavaca, entre otras autoridades.
- 17 Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro, *Los Compromisos de Fox en Johannesburgo y el caso del Casino de la Selva*, México, septiembre 2002.
- 18 Dentro del marco jurídico mexicano existe un gran número de leyes que contienen disposiciones relacionadas con el acceso a la información en materia ambiental: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, Ley de Información Estadística y Geográfica, Ley Federal de Procedimiento Administrativo, Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, Ley Forestal, Ley General de Vida Silvestre, Ley de Aguas Nacionales, Ley de Pesca, Ley de Vías Generales de Comunicación, Ley General de Salud, Ley de Puertos y Ley Federal de Radio y Televisión.
- 19 Artículo 159-BIS-3, de la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*.
- 20 La Profepa se encarga de la aplicación de las leyes, reglamentos y normas oficiales mexicanas sobre el medio ambiente. La Profepa está integrada por tres subprocuradurías, cada una de ellas dedicada a un aspecto diferente de la aplicación de leyes y disposiciones ambientales: (1) Participación social y quejas; (2) Auditorías ambientales, y (3) Verificación de normas. La Profepa tiene también delegaciones estatales que coordinan las actividades federales de aplicación de la ley con las autoridades estatales y municipales.
- 21 Brañes, Raul, *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 693.
- 22 Otros casos a considerar son las industrias en Ciudad Juárez que producen desechos tóxicos, como *Candados Presto*, que contaminó con metales pesados y otros residuos peligrosos a la colonia Moreno, ocasionó problemas de salud y después de ser clausurada por las autoridades federales, sus propietarios se fueron del país sin remediar los daños o *Solvey* (antes *Norflour*), que generó una montaña de fluorita, desecho derivado del ácido fluorhídrico, así como el histórico caso del "Cementerio Nuclear de Samalayuca" establecido a 60 kilómetros de la misma ciudad, en donde se encuentran depositados sobre la superficie, sin advertencias y sin resguardo, cientos de toneladas de desechos radioactivos de Cobalto 60. Tal y como fue denunciado en la Mesa Temática de Consulta para la Elaboración del Diagnóstico sobre Derechos Humanos realizada en Ciudad Juárez, Chihuahua, el 1 de agosto de 2003.
- 23 "Hasta la fecha (marzo 1999) en que se han analizado casi 5 mil muestras, dos datos se han mantenido constantes: aproximadamente 90% de los niños muestran niveles inaceptables de plomo en su sangre (más de 10 mg/dL) y aproximadamente 50% de los niños muestran niveles que ameritan intervención clínica y reubicación inmediata (más de 25 mg/dL). Los datos acumulados más recientes, al 31 de agosto de 1999, indican que de 5,956 personas analizadas, 5,259 (equivalente a 88.30% del total) han resultado con niveles de plomo en sangre por encima de los 10 mg/dL": Véase Valdés Perezgasca, Francisco y Cabrera Morelos, Víctor, *La Contaminación por Metales Pesados en Torreón, Coahuila, México*, Texas Center for Policy Studies y Ciudadanía Lagunera por los Derechos Humanos, septiembre 1999, p. 22.
- 24 En esta Comisión participan la Secretaría de Salud, la Secretaría del Medio Ambiente, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, la Dirección Estatal de Ecología y la Dirección Municipal de Ecología.
- 25 "La situación actual no podía ser más absurda: en la actualidad las emisiones de Peñoles las mide Peñoles, ni siquiera la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente; la entidad mejor representada en el comité médico de atención al problema es Peñoles y la supervisión del fideicomiso para la atención de la población afectada recae en un representante de Peñoles": Cfr. Valdés Perezgasca, Francisco, *El caso Peñoles: contaminación por metales pesados en Torreón, Coahuila, "Ecológica"*, 26 de abril de 2001, p. 5.
- 26 Profepa, "Evolución reciente de la contaminación atmosférica generada por la empresa *Met-mex Peñoles* en Torreón", mayo, 1999.
- 27 "Recomendaciones", en Niveles de plomo en la sangre y factores de riesgo de envenenamiento por plomo entre niños de Torreón, Coahuila, México. Reporte final, Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades de Estados Unidos, Centro Nacional de Salud Ambiental, Rama de Prevención de Envenenamiento por Plomo/ Rama de Estudios para la Salud/ Rama Bioquímica Nutricional, 2001, pp. 25-26.
- 28 Una muestra es la recomendación 15/98 de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco relativa a "Violaciones a los derechos a la igualdad y al trato digno, a la protección de la salud, vivienda, a disfrutar de un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado, y la negativa o inadecuada prestación de servicios de vivienda y agua". Véase IV Informe Anual, Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco, mayo 2001.
- 29 "Recomendaciones", en Niveles de plomo en la sangre y factores de riesgo de envenenamiento por plomo entre niños de Torreón, Coahuila, México. Reporte final, Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades de Estados Unidos, Centro Nacional de Salud Ambiental, Rama de Prevención de Envenenamiento por Plomo/ Rama de Estudios para la Salud/ Rama Bioquímica Nutricional, 2001, pp. 25-26.
- 30 Bejarano González, Fernando, *La Espiral del Veneno. Guía Crítica Ciudadana sobre Plaguicidas, México, Red de Acción sobre Plaguicidas y Alternativas en México*, 2002.
- 31 El 95% de las comunidades agrarias y ejidos censados en 1991 por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, mencionó que usaba plaguicidas.
- 32 Ksentini, Fatma-Zohra, Informe de la Relatora Especial sobre desechos tóxicos sobre la misión en América Latina, formulado el 11 de enero de 1999. E/CN.4/1999/46/ADD.1.
- 33 El argumento era que las principales amenazas en la reserva, estaban relacionadas directamente con el tipo de actividades que se realizan en su interior o en su zona de influencia, como la pesca y la agricultura. La gente perteneciente a esta cultura se define a sí misma como la "gente del río" o Cucapah (Cucapah) y es descendiente directa de los yumanos. Su cultura, la cual data durante los últimos 400 años, estuvo íntimamente ligada al Río Colorado y su delta, por lo que su vida desde la creación de acuerdo a su tradición dependía del río.
- 34 "En cuanto a la industria, existen 34 mil establecimientos en la jurisdicción de la Procuraduría (...) de estos 5,500 son altamente riesgosos o peligrosos. Véase Programa de Procuración de Justicia Ambiental 2001-2006, México, SEMARNAT, 2001, pp. 2-3.
- 35 idem

4.9 Derecho a la educación

El derecho a la educación se puede establecer de acuerdo al criterio estipulado en el Protocolo de San Salvador referente a los Derechos Económicos Sociales y Culturales, donde se contempla que toda persona tiene derecho a la educación y ésta deberá orientarse al desarrollo pleno de la dignidad, así como a la personalidad de cada individuo, para fortalecer el respeto por los derechos humanos, el pluralismo ideológico, las libertades fundamentales, la justicia y la paz.

De esta forma se tiene como objetivo la participación de la sociedad en un ámbito democrático y pluralista, que favorezca la comprensión y la tolerancia, así como la cooperación entre las distintas naciones, grupos raciales, étnicos, religiosos, etc.

Los Estados reconocen necesario el ejercicio de este derecho bajo las siguientes directrices: la enseñanza obligatoria y gratuita a nivel primaria y la generalización del acceso a la educación secundaria y superior, implantando su gratuidad de forma progresiva. También se incluye la promoción y fortalecimiento de la educación básica para aquellos que no la hayan terminado, sumando además programas diferenciados de formación para minusválidos o personas con impedimentos físicos o deficiencias mentales.¹

4.9.1 LA SITUACIÓN DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN MÉXICO

Sistema educativo nacional

La estrategia fundamental para lograr la modernidad de nuestro país consistió durante mucho tiempo en el desarrollo de mecanismos de control y homogeneización de la educación, en la que se “instruía” prescindiendo de la participación de madres y padres de familia. La revisión de las estadísticas permite comprobar que la meta de que niños y niñas asistieran a la escuela fue alcanzada en gran medida.² Sin embargo, la calidad de los servicios educativos y la ruptura del binomio escuela-comunidad ha conducido a cuestionar esta lógica desde diferentes sectores de la sociedad.

Programas compensatorios

Se crearon modelos para atender a la población con mayores carencias y dificultades para acceder y mantenerse en el sistema educativo, mediante mecanismos compensatorios para dar acceso universal, mejorar las condiciones de equidad para las poblaciones con altos índices de marginación, elevar la calidad de los procesos de aprendizaje y renovar el funcionamiento educativo de las escuelas. Hasta ahora, el impacto de los programas compensatorios es pobre en relación con las expectativas depositadas en ellos y frente a los retos que pretende atender. La Secretaría de Educación Pública, a través de la Subsecretaría de Educación Básica y Normal, considera que un aspecto a mejorar de dichos programas desconcentrados o compensatorios es evitar la dispersión o duplicación de las estrategias, porque en la actualidad ésta confunde tanto a los maestros como a las autoridades educativas.

4.9.2 OBSTÁCULOS ESTRUCTURALES AL INTERIOR DEL SISTEMA PARA EJERCER EL DERECHO A LA EDUCACIÓN

Rezago educativo³

México ocupa el décimo lugar en cuanto al número de analfabetos en las naciones de América Latina y el undécimo en analfabetas. Junto con Brasil representa el núcleo *duro* del rezago escolar en la región.⁴ El número

de rezagados en México se encuentra entre 33 y 36 millones de jóvenes y adultos. De seguir la actuales tendencias, al final del sexenio del presidente Fox el rezago habrá alcanzado la cifra de 37 millones de personas.⁵

Limitaciones del sistema educativo nacional

El sistema educativo mexicano reproduce la iniquidad, la exclusión y el autoritarismo del sistema político y cultural vigente, sobre todo en las regiones más pobres, donde habitan los pueblos indígenas. El rezago afecta a los hijos de jornaleros agrícolas, niños en situación de calle y discapacitados,⁶ y es aún más acentuado en la población indígena y particularmente en las mujeres indígenas⁷ que pertenecen a los estados con menos desarrollo económico: Chiapas, Guerrero, Veracruz, Oaxaca, Hidalgo y Puebla.⁸

En el Programa Nacional de Educación 2001-2006, se advierte un importante esfuerzo por favorecer la participación social de diversos actores de la educación a través de una consulta nacional. En el último informe presidencial se hace una mención administrativa y cuantitativa, pero se omite la referencia a programas estratégicos, como los consejos de participación social, el *Proyecto de Educación Multicultural*, la reforma del sistema normalista, la redefinición curricular del nivel medio superior y el seguimiento a las políticas de descentralización educativa.⁹ Otro problema del sistema educativo consiste en la práctica no superada del corporativismo sindical y las disposiciones legales que impiden responsabilizar al magisterio.¹⁰

Las condiciones físicas de las escuelas no son las mejores. Además, las características de los espacios proporcionados para la educación de adultos son aún más deficientes. Las condiciones laborales y salariales de los docentes no alcanzan un nivel satisfactorio y representan todavía un obstáculo para la vigencia del derecho a la educación. Esta situación obliga a los profesores que van adquiriendo mayores responsabilidades familiares, a trabajar varios turnos o a dedicarse a actividades ajenas a su profesión.

Acceso a la educación básica

En los últimos cincuenta años se han hecho esfuerzos por asegurar el acceso universal a la educación primaria, erradicar el analfabetismo y mejorar la calidad de la educación. Tales esfuerzos han tenido impactos positivos en algunos indicadores: una matrícula de más de 24.2 millones de alumnos en educación básica y una cobertura en primaria de 93.1%,¹¹ reducción del analfabetismo en 10% en los últimos diez años y aumento en el promedio de escolaridad, que según la Secretaría de Educación Pública hoy se encuentra en 7.8 grados en promedio nacional.¹² Sin embargo, los desafíos se mantienen en materia de acceso a los servicios educativos, tales como acceso universal en primaria y secundaria, eficiencia terminal en secundaria, y elevación en la calidad de la educación tomando en consideración los aspectos multiétnicos, la situación socioeconómica de las familias y las limitaciones de la planta docente.¹³

4.9.3 OBSTÁCULOS ESTRUCTURALES DE TIPO SOCIAL

Pobreza y exclusión social

Éstas son las caras de la desigualdad que con mayor fuerza se expresan en los jornaleros agrícolas, niños, niñas, jóvenes y hasta adultos

en situación de calle. Estos grupos no ven asegurado su acceso y permanencia en el sistema educativo, en parte por el modelo económico. Los programas compensatorios son dirigidos a poblaciones focalizadas, por lo que en la práctica contribuyen a la exclusión de otras poblaciones que no logran ingresar al sistema escolarizado,¹⁴ además de reforzar las desigualdades aumentando la brecha entre ricos y pobres y entre pobres y excluidos. Funcionarios de la SEP explican que en el último decenio se han obtenido resultados que no son plenamente satisfactorios en todos los niveles o modalidades de educación, aunque se ha avanzado en cuanto a mantener a los niños, niñas y jóvenes en la educación básica hasta concluirlos.¹⁵

Desafíos para el acceso a la primaria

Según la Secretaría de Educación Pública, cerca de un millón y medio de niños y jóvenes no ingresan al sistema educativo por razones económicas, por falta de escuela o de alternativas de otro tipo que faciliten su acceso.¹⁶ El ingreso y la permanencia de los niños, niñas y jóvenes tiene una tendencia a la mejoría, sobre todo en zonas urbanas, pero especialmente en las entidades con mejores condiciones de vida, como Nuevo León y el Distrito Federal, entre otras. La cara opuesta se encuentra en los estados con contextos de marginación extrema –como Chiapas, Oaxaca o Guerrero–, donde la reprobación, la deserción y la sobreedad causan estragos, particularmente entre mujeres e indígenas.

Pueblos y comunidades indígenas

Los integrantes de estos grupos de población representan el grueso de las personas que no acceden al sistema educativo, y entre ellos existe mayor rezago escolar y sobreedad además de la ineficiencia terminal que se encuentra por arriba de la media nacional. Esta situación es resultado de políticas que por décadas sólo han abonado a la discriminación y al olvido, y representa hoy el gran reto de la deuda social. Ser indígena es no acceder a la escuela o tenerla de mala calidad, además de padecer en su interior –al menos en muchos casos– la discriminación de maestros y alumnos, así como de no recibir una educación que se vincule con los elementos culturales de su pueblo. Las mujeres sufren doble discriminación cuando son indígenas: entre ellas se encuentran los niveles más altos de deserción escolar y son objeto de prejuicios, estereotipos, exclusiones y discriminaciones en la sociedad.¹⁷

Acceso a la alimentación y a la salud

Existe una estrecha relación entre el bajo aprovechamiento escolar y la mala nutrición. En algunos casos disminuye la capacidad para poner atención o desarrollar habilidades básicas para el aprendizaje; en otros, limita las capacidades visuales y auditivas, incrementando las posibilidades de deserción.

4.9.4 OBSTÁCULOS PARA EL EJERCICIO DE UNA DEFENSA EFECTIVA DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN POR SUS TITULARES

Numerosos documentos internacionales –entre ellos, el propio texto del *Protocolo de San Salvador* y las Observaciones Generales 3 y 9 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales– señalan que una de las obligaciones del Estado es la de proveer recursos judiciales u otros recursos para que, en caso de incumplimiento del derecho, los titulares afectados puedan reclamar su efectiva realización. Es decir, el derecho a la educación debe ser dotado de exigibilidad judicial.

En segundo lugar, la normativa procedimental mexicana sigue vinculada a un modelo de litigio de corte individualista, en el que la legitimación procesal para llevar a cabo un reclamo administrativo o judicial se basa en la asignación de derechos subjetivos individuales.

Los resultados de esta posición son paradójicos: cuanto mayor es el número de damnificados, menor es la posibilidad de reclamo jurídico. La cuestión es especialmente importante para el derecho a la educación, porque en gran parte de los casos de afectación de ese derecho se trata de vulneraciones de tipo colectivo.

4.9.5 LA SITUACIÓN DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN MÉXICO A LA LUZ DE LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS

El contenido del derecho a la educación ha sido desarrollado por la Observación General número 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹⁸ del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y de otros instrumentos vinculantes, como la Convención sobre los Derechos del Niño y el *Protocolo de San Salvador*.

Incumplimiento de obligaciones de respeto

Discriminación *de facto* en la prestación del servicio educativo y ausencia de reconocimiento pleno de la educación de los pueblos indígenas.

Incumplimiento de obligaciones de protección

Afectación del servicio educativo en todos sus niveles, debido a la conflictividad sindical y a la debilidad en la fiscalización de la educación superior impartida en establecimientos privados.

Incumplimiento de obligaciones de satisfacción

Dado que a las obligaciones internacionales en materia de educación les es aplicable el estándar de progresividad establecido por el artículo 2.1 del PIDESC, muchos de los señalamientos que se harán a continuación no suponen un incumplimiento absoluto de la obligación estatal de tomar medidas, sino incumplimientos relacionados con la vinculación entre desarrollo progresivo del derecho y recursos disponibles: *persistencia de indicadores preocupantes; iniquidad y disponibilidad; accesibilidad y grupos vulnerables; aceptabilidad y adaptabilidad de la educación para pueblos indígenas; ausencia de incentivos para la continuación de estudios y la articulación con instancias productivas; ausencia de participación de los padres y alumnos en el diseño y gestión educativa; ineficacia y desorganización; déficit de capacitación del personal docente; exigibilidad judicial e información pública e indicadores.*

4.9.6 EDUCACIÓN BÁSICA

Educación preescolar

La educación preescolar recientemente ha pasado a ser parte de las prioridades del sistema educativo.¹⁹ Dicha educación presenta un crecimiento constante después de la aprobación de la Ley General de Educación de 1993. Según los datos de la Subsecretaría de Educación Básica y Normal, el aumento de la cobertura de 82% en el año previo a la entrada a primaria, en vigor desde que fueron promulgadas las nuevas disposiciones de hacer obligatoria la enseñanza preescolar, representa un reto. La matrícula se divide en 49% de mujeres y 51% de hombres, como se observa en los siguientes cuadros:

CUADRO 4.9.1 DATOS PREESCOLAR

Ciclo	Total (en millones)	Cobertura	Tasa de crecimiento	Mujeres	Hombres	Población Indígena (en miles)
1993/94	2,980.1	65.0	3.8	1,480,944	1,499,080	245.7
1997/98	3,312.2	n/d	1.5	1,646,246	1,665,935	285.4
2002/03	3,635.9	88.0	n/d	1,786,405	1,939,498	305.1

FUENTE: Censo General de Población y Vivienda, 2000 INEGI 1990-2000. Presidencia de la República. 2002. "Informe de gobierno". Septiembre 2002. Presidencia de la República. 2003. "Informe de gobierno". Septiembre 2003.

CUADRO 4.9.2 MATRÍCULA POR TIPO DE CONTROL

Ciclo	Escuelas públicas	Escuelas privadas
1993/94	2,728.1	251.9
1997/98	3,039.2	272.9
2002/03	3,267.9	368.9

FUENTE: El sistema educativo de los Estados Unidos Mexicanos. Principales cifras del Ciclo Escolar 2000-2003. Subsecretaría de Planeación y Coordinación de la Secretaría de Educación Pública.

Educación primaria

Presenta cobertura casi universal, lo cual es un gran logro considerando la extensión del país, las dificultades geográficas para acceder a localidades pequeñas y las limitaciones económicas existentes desde la década de los 80. La entrada en vigor de la reforma educativa cambió radicalmente los aspectos curriculares, la formación y actualización de maestros y la oferta educativa, sólo por citar algunas acciones. La oferta educativa se reforzó al incorporar las modalidades comunitaria e indígena como parte de la estrategia para abatir el rezago escolar y la sobreedad y para llegar a las poblaciones marginadas, particularmente las zonas indígenas. Las cifras oficiales muestran que el crecimiento en las zonas rurales es prácticamente nulo (cuadro 4.9.3, 4.9.4 y 4.9.5).

CUADRO 4.9.3 DATOS EDUCACIÓN PRIMARIA

Ciclo	Total	Mujeres	Hombres	Población Indígena
1993/94	14,469.4	6,997,719	7,471,731	659,998
1997/98	14,647.8	7,112,329	7,535,468	659,998
2002/03	1,665,935			837.2

FUENTE: Censo General de Población y Vivienda, 2000 INEGI 1990-2000. Presidencia de la República. 2002. "Informe de gobierno". Septiembre 2002. Presidencia de la República. 2003. "Informe de gobierno". Septiembre 2003.

CUADRO 4.9.4 MATRÍCULA POR TIPO DE CONTROL

Ciclo	Escuelas públicas	Escuelas privadas
1993/94	13,547.0	922389
1997/98	13,671.1	976.7
2002/03	13,666.4	1,190.8

FUENTE: El sistema educativo de los Estados Unidos Mexicanos. Principales cifras del Ciclo Escolar 2000-2003. Subsecretaría de Planeación y Coordinación de la Secretaría de Educación Pública.

CUADRO 4.9.5 TABLA DE DESERCIÓN PRIMARIA

Ciclo indígena	Población rurales	Escuelas urbanas	Escuelas públicas	Escuelas privadas	Escuelas	Total
1995/96	6.98	5.3	1.7	2.8	5.1	3.1
1996/97	6.61	10.7	1.0	3.1	1.5	2.9
1997/98	5.09	5.2	1.7	3.0	-0.2	2.4
1998/99	4.57	3.0	5.0	2.5	1	2.3
1999/00	3.8	3.4	1.9	2.4	7	2.1

FUENTE: Programa Nacional de Educación 2001-2006. Secretaría de Educación Pública, p. 62

Educación secundaria

La obligatoriedad de la educación secundaria es reciente (1993). Desde entonces se aprecia un crecimiento constante. Por ejemplo, en 1994 la cobertura en el primer año de ingreso era de 71.1% y en 2003 es de 94.1, lo que representa un incremento de más de 20 puntos, como se observa en los cuadros 4.9.6, 4.9.7 y 4.9.8. Cabe señalar que el éxito en el crecimiento de la matrícula es en zonas urbanas. Esta situación alerta sobre la necesidad de realizar una revisión profunda de la modalidad de telesecundaria en particular, y del nivel de educación secundaria en general.²⁰

4.9.7 EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR Y SUPERIOR

Las principales preocupaciones de educación media superior y superior han sido, durante la última década, aumentar la matrícula en la educación media superior (EMS) y educación superior (ES) ampliando la oferta educativa y ordenando el proceso para ingresar de un nivel al otro. Aunque los esfuerzos han sido considerables y consistentes, todavía no se alcanza a atender al 50% de la población juvenil. Ello es reflejo de la deserción en la educación básica, que se hace más significativa al ingreso a la educación media superior. Las instituciones deben encontrar alternativas para la demanda de la educación superior.

Educación media superior

La estructura del sistema de EMS carece de una visión nacional integral que responda a diferentes enfoques y necesidades educativas nacionales, a características regionales y a las propias necesidades de los jóvenes. Este subsistema tiene una planta magisterial que en su mayoría se formó en la práctica docente, pero carece de formación técnico pedagógica;²¹ además, la vinculación con los aparatos productivos es inexistente, lo cual dificulta que al término de los estudios de EMS los jóvenes se inserten en el mundo laboral. El aumento de la matrícula a tres millones cien mil jóvenes entre 16 y 18 años representa el 50% de la población en edad de ingresar al sistema de EMS. Entre 1990 y 2003 se logró una reducción de 3% de la deserción en términos generales, aunque la tasa se mantiene alta: en la actualidad²² se encuentra, en promedio, en 15.6% de deserción y en 60.8% de eficiencia terminal²³ (véase cuadros 4.9.9 y 4.9.10).

El Concurso de Ingreso de Educación Media Superior en la zona metropolitana de la Ciudad de México fue creado en 1996 por la Comisión Metropolitana de Instituciones Públicas de Educación Media Superior (COMIPEMS), en la que participan nueve instituciones y dependencias del sector educativo.²⁴ A mediados de la década de los 90, instituciones e investigadores de educación superior crearon el Centro Nacional de Evaluación (CENEVAL), un organismo civil con funciones públicas que tiene atribuciones tales que, en la práctica, influye en el futuro individual de los estudiantes y paulatinamente ha ido incrementando su influencia en

el ingreso y egreso de éstos.²⁵ Se necesita transparencia en los criterios de selección, evaluación y gestión del Ceneval. Este examen es practicado en otras entidades federativas con problemáticas similares.²⁶

Educación superior

México es el país latinoamericano con mayor crecimiento en este plano educativo, aunque los niveles en la calidad de la enseñanza son heterogéneos. En los últimos diez años el sistema de la educación superior se ha ido ampliando.²⁷ En el ciclo 2002-2003, 66.8% se preparó en las instituciones públicas, sobre una matrícula que llegó a 2.2 millones de alumnos en su totalidad, lo que equivale a una expansión de un poco más de 4% respecto al año escolar anterior. 83.4% correspondió a las licenciaturas universitarias; 7.5% a la educación normal; 6.2% al posgrado y 2.9% al nivel de técnico superior universitario o profesional asociado, atendidos por un planta de maestros de 231,558 profesionales en 4,886 instituciones de educación superior.²⁸

Las carencias no sólo afectan la búsqueda de nuevos contenidos y el desarrollo de la docencia, sino que incluso limitan la toma de decisiones que van desde la compra de equipos y materiales, al no contar con una descripción adecuada de las necesidades, hasta la inexistencia de trabajo

colegiado. El gobierno federal ha tomado medidas para favorecer el cambio de las características del profesorado al promulgar la Ley para el Fomento de la Investigación Científica y Tecnológica,²⁹ que estimula las relaciones entre investigación y educación; además, la ley permitió la creación del Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP).

Debe distinguirse entre el elitismo y las capacidades de las instituciones para elevar la matrícula y establecer los requisitos de ingreso que generen oportunidades para los sectores desfavorecidos, organizando el proceso con criterios de transparencia y equidad y manteniendo en las instituciones el control directo de este proceso.

La regulación y desarrollo del subsistema privado debe normarse de manera más estricta, ya que en la actualidad opera sin una debida regulación. Antes de validar los estudios se debe vigilar que las instalaciones, planes y programas y la planta docente cumplan con los requisitos establecidos en la Ley General de Educación a través del Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios. En la práctica no hay recurso judicial disponible para hacer que el Sistema de Educación Superior ofrezca un mínimo de exigencias técnico pedagógicas y se impongan límites a los cobros por los servicios educativos que son proporcionados a los estudiantes.

Obstáculos para el ejercicio del derecho a la educación superior

En este rubro destaca la falta de pertinencia y calidad en los planes de estudio: todavía no se logra que los jóvenes de nuevo ingreso se interesen en alternativas educativas o carreras no tradicionales, de forma que pueda disminuir la demanda en aquellas que están sobrepobladas.

Las instituciones de educación superior necesitan un cuerpo docente con formación en maestría o doctorado que les permita afrontar las necesidades actuales de quienes se forman en dichas instituciones y generar nuevos conocimientos, así como una planta docente con una mayoría de profesionales de tiempo completo. Las instituciones de educación superior requieren de inversión para mejorar o equipar laboratorios, bibliotecas y medios informáticos y mejorar la calidad educativa. Debe ponerse especial atención en las instituciones de este nivel que en los últimos años han proliferado, desordenadamente, a nivel local.

CUADRO 4.9.6 MATRÍCULA SECUNDARIA

Ciclo	Absorción	Cobertura	Total
1993/94	85.8	69.1	4,341.9
1994/95	87.7	71.1	4,341.9
1995/96	87.0	73.8	4,687.3
1996/97	86.7	75.4	4,809.3
1997/98	87.8	77.0	4,929.3
2002/03	94.1	n/d	5,660.1

FUENTE: Censo General de Población y Vivienda, 2000 INEGI 1990-2000. Presidencia de la República. 2002. "Informe de gobierno". Septiembre 2002. Presidencia de la República. 2003. "Informe de gobierno". Septiembre 2003.

CUADRO 4.9.7 MATRÍCULA SECUNDARIA POR TIPO DE ESTABLECIMIENTO EDUCATIVO

Ciclo	Tele secundaria	Trabajadores	Técnica	General
1993/94	558.7	84.9	n/d	n/d
1997/98	817.2	63.5	1,408.2	2,640.4
2002/03	1,146.6	46.5	1,592.6	2,874.3

FUENTE: El sistema educativo de los Estados Unidos Mexicanos. Principales cifras del Ciclo Escolar 2000-2003. Subsecretaría de Planeación y Coordinación de la Secretaría de Educación Pública.

CUADRO 4.9.8 TABLA DE DESERCIÓN SECUNDARIA

Ciclo	Escuelas rurales	Escuelas urbana	Escuelas públicas	Escuelas privadas	Total
1995/96	n/d	n/d	n/d	n/d	8.8
1996/97	8.8	8.7	9.1	3.4	8.9
1997/98	8.4	9.1	9.5	1.1	9.7
1998/99	9.2	9.9	10.2	2.5	8.5
1999/00	8.5	8.4	9.0	1.2	8.7

FUENTE: Programa Nacional de Educación 2001-2006 Secretaría de Educación Pública, p. 63 Presidencia de la República. 2002. "Informe de gobierno". Septiembre 2002. Presidencia de la República. 2003. "Informe de gobierno". Septiembre 2003.

CUADRO 4.9.9 Datos educación media superior

Ciclo	Egres de secundaria	Absorción en media superior	Nuevo ingreso 1er año	Matrícula	Incremento anual
1993/94	1,174,446	82.5	958,979	2,244.1	3.1
1997/98	1,277,300	94.4	1,187,678	2,713.9	4.1
2002/03	1,538,019	95.1	1,313,343	3,295.3	n/d

FUENTE: Censo General de Población y Vivienda, 2000 INEGI 1990-2000. Presidencia de la República. 2002. "Informe de gobierno". Septiembre 2002. Presidencia de la República. 2003. "Informe de gobierno". Septiembre 2003.

CUADRO 4.9.10 MATRÍCULA DE LA EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR POR SUBSISTEMA

Ciclo	Bachillerato general	Educación profes. técnica	Bachillerato tecnológico	Total
1993/94	1,307,010	406,479	530,645	2,244,134
1997/98	1,579.5	390.8	743.6	2,713.9
2002/03	1,977.5	359.2	958.7	3,295.3

FUENTE: El sistema educativo de los Estados Unidos Mexicanos. Principales cifras del Ciclo Escolar 2000-2003. Subsecretaría de Planeación y Coordinación de la Secretaría de Educación Pública.

4.9.8 EDUCACIÓN EN DERECHOS HUMANOS (EDH)

La educación en derechos humanos ha sido definida como “el conjunto de actividades de capacitación, difusión e información encaminadas a crear una cultura universal en materia de derechos humanos, actividades que se realizan transmitiendo conocimientos y moldeando actitudes.”³⁰

La EDH en México tiene diversas expresiones; por ejemplo, en el nivel formal del sistema escolar, la asignatura de formación cívica y ética. Por otra parte, aproximadamente 85 organismos civiles³¹ desarrollan proyectos de defensa y promoción, así como de formación en derechos humanos con enfoques o metodologías dirigidas a los beneficiarios que atienden; los 33 organismos públicos de derechos humanos³² desarrollan actividades de EDH que reportan en sus informes de labores, y por lo menos 28 instituciones de educación superior del país³³ la incluyen en sus carreras de derecho. En 1993 la Ley General de Educación incorporó entre los fines de ésta “propiciar el conocimiento de los derechos humanos y el respeto a los mismos” (artículo 7 fracción VII).

En 2002, todavía en el marco de la actualización en materia educativa, la Secretaría de Educación Pública se comprometió a elaborar un programa de educación en derechos humanos.³⁴ Además, fue firmado el *Acuerdo para elaborar un programa de educación en derechos humanos que promueva su conocimiento, defensa y promoción en espacios formales y no formales*,³⁵ a cargo de la propia SEP.³⁶

Obstáculos identificados

Al reincorporarse la materia de Educación Cívica en la educación básica, en 1993, se rompió con el antiguo esquema que se limitaba a transmitir información acerca de instituciones públicas y de la legislación vigente, sin considerar los derechos humanos. Para eliminar los vestigios de esta percepción parcial que lamentablemente permea la mentalidad de muchos educadores, la SEP promueve la formación de docentes mediante programas y contenidos en materia de legalidad, derechos sociales y derechos humanos, así como acerca de los valores de la convivencia social.³⁷

4.9.9 PROPUESTAS

- Promover la participación de padres, alumnos y organizaciones de la sociedad civil en el diseño, gestión y fiscalización de la política educativa, así como en la gestión y fiscalización de los servicios educativos. En este campo, el Estado debe promover, fortalecer y desarrollar los mecanismos de participación de padres, alumnos y organizaciones de la sociedad civil en las instancias de diseño, aplicación y fiscalización de la política y la prestación del servicio educativo. Es necesario hacer funcionar de mejor manera estos mecanismos de participación.
- Incorporar en la Ley General de Educación los principios internacionales y constitucionales sobre la multietnicidad, la diversidad y la equidad. Que incorpore los estándares internacionales de derechos humanos y haga factible una educación con calidad desde la equidad.
- Crear una política de equidad basada en un mecanismo de evaluación y seguimiento integral y multiinstitucional del impacto de los programas compensatorios operados por las diferentes instituciones gubernamentales, con el propósito de evitar la generación de nuevas desigualdades o discriminaciones y recuperar las experiencias exitosas en poblaciones con problemas de rezago y/o analfabetismo, particularmente en mujeres y comunidades indígenas. Asegurar la colaboración de los gobiernos de los estados, municipios, especialistas y organismos civiles.

- Promover las actividades del Instituto Nacional de Evaluación Educativa en los instrumentos cualitativos y cuantitativos de evaluación y seguimiento. Diseñar herramientas cualitativas de evaluación y seguimiento que permitan construir indicadores del cumplimiento de las acciones estratégicas del Programa Nacional de Educación, con especial énfasis en los servicios de calidad a la población marginada. Mejorar el sistema de información sobre educación, desarrollando indicadores consistentes y estableciendo metas a ser cumplidas en periodos temporales determinados. Adoptar un sistema de indicadores sensibles a la situación de poblaciones indígenas, rurales, de extrema pobreza y con discapacidad, como también la aplicación de la perspectiva de género (en general y para estos grupos en particular).

Los indicadores permiten el seguimiento de los resultados de la aplicación de una política pública y, por ende, son herramientas para la evaluación del cumplimiento progresivo del derecho a la educación y del cumplimiento de metas establecidas por el gobierno. Por ello, la formulación de instrumentos de política pública, tales como los planes nacionales de educación, requieren la formulación de metas verificables que constituyan una guía para calificar la efectividad de la acción gubernamental y el cumplimiento de sus obligaciones internacionales. Las metas deben incluir objetivos concretos, al menos en materia de accesibilidad al sistema educativo, analfabetismo, rezago educativo, deserción escolar y eficacia terminal, y podrían incluir además algunas otras áreas, como porcentaje de continuación de estudios superiores, porcentaje de inserción en el mercado laboral de la educación media superior de carácter técnico, etcétera.

- Diseñar programas de calidad para resolver el problema del analfabetismo; promover la participación social en la escuela y en el sistema educativo nacional; generar una dinámica de apertura y flexibilidad adecuado a la diversidad y a las características regionales del país, y tendiente a organizar una gestión democrática en el aula, en las escuelas y en el sistema educativo nacional, basada en el respeto a los derechos humanos, en el valor de la diversidad y en la promoción de la educación intercultural.
- Erradicar las discriminaciones. Desarrollar políticas especiales y fijar metas concretas destinadas a la erradicación de discriminaciones *de facto* hacia grupos vulnerables, en especial en materia de accesibilidad al sistema educativo, analfabetismo, rezago educativo, deserción escolar y baja eficiencia terminal.
- Desigualdad social. El problema central y persistente del sistema educativo mexicano es la inequidad, reflejada de manera desproporcionada sobre grupos vulnerables tales como poblaciones indígenas, poblaciones rurales, poblaciones de extrema pobreza y grupos como las personas con discapacidad. Aunque los indicadores globales en materia educativa hayan mostrado una mejoría a lo largo de los años, las desigualdades en el acceso a la educación, en la calidad de la educación recibida y en indicadores de resultados tales como analfabetismo, rezago educativo, deserción escolar y baja eficiencia terminal, siguen concentrándose sobre estos grupos vulnerables, reproduciendo su exclusión social y marginación. Es necesario que el Estado adopte una vigorosa política de acción afirmativa en esta materia, articulada con otras medidas de carácter social, tales como el acceso a la alimentación y a servicios sanitarios, si no se quiere perpetuar la situación de aguda dualidad social que caracteriza al país. Para ello es necesaria la colaboración de los gobiernos de los estados, municipios, especialistas y organismos civiles con experiencias locales probadas. El Estado debe compensar las desigualdades de riqueza territoriales impulsando un servicio educativo de estándares de disponibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad comunes en las distintas regiones del país.

- Desarrollar la aceptabilidad y adaptabilidad de la educación para los pueblos indígenas. Otro de los déficit de la política pública de México en materia educativa consiste en la falta de desarrollo concreto de políticas de reconocimiento de la identidad cultural de los pueblos indígenas, así como en la necesidad de articular el derecho universal a la educación con el reconocimiento de las particularidades y necesidades culturales especiales de dichos pueblos. La transición desde el viejo modelo educativo centralista y hegemónico debe llevar a fomentar el diálogo y la tolerancia intercultural, de forma que permita una educación de calidad y respetuosa de las características culturales de los pueblos indígenas. La declaración de la necesidad de una educación intercultural y bilingüe no se ha concretado en los hechos. Es necesario que el Estado encamine una política clara al respecto, promoviendo el diálogo participativo para entender las necesidades de los pueblos indígenas, previendo los recursos necesarios para su aplicación y evaluando periódicamente los resultados de esas políticas para corregir el rumbo, de ser necesario.
- La fiscalización de las medidas adoptadas para lograr la efectividad del derecho a la educación requiere de un sistema fiable de indicadores cualitativos y cuantitativos consistentes. Los indicadores requieren, además, un desglose relacionado con los objetivos de política pública establecidos; deben ser, también, adecuados para captar datos relacionados con los grupos vulnerables a quienes se destinen políticas especiales.

Responsables del sistema educativo nacional

- Adoptar medidas para superar la ineficacia y desorganización administrativas. Armonizar programas y políticas públicas para terminar con sistemas paralelos que compiten entre sí, a través de una consulta nacional que busque reorganizar el sistema educativo; e invertir en educación de una manera ordenada y con propósitos acordes a la compleja demanda educativa, así como modificar las estructuras administrativas.
- El crecimiento de la inversión en el presente sexenio debe ser de aproximadamente 1.2% anual para alcanzar en 2006 la meta de 8% del Producto Interno Bruto. Al mismo tiempo, se deben reorientar las partidas presupuestales para crecer al ritmo de las nuevas demandas de matrícula, infraestructura necesaria, incorporación de tecnologías y modelos de planeación de las instituciones, así como impulsar una modernización de los sistemas burocráticos que permita la reducción de costos y tiempos, y que facilite el acceso y establezca la relación entre un nivel educativo y otro.
- Se deben aplicar medidas urgentes para erradicar la burocracia del sistema educativo, particularmente los aspectos que inhiben las posibilidades de acceso y permanencia o restringen las posibilidades de éxito de los programas que se crean a nivel local, flexibilizando tiempos y mecanismos para recuperar la información de las escuelas, con el fin de terminar con la sobrecarga que impide el buen desarrollo de las tareas educativas por parte de maestros y maestras.
- El Estado debe promover los procesos de descentralización administrativa y curricular para que las escuelas y los docentes adquieran mayor protagonismo en el diseño y gestión de sus propios proyectos educativos. Debe favorecer, asimismo, procesos democráticos y la incorporación de componentes de la educación en derechos humanos.
- Adoptar medidas para evitar que los conflictos de carácter sindical afecten la prestación del servicio educativo. Es responsabilidad del Estado mexicano compatibilizar el ejercicio de derechos laborales de carácter colectivo por parte de los trabajadores del sector educativo, con el mantenimiento de la prestación del servicio

educativo a favor de los alumnos y alumnas. El Estado debe garantizar que el desarrollo y la resolución de conflictos de carácter sindical no redunden en la continua interrupción del ciclo escolar, particularmente en los estados con mayores índices de reprobación, deserción o sobreedad escolar.

- Crear y desarrollar mecanismos de exigibilidad judicial del derecho a la educación. El Estado debe reconocer el carácter de derecho subjetivo del derecho a la educación, desarrollando instrumentos normativos que permitan el reclamo administrativo y judicial en caso de incumplimiento de las obligaciones estatales impuestas por la Constitución, por los pactos internacionales de derechos humanos y por la Ley y sus reglamentaciones. La obligación incumbe tanto a los poderes políticos como al poder Judicial. Adicionalmente, deben desarrollarse mecanismos procesales que permitan los reclamos administrativos o judiciales de carácter grupal, esenciales para la revisión de acciones u omisiones gubernamentales de efectos colectivos. Estos mecanismos son fundamentales para garantizar la tutela judicial del derecho a la educación.
- Promover la articulación de la educación con las instancias productivas. El Estado debe promover la formación profesional orientando las actividades de servicio social, capacitación, estancias, pasantías e investigaciones académicas, entre otras modalidades, con el fin de fortalecer la relación de los niveles de enseñanza con los aparatos productivos, con los grupos sociales y con las iniciativas ciudadanas.
- Promover la adaptabilidad de los programas de estudios. Es preciso actualizar los programas de estudios poniendo el acento en los métodos de aprendizaje, así como abrir nuevas modalidades que puedan ser combinadas, como la presencial, semipresencial, virtual y a distancia tradicional, entre otras, con la incorporación de nuevas tecnologías y materiales de trabajo.
- Crear un sistema para la rendición de cuentas de los servidores públicos del sistema educativo nacional, a través de la incorporación de propuestas de la sociedad civil para hacer vigente el derecho a la educación y para acreditar y certificar su trabajo educativo en distintos ámbitos.
- Impulsar la participación en el Programa Nacional de Educación 2001-2006 para intervenir en el seguimiento de su contenido, objetivos, metas y acciones, garantizando el diálogo de los funcionarios con representantes de la sociedad civil. Además, reconocer y acreditar las experiencias de los educadores populares que han asumido con responsabilidad su tarea educativa.
- Impulsar un plan para el intercambio de experiencias entre sociedad civil, comunidad académica y funcionarios públicos, para acercar experiencias probadas en diversos campos, como educación indígena, educación de adultos, educación preescolar comunitaria, educación ciudadana, educación en derechos humanos y promoción comunitaria, con ejes horizontales como la perspectiva de género, la educación ambiental y el respeto a la diversidad.
- Las nuevas medidas deben tender a que no se produzcan nuevas discriminaciones, crear en las escuelas actividades que permitan a sus responsables atender los problemas que suceden al interior y en su vinculación con la comunidad, lo que representa un cambio en las formas de trabajo y en la toma de decisiones. Crear nuevas propuestas de capacitación para maestros y maestras, que eleven su capacidad para analizar el entorno social y cultural donde desempeñan sus actividades, en coordinación con universidades, organismos civiles especializados y agencias intergubernamentales.
- Elevar la cantidad y la calidad de las inversiones para el mejoramiento de las condiciones físicas de las escuelas.
- Se necesita con urgencia transformar el sistema educativo, especialmente en el subsistema de educación media superior, con el fin

de lograr un alto grado de pertinencia en los contenidos de enseñanza, mayor cobertura hacia los sectores menos favorecidos económicamente, mejoramiento de los criterios de ingreso y egreso de los estudiantes en cualquiera de sus modalidades, más calidad en la educación con un enfoque de equidad, y elevados niveles de eficacia terminal.

- Impulsar la creación de una currícula que atienda la necesidad de la formación de jóvenes con conocimientos propios de la especialidad y habilidades para observar críticamente su entorno y transformarlo para beneficio de la comunidad. Lo anterior necesita de la voluntad política de las instituciones, procedimientos transparentes y una conexión entre los niveles educativos para formar programas de información, difusión y orientación para el ingreso, así como mecanismos de selección y derivación que respeten la diversidad, contexto cultural y expectativas de los estudiantes, con apoyos especiales para la equidad, el abatimiento de la deserción y la promoción de la eficiencia terminal.
- Introducir la asignatura de Educación en Derechos Humanos, que debe reforzar los ejes de derechos humanos, democracia y paz para reforzar la universalidad, integralidad e indivisibilidad de los derechos humanos, incorporando el reconocimiento y valoración de la equidad a través del trabajo desde un enfoque de género y fomentando el diálogo intercultural e interétnico con políticas multisectoriales, interdisciplinarias e interculturales.
- Modernizar la estructura, la normatividad y las políticas de las instituciones de educación superior, con la representación plural, diversa y heterogénea de las mismas, a través de la planeación estratégica para la asignación de recursos y la creación de mecanismos transparentes de evaluación de las instituciones, su planta docente, sus trabajadores y la educación que imparten, dando impulso a los sistemas de rendición de cuentas y a la transparencia de las instituciones.
- Promover los procesos de descentralización administrativa y curricular necesarios para que las escuelas y los docentes adquieran mayor protagonismo en el diseño y gestión de sus propios proyectos educativos. Favorecer los procesos democráticos y la incorporación de los componentes de la EDH.

Formación y capacitación del cuerpo docente

- Promover la capacitación del personal docente. El Estado debe crear programas de capacitación con mayor cobertura, reforzar los actuales e incorporar a la planta docente del nivel medio superior –para atender las carencias en aspectos metodológicos–, conocimientos especializados y manejo de nuevas tecnologías que faciliten la inserción de los estudiantes en el mundo laboral actual.
- Asegurar condiciones laborales dignas para el cuerpo docente, con el fin de asegurar la educación de calidad y la formación necesarias para propiciar el cambio de los modelos educativos tradicionales, autoritarios y verticales, por modelos integrales, de cooperación y tolerancia, horizontales, que permitan construir sociedades democráticas y transformadoras.
- Fortalecer la formación, desarrollo y consolidación de cuerpos académicos. Será necesario ampliar los programas de formación a maestros y maestras de acuerdo con las necesidades diferenciadas de los niveles educativos, para atender las carencias en aspectos metodológicos, conocimientos especializados y manejo de nuevas tecnologías. En la educación superior se debe ampliar el financiamiento al Promep, para fomentar estudios de postgrado, fortalecer los cuerpos académicos y cumplir con las metas establecidas en el Plan Nacional de Educación 2001- 2006. Además, establecer relación entre los programas de apoyo para que los beneficios sean

mejor aprovechados, se cubra una mayor población y se facilite la inserción de los estudiantes en el mundo laboral actual.

- Vincular la docencia en derechos humanos con la investigación, como elemento indispensable de rigor académico y contenido democrático para contrarrestar los peligros de la ambigüedad y manipulación ideológica. Además, formar estudiantes, profesores y promotores de derechos humanos enriquecidos por la investigación académica.
- Diseñar estrategias de capacitación de profesores para niños y niñas con requerimientos de educación especial.
- Garantizar el derecho a la educación para niños y niñas cuyos preceptos religiosos les impiden participar en todas las actividades escolares.

Instituciones públicas vinculadas al desarrollo de los derechos humanos³⁸

- Intensificar la formación de militares y cuerpos de seguridad desde la perspectiva del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, para prevenir prácticas violatorias y crear conciencia sobre las repercusiones que tiene promover o llevar a cabo tales prácticas.
- Promover una política multilingüe que posibilite la creación de instituciones encargadas de la planificación lingüística y la producción de materiales que reflejen no solamente las distintas lenguas, sino sus ideas y visión del mundo, incluso frente a procesos de globalización.
- Crear programas especiales de educación formal y no formal, con la colaboración de organismos públicos y civiles de derechos humanos, dirigidos a grupos en situación de discriminación –mujeres, migrantes, refugiados y personas con alguna discapacidad, entre otros– para potenciar la participación de esos grupos o pueblos, de tal modo que intervengan directamente en la elaboración y aplicación de las propuestas de acción que los involucran.
- El Programa Nacional de Derechos Humanos debe incluir la capacitación específica para todos los servidores públicos, con la finalidad de superar prácticas discriminatorias. Entre estos funcionarios se debe considerar especialmente a procuradores, peritos y administradores de justicia; personal de migración, del sistema penitenciario, del registro civil y del electoral; trabajadores del sistema de salud y educadores, por tratarse de las autoridades con mayores señalamientos en las consultas regionales y con las organizaciones de víctimas, familiares y civiles.
- Impulsar la apertura de programas o centros especializados para la investigación y docencia de educación en derechos humanos, democracia y paz, con el fin de proponer alternativas para la expansión y multiplicación de experiencias educativas y de evaluación del impacto de estas temáticas a nivel local y nacional, con el apoyo financiero y técnico de los organismos públicos de protección de derechos humanos, instituciones federales y locales, de educación superior y organizaciones de la sociedad civil.
- Tomar todas las medidas necesarias para asegurar la amplia difusión, incluyendo la enseñanza de los derechos humanos en todos los planes de estudio, de las disposiciones del PIDESC³⁹ entre todos los sectores de la sociedad, en particular entre el poder Judicial y las autoridades administrativas.
- Promover desde la esfera de las instituciones públicas de derechos humanos y gubernamentales el estudio e investigación de los derechos humanos como parte indispensable en el servicio civil de carrera.
- Desarrollar metodologías, materiales y actividades en concordancia con los principios y objetivos de la EDH y de acuerdo a los niveles educativos. Incorporar las nuevas tecnologías y expresiones artístico culturales.

Acciones jurídicas dirigidas al Ejecutivo y al Legislativo federal

- Crear un nuevo marco jurídico que asegure la autonomía, la gratuidad y la responsabilidad del Estado en la educación superior, con el fin de mejorar las posibilidades de acceso y permanencia; que asegure la calidad de la educación desde el enfoque de la equidad y la diversidad, la rendición de cuentas sobre los compromisos adquiridos ante la sociedad y la obligatoriedad de la coordinación gubernamental, al tiempo que salvaguarda los derechos adquiridos de los trabajadores.
- Crear una subsecretaría de Educación Media Superior, que se encargue de la expansión y diversificación de dicha educación y sea el punto de entrada para un verdadero desarrollo de este nivel educativo. La creación de la nueva subsecretaría permitiría alcanzar las nuevas metas en la matrícula y orientar los esfuerzos de coordinación con los diferentes niveles de gobierno, de las instituciones de educación superior, de las fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión y de las organizaciones sociales y civiles del país.
- Asegurar por ley la obligatoriedad de los particulares en la educación de calidad que deben proporcionar; por tanto, renovar los esquemas de acreditación de las instituciones y programas académicos. Lo anterior debe orientar el proceso de cambio institucional hacia el pleno desarrollo de los estudiantes en cualquier nivel del sistema educativo nacional.
- Reforzar con acciones legales el seguimiento y la verificación de los compromisos internacionales a través de la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos, con la ayuda de la cooperación internacional para homologar el sistema educativo con el estándar internacional del derecho a la educación.
- Promover entre las instituciones de Educación Superior la incorporación de las defensorías de los derechos universitarios.
- Adicionar la Ley General de Educación sobre la obligatoriedad de las instituciones de educación superior, para incorporar las defensorías de los derechos universitarios.

Notas

- 1 Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Protocolo de San Salvador* (adoptado en San Salvador, El Salvador, el 17 de noviembre de 1988, en decimotercer período ordinario de sesiones de la Asamblea General, ratificado por México el 16 de abril de 1996).
- 2 Aunque algunos investigadores reportan que en estados en donde hay altos grados de escolaridad, en las zonas marginadas sigue habiendo niñas y niños que no asisten a la escuela. Entrevista con Rafael Reygadas y Carlos Zarco, Consejo de Educación de Adultos para América Latina (CEAAL), agosto de 2003. Así como con el investigador sobre la educación superior Hugo Abortes.
- 3 Schmelkes, Sylvia. "La educación básica en la prensa nacional durante 2000", en Bertussi, Teresina (Coord.), *Anuario Educativo Mexicano: Visión Retrospectiva*; México, La Jornada Ediciones, Universidad Pedagógica Nacional, 2001.
- 4 Entrevista con Carlos Zarco, Secretario Ejecutivo del Consejo de Educación de Adultos de América Latina (CEAAL), julio, 2003.
- 5 Aziz Nassif, Alberto, Alejandro Canales, María de Ibarrola, Pablo Lapatí y otros, "El rezago educativo", en *Comunicado 44*, México, Observatorio Ciudadano de la Educación, 2000.
- 6 Reunión Temática de Trabajo sobre Derecho a la Educación con académicos y especialistas (Rafael Reygadas, Hugo Aboites y Lesvia Rosas), agosto, 2003.
- 7 Fuente: Censo General de Población y Vivienda 2000. INEGI.
- 8 De cada 10 niños que ingresan a la escuela primaria, sólo cuatro cursan educación superior, dos lo gran titularse y uno cursa el posgrado. Fuente: Censo General de Población y Vivienda 2000, INEGI.
- 9 Comunicado 107 del Observatorio Ciudadano de la Educación.
- 10 Ver artículo 75, último párrafo de la Ley Federal de Educación.
- 11 *Tercer Informe de Gobierno*, Presidencia de la República, 1 de septiembre de 2003.
- 12 *Idem*.
- 13 *Idem*.
- 14 Entrevista a Lorenzo Gómez-Morín Fuentes, subsecretario de Educación Básica y Normal. México, D.F., 20 de agosto de 2003.
- 15 *Programa Nacional de Educación 2001-2006*, SEP 2001, pp. 62-63.
- 16 Entrevista a Lorenzo Gómez-Morín Fuentes, subsecretario de Educación Básica y Normal. México, D.F., 20 de agosto de 2003.
- 17 Comentarios finales del Comité DESC: México 08/12/99. E/C. 12/1/Add.41 (Concluding Observations/Comments). Apartado Principales Motivos de Preocupación: "El Comité lamenta la falta de empeño del Estado Parte en aumentar la edad mínima de empleo de los niños de 14 a 16 años de edad, ya que la enseñanza primaria normalmente termina a los 16".
- 18 Véase *supra*, párrafo 3.
- 19 Fuente: entrevista a Lorenzo Gómez-Morín, subsecretario de Educación Básica y Normal. México, D.F., 20 de agosto de 2003.
- 20 Véase Annette Santos, *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, 2002.
- 21 Mateos González, Calixto, *La formación Integral del estudiante de Bachillerato General*. Memoria del Quehacer Educativo 1995-2000, Tomo II. SEP.
- 22 *Informe de Gobierno 2002*, Presidencia de la República de México.
- 23 Kelly Salinas, Guillermo, *Programas de Educación a Distancia 1995-2000*. Memoria del Quehacer Educativo 1995-2000, Tomo II. SEP.
- 24 *Perfil de la Educación en México*. SEP 1999.
- 25 Provoca manifestaciones de inconformidad por los resultados del examen único, en donde padres y postulantes realizan manifestaciones públicas de rechazo; por ejemplo, en el caso de las personas asignadas al Conalep, portaban pancartas con leyendas como "no queremos ser albañiles" o "no queremos que nuestros hijos estudien para obreros" (Argüelles, Antonio. Memoria del Quehacer Educativo 1995-2000, Tomo I. SEP).
- 26 Documento entregado en la reunión temática de educación para expertos en educación, Alianza Cívica, México, Agosto, 2003. *Los derechos de Niñas y Niños y el Procedimiento de ingreso a la Educación Media Superior en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México* (examen único). Documento impreso, p. 5.
- 27 La educación superior tiene una larga tradición en México, iniciada en 1536. Entre 1920-1950 los avances fueron mínimos, puesto que su matrícula no superaba los 30 mil estudiantes; de 1950 a la fecha la capacidad de la educación superior se multiplicó por 67, es decir, pasó de 30 mil a dos millones de estudiantes.
- 28 *Informe de Gobierno 2002*, Presidencia de la República de México.
- 29 *Diario Oficial de la Federación*, mayo de 1999.
- 30 Decenio de las Naciones Unidas para la Educación Superior proclamada por la Asamblea General en 1994.
- 31 Diversos directorios de organismos civiles de derechos humanos y sociales.
- 32 Página www.cndh.org.mx
- 33 Diagnóstico sobre la educación legal en derechos humanos en México. Universidad Iberoamericana, American University y Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, México, UIA/CDHDF, 2002, p. 80.
- 34 Mensaje del Presidente Vicente Fox, 28 de agosto de 2002.
- 35 Tomadas de la Declaración de México sobre la Educación en Derechos Humanos en América Latina y el Caribe, en el marco de la Conferencia Regional sobre Educación en Derechos Humanos (28 de noviembre al 1 de diciembre de 2001). Convocada por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y la Alta Comisionada de la Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH).
- 36 Acuerdo del 4 de noviembre de 2002.
- 37 "Acciones gubernamentales relativas al derecho, a la educación y la educación en derechos humanos". Secretaría de Educación Pública, septiembre de 2003, pág.2.
- 38 Declaración de México sobre la Educación en Derechos Humanos en América Latina y el Caribe, en el marco de la Conferencia Regional sobre Educación en Derechos Humanos (28 de noviembre al 1 de diciembre de 2001). Convocada por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y la Alta Comisionada de la Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH).
- 39 Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: México 05/01/94. E/C.12/1993/16 (Concluding Observations/ Comments). Examen de los informes presentados por los Estados Parte con arreglo a los Artículos 16 y 17 del PIDESC.

Anexo parte 1 Indicadores sociodemográficos

VARIABLES	UNIDAD DE MEDIDA	1990	1991	1992	1993	1994
POBLACIÓN TOTAL ¹						
	Miles de personas	85,376.3	87,074.6	88,759.1	90,416.5	92,036.9
Hombres	Miles de personas	42.5	43.4	44.2	45.0	45.9
Mujeres	Miles de personas	42.8	43.7	44.5	45.4	46.1
Grupos de edad						
0 - 14	Miles de personas	33.4	33.6	33.7	33.8	33.9
15 - 64	Miles de personas	48.5	50.0	51.4	52.9	54.2
65 y más	Miles de personas	3.4	3.5	3.6	3.7	3.8
Producto Interno Bruto ²	Millones de pesos de 1993	1,140,848	1,189,017	1,232,162	1,256,196	1,311,661
Crecimiento real anual del PIB	%	5.1	4.2	3.6	2.0	4.4
Producto Interno Bruto per capita	Miles de pesos de 1993	13.36	13.66	13.88	13.89	14.25
POBREZA CEPAL ³						
Hogares en situación de pobreza ⁴	%			36.0		35.8
Poblacion en situación de pobreza ⁵	%					45.1
Hogares en situación de indigencia ⁶	%			12.0		11.8
Poblacion en situación de indigencia ⁷	%					16.8
POBREZA COMITÉ TÉCNICO PARA LA MEDICION DE LA POBREZA ⁸						
Hogares en pobreza alimentaria	%			17.4		16.1
Población en pobreza alimentaria	%			22.5		21.1
Hogares en pobreza de capacidades	%			21.8		22.7
Población en pobreza de capacidades	%			28.0		29.4
Hogares en pobreza de patrimonio	%			44.1		46.8
Poblacion en pobreza de patrimonio	%			52.6		55.6
Desarrollo Humano PNUD ⁹	Índice	0.757			0.842	0.853
POBLACIÓN ASEGURADA ¹⁰						
Permanentes en el IMSS	"Miles de personas promedio anual"	8,221	8,779	8,873	8,790	8,803
Eventuales	"Miles de personas promedio anual"	1,140	1,243	1,302	1,286	1,268
PEA ¹¹	Miles de personas		31,229		33,652	
Hombres	Miles de personas		21,630		23,244	
Mujeres	Miles de personas		9,599		10,408	
Población ocupada ¹¹	Miles de personas		30,534	32,832		
Tasa de desempleo abierto TDA ¹¹	%		2.2		2.4	
Asalariados sin prestaciones ¹¹	Miles de personas		5,627			
Salario Mínimo Legal ¹²						
Real	Pesos de 1994					13.98
Índice	1994=100					100.00
Salario Promedio de Cotización al IMSS ¹²						
Nominal	Pesos	22.8	29	35	39	74
Real	Pesos de 2002	37.93	39	41	42	44
Índice	1994=100	76.47	79	82	88	100
SALUD						
Gasto social del gobierno en salud	% del PIB	4.0	4.3	4.7	5.3	5.4
Tasa de natalidad ¹³	%	29.1	28.5	27.8	27.0	26.2
Tasa de mortalidad ¹⁴	%	5.2	5.0	5.0	4.9	4.8
Infantil ¹⁵	%	36.1	32.1	30.8	29.6	28.4
Materna ¹⁶	%	8.9	8.7	8.6	8.5	8.4
Tasa global de fecundidad ¹⁷	%	3.4	3.3	3.2	3.1	3.0
Esperanza de vida ¹⁸						
Total	Años	71.2	71.7	72.1	72.3	72.6
Hombres	Años	68.3	68.9	69.3	69.6	69.9
Mujeres	Años	74.1	74.6	74.8	75.1	75.3

Capítulo 4. Derechos económicos, sociales y culturales

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
	93,603.5	95,103.7	96,537.3	97,920.2	99,265.9	100,569.3	101,826.2	103,040.0	104,213.5
	46.6	47.3	48.0	48.8	49.4	50.1	50.7	51.3	51.8
	47.0	47.8	48.5	49.1	49.9	50.5	51.1	51.7	52.4
	34.0	34.0	34.0	33.9	33.7	33.6	33.3	33.0	32.7
	55.6	57.0	58.3	59.6	61.0	62.3	63.6	64.9	66.3
	4.0	4.1	4.2	4.4	4.5	4.7	4.9	5.0	5.2
	1,230,771	1,294,197	1,381,839	1,451,351	1,503,930	1,602,543	1,599,787	1,611,667	1,623,929 p
	-6.2	5.2	6.8	5.0	3.6	6.6	-0.2	0.9	1.2 p
	13.15	13.61	14.31	14.82	15.15	15.93	15.71	15.64	15.58 p
		43.4		38.0		33.3			
		52.1		46.9		41.1			
		15.6		13.2		10.7			
		21.3		18.5		15.2			
		28.8		26.8		18.6			
		17.1		33.9		24.2		20.0	
		36.5		32.9		25.3			
		45.3		40.7		31.9		27.0	
		60.8		55.6		45.9			
		69.6		63.9		53.7		51.7	
	0.771		0.853	0.784	0.790	0.784	0.790	0.796	0.800
	8,501	8,815	9,578	10,048	10,395	10,913	10,857	10,725	10,652
	959	885	866	1,213	1,511	1,694	1,684	1,710	1,729
	35,558	36,581	38,345	39,562	39,648	40,162	40,073	41,086	41,516
	24,127	24,628	25,340	26,147	26,296	26,418	26,416	26,888	
	11,431	11,953	13,004	13,416	13,353	13,743	13,657	14,198	
	33,881	35,226	37,360	38,617	39,069	39,502	39,385	40,302	
	6.2	3.7	2.7	2.3	1.8	1.6	1.7	1.9	
	7,821		9,189					10,179	
	12.08	10.89	10.82	10.90	10.51	10.60	10.65	10.72	10.73
	86.46	77.91	77.44	77.97	75.22	75.85	76.20	76.71	76.79
	56.57	67.56	80.16	94.62	110.79	127.17	143.61	154.92	162.77
	49.59	41.90	37.24	36.63	37.30	37.46	39.27	41.69	43.21
	84.48	75.09	73.85	75.19	75.52	79.17	84.06	87.12	
	4.9	5.4	5.5	5.8	5.6	6.1			
	25.2	24.1	23.2	22.5	21.9	21.1	20.5	19.9	19.3
	4.8	4.8	4.7	4.7	4.6	4.5	4.5	4.5	4.5
	27.5	26.6	25.9	25.2	24.3	23.3	22.4	21.4	20.5
	8.3	8.3	8.2	8.2	8.1	7.9	7.7	7.6	7.3
	2.9	2.8	2.6	2.6	2.5	2.4	2.3	2.3	2.2
	72.7	72.9	73.1	73.4	73.7	74.0	74.3	74.6	74.9
	70.0	70.3	70.6	70.8	71.2	71.6	71.9	72.1	72.4
	75.3	75.4	75.7	75.9	76.1	76.5	76.8	77.1	77.4

Anexo parte 2 Indicadores sociodemográficos

VARIABLES	UNIDAD DE MEDIDA	1990	1991	1992	1993	1994
-----------	------------------	------	------	------	------	------

EDUCACIÓN

Gasto social del gobierno en educación	% del PIB	2.9	3.3	3.4	3.7	3.8
Analfabetismo ¹⁹	Índice	12.1	11.8	11.5	11.2	10.9
Hombres	Índice	9.6				
Mujeres	Índice	15.0				
Promedio de escolaridad	Grados	6.5	6.6	6.7	6.8	6.9
Hombres	Número de años	6.6				
Mujeres	Número de años	6.0				

MATRÍCULA

Preescolar	Miles de alumnos	2,734				
Básica	Miles de alumnos	21,326	21,349	21,488	21,791	22,160
Media superior	Miles de alumnos	2,101	2,136	2,177	2,244	2,344
Superior	Miles de alumnos	1,252	1,316	1,307	1,368	1,421

- 1/ Proyecciones a mitad de año. Consejo Nacional de Población.
- 2/ Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Sistema de Cuentas Nacionales de México. CONAPO.
- 3/ CEPAL. Indicadores sociales básicos de la subregión norte de América Latina y el Caribe. Ed. 2002.
- 4/ Porcentaje de los hogares cuyo ingreso es inferior al doble del costo de una canasta básica de alimentos. Incluye hogares en situación de indigencia. CEPAL.
- 5/ Porcentaje de la población cuyo ingreso es inferior al doble del costo de una canasta básica de alimentos. CEPAL.
- 6/ Porcentaje de los hogares cuyo ingreso es inferior al costo de una canasta básica de alimentos. CEPAL.
- 7/ Porcentaje de la población cuyo ingreso es inferior al costo de una canasta básica de alimentos. CEPAL.
- 8/ CONAPO. La situación demográfica de México 2002.
- 9/ PNUD. Informes sobre Desarrollo Humano.
- 10/ Secretaría del Trabajo y Previsión Social con datos del Instituto Mexicano del Seguro Social.
- 11/ STYPS/INEGI. Encuestas Nacionales de Empleo.
- 12/ Comisión Nacional de los Salarios Mínimos.
- 13/ Llamada también tasa bruta de natalidad, se refiere al número de nacidos vivos por cada mil habitantes.
- 14/ Llamada también tasa bruta de mortalidad, es el número de defunciones por cada mil habitantes.
- 15/ Tasa por 1 000 nacimientos estimados por el CONAPO.
- 16/ Tasa por 10 000 nacimientos estimados por el CONAPO.
- */ Calculadas a partir de la corrección del subregistro de defunciones maternas y los nacimientos estimados por el CONAPO.
- 17/ Se refiere al número de hijos nacidos vivos por mujer al final de su vida reproductiva.
- 18/ Es el número de años que un recién nacido espera vivir suponiendo que prevalezcan las condiciones presentes de mortalidad.
- 19/ Es la relación porcentual del número total de analfabetos entre la población de 15 años y más. Información al 31 de diciembre de cada año.

Capítulo 4. Derechos económicos, sociales y culturales

1995 1996 1997 1998 1999 2000 2001 2002 2003

3.6	3.4	3.7	3.9					
10.6	10.3	10.0	9.8	9.5	9.2	9.0	8.8	8.5
8.4					7.4			
12.7					11.3			
7.0	7.1	7.2	7.3	7.4	7.6	7.7	7.8	7.9
7.5					7.7			
7.0					7.2			

3,170	3,238	3,312	3,361	3,394	3,424	3,432	3,636	3,725
22,481	22,698	22,889	23,129	23,368	23,566	23,756	24,153	24,417
2,439	2,606	2,714	2,806	2,893	2,956	3,120	3,295	3,479
1,533	1,612	1,727	1,838	1,963	2,048	2,147	2,237	2,355

the \mathbb{R}^n is a linear space over \mathbb{R} with the usual addition and scalar multiplication. The inner product is defined by

$$\langle x, y \rangle = x_1 y_1 + x_2 y_2 + \dots + x_n y_n \quad (1)$$

where $x = (x_1, x_2, \dots, x_n)$ and $y = (y_1, y_2, \dots, y_n)$ are vectors in \mathbb{R}^n .

The norm of a vector x is defined by $\|x\| = \sqrt{\langle x, x \rangle}$. The distance between two vectors x and y is defined by $d(x, y) = \|x - y\|$.

The set of all vectors in \mathbb{R}^n is denoted by \mathbb{R}^n . The set of all vectors in \mathbb{R}^n with norm less than or equal to 1 is denoted by $B_1(0)$.

The set of all vectors in \mathbb{R}^n with norm less than 1 is denoted by $B(0, 1)$.

The set of all vectors in \mathbb{R}^n with norm less than or equal to r is denoted by $B_r(0)$.

The set of all vectors in \mathbb{R}^n with norm less than r is denoted by $B(0, r)$.

The set of all vectors in \mathbb{R}^n with norm less than or equal to r and greater than or equal to s is denoted by $B_r(0) \setminus B_s(0)$.

The set of all vectors in \mathbb{R}^n with norm less than r and greater than s is denoted by $B(0, r) \setminus B(0, s)$.

The set of all vectors in \mathbb{R}^n with norm less than or equal to r and greater than or equal to s and less than t is denoted by $B_r(0) \setminus B_s(0) \cap B(0, t)$.

The set of all vectors in \mathbb{R}^n with norm less than r and greater than s and less than t is denoted by $B(0, r) \setminus B(0, s) \cap B(0, t)$.

The set of all vectors in \mathbb{R}^n with norm less than or equal to r and greater than or equal to s and less than t and greater than u is denoted by $B_r(0) \setminus B_s(0) \cap B(0, t) \cap B(0, u)$.

The set of all vectors in \mathbb{R}^n with norm less than r and greater than s and less than t and greater than u is denoted by $B(0, r) \setminus B(0, s) \cap B(0, t) \cap B(0, u)$.

The set of all vectors in \mathbb{R}^n with norm less than or equal to r and greater than or equal to s and less than t and greater than u and less than v is denoted by $B_r(0) \setminus B_s(0) \cap B(0, t) \cap B(0, u) \cap B(0, v)$.

The set of all vectors in \mathbb{R}^n with norm less than r and greater than s and less than t and greater than u and less than v is denoted by $B(0, r) \setminus B(0, s) \cap B(0, t) \cap B(0, u) \cap B(0, v)$.

The set of all vectors in \mathbb{R}^n with norm less than or equal to r and greater than or equal to s and less than t and greater than u and less than v and less than w is denoted by $B_r(0) \setminus B_s(0) \cap B(0, t) \cap B(0, u) \cap B(0, v) \cap B(0, w)$.

The set of all vectors in \mathbb{R}^n with norm less than r and greater than s and less than t and greater than u and less than v and less than w is denoted by $B(0, r) \setminus B(0, s) \cap B(0, t) \cap B(0, u) \cap B(0, v) \cap B(0, w)$.

The set of all vectors in \mathbb{R}^n with norm less than or equal to r and greater than or equal to s and less than t and greater than u and less than v and less than w and less than x is denoted by $B_r(0) \setminus B_s(0) \cap B(0, t) \cap B(0, u) \cap B(0, v) \cap B(0, w) \cap B(0, x)$.

The set of all vectors in \mathbb{R}^n with norm less than r and greater than s and less than t and greater than u and less than v and less than w and less than x is denoted by $B(0, r) \setminus B(0, s) \cap B(0, t) \cap B(0, u) \cap B(0, v) \cap B(0, w) \cap B(0, x)$.

The set of all vectors in \mathbb{R}^n with norm less than or equal to r and greater than or equal to s and less than t and greater than u and less than v and less than w and less than x and less than y is denoted by $B_r(0) \setminus B_s(0) \cap B(0, t) \cap B(0, u) \cap B(0, v) \cap B(0, w) \cap B(0, x) \cap B(0, y)$.

Derechos humanos de las mujeres

5.1 Introducción

Las Conferencias Mundiales tanto de la Mujer como de Población, especialmente las llevadas a cabo en Beijing (1994) y en El Cairo (1993) respectivamente, y el seguimiento de las mismas (*Cairo más cinco* y *Beijing más cinco*), la Conferencia Mundial sobre los Derechos Humanos (Viena 1993) así como la *Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer* (CEDAW) (1979) y su Protocolo Facultativo (1999) y la *Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer*, llamada *Convención de Belem do Pará*, (1994) proporcionan el marco internacional que define y desarrolla los derechos humanos de las mujeres.

Los informes presentados por el gobierno de México ante las conferencias mundiales, los preparados para informar sobre el cumplimiento de las dos Convenciones mencionadas, y otros documentos alternativos elaborados por organizaciones no gubernamentales, junto con las interpretaciones y recomendaciones formuladas a México por el Comité de Seguimiento de la CEDAW (COCEDAW), así como el Comité de Seguimiento de los Pactos de Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y los y las relatores específicos, reflejan los avances alcanzados en el cumplimiento de los derechos humanos de las mujeres en nuestro país y permiten detectar aquellos temas y aspectos donde se presentan insuficiencias, violaciones y retos para lograr la plena igualdad entre hombres y mujeres en el goce y ejercicio de sus derechos.¹

Estos documentos constituyen el marco a partir del cual se desarrolló el análisis de la situación que guardan los derechos humanos de las mujeres en México para efectos del presente Diagnóstico, recogiendo, además, las recomendaciones que se formularon al go-

bierno para superar las problemáticas detectadas. Asimismo, se tomaron en cuenta las preocupaciones y las propuestas externadas en diversos foros y mediante distintos mecanismos de consulta² (Anexo 5.1) y se revisaron documentos oficiales aportados por el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), varias secretarías del gobierno federal y el Consejo Nacional de Población, así como diversos trabajos de investigación.³

Este Informe Ejecutivo se limita a hacer un resumen general de los principales obstáculos estructurales que dificultan alcanzar la plena igualdad de las mujeres en el ejercicio de sus derechos. Con base en una revisión de la situación existente en cada uno de los campos de los derechos humanos de las mujeres, se privilegia en este capítulo la exposición de propuestas dirigidas a avanzar en el pleno respeto de los mismos, en el propósito de aportar elementos para la política de Estado en la materia y para la formulación del Programa Nacional de Derechos Humanos.

Esta revisión recogió los diagnósticos y la información contenida en los materiales mencionados en los campos de derechos sexuales y reproductivos, laborales, educativos, económicos, civiles, políticos y de familia. El periodo analizado fue de 1995 a 2003, encontrándose que la información más detallada y elaborada sólo llega hasta 2000. La situación y las propuestas relativas a los derechos humanos de mujeres que forman parte de alguno de los grupos sujetos a situaciones de discriminación, como son las mujeres indígenas, las migrantes o las que tienen alguna discapacidad, se desarrollan en los apartados correspondientes a esos grupos, en la lógica de incluir una perspectiva transversal de género en todo el Diagnóstico.

5.2 Obstáculos estructurales

Son indudables los avances en materia de derechos humanos de las mujeres en México, en gran medida por el impulso, el empeño, la constancia y la coordinación de organizaciones civiles, funcionarias públicas, legisladoras y académicas.

Destaca la creación del INMUJERES por la actual administración en 2001 y la participación en su Consejo de personas interesadas en la defensa de los derechos humanos de las mujeres. El Instituto continúa realizando tareas de promoción y publicación de investigaciones y de

sensibilización sobre perspectiva de género entre los servidores públicos, así como trabajos de producción de información sobre aspectos específicos de las asimetrías entre los sexos y promueve el Programa Nacional contra la Violencia.

Es también de reconocerse la importancia otorgada mediante la ampliación del Programa *Arranque parejo en la vida* al cuidado y atención médica de las mujeres antes, durante y después del embarazo, como una medida fundamental para abatir la mortalidad materna y la mortalidad infantil.

Sin embargo, se observan también retrocesos. Así, logros importantes alcanzados a finales de la década pasada no parecen haberse continuado; y en el proceso de consulta para efectos del Diagnóstico, fueron denunciadas algunas regresiones.

Las mayores preocupaciones expresadas se refieren a la vigencia y mantenimiento del Estado laico, que ha sido fundamental para los avances alcanzados por las mujeres mexicanas en los campos de los derechos sexuales y reproductivos; de su derecho a la educación gratuita, laica y obligatoria; del derecho al trabajo y a la igualdad en materia de libertades y derechos familiares, así como al derecho a una vida sin violencia. Sin que existan evidencias de acciones en el sentido de afectar ese Estado laico, la expedición de las *Guías de Padres*, en enero de 2003, por instancias ajenas a la institucionalidad responsabilizada por Ley de la educación pública en el país, fue tomada como un acto que ponía en riesgo la laicidad de la educación.

Otras preocupaciones verdidas guardan relación con los niveles de compromiso político real con los derechos de las mujeres por parte de los gobiernos locales y de diversos funcionarios del gobierno federal. Se verificó y denunció, por ejemplo, una reducción de actividades y de la relevancia de sus aportaciones para dar transversalidad a la perspectiva de género, en varias de las unidades de equidad de género creadas en las secretarías e instituciones de la administración pública federal.

Se denunció, también, la fragmentación de lo que fue una visión integral del programa de salud de las mujeres y la regresión en las políticas de control de la fecundidad en algunos estados. De tal modo, el impulso logrado durante el segundo lustro de los años 90 en favor de la equidad de género en las políticas públicas parece haberse frenado. Se mencionó en la consulta que trabajos de investigación en el campo educativo, el desarrollo de sistemas de información por sexo, las acciones de sensibilización y educación e incorporación de la perspectiva de género en las políticas y programas, no mantienen el nivel que llegaron a alcanzar a finales de los 90. Por ejemplo, un importante avance obtenido en 1996 fue la creación del *Sistema de Indicadores para el Seguimiento de la Situación de la Mujer en México* (SISESIM), con la participación de varias instituciones. Sin embargo, los últimos datos del Sistema se refieren a 2000 y muchos otros sólo llegan hasta 1998. Es particularmente grave la ausencia de información actualizada y confiable sobre la evolución de la mortalidad femenina y sus causas, y particularmente de datos comparables sobre mortalidad materna, así como sobre las personas afectadas por Infecciones de Transmisión Sexual, por sexo.

Otro de los obstáculos estructurales se refiere a la muy escasa participación social y de las mujeres en las decisiones de política macroeconómica, en los acuerdos y convenios con organismos financieros internacionales y de libre comercio con diversos países y en las decisiones de privatización y reforma estructural. En años recientes, solamente fue posible avanzar en la construcción de presupuestos sensibles al género mediante el trabajo en comisiones de la Cámara de Diputados.

Esta participación es importante dado que decisiones tomadas en el pasado reciente, que llevaron a la reestructuración económica del país y a la apertura de la economía, tuvieron efectos diferenciados por sexo, actividad y región, sin que se tomaran medidas para reducir las asimetrías, con excepción de algunos programas compensatorios en materia de pobreza y de capacitación laboral a los que las mujeres tuvieron acceso.

Muchas mujeres se han visto obligadas a aumentar sus cargas de trabajo totales para compensar la pérdida de ingresos de sus hogares, en tanto otras tienen que hacer frente solas a las tareas en el campo, ante la partida de sus parejas en busca de mejores ingresos hacia las ciudades o hacia el exterior. En su papel de procuradoras del bienestar familiar han sufrido el deterioro de la calidad y la insuficiencia en la

prestación de los servicios de salud y de educación, así como la precariedad de los apoyos sociales a las tareas de reproducción doméstica.

Algunas de las problemáticas que afectan actualmente a las mujeres se refieren a expresiones profundamente violatorias de sus derechos humanos a partir de la violencia sistémica de género, en la que al paradigmático caso de los asesinatos y secuestros de mujeres en Ciudad Juárez –y ahora también en Chihuahua– se agrega el aumento del comercio y turismo sexual y de pornografía, incluso infantil, y las violaciones a las mujeres migrantes y a las mujeres indígenas.

Aun cuando resulta difícil saber cuál ha sido la evolución de las muertes maternas que en 2002 fue de 6.3 por cada 10 mil nacidos vivos, de acuerdo con estudios específicos de la Secretaría de Salud,⁴ una causal importante continúa siendo el elevado número de abortos clandestinos y sus secuelas, ante una sociedad que se niega a reconocer la gravedad del asunto como un problema de salud pública y a debatir abiertamente las estrategias y políticas para enfrentarlo.

La polarización en las condiciones de vida de las mujeres en diferentes estratos sociales y zonas del país muestra la persistencia de la desigualdad como un obstáculo estructural a la vigencia de los derechos humanos en México. Un gran número de mujeres viven en la pobreza, aisladas física, social y culturalmente, con perspectivas de una corta vida, sin acceso a la educación, a la salud, a trabajos remunerados y a infraestructura de apoyo a sus tareas domésticas (acceso a agua potable, energía y combustible), en tanto que otras han logrado su incorporación plena a la corriente principal del desarrollo del país. De acuerdo con la Secretaría de Salud la brecha entre los niveles de mortalidad materna entre los estados llega a alcanzar una diferencia de 5.5 puntos: en el D.F. es de 1.89 fallecimientos por cada 10 mil nacidos vivos, mientras que en Oaxaca la proporción de muertes asciende a 10.31. La probabilidad de morir por cáncer cérvico-uterino es 30% mayor en las zonas rurales respecto de las urbanas.⁵

Entre esos dos polos existen mujeres que si bien tienen trabajo remunerado viven en precarias condiciones de protección, reciben remuneraciones inequitativas y padecen acoso sexual en los lugares de trabajo.

Las asimetrías entre hombres y mujeres en el mercado de trabajo, las consecuencias negativas de los procesos de feminización y segregación sobre la condición de las mujeres, se perciben de manera contundente en los desniveles existentes entre los ingresos masculinos y femeninos, y en la persistencia de la brecha o disparidad salarial. Las mujeres superan a los hombres en el porcentaje de la fuerza ocupada que no recibe ingresos (18.9% contra 13.2% en 1997 y 13.4 contra 9.1 en 2000), pero son menos que ellos en el extremo opuesto de la pirámide de salarios, entre los que ganan más de cinco salarios mínimos al mes (4.7% de mujeres contra 8.85 de hombres en 1997 y 7.5 contra 11.7 en 2000. INMUJERES/UNIFEM, 2001).

A esta polarización contribuyen también las diferencias en el desarrollo del marco jurídico, institucional, presupuestal, social, económico y cultural de los estados del país, creando situaciones de ciudadanía diferenciada para las mujeres. Hay estados donde no existe una legislación actualizada y desarrollada, ni servicios para la prevención y atención de la violencia familiar, y otros en donde las causales legales para el aborto se limitan a una o dos. Únicamente en el Distrito Federal y en San Luis Potosí se reconoce la aportación del trabajo doméstico en las cuentas económicas en procesos de divorcio y sólo en diez estados se ordena la igualdad de responsabilidades en el matrimonio.⁶

La cultura de género dominante y su lenta transformación, así como la persistencia de instituciones (vida doméstica, iglesias, sistema escolar, medios de comunicación, sindicatos) y estructuras de poder que reproducen y fomentan las asimetrías de género y mantienen

estereotipos tradicionales, constituyen el obstáculo estructural de más difícil superación en materia de la igualdad entre los sexos y de respeto a los derechos humanos de las mujeres. El abordaje desde la perspectiva de género significa el reconocimiento de las condiciones en que viven y se desarrollan las mujeres, pero también los hombres, y plantea la necesidad de avanzar en la transformación de las formas de relación entre ellos desde el hogar hasta las instituciones macrosociales.

En las consultas realizadas a expertos, a integrantes de organizaciones y en distintas ciudades, (Anexo 5.1) surgieron denuncias sobre frecuentes violaciones a los derechos humanos laborales de las trabajadoras en general y de grupos específicos tales como las trabajadoras del hogar, las de las maquilas y las jornaleras del campo. Se mencionó la discriminación por razones de maternidad en el acceso al trabajo y en los ascensos, la discriminación salarial, la segregación ocupacional y la indefensión de las trabajadoras ante el cierre de las plantas maquiladoras, así como una escasa participación en las dirigencias sindicales y la presencia de hostigamiento y acoso sexual en todo el ámbito de sus relaciones laborales.

También se hizo referencia a las problemáticas de discriminación y exclusión que viven las mujeres con discapacidad y las lesbianas, así como a la violencia social que experimentan las migrantes, las reclusas y las trabajadoras del sexo, estos últimos grupos particularmente

por parte de servidores públicos de los cuerpos de seguridad y de las estaciones migratorias y reclusorios.

Es notable el desconocimiento sobre los derechos humanos de las mujeres. De hecho, muchas organizaciones y organismos que trabajan en ese campo no consideran tales derechos como un tema específico de derechos humanos. Los servidores públicos cuentan con poca información y formación en la materia, y los alcances de las campañas masivas de información y sensibilización no llegan a la población rural o a la que vive en áreas marginadas de las ciudades.

El desconocimiento que las mujeres tienen sobre las posibilidades de reclamar el respeto a sus derechos humanos, especialmente en las zonas rurales, se traduce en un bajo nivel de empoderamiento para hacer exigibles y justiciables sus derechos humanos. Tal situación es particularmente grave en una sociedad donde la impunidad y la violación a los derechos humanos de las mujeres se presenta en el hogar, en la escuela, en el trabajo, en los servicios públicos y en la calle.

En las propuestas que se incluyen a continuación, se asumen las diferentes dimensiones de la problemática ocasionada por la falta de cumplimiento de los derechos humanos de las mujeres en general y los obstáculos estructurales que dificultan su superación. Las propuestas para ser consideradas en el Programa Nacional, relacionadas con las mujeres en grupos en situación de discriminación, aparecen en el capítulo 7.

5.3 Propuestas

Las propuestas formuladas tienen en cuenta las recomendaciones emitidas por los Comités de Seguimiento de la CEDAW y de los pactos de derechos humanos, así como las que surgen de las conferencias internacionales de Población y de la Mujer: *Cairo, Cairo más cinco*, *Pekín y Pekín más cinco*. Incluyen, asimismo, las propuestas recogidas en las consultas a expertas, así como a organizaciones civiles y regionales realizadas.

Se organiza la exposición de las propuestas incluyendo en primer lugar las más generales, es decir, las que comprenden a todos los ámbitos de los derechos humanos de las mujeres, para después incorporar las que atañen a un campo específico de esos derechos. Se presentan por bloques, bajo un enunciado general que a continuación se desagrega, sugiriendo los posibles caminos para alcanzar el propósito que subyace en dicho enunciado.

Los diez enunciados generales son:

- 1 Promover la incorporación de las prescripciones de las convenciones internacionales (CEDAW y Belem do Pará) en la legislación nacional y estatal y su debido cumplimiento.
- 2 Incorporar la perspectiva de género en las políticas, los programas, los presupuestos y la gestión de instituciones públicas, en todos los niveles de gobierno y en los tres poderes del Estado mexicano.
- 3 Reducir y redistribuir la carga total de trabajo de las mujeres y revalorar el aporte del trabajo doméstico al bienestar y a la riqueza nacional.
- 4 Promover la eliminación de estereotipos de género y realizar campañas de sensibilización e información.
- 5 Promover y procurar el respeto a los derechos reproductivos y a los derechos sexuales de las mujeres.
- 6 Proteger el derecho de las mujeres a una vida sin violencia.
- 7 Adoptar todas las medidas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera de sus derechos económicos, sociales y culturales.
- 8 Asegurar a las mujeres igualdad de derechos con el hombre en la esfera de la educación.

9 Eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país.

10 Promover la igualdad de derechos de hombres y mujeres en la vida de las familias.

- Promover la incorporación, en la legislación nacional y estatal, de las prescripciones contenidas en la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer de Belem do Pará, así como de los Convenios de la OIT relativos a los derechos laborales de las mujeres y sobre responsabilidades familiares.

Se considera que las prescripciones contenidas en estos documentos, representan hasta ahora la expresión más acabada de los derechos humanos de las mujeres y que por lo tanto es necesaria su incorporación en los marcos legislativos federales y estatales mexicanos, en la procuración e impartición de justicia y en el conocimiento e información de los servidores públicos y de las mujeres mismas, de manera que ejerzan sus derechos y exijan su cumplimiento. Con el fin de instrumentar dicha incorporación se proponen las siguientes líneas de trabajo:

- Promover la homologación de las legislaciones estatales que protegen los derechos humanos de las mujeres a los estándares más altos vigentes en el país (códigos penales y civiles, reglamentación laboral, justicia cívica).
- Sensibilizar a los funcionarios responsables de la procuración, impartición y administración de la justicia sobre la jerarquía de los convenios internacionales ratificados por México y sobre su contenido, para su plena incorporación en los procesos legales, y establecer programas de educación permanente sobre las disposiciones de las convenciones internacionales y los derechos humanos de las mujeres, dirigidos al personal del poder Judicial, los funcionarios de la procuración de justicia, los abogados,

los trabajadores de seguridad pública, los defensores de oficio y otros servidores públicos (Comité Mujer⁷).

- Dar cumplimiento pronto y oportuno, así como seguimiento a las recomendaciones formuladas a México por los comités de seguimiento y los y las Relatoras Especiales responsabilizados de revisar el cumplimiento de los compromisos adquiridos en las convenciones y pactos internacionales.
- Difundir ampliamente el Protocolo Facultativo de la CEDAW y la información sobre los mecanismos con los cuales las mujeres pueden apelar judicialmente con base en las convenciones internacionales (Comité Mujer).
- Promover el incremento del número de mujeres en todos los niveles de los poderes judiciales y de los organismos encargados de la procuración de justicia a niveles federal y estatal. (Comité Mujer).
- Promover la incorporación, en los programas de las escuelas de Derecho, del estudio de la teoría y la visión de género.
- Promover que en los órganos jurisdiccionales de defensa de los derechos humanos se dé a las quejas por violaciones a derechos humanos de las mujeres, un tratamiento que incorpore la perspectiva de género, procurando capacitar sobre tal perspectiva a todos los funcionarios de las comisiones de derechos humanos.
- Poner en marcha mecanismos para empoderar a las mujeres mediante el conocimiento de sus derechos y el apoyo para que accedan a los tribunales. Una vía para lograrlo consiste en sensibilizar y capacitar a los defensores y abogados públicos y privados para que las asesoren y acompañen en la defensa de sus derechos, así como apoyar a organizaciones de la sociedad civil especializadas en la materia.
- Desarrollar y promover los servicios de atención telefónica para las mujeres en todo el país, con información sobre servicios y derechos; y atención y asesoría jurídica, psicológica, médica y laboral. Se podrían realizar convenios con las facultades y escuelas de derecho, psicología y medicina para utilizar el servicio social de pasantes.
- Impulsar la creación de comisiones especializadas en los congresos locales y en los tribunales superiores de justicia, así como programas de equidad de género en los ámbitos municipales, mediante una acción concertada entre los mecanismos públicos de promoción de la equidad de género.
- Incorporar la perspectiva de género en las políticas, los programas, los presupuestos y la gestión de instituciones públicas, en todos los niveles de gobierno y en los tres poderes del Estado.
Después de la Conferencia de Pekín en 1995, la incorporación de la perspectiva de género en las políticas públicas se convirtió en el eje del trabajo de los mecanismos públicos responsables del tema de la equidad. Se trata de asegurar que en todo el quehacer público se neutralicen los efectos negativos y se potencien los positivos de las políticas, programas y acciones en las relaciones de género y en el cumplimiento de los derechos humanos de las mujeres. En ese propósito se sugieren las siguientes acciones:
 - Fortalecer los mecanismos públicos (institutos, comisiones, secretarías, coordinaciones) responsables de promover la equidad de género y fomentar las condiciones que posibiliten la no discriminación, la igualdad de oportunidades y trato y el ejercicio pleno de todos los derechos de las mujeres y su participación activa en la vida del país.
 - Promover estrategias de articulación entre los mecanismos públicos mencionados, para potenciar el aprovechamiento de los recursos, la información, el conocimiento y las experiencias de modelos de intervención.
 - Recuperar la importancia, los recursos, los programas y las investigaciones de las unidades sectoriales de equidad de género

que fueron creadas en el segundo lustro de los años 90, en todas las secretarías de Estado.

- Dar continuidad y avanzar en el análisis y promoción del presupuesto con equidad de género, en el marco del Congreso de la Unión y de los congresos locales.
- Apoyar y fortalecer el Parlamento de Mujeres y las instancias de participación de la sociedad civil en la definición, ejecución y seguimiento de las estrategias, políticas y programas de equidad de género en los distintos niveles de gobierno.
- Reducir y redistribuir la carga total de trabajo de las mujeres y revalorar el aporte del trabajo doméstico al bienestar y a la riqueza nacional.

La revaloración y el reconocimiento del importante aporte al bienestar que significan las tareas de reproducción doméstica, generalmente realizadas por las mujeres en sus hogares, sin pago alguno (trabajo doméstico), constituye un paso fundamental para la aceptación social de la importancia y el valor de las mujeres, y por lo tanto para cambiar la cultura de género. Representa también un acto de justicia, dado que su carga total de trabajo es mayor que la de los varones⁸ y demanda de una distribución más equitativa. Para poder llevar a cabo estos cambios se proponen las siguientes acciones:

- Continuar realizando las estimaciones del aporte del trabajo doméstico a la economía nacional y las investigaciones sobre uso del tiempo por sexo y difundir ampliamente los resultados.
- Promover cambios culturales mediante acciones educativas, de sensibilización y capacitación, respecto a la distribución de responsabilidades de hombres y mujeres en los trabajos domésticos y extradomésticos.
- Promover la incorporación de cambios legislativos como pueden ser licencias por paternidad, servicios de guarderías y licencias por cuidados paternos, para reconocer y facilitar la participación del hombre en los trabajos domésticos. De esta manera, la responsabilidad de la reproducción biológica, así como los cuidados y crianza de los infantes, se transforma en una responsabilidad familiar y social.
- Diseñar y aplicar un programa de apoyo social a las actividades de reproducción doméstica que considere entre otros aspectos:
 - Aumentar los servicios públicos en materia de agua potable, recolección de basura, gas doméstico y energía eléctrica, como apoyo a las actividades de las mujeres en las zonas rurales.
 - Ampliar la oferta pública, privada y social de servicios de guarderías, centros de desarrollo infantil y de educación preescolar; centros de día para enfermos crónicos, personas con discapacidad y adultos mayores; cocinas y comedores comunitarios, transporte escolar, actividades culturales y recreativas para jóvenes y niños, entre otros y en particular en zonas y actividades económicas con una amplia presencia de mujeres (maquilas, agroindustria, servicios de salud y de educación).
 - Adecuar servicios de ese tipo a las familias que participan en la economía informal, prestan sus servicios en hogares, ejercen el sexoservicio o tienen turnos de noche y fines de semana.
 - Ampliar los horarios de las escuelas de educación básica y aprovechar la reducción de la demanda de plazas de educación en ese nivel, para crear un mayor número de escuelas de horario prolongado
 - Establecer mecanismos participativos de control de la calidad de los servicios de guarderías, en particular de aquellas a las que se subrogan servicios públicos como son los del Instituto Mexicano del Seguro Social y en su caso, del ISSSTE.
- Ampliar y adecuar los horarios de los servicios públicos y privados para la atención de las madres y padres trabajadores y de sus hijos.

- Promover la eliminación de estereotipos de género e impulsar campañas de sensibilización e información.

Con el fin de combatir la reproducción social de las asimetrías entre sexos es necesario realizar acciones concretas para suprimir los estereotipos de género que se transmiten por diversos mecanismos. Por ello se sugiere:

- Asegurar que todas las estadísticas de población (salud, educación, trabajo, propiedad, población atendida y beneficiaria de programas y acciones, registro civil y de población, etcétera) se produzcan y difundan por sexo.
- Continuar y mantener actualizado el Sistema de Indicadores para el Seguimiento de la Situación de la Mujer en México (SI-SESIM), así como difundir sus resultados.
- Legislar para eliminar el uso de estereotipos, estigmas y prejuicios de género y sociales en los medios de comunicación. En el corto plazo se deberían eliminar los estereotipos que refieren a las ocupaciones diferenciadas y que tienen efectos discriminatorios respecto de ciertos trabajos y actividades.
- Diseñar y llevar a cabo una amplia y sostenida campaña en medios de comunicación masiva sobre equidad de género, que incluya la divulgación de los derechos humanos de las mujeres, los contenidos de las convenciones internacionales y los mecanismos para obtener información, realizar denuncias, exigir justicia y acceder a servicios.
- Promover y procurar el respeto a los derechos reproductivos y a los derechos sexuales de las mujeres.

Estos dos campos de los derechos humanos de las mujeres tienen alta prioridad en las agendas por la equidad, dado que se considera que es a través del control del cuerpo de las mujeres, de su sexualidad y de su maternidad, como mayormente se vulneran sus derechos como personas, se las coloca en una posición subordinada y dependiente, y se condiciona su autonomía. Hace también a la especificidad biológica de las mujeres y a los factores de riesgo que ello conlleva en todo su ciclo de vida.

Artículo 3 *La mujer tiene derecho, en condiciones de igualdad, al goce y la protección de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural, civil y de cualquier otra índole. Entre estos derechos figuran:*

- a) El derecho a la vida;*
- b) El derecho a la igualdad;*
- c) El derecho a la libertad y la seguridad de la persona;*
- d) El derecho a igual protección ante la ley;*
- e) El derecho a verse libre de todas las formas de discriminación;*
- f) El derecho al mayor grado de salud física y mental que se pueda alcanzar;*
- g) El derecho a condiciones de trabajo justas y favorables;*
- h) El derecho a no ser sometida a tortura, ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o indignantes.*

Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer. Resolución aprobada por la Asamblea General [sobre la base del informe de la Tercera Comisión (A/48/629)]. Resolución número 48/104

En materia programática y administrativa, en este campo se propone:

- Volver a responsabilizar bajo un mando único (coordinación o dirección general) en la Secretaría de Salud, al Programa de Salud de la Mujer, de modo que se integren las acciones dirigidas a la prevención y atención de la salud en todo su ciclo de vida, desde la infancia hasta la vejez.
- Asegurar la participación de las organizaciones de la sociedad civil y sociales en el diseño, actualización y seguimiento del Programa.

- Desarrollar, dentro de la Cruzada Nacional por la Calidad de los Servicios de Salud, los sistemas y acciones que garanticen un trato cálido, respetuoso y no discriminatorio a las mujeres por parte del personal de salud, en particular para las mujeres indígenas, las trabajadoras del sexo y las mujeres afectadas por VIH/SIDA e ITS.
 - Incluir acciones de sensibilización y capacitación al personal de salud respecto de los derechos humanos de las mujeres y de la especificidad de sus condiciones de salud (Comité Mujer).
 - Desarrollar esquemas de presentación de quejas ágiles, sencillos y rápidos, y modalidades de reconocimiento y sanción al personal, a partir de los reportes reiterados de las usuarias.
- Mejorar la calidad y la accesibilidad a los servicios de salud de las mujeres en las áreas rurales y en las zonas marginadas urbanas.
 - Asignar personal especializado y recursos económicos suficientes para la adquisición de insumos para las clínicas y hospitales rurales y en zonas marginadas de las ciudades.⁹
 - Aumentar los niveles de retribución a los médicos especialistas en zonas rurales e indígenas por encima de los que se pagan en los centros urbanos, para atraerlos a los servicios de salud rural, de manera que se les compense el no poder obtener ingresos por consulta privada.
- Promover y asegurar la incorporación de la perspectiva de género en los proyectos de investigación en salud que se realicen, al menos dentro de las instituciones públicas.
- Promover la incorporación en los programas de formación del personal de salud en todos sus niveles y especialidades de cursos sobre perspectiva de género y derechos humanos de las mujeres.
- Actualizar las normas oficiales mexicanas respecto de los métodos de control de la fecundidad, asegurar el abasto de anticonceptivos y garantizar procedimientos respetuosos de los derechos humanos de las mujeres en la aplicación y utilización de los mismos.
 - Poner a disposición en la oferta pública una mayor variedad de anticonceptivos, con el fin de atender la demanda de las mujeres jóvenes, incluidos aquellos que protegen contra las infecciones de transmisión sexual. Considerar en la oferta ampliada los métodos anticonceptivos de desarrollo reciente, como la anticoncepción de emergencia y el condón femenino.
 - Hacer accesibles métodos de control de la fecundidad para los hombres y de ejercicio de sexo seguro (condones).
 - Promover y apoyar la investigación sobre métodos de control de la fecundidad que se apliquen en el cuerpo de los hombres.
 - Difundir ampliamente, entre las organizaciones y servicios de salud, información sobre los inventarios de métodos anticonceptivos en cada estado de la República y los indicadores sobre la evolución del control de la fecundidad (poblaciones incorporadas, métodos utilizados, etcétera).
 - Alentar la incorporación de un mayor número de Estados a la compra consolidada de anticonceptivos que actualmente promueve la Secretaría de Salud.
 - Capacitar al personal de salud sobre los derechos de las mujeres a seleccionar libremente y sin coacción los métodos anticonceptivos (Comité Mujer).
 - Garantizar el derecho a la información de las mujeres rurales, indígenas y en zonas urbanas marginadas, en la aplicación de métodos de control de la fecundidad para entre otras cosas, eliminar prácticas de esterilización forzada. Verificar periódicamente entre las poblaciones con mayor riesgo de ser afectadas por ese tipo de prácticas el estado de la situación, creando además, mecanismos de denuncia accesibles. En casos de denuncias reiteradas, destituir y sancionar al personal.
 - Proporcionar a las mujeres indígenas, en sus lenguas, información y educación sobre métodos de control de la fecundidad y

fortalecer las acciones que mediante unidades móviles, está realizando la Secretaría de Salud en las entidades con mayor presencia indígena.

- Difundir entre las mujeres en general, y en particular entre las que viven en zonas rurales, áreas marginadas urbanas y zonas de alta migración masculina y de turismo (Baja California, Veracruz, Oaxaca, Quintana Roo y Guerrero), información sobre los riesgos de infecciones de transmisión sexual, y promover prácticas de sexo seguro.¹⁰
- Verificar las causas del incremento de partos por cesárea tanto en el sector privado como en el sector público. En su caso, exigir un certificado de consentimiento informado y sancionar al personal médico que las realice en los servicios de salud pública, cuando no se justifican. Llevar y difundir un registro público comparado por hospital en esa materia.

CIFRAS

De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud la cifra mayor de nacimientos quirúrgicos (cesáreas) no debe superar el 15%. En México ese porcentaje llegó al 37.8% a escalal nacional, con cifras de hasta 48.7% en Nuevo León y 45.1% en el Distrito Federal. En los hospitales privados y del ISSSTE alcanza niveles superiores al 50%.

(Secretaría de Salud, 2003).

- Vigilar estrechamente la mortalidad de la mujer y sus causas y generar información técnicamente sustentada y actualizada sobre la materia.
 - Emitir reglamentación para asegurar el acceso a los servicios de salud para casos de aborto por causas legales y sancionar al personal de salud que los obstaculice.
 - Asegurar la aplicación de los programas de detección y atención de cáncer cervico-uterino y mamario en todo el territorio nacional, mediante insumos, materiales, equipos de laboratorio, métodos, diagnósticos y atención suficientes.
 - Realizar campañas de sensibilización hacia los hombres en zonas con bajas tasas de pruebas de Papanicolaou.
 - Aumentar las tasas de atención médica de las mujeres antes, durante y después del parto y lograr cumplir las *metas del milenio* que plantean reducir en tres cuartas partes la tasa de mortalidad materna entre 1990 y 2015. Dar carácter de protección universal al programa de *Arranque parejo en la vida* en lo concerniente a atención médica y apoyo alimentario a las mujeres y niños y niñas.
 - Establecer un método confiable y certero para medir la tasa de mortalidad materna y las causas de ésta y producir información anual en la materia.
- Incorporar en el Programa Nacional de Salud acciones para enfrentar los problemas derivados de la difusión y extensión de la pornografía, así como el de la violencia sistémica de género, como temas de salud sexual y reproductiva.
- Aumentar la cobertura y actualizar los servicios para atender las necesidades de la población adolescente y joven en materia de sus derechos sexuales y de salud reproductiva. Para el efecto se propone:
 - Promover un debate informado en torno a los derechos sexuales de los jóvenes y a las alternativas para que puedan regular su fecundidad y protegerse contra las infecciones de transmisión sexual.
 - Homogeneizar las bases de los programas de las instituciones que atienden la salud y la información en materia de sexualidad de la juventud y la adolescencia.
 - Realizar una campaña nacional sobre derechos sexuales y ejercicio seguro y responsable de la sexualidad juvenil.

- Promover campañas de información sobre los riesgos de los embarazos en adolescentes y los derechos ante abuso y violencia sexual en el noviazgo y en la familia.
- Desarrollar programas, servicios y especialistas en atención de la menopausia y del envejecimiento femenino, acordes con el proceso de transición demográfica.
 - Establecer un programa nacional de detección y atención oportuna de la osteoporosis.
 - Desarrollar áreas de información y atención al climaterio y a la menopausia en las unidades de los servicios de salud pública y privada.

En materia legislativa

- Promover la homologación de las legislaciones estatales relacionadas con derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, hacia los estándares más altos, incluyendo las relacionadas con abortos legales.
- Propiciar el debate sobre el aborto como un problema de salud pública y no como un problema ideológico, con el propósito de avanzar en la eliminación de abortos clandestinos y disminuir la mortalidad materna debido a esta causa.
- Modificar el artículo 334 frac. 1 del Código Penal, para garantizar el acceso a servicios de salud para casos de aborto no punibles a mujeres jóvenes sin el consentimiento de padres o tutores.
- Legislar en torno a la difusión, disponibilidad y accesibilidad de los métodos anticonceptivos, el uso del condón y la anticoncepción de emergencia.
- Proteger el derecho de las mujeres a una vida sin violencia.

La violencia de género afecta a las mujeres en todos los estratos sociales y en todo el territorio nacional y es urgente avanzar en el desarrollo de la legislación y de las instituciones para prevenirla, atenderla, sancionarla y eliminarla en todo el país.

“Reconociendo que la violencia contra la mujer constituye una manifestación de relaciones de poder históricamente desiguales entre el hombre y la mujer, que han conducido a la dominación de la mujer y a la discriminación en su contra por parte del hombre e impedido el adelanto pleno de la mujer, y que la violencia contra la mujer es uno de los mecanismos sociales fundamentales por los que se fuerza a la mujer a una situación de subordinación respecto del hombre”.

(Ibid, Resolución 48/104 de la Asamblea General).

En materia legislativa se propone

- Realizar los cambios necesarios para llegar a la adopción de una legislación general sobre todas las formas de violencia contra las mujeres, incluida la violencia familiar, con el propósito de igualar los derechos de las mujeres en esta materia en todo el territorio nacional.
- Promover que se elimine de los códigos penales todo elemento que opere en detrimento de la protección de los derechos de las mujeres y de bienes jurídicos de gran valor social como la vida, la integridad física, emocional y sexual, y la libertad corporal, emocional, sexual y de tránsito. Particularmente se debe:
 - Derogar las agravantes, atenuantes o eximentes que responden a consideraciones morales y protegen el honor, así como las disposiciones que perdonan o que sancionan con penas muy bajas ciertas conductas que se consideran irrefrenables por ser propias de la naturaleza humana.
 - Establecer de manera generalizada, como atenuantes, eximentes y agravantes, las circunstancias que impliquen una mejor

- protección de las víctimas y las que respondan a la necesidad de sancionar severamente el abuso de poder. Por ejemplo, deben agravarse en todo el país las penas por homicidio, lesiones y agresiones a la sexualidad si suceden en relaciones familiares.
- Clasificar los tipos que atentan contra la sexualidad, de conformidad con una clara determinación de los bienes jurídicos que se pretenden proteger, particularmente la libertad y la integridad de las personas.
 - Diseñar una tipología de violencia familiar que abarque todas las relaciones en las que ésta puede darse, y las conductas u omisiones que pueden constituir la (como insultos, presiones psicológicas, abandonos o daños económicos); que prevean como agravantes cuestiones tales como la premeditación, las acechanzas o la penetración de morada, o la presencia de menores de edad.
 - Generalizar la derogación del rapto, penar severamente el secuestro que involucre agresiones sexuales y eliminar la existencia del matrimonio en el estupro.
 - Incluir, en todos los códigos civiles, la causal de violencia familiar en lugar de las de sevicia y malos tratos.
 - Modernizar los derechos procesales penal y civil en la materia, según corresponda, de probanza, reparación del daño, trato digno y respeto a los derechos de las personas ofendidas, así como protección idónea de las víctimas.

“Por "violencia contra la mujer" se entiende todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada”

Ibid. (1993) Resolución número 48/104.

En materia programática y administrativa

- Utilizar todos los recursos disponibles del Estado mexicano para investigar a fondo los asesinatos y los secuestros de mujeres ocurridos en el estado de Chihuahua y procesar a sus autores.
- Dar curso pronto y ágil a las denuncias sobre desapariciones, secuestros, asesinatos, violaciones y torturas perpetrados contra mujeres. Evitar que se ejerza presión sobre las víctimas para disuadirlas de denunciar tales violaciones y asegurar que todas las denuncias sean investigadas y los autores sean llevados a la justicia (Comité Civiles y Políticos¹¹).
- Dar continuidad al Programa Nacional Contra la Violencia de Género (PRONAVI), de manera que se detecte, prevenga y atienda, mediante un trabajo institucional coordinado e interdisciplinario, la violencia entre los miembros de la familia, así como promover y apoyar la instauración de programas de índole similar en las entidades federativas. Ampliar la cobertura del Programa para considerar la violencia sistémica de género, dentro de la cual la violencia familiar es sólo una expresión.
- Dar continuidad al *Estudio Sistémico de la Ruta Crítica que Siguen las Mujeres Víctimas de Violencia Familiar*, y desarrollar rutas ideales de atención en todo el país.
- Mantener y fortalecer la aplicación de la Norma Oficial Mexicana (NOM) 190 y dictar las disposiciones necesarias para que los expedientes y diagnósticos médicos que atiendan a ella tengan valor probatorio en los espacios de procuración e impartición de justicia.
- Continuar con la capacitación de los servidores públicos de los ámbitos de la procuración y la impartición de justicia y ampliarla a los magistrados de distrito.

- Promover en todo el territorio nacional:
 - El desarrollo, fortalecimiento y ampliación de cobertura de servicios para la atención de las víctimas, incluyendo unidades especializadas en la procuración e impartición de justicia, refugios, servicios de atención especializada y apoyos para independizar económicamente a las víctimas de violencia.
 - La creación de sistemas locales de prevención, atención y eliminación de la violencia de género, que incluyan el establecimiento de redes de colaboración y participación con organizaciones de la sociedad civil especializadas en el tema y que consideren el establecimiento de unidades móviles especializadas en delitos de violencia contra las mujeres en las zonas rurales.
 - El establecimiento de centros alternativos para la resolución de disputas.
 - Policía comunitaria orientada a la solución de problemas y capacitación policial sobre temas de violencia y derechos humanos de las mujeres.
 - La capacitación al personal del poder Judicial, de las procuradurías de justicia, de los cuerpos de seguridad pública, los defensores de oficio y todos los servidores públicos involucrados, sobre las formas de tratar a las víctimas de la violencia sexual.
 - La puesta en práctica de campañas de información y sensibilización dirigidas a los hombres para la prevención de la violencia de género.
 - Talleres para parejas sobre cómo resolver conflictos de manera no violenta y programas para enseñar a ser buenos padres (incluyendo el establecimiento de límites, mediación y resolución no violenta de conflictos).
 - Programas de tutelaje para adolescentes de alto riesgo.
 - La actualización de las normas oficiales mexicanas en materia de violencia familiar y la emisión de normas oficiales relativas a la violencia sistémica de género, así como la promoción y vigilancia de su adecuada aplicación.
- Sancionar a los servidores públicos que abusen sexualmente de mujeres recluidas en instalaciones de gobierno (reclusorios, hospitales para enfermos mentales, para personas con discapacidades graves, etcétera) y excluirlos del ejercicio de cualquier función pública (CIDH¹²).
- Reducción de la programación violenta, especialmente en los programas para niños, entrenamiento de los periodistas en lo relativo a reportajes sobre crímenes y programas de capacitación para los medios de comunicación.
- Adoptar medidas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera de sus derechos económicos, sociales y culturales.¹³ En los ámbitos del empleo y de la obtención de ingresos la mujer enfrenta discriminación y segregación que redundan en desigualdad en el ingreso, particularmente en cierto tipo de empresas que utilizan mujeres de baja calificación, como es el caso de las maquiladoras. Es necesario también evitar o neutralizar los efectos asimétricos por sexo, de las políticas y programas económicos. Se propone:

En materia programática y administrativa

- Revisar, antes de su aprobación o ejecución, desde la perspectiva de género, las decisiones económicas en materia de privatizaciones, acuerdos y tratados de libre comercio, reestructuración institucional, megaproyectos y acuerdos financieros y de reformas sociales y económicas con organismos internacionales. Incorporar, en su caso, las recomendaciones resultantes a fin de eliminar

o reducir los efectos diferenciados por sexo y prever la creación de programas, medidas y fondos compensatorios.

- Eliminar los obstáculos legislativos, institucionales y culturales, y apoyar programas que permitan a las mujeres rurales e indígenas el ejercicio del derecho a la vivienda, a la tierra, a heredar la propiedad rural y activos productivos y a tener acceso a la asignación de parcelas en los ejidos, así como al agua, a los insumos, al crédito y los apoyos técnicos para la producción.
- Continuar desarrollando en las áreas rurales y extender a las zonas urbanas marginadas, los programas que atienden a las familias en situación de pobreza extrema, evitando cualquier tipo de discriminación por los criterios de focalización y dando un seguimiento puntual a las transformaciones en las relaciones de género que ocurren al interior de los hogares, con el fin de neutralizar posibles efectos negativos, como son el aumento de la violencia y el abandono.
- Promover la contratación de mujeres en los niveles más altos de la administración y gerencia en los sectores público y privado en la industria, el comercio y los servicios.
- Establecer un mecanismo de reconocimiento público para las empresas e instituciones que alcancen más de 30% de presencia de mujeres en sus estructuras de dirección y que practiquen la equidad en las remuneraciones.
- Asegurar, para las mujeres, mayores oportunidades de capacitación y educación en administración, gestión y otras especialidades necesarias para que puedan participar activamente en todos los niveles del sector público y privado.
- Promover programas y proporcionar estímulos para que las madres trabajadoras continúen sus estudios y reciban capacitación en su lugar de trabajo, con el fin de mejorar sus perspectivas de empleo.
- Velar por la igualdad de oportunidades y trato en materia de condiciones laborales, remuneraciones y oportunidades de ascenso y desarrollo en el trabajo.
 - Verificar la aplicación del precepto *A trabajo igual, salario igual* para asegurar que las percepciones de las mujeres sean iguales que las de sus compañeros de trabajo del sexo masculino, y promover instancias y procedimientos expeditos de procuración de justicia laboral en materia de equidad salarial.
 - Detectar, medir y difundir situaciones de desigualdad salarial por sexo y cualquier otro tipo de discriminación por empresas, actividades económicas y regiones, a fin de sensibilizar y generar cambios.
 - Difundir datos comparativos sobre coberturas y niveles de las pensiones por sexo (Comité Mujer).
 - Desarrollar modalidades de fondos de pensiones para las mujeres que participan en sectores no asalariados y promover su utilización, así como fondos y programas sociales de protección para mujeres solas adultas mayores.
- Eliminar los obstáculos de procedimiento que dificultan la sanción por abuso y acoso sexual en el trabajo y propiciar la creación, en las empresas, de comités de equidad que sean coadyuvantes en denuncias de este tipo de delitos.
- Vigilar el cumplimiento de la legislación laboral en las plantas maquiladoras y tomar medidas en contra de los empleadores que discriminan a las mujeres con base en el embarazo, que son sometidas a pruebas de embarazo y a preguntas personales indiscretas que violan su vida privada. Facilitar los medios para que estos actos discriminatorios sean denunciados e investigados (Comité Mujer y Comité Civiles y Políticos).
- Desarrollar programas de apoyo integral a las mujeres que realizan trabajo sexual, para evitar abusos, discriminación y violación

a sus derechos humanos y de familia por parte de autoridades, cuerpos policíacos e instituciones.

En materia legislativa

- Legislar sobre las actividades de las maquiladoras, para evitar la violación de los derechos humanos laborales de sus trabajadoras y trabajadores, respetando los convenios internacionales firmados por México.
- Promover la incorporación de cuotas de representación de las mujeres en las dirigencias sindicales (no más de 70 por ciento de un mismo sexo), particularmente en aquellas actividades donde las mujeres representen 50% o más de la fuerza laboral.
- Legislar sobre el comercio sexual con enfoque de género y a partir de situaciones de vida del sector.
- Otorgar a las sexoservidoras derechos a la educación, salud, vivienda, maternidad y pensiones por invalidez o vejez.
- Establecer cuotas para la incorporación al trabajo de personas con discapacidad, entre ellas las mujeres y sensibilizar a los empleadores sobre las habilidades ocupacionales de ese sector poblacional.
- Prohibir la publicación de información sobre vacantes de trabajo que contengan elementos discriminatorios por sexo, edad, condición física, etnia, raza u orientación sexual.
- Facilitar y promover la incorporación de las trabajadoras del hogar, las mujeres en la economía informal y las trabajadoras del sexo al régimen de seguridad social.
- Proteger las condiciones de trabajo de las trabajadoras del hogar, asegurándoles contratos de trabajo, derechos por antigüedad, permisos por maternidad, vacaciones pagadas, aguinaldo y días de descanso.¹⁴
- Definir y legislar sobre el carácter de empleadores y de sus responsabilidades como tales, de las personas que ocupan a trabajadoras del hogar, a aquellas que realizan trabajos de maquila a domicilio y a trabajadoras del sexo que laboran en bares, restaurantes, centros nocturnos, etcétera.
- Eliminar de la legislación laboral, las distinciones discriminatorias entre trabajadores, tales como raza, etnia, color, discapacidad, sexo, orientación sexual, edad, credo religioso, doctrina política o condición social, estado civil, estado de gestación en la mujer, maternidad o responsabilidades familiares, salvo cuando la naturaleza del trabajo a desempeñar requiera de características especiales relacionadas con las diferencias biológicas entre mujeres y hombres.
- Asegurar la incorporación en la legislación laboral de la normatividad contenida en los convenios internacionales de la OIT firmados por México, primordialmente el 100, que establece la igualdad de remuneración, el 111 contra todas las formas de discriminación, el 103 que especifica la protección a las madres trabajadoras, el 138 sobre el trabajo infantil y adolescente y el 156 que estipula la obligación de compartir las responsabilidades familiares.
- Promover el respeto a la libertad de las trabajadoras de pertenecer a un sindicato para la defensa de sus derechos sin ninguna clase de hostigamiento, discriminación o persecución a las propuestas alternativas, así como cumplir cabalmente con el convenio 87 de la OIT.
- Legislar para lograr una armonización entre familia y trabajo, en beneficio tanto de mujeres como de hombres, permitiéndoles cumplir adecuadamente sus responsabilidades en esos dos ámbitos de vida.
- Asegurar a la mujer igualdad de derechos con el hombre en la esfera de la educación.

Dados los avances alcanzados por las mujeres en materia de acceso a la educación, los retos se refieren fundamentalmente a garantizar su permanencia en el sistema y en particular el tránsito entre niveles; la falta de reconocimiento de que el espacio escolar es un ámbito de detección y de posible intervención para enfrentar múltiples problemáticas sociales (conflicto, violencia, adicciones, delincuencia, etcétera); la superación del llamado *currículum oculto*; el derecho a la misma orientación vocacional y a los mismos programas de estudio, a la obtención de becas y subvenciones y a la eliminación de todo concepto estereotipado de los roles de género.¹⁵ En los campos de la educación informal y no formal, los retos se ubican en el reconocimiento de los *saberes* y en la eliminación de los estereotipos, la discriminación y el sexismo en los medios de comunicación masiva.

En materia programática y administrativa

- Mantener la educación laica, gratuita y obligatoria como responsabilidad social del Estado, situación que ha sido fundamental para los avances logrados hasta ahora en materia de equidad en el acceso a la educación en México para las mujeres.
- Asegurar que se mantengan los avances alcanzados en cuanto a equidad de género, en los materiales y la *curricula* de educación.
- Evaluar periódicamente el avance de las políticas de equidad de género en los distintos niveles del sistema educativo nacional, en consonancia con los compromisos adquiridos por el gobierno y la sociedad civil en las conferencias, cumbres y foros internacionales en esta materia.
- Generar información e indicadores y auspiciar investigaciones que permitan indagar y precisar las asimetrías de género y la discriminación que se reproducen en diversos ámbitos y niveles educativos.
- Continuar con la formación y actualización de docentes en la perspectiva de género en todos los niveles, por medio de la revisión de la práctica educativa escolar y familiar.
- Promover una gestión más equitativa y democrática de la educación en todos los niveles del sistema.¹⁶
- Incorporar en los planes y programas de estudio, la educación para la paz y la solución pacífica de los conflictos para incidir en la superación de la violencia sistemática de género.
- Fortalecer y ampliar los programas de apoyo y estímulo para las estudiantes en la transición entre la primaria y la secundaria, etapa en la que se registra la mayor deserción femenina.
- Avanzar en el conocimiento y la toma de decisiones informadas respecto de la sexualidad, a través de una educación sexual integral desde la primera edad escolar y apoyar la formación de individuos capaces de aceptar la importancia y naturalidad de disfrutar de mejor manera su sexualidad en tres de sus componentes: placer, género y amor, dejando el aspecto reproductivo para una etapa posterior.
- Difundir y elaborar materiales sobre educación sexual en todas las lenguas indígenas.
- Difundir entre las mujeres información sobre el sistema de competencias laborales (CONOCER), que permite su valoración.

En materia legislativa

- Incorporar en la Ley General de Educación la no discriminación por embarazo.
- Legislar para proteger los derechos de autor de los *saberes* y creaciones de las mujeres rurales e indígenas (tradiciones culinarias, protección del germoplasma, agricultura sustentable,

creación artesanal, medicina tradicional) con el fin de evitar su expropiación para fines comerciales.

- Incorporar en las modificaciones a la legislación en materia de medios electrónicos y nuevas tecnologías de comunicación, previsiones que eviten el uso de estereotipos tradicionales de género, discriminación, sexismo y la promoción de pornografía infantil.
- Eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país.

“Los Estados Partes tomarán las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular; garantizarán a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a: votar en todas las elecciones y referéndum públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas; participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales; participar en organizaciones y asociaciones no gubernamentales que se ocupen en la vida pública y política del país”.

(CEDAW, Artículo 7, Parte II)

- Extender la obligatoriedad de la paridad en la integración de los órganos electorales, desde los funcionarios y funcionarias de casillas, hasta la conformación del tribunal federal electoral.
- Incluir la perspectiva de género en la educación cívica y ética.
- Legislar para que todos los partidos políticos destinen recursos económicos de sus prerrogativas para la capacitación, promoción política y empoderamiento de las mujeres.
- Promover la inclusión de la cuota de género en todos los códigos electorales.
- Impulsar la rendición de cuentas de los y las legisladoras desde una perspectiva de género.
- Observar la paridad entre los géneros tanto en posiciones uninominales como plurinominales y en las titularidades y suplencias en las elecciones del Congreso.
- Apoyar la creación de un observatorio ciudadano para que monitoree y evalúe los niveles de discriminación de género en los tres poderes del Estado.
- Incorporar en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) y en los códigos electorales locales una cuota para la representación de mujeres indígenas.
- Promover la igualdad de derechos de hombres y mujeres en la vida de las familias.

La vigencia real del derecho a la igualdad dentro de la familia contribuye de manera sustantiva a eliminar la discriminación en la vida de la sociedad y a la construcción de sociedades democráticas. Las bases de las identidades de género se construyen en los procesos de socialización en las familias y es en ellas donde también se violan los derechos humanos de las mujeres. Para promover esa igualdad de derechos, se propone:

En materia legislativa

- Asegurar en la Ley Agraria el derecho preferencial a heredar la parcela ejidal de la jefe de familia.
- Promover la eliminación de las disposiciones a nivel local que siguen impidiendo a las mujeres el ejercicio del derecho al trabajo y mantienen el concepto de depósito de mujer casada, así como las normas que todavía obligan a la mujer a aceptar la decisión del marido respecto del lugar de residencia.

- Igualar a 18 años la edad en la que se permita contraer matrimonio a varones y a mujeres, y se dé al juez la facultad de otorgar dispensa.
- Promover la modificación de los códigos civiles a fin de que:
 - Se obligue por igual a varones y mujeres a registrar a sus hijos nacidos fuera del matrimonio y se revierta la carga de la prueba de paternidad o maternidad.
 - Se reconozcan las aportaciones por concepto de trabajo doméstico en las cuentas de divorcio.
 - Se ordene igualdad de responsabilidades de varones y mujeres en el matrimonio.
 - Se actualicen de acuerdo con el índice de precios las pensiones en materia alimentaria.
- Promover modificaciones a los códigos penales a fin de que:
 - Los tipos referentes al incumplimiento del deber alimentario protejan a los acreedores de las maniobras fraudulentas tendientes a evitar el pago, incluyéndose esas maniobras como variantes del tipo agravado.
 - No se exente de pena al deudor alimentario que pague las sumas debidas, cuando menos en casos de reincidencia.
 - Se generalice la disposición según la cual no se extingue la responsabilidad del deudor alimentario incumplido por el hecho de que alguien más cubra o deba cubrir necesidades de los acreedores.

Medidas programáticas y administrativas

- Crear un acervo actualizado sobre las acciones y experiencias programáticas, legislativas y administrativas que se realizan en los estados, como un instrumento indispensable para una medición de los avances y retos que representa la vigencia de la igualdad de varones y mujeres en México y para recuperar y difundir buenas prácticas locales.
- Establecer servicios gratuitos, idóneos y eficientes de asesoría legal para mujeres, mediante la capacitación de defensores de oficio, y por conducto de barras y asociaciones de abogados y otros profesionistas del ramo, o de los servicios legales de las universidades.
- Impulsar políticas tendientes a que en las familias se envíe a la escuela tanto a las mujeres como a los varones y se difunda ampliamente la cultura de la democracia y la igualdad en las relaciones familiares.
- Promover el matrimonio a edades no tempranas.

Estas son las recomendaciones que surgen de las principales temáticas en materia de derechos humanos de las mujeres, que se detectaron en la revisión de la documentación emanada de los mecanismos internacionales que dan seguimiento a los avances de México en este campo. Recogen textualmente varias de ellas. Responden también a las preocupaciones, denuncias y propuestas recibidas en el curso de las consultas públicas realizadas para efectos del Diagnóstico.

Notas

- 1 El Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro" A.C. publicó una recopilación de las observaciones y recomendaciones en relación con la situación de los derechos humanos en México de 1997 al primer trimestre de 2000 en *"Recomendaciones sobre Derechos humanos al gobierno mexicano"* (México, 2000) La Secretaría de Relaciones Exteriores publicó en septiembre del 2003 la *"Compilación de recomendaciones a México de los mecanismos internacionales y comités de derechos humanos de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos"*
- 2 Se realizaron varias reuniones temáticas con expertos y organismos civiles en El Colegio de México, el Programa Universitario de Estudios de Género y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), además de cuatro reuniones regionales donde se organizaron mesas de trabajo específicas sobre los derechos humanos de las mujeres.
- 3 Copia de los materiales recogidos y su sistematización, se entregarán a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, a las Secretarías de Relaciones Exteriores y de Gobernación y al Comité de Enlace.
- 4 El dato de mortalidad materna incorporado para México en el reporte de los avances en el cumplimiento de las metas del milenio contenido en el Informe de Desarrollo Humano, es de 65 muertes por cada 100 mil nacidos vivos y corresponde a 1995, en tanto que para Costa Rica, Chile y Cuba es de 35,33 y 24 respectivamente (PNUD,2003).
- 5 Secretaría de Salud, 2003, *"Salud: México 2002. Información para la rendición de cuentas"*, México
- 6 Salinas Beristain, Laura y Karla Gallo Campos, (2003) *"Los Derechos Civiles y Familiares en México. La igualdad de género en la vida privada"*, Texto preparado para el Diagnóstico de la Situación de los Derechos Humanos en México.
- 7 Se refiere a observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer sobre el Tercer y Cuarto Informe consolidado y el Quinto Informe periódico de México,

relativo a la aplicación de la Convención para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. 14 de mayo de 1998. A/53/38 y 23 de agosto de 2002. CEDAW/C/2002/EXC/CRP.3/Rev.1

- 8 Para 1999, de la población ocupada las mujeres trabajaban en total, considerando el trabajo doméstico y el extradoméstico, 65 horas a la semana, en tanto que los hombres sólo 56.4 horas. INMUJERES/UNIFEM, (2001) *"El enfoque de género en la producción de las estadísticas sobre trabajo en México"*, Serie Estadísticas de Género.
- 9 En las reuniones regionales llevadas a cabo en Guadalajara y en Oaxaca, así como en la reunión temática con expertos y expertas en mujeres rurales, fueron reiteradas las denuncias sobre la dificultades de acceso de las mujeres rurales y de las indígenas a servicios de salud suficientes, de calidad y con atención oportuna, así como la carencia de insumos para la salud, la ausencia de personal especializado y las pérdidas de vidas que ello genera.
- 10 De acuerdo con los expertos en salud sexual y reproductiva se está presentando un aumento de ITS entre mujeres con parejas en las zonas rurales, ante la migración de hombres al exterior y a las ciudades, la dificultad de las mujeres para demandar prácticas de sexo seguro y la ignorancia de las mujeres sobre este tipo de infecciones. Su condición genérica, además, les limita a acudir con prontitud en busca de atención médica.
- 11 Se refiere a observaciones del Comité de Derechos Humanos sobre el Cuarto Informe de México relativo a la Aplicación del *Pacto de Derechos Civiles y Políticos*. CCRP/C/79/ADD.109
- 12 Se refiere al informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en México. 24 de septiembre de 1998. OEA/ser.L/5V/XII/100doc. 7 Rev.1
- 13 Artículo 11 de la CEDAW.
- 14 Para el año 2000, 1,570 mil mujeres, cerca del 12% de la población ocupada femenina se desempeñaban como trabajadoras en el hogar muchas de ellas en condiciones laborales que violan sus derechos humanos laborales y civiles.
- 15 Artículo 10 de la CEDAW.
- 16 Véase Causa Ciudadana. 2003. "Sistema Educativo y democracia", ciclo de mesas redondas para la promoción de la cultura democrática. México, D.F.

CUADRO 4.5.1 TEMAS DE AGENDA DERIVADOS DE CONSULTAS, SEMINARIOS REGIONALES Y REVISIÓN DE DOCUMENTOS INTERNACIONALES

TEMAS DE AGENDA	FUENTES DE LA CONSULTA		
	Reuniones Temáticas	Seminarios Regionales	Documentos Internacionales
DERECHO AL DISFRUTE DEL NIVEL MAS ALTO DE SALUD FÍSICA, MENTAL Y SOCIAL			
ACCESO A SERVICIOS DE SALUD PERTINENTES, ACCESIBLES Y DE CALIDAD			
Inaccesibilidad física de los centros y servicios de salud para mujeres en comunidades rurales dispersas	Expertas	Oaxaca / Jalisco Ciudad Juárez	
Insuficiencia de personal especializado en los centros de salud y hospitales, especialmente en ciudades pequeñas y en hospitales rurales	Expertas	Oaxaca / Jalisco	
Disponibilidad insuficiente de medicamentos e insumos para la salud	Expertas	Oaxaca / Jalisco Distrito Federal	
Insuficiente disponibilidad y mantenimiento de equipo médico	Expertas		
Maltrato, esperas prolongadas, discriminación, y desatención, en particular a las mujeres indígenas y a las trabajadoras del sexo	Expertas	Oaxaca / Jalisco	
Visión parcial de los problemas de salud de las mujeres, con énfasis en la etapa reproductiva		Distrito Federal	
ACCESO A SERVICIOS DE SALUD SEXUAL Y REPRODUCTIVA OPORTUNOS, SUFICIENTES Y DE CALIDAD			
Control de la fecundidad: insuficiente disponibilidad en varios estados de insumos para el control de la fecundidad, variedad limitada e inadecuada para mujeres jóvenes, esterilizaciones sin consentimiento informado en algunas zonas rurales e indígenas, la mayor parte del control de la fecundidad se da en el cuerpo de las mujeres y necesidades de mayor información y educación en la materia	Expertas	Oaxaca / Jalisco	
Cáncer cervicouterino: insuficiencia de materiales para recoger las muestras para el papanicolau, rezago en la entrega de resultados, necesidad de ampliar la cobertura, necesidad de asegurar suficiencia de servicios y recursos cuando se detecta la presencia del cáncer, problemas culturales para aceptar las pruebas por parte de la población	Expertas	Oaxaca Distrito Federal	
Cáncer mamario: necesidad de ampliación de la cobertura de los exámenes para detección oportuna, subutilización de los equipos disponibles, incremento de la mortalidad por cáncer mamario	Expertas	Oaxaca Distrito Federal	
Enfermedades de transmisión sexual y VIH-SIDA: limitaciones culturales de las mujeres para exigir prácticas de sexo seguro con sus parejas y para evitar la transmisión de ETS; atención tardía o desatención de mujeres afectadas por ETS por cultura de género	Expertas	Oaxaca / Jalisco Distrito Federal	
Abortos: abortos clandestinos como causa importante de mortalidad materna, negativa a prestar servicios de salud para abortos por causas legales, diferencias en el territorio sobre causas para aborto legal, exigencia en la Ley de permiso de los padres para abortos en adolescentes, abortos clandestinos	Expertas	Distrito Federal	
OTROS TEMAS DE SALUD DE LAS MUJERES			
Menopausia, climaterio y osteoporosis: envejecimiento de la población femenina, necesidad de desarrollo de programas y de servicios para las adultas mayores, insuficiencia de personal capacitado, maltrato y desconsideración de sus necesidades, insuficiente desarrollo de programas de prevención y educación relacionados con el envejecimiento.	Expertas		
Diabetes y obesidad: aumento de la presencia de estas enfermedades, insuficiente investigación, incremento de los costos por tratamiento, insuficiencia de programas de educación en alimentación, detecciones tardías	Expertas		
Enfermedades cardiovasculares: causa importante de muerte de mujeres, sesgo de género en su manejo y tratamiento.	Expertas		
Salud mental y adicciones: incremento de las adicciones en mujeres, presencia de enfermedades mentales leves como depresión, escasez de servicios de prevención y atención de enfermedades mentales leves y de adicciones	Expertas	Oaxaca Distrito Federal	
DERECHO A UN NIVEL DE VIDA ADECUADO			
INCIDENCIA DE LA POBREZA EN LAS MUJERES			
Aumento de la jornada total de trabajo de las mujeres para completar ingresos familiares	Expertas		
Insuficiencia de servicios de apoyo públicos a las tareas de reproducción doméstica	Expertas		
Cultura de género que determina mayores dificultades para acceder a activos productivos, crédito, capacitación y asistencia técnica	Expertas	Oaxaca	

TEMAS DE AGENDA	FUENTES DE LA CONSULTA		
	Reuniones Temáticas	Seminarios Regionales	Documentos Internacionales
Baja participación en la definición de los programas de pobreza	Expertas		
Aislamiento físico y social de las mujeres en situación de pobreza	Expertas	Oaxaca / Jalisco Ciudad Juárez	
EFFECTOS DIFERENCIADOS DE LOS PROGRAMAS DE AJUSTE Y REESTRUCTURACIÓN Y DE LOS CONVENIOS DE LIBRE COMERCIO			
Reducción en la calidad y la ampliación de servicios sociales de apoyo a las tareas de reproducción por reducciones presupuestales	Expertas	Distrito Federal	
Desaparición de actividades de producción que involucran una participación amplia de mujeres (actividades agropecuarias, artesanales, producción de alimentos)	Expertas	Oaxaca	
Utilización de mujeres como trabajadoras en unidades de producción para la exportación sin respetar sus derechos humanos laborales	Expertas	Ciudad Juárez	
Reducción de prestaciones y contención salarial para bajar tasas de inflación	Expertas		
Apropiación de saberes, tecnología, diseños, información y conocimientos tradicionales preservados por las mujeres por empresas del mercado	Expertas		
DERECHOS HUMANOS LABORALES			
DERECHO AL TRABAJO			
Discriminación en el ingreso al exigirles pruebas de no embarazo y preferencia por mujeres solteras	Expertas	Ciudad Juárez / Jalisco	
Segregación ocupacional			
Distribución inequitativa de las cargas de trabajo doméstico y extradoméstico, dobles y triples jornadas	Expertas	Oaxaca / Jalisco Ciudad Juárez	
Falta de apoyo social a las tareas de reproducción	Expertas		
Insuficiente generación de empleos en el sector formal e inserción en actividades informales	Expertas		
Desalojo de actividades agropecuarias			
DERECHO A CONDICIONES ADECUADAS DE SALARIO			
Discriminación salarial	Expertas	Distrito Federal	
Hostigamiento sexual	Expertas	Distrito Federal	
Despidos injustificados sin indemnización			
Horarios que dificultan la combinación de trabajo doméstico y extradoméstico	Expertas		
DERECHO A LA LIBRE SINDICACIÓN			
Reducida participación de mujeres en las directivas de los sindicatos	Expertas		
Desconsideración de los derechos laborales de las mujeres en la defensa de los intereses de los trabajadores			
DERECHOS POLÍTICOS			
INEQUIDAD EN EL ACCESO A POSICIONES POLÍTICAS			
Baja proporción de mujeres en posiciones directivas de las administraciones públicas, en los gobiernos y poderes legislativos federal y locales	Expertas		
Reducida participación de las mujeres en los comités directivos de los sindicatos, aún en actividades con elevada presencia de trabajadoras	Expertas		
Reducida participación de mujeres en los cuadros directivos de organismos empresariales y de instituciones académicas		Distrito Federal	
CULTURA DE GÉNERO COMO LIMITANTE DE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES			
Insuficiente empoderamiento de las mujeres para enfrentar estructuras que limitan su participación pública	Expertas		
Falta de apoyo y oposición de las comunidades a la participación política de las mujeres	Expertas	Oaxaca / Jalisco	
Autolimitación de las mujeres para participar en posiciones de poder y políticas	Expertas	Distrito Federal	

Derechos de los pueblos indígenas

6.1 Introducción

La población indígena de México representa actualmente alrededor de 12% del total del país. Si bien ha disminuido en números relativos, aumentó en términos absolutos de dos millones y medio en 1950 a casi trece millones en 2000. Está distribuida en forma desigual en el territorio nacional, ya que se concentra mayormente en los estados del sur y del sureste; pero no hay entidad federativa en la que no tenga presencia. Es mayoritariamente rural, pero en años recientes también ha aumentado considerablemente en las zonas urbanas, de tal suerte que su presencia en dichas zonas se encuentra oficialmente reconocida. En numerosos municipios del país, sobre todo en Oaxaca, Guerrero y Chiapas, constituye mayoría. Tradicionalmente los especialistas han utilizado criterios etnolingüísticos para clasificarla, y en la actualidad se habla de la existencia de 62 etnias.

Después de la revolución mexicana (1910-17) el Estado desarrolló una política indigenista mediante la educación, la reforma agraria y los proyectos de desarrollo de la comunidad, así como la construcción de obras de infraestructura –sobre todo carreteras y comunicaciones–, para lo cual estableció, en 1948, el Instituto Nacional Indigenista. El objetivo de esta política fue la aculturación de las comunidades indígenas; pero las que no sucumbieron a ese proceso mantuvieron, y lo siguen haciendo, su identidad cultural y la conciencia de su carácter. Habiendo cumplido su ciclo histórico, el INI fue transformado en 2003 en Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), organismo cuyo propósito es “...orientar, coordinar, promover, apoyar, fomentar, dar seguimiento y evaluar los programas, proyectos, estrategias y acciones públicas para el desarrollo integral y sustentable de los pueblos y comunidades indígenas [...] ser instancia de consulta [...] y coadyuvar al ejercicio de la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas.”

La mayor parte de la población indígena se encuentra en los municipios y estados más pobres de la República, mismos que acusan los menores índices de desarrollo humano y social. En estas regiones se mantiene con frecuencia una agricultura de subsistencia y autoconsumo en un medio ambiente agreste y duro, en el que la tierra no rinde lo suficiente para alimentar a la familia, obligando a la gente a emigrar cada vez en mayor número, incluso al extranjero, para solventar sus necesidades. En su gran mayoría, los indígenas emigrantes son campesinos minifundistas y jornaleros.

En las pequeñas comunidades rurales con pocos recursos se conservan más las tradiciones y se expresa con mayor intensidad la identidad

cultural de los pueblos indígenas: lengua, organización e instituciones sociales, espiritualidad y cosmovisión, ritos y ceremonias, medicina, literatura oral y otras expresiones artísticas. El binomio indígena-pobreza es el resultado de un proceso histórico complejo en el que fueron vulnerados, durante siglos, los derechos humanos fundamentales de los pueblos indígenas.

En 1992 se introdujo por primera vez en la Constitución (artículo 4) una referencia a los indígenas, con el reconocimiento de que México es una nación pluricultural; pero esa reforma no tuvo consecuencias prácticas o legislativas. La reforma de 2001 incorporó la cuestión de los derechos de los pueblos indígenas en el texto constitucional, y en algunos estados de la República ya existe legislación en materia indígena (Chihuahua, Nayarit, Quintana Roo, Oaxaca, San Luis Potosí).

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ARTÍCULO 2º (Puntos principales)

- *La Nación Mexicana es única e indivisible... tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas.*
- *La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.*
- *Son comunidades integrantes de un pueblo indígena aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.*
- *El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas... [que] establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad...*

En 2003 el Congreso aprobó la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas y se creó el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas.

México ha suscrito los principales instrumentos internacionales sobre derechos humanos, y en 1990 ratificó el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales.

6.2 La conflictividad agraria y política

La situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas se inscribe en el contexto indicado. Si bien ha habido algunos avances en la materia, también hay serios rezagos que no han sido atendidos con suficiente voluntad política. El debate nacional en torno a esta problemática adquirió particular relevancia en 1994, con el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), el posterior diálogo que condujo a la firma de los Acuerdos de San Andrés sobre identidad y cultura indígena entre el gobierno y el EZLN, y la reforma constitucional de 2001, que ha sido fuertemente impugnada. (véase par. 42)

En la actualidad las violaciones a los derechos humanos de los indígenas se producen por lo general en el marco de un alto grado de conflictividad, particularmente en el medio rural, que tiene que ver fundamentalmente con la cuestión agraria y con pugnas en torno al poder político local y regional. Se ha informado reiteradamente de la existencia de conflictos en comunidades indígenas donde ocurren actos de violencia e intervenciones de las autoridades públicas, que con frecuencia configuran violaciones a los derechos humanos. Según los informes recabados, muchas de estas violaciones permanecen impunes y provocan el agravamiento de los conflictos y el recrudecimiento de la violencia.

Una de las causas principales de estos conflictos es la cuestión de la tierra. La reforma agraria (que benefició a más de 3 millones de campesinos) dejó en su cauda un sinfín de problemas no resueltos. La desigualdad social y económica se mantuvo mediante formas de corrupción y simulación a favor de la gran propiedad, aunada a la creciente presión demográfica sobre los recursos agrícolas. Cada vez más campesinos pobres carecen de acceso a la tierra, teniendo que buscarse la vida como jornaleros agrícolas, trabajadores migratorios en el país y en el extranjero, o emigrantes a los centros urbanos. Ello se debe también a la falta –desde hace muchas décadas– de una política efectiva de apoyo a la economía campesina.

Las luchas campesinas por la tierra y sus recursos se agudizan por las ambigüedades existentes en torno a los derechos y títulos agrarios; desacuerdos en cuanto a límites entre ejidos, comunidades y pequeñas propiedades; conflictos por el uso de recursos colectivos como bosques y aguas; invasiones y ocupaciones ilegales de predios y terrenos comunales por parte de madereros, ganaderos o agricultores privados; acumulación de propiedades en manos de caciques locales etcétera. La defensa de la tierra conduce con frecuencia a enfrentamientos con otros campesinos, o con propietarios privados, autoridades públicas y a veces con las fuerzas del orden (policías y militares). En este contexto, se denuncian persistentes violaciones a los derechos humanos. Si bien estas luchas se tienen lugar primero por la vía institucional, judicial y política, a veces se producen situaciones de hecho y actos de fuerza que implican confrontaciones violentas entre los contendientes, a las cuales en ocasiones no son ajenas las autoridades locales o estatales y elementos de la fuerza pública, ya sea por omisión o por comisión. El conflicto en torno a los límites de las comunidades a menudo implica también enfrentamientos por el uso de recursos como los bosques o los pastizales. La matanza en Agua Fria, Oaxaca, ocurrida el 31 de mayo de 2002, es un ejemplo de la violencia generada cuando estos conflictos no son resueltos a tiempo por las autoridades agrarias responsables.

En algunas partes las comunidades indígenas no poseen seguridad jurídica en cuanto a la tenencia de la tierra, por la lentitud y la corrupción que ha caracterizado a los trámites agrarios, así como por los intereses de diversos particulares. Se ha informado de casos que involucran a indígenas yaquis de Sonora, huicholes de Jalisco, tarahuma-

ras de Chihuahua, y huaves de Oaxaca, entre otros. El Programa de Certificación de Derechos Ejidales (PROCEDE) fue creado para resolver estos problemas, pero algunas comunidades consideran que no contribuye a mejorar la situación de la tenencia. Se han señalado numerosos “focos rojos” de tipo agrario que involucran a comunidades indígenas, algunos de los cuales se encuentran actualmente en vías de solución mediante la conciliación entre las partes.

Un caso que merece especial atención es el de la Reserva de la Biosfera de Montes Azules. Por decreto presidencial de 1972, un pequeño número de familias lacandonas (caribes) fue dotado con más de 600,000 hectáreas de bosque húmedo tropical, sobre las cuales se constituyó la Comunidad Lacandona. Gran parte de ésta fue concesionada a empresas madereras y fincas ganaderas, quedando fuera numerosos asentamientos de choles, tzeltales, tzotziles, tojolabales y otros, fruto de la colonización espontánea de la selva, que tuvo lugar a partir de los años 50 y que en aquel entonces fue estimulada por el propio gobierno. Esas comunidades se movilizaron para defender sus derechos agrarios, y en los años 90 el movimiento fue objeto de la represión gubernamental, que resultó en diversas violaciones de sus derechos humanos. En 1978 el gobierno decretó la creación de la Reserva de la Biosfera de Montes Azules, que cubre una parte de la Comunidad Lacandona, con lo que aumentó la vulnerabilidad de las comunidades disconformes, que fueron consideradas ilegales. Con el argumento de la conservación del medio ambiente han sido amenazadas con ser desalojadas de la reserva, junto con nuevos colonos que recientemente han poblado la zona. La falta de claridad en la política gubernamental produjo enfrentamientos entre las comunidades, generándose durante varios años una situación de conflictividad y potencial violencia. Ante la organizada resistencia de los indígenas y la participación de asociaciones de derechos humanos, el gobierno creó una comisión interinstitucional de conciliación y asegura que ya no tiene intención de desalojar a estas comunidades, algunas de las cuales viven en la inseguridad y carecen de infraestructura y servicios sociales. Las organizaciones indígenas, por su parte, expresan su deseo de negociar y de participar activamente en la solución del conflicto.

México sufre de serios problemas ambientales. La deforestación masiva, la desertificación progresiva, la erosión de suelos, la contaminación de las aguas, la destrucción de los ambientes costeros por la desenfrenada especulación inmobiliaria en centros turísticos (como la llamada Riviera Maya a lo largo de la costa del Caribe), son fenómenos que se han ido agravando en décadas recientes. En prácticamente todas las zonas afectadas se hallan comunidades indígenas que de una u otra manera están involucradas en estas transformaciones ambientales. Entre tales comunidades están las de los mayas de Quintana Roo, los huaves de Oaxaca, los lacandonas y tzeltales de Chiapas, los amuzgos, nahuas y tlapanecos de Guerrero, entre muchos otros. En numerosas zonas indígenas se ha señalado la presencia de recursos biogenéticos que han atraído la atención de investigadores y empresas. En ausencia de un marco jurídico adecuado, la bioprospección y su aprovechamiento comercial puede vulnerar los derechos de los pueblos indios.

Los recursos forestales de gran número de comunidades (tepehuanes de Durango, tarahumaras de Chihuahua, huicholes de Jalisco etcétera) son frecuentemente explotados por intereses económicos privados, con la connivencia de autoridades agrarias y políticas en varios niveles de gobierno. La defensa del medio ambiente y de los recursos naturales ha movilizado en los últimos años a múltiples organizaciones y comunidades indígenas en todo el país, quienes enfrentan

a los caciques locales (autoridades formales o fácticas que detentan el poder económico y/o físico en forma arbitraria). Algunos defensores indígenas de los recursos y del medio ambiente han sufrido persecución y hostigamiento por sus actividades.¹

Otros conflictos en las regiones indígenas tienen una causalidad eminentemente política, por estar estrechamente relacionados con el ejercicio del poder local y, en varios casos, ligados directamente al acceso y manejo de recursos públicos. Toman la forma de disputas por el control de los gobiernos municipales, los programas de desarrollo, las agencias de asistencia técnica, de prestación de servicios o de distribución de subsidios, etcétera. En varios casos reportados, la elección y/o designación de autoridades y funcionarios –y su permanencia en los cargos– juega un papel central en estos escenarios. En Oaxaca, si bien se practican los usos y costumbres tradicionales en la elección de autoridades locales en 418 municipios (de los 570 que hay en el estado), se producen diversos conflictos poselectorales que en ocasiones generan tensiones y divisiones. Por ejemplo, en 2001 fueron tomados 19 palacios municipales, hubo cinco muertos y se convocaron 18 procesos electorales extraordinarios.

En la montaña de Guerrero se informa de múltiples violaciones a los derechos humanos de indígenas de la región a manos de autorida-

des municipales o elementos de la policía o del Ejército, como por ejemplo en la comunidad Plan de Gatica, en Tehuaxtlán, municipio de Olinalá, y en Xochistlahuaca.

Varios conflictos y violaciones de derechos humanos tienen que ver con el narcotráfico. Por su pobreza y aislamiento, algunos campesinos indígenas se ven involucrados en actos delictivos que pueden conducir a la descomposición social y la violencia en las comunidades. En la represión de estas actividades a veces se vulneran derechos civiles fundamentales, como ha sucedido en la sierra Tarahumara y entre los huicholes de Nayarit.

Durante el último año el gobierno federal ha redoblado esfuerzos para solucionar la problemática de los “focos rojos” y para encontrar soluciones negociadas a situaciones especialmente conflictivas, como en los casos de Bernalejo, Zacatecas, entre los yaquis de Sonora, en Chimalapa, Oaxaca, y otras regiones. Pero a veces las autoridades agrarias, municipales o estatales, además de los intereses de los caciques locales, obstaculizan las soluciones. En este rubro es de particular relevancia la actuación de los tribunales agrarios, en los cuales han sido señalados numerosos casos de corrupción que perjudican a las comunidades indígenas (los huaves del Istmo de Tehuantepec, por ejemplo, fueron despojados de un predio de 30,000 hectáreas).

6.3 Los indígenas en el sistema de procuración y administración de justicia

Es precisamente en el campo de la procuración y administración de justicia donde se expresa mayormente la vulnerabilidad de los pueblos indígenas, quienes denuncian ser víctimas de discriminación, vejaciones y abusos.² Informes recibidos señalan que muchos indígenas indiciados se encuentran desamparados ante los agentes del ministerio público o el juez por no hablar o entender el castellano y no contar con un intérprete en su lengua, a pesar de que la ley establece este derecho. Son escasos y generalmente poco capacitados los defensores de oficio que operan en zonas indígenas, donde la gente por lo común no tiene recursos ni posibilidades de contratar los servicios de un abogado defensor. Es práctica ampliamente generalizada la detención de sospechosos o presuntos delincuentes sin orden de arresto, la detención preventiva por un tiempo que excede el estatutario, el allanamiento de morada, el robo de pertenencias de las víctimas y otros abusos y negación del debido proceso, de los cuales son culpables las policías municipales y estatales, y a veces la policía preventiva e incluso elementos del Ejército. Uno de los temas recurrentes refiere a abusos físicos y tortura a detenidos indígenas, así como poca efectividad de las denuncias al respecto. Existen documentación y testimonios sobre indígenas muertos en circunstancias no aclaradas mientras estaban en manos de la autoridad.

Los juicios en que se ven involucrados los indígenas están con frecuencia plagados de irregularidades, no solamente por la falta de intérpretes y defensores capacitados, sino también porque el ministerio público y los jueces suelen ignorar las costumbres jurídicas indígenas. En ocasiones las sentencias dictadas están fuera de toda proporción con los delitos imputados, como sucede en los casos vinculados con delitos ambientales o contra la salud, o a las leyes federales de armas y de telecomunicaciones.

Las irregularidades que sufren los presos indígenas han obligado al INI (ahora CDI), a la CNDH y algunos gobiernos estatales a establecer programas de excarcelación que han beneficiado a numerosos detenidos en distintas partes de la República. El INI vigila, con medios insuficientes, la estricta aplicación de la ley a los indígenas inculcados.

Un programa semejante funciona en el estado de Oaxaca. Un estudio de internos indígenas en reclusorios del Distrito Federal indica que ninguno había sido asistido por un traductor y el 90% refiere no haber sido defendido adecuadamente.

A pesar a la progresiva mejoría en la situación de los indígenas en el sistema de justicia falta aún mucho por hacer. En varias entidades se han establecido “juzgados indígenas” para atender las necesidades de justicia de las comunidades, pero en muchas partes las organizaciones indígenas y las autoridades comunales reclaman el derecho de aplicar sus propias costumbres jurídicas, las que son respetadas en algunas entidades. Sin embargo, el Poder Judicial, que ha convocado a una próxima reforma en ese rubro, hasta ahora se ha interesado poco en la materia. En algunos casos, el INI interviene con peritajes culturales que pueden ser tomados en cuenta por la justicia en beneficio del inculcado.

Un patrón recurrente en las regiones conflictivas es la criminalización de las actividades de protesta, denuncia, resistencia y movilización social de los involucrados, lo cual implica con frecuencia la imputación de delitos, la “fabricación” de delitos difíciles o imposibles de demostrar, la detención ilegal de los acusados, los abusos físicos, la dilatación en el proceso judicial (comenzando por las averiguaciones previas) etcétera. Se reportan detenciones, allanamientos, acoso policial, amenazas y enjuiciamientos a autoridades y líderes comunitarios, a dirigentes y miembros de organizaciones indígenas y a sus defensores. Se han denunciado “desaparecidos transitorios”, personas que son privadas ilegalmente de su libertad por algún tiempo, con lo cual se busca desarticular la actividad social legítima e intimidar a sus participantes.

Aunque las partes agraviadas acuden en primera instancia a las autoridades ejecutivas o judiciales para buscar una solución, los conflictos no atendidos y mal manejados por las autoridades pueden conducir a medidas de hecho como forma de protesta y presión, lo cual genera enfrentamientos, violencia y abusos de poder, así como la puesta en marcha de procedimientos judiciales de carácter penal, transformándose en caldo de cultivo para la violación de los derechos humanos.

En este cuadro existe también la corrupción y la impunidad en la procuración y administración de justicia, por lo que muchos indígenas desesperan de acudir a la procuraduría de justicia, a los tribunales y aun a las instancias públicas de protección de los derechos humanos, por carecer de confianza en los mismos. También se reportan casos de abusos o incluso delitos (como violaciones) cometidos por elementos del Ejército contra la población civil indígena en zonas de conflicto o de agitación social.

La situación de los presos indígenas en diversos reclusorios es preocupante. En cárceles de la región Mixteca y Costa de Oaxaca numerosos presos indígenas dicen haber sido torturados o sufrido presiones psicológicas al ser detenidos. Generalmente no cuentan con intérpretes o defensores de oficio capacitados. Existen irregularidades en las averiguaciones previas, o los detenidos son víctimas de fabricación de delitos. En las prisiones, generalmente sobrepobladas, faltan servicios de salud, médicos, psicólogos, teléfonos y alimentación adecuada.

6.4 El conflicto en Chiapas

A raíz del levantamiento del EZLN en 1994, fueron violados los derechos humanos de indígenas de numerosas comunidades, en lo colectivo y en lo individual. La no solución de las demandas indígenas da lugar también a relaciones conflictivas entre distintas organizaciones sociales y políticas de la región, que han generado situaciones

de extrema violencia y de violaciones graves a los derechos humanos, a las que no han sido ajenas distintas autoridades gubernamentales. Como otros conflictos semejantes, éste ha polarizado las posturas ideológicas y políticas de los contendientes, las ONG y la opinión pública en general.

6.5 Los desplazados

A raíz del conflicto, quedaron desplazadas más de 12,000 personas. Algunas recibieron ayuda del gobierno o de organizaciones humanitarias nacionales e internacionales. Sus condiciones de existencia, por lo general, son sumamente difíciles. A raíz de negociaciones entre las autoridades federales y la Comisión de Desplazados, se inició el retorno o el reasentamiento de algunas centenas de familias, que reciben apoyos materiales y cuya seguridad se ha querido proteger mediante acuerdos de reconciliación entre grupos de filiación contraria. En atención a las recomendaciones que hiciera el Representante Especial del Secretario General de la ONU para los Desplazados Internos en

2002, el gobierno estableció una comisión intersecretarial y desarrolló algunas acciones en la materia, aunque reconoce la limitación de recursos financieros a su disposición. Este esfuerzo llegó tarde y es, hasta la fecha, insuficiente. Entre los desplazados la inseguridad y el temor persisten, y a mediados de 2003 el problema sigue vigente.

En otras regiones indígenas del país también existen desplazados de los que no se habla. Se trata de quienes fueron reubicados sin su consentimiento por la construcción de alguna presa u otra obra años atrás, y que aún esperan recibir las compensaciones que el gobierno les ofreció.

6.6 Los paramilitares y la militarización

Parte de la situación de violencia que viven las comunidades indígenas en Chiapas se debe a las secuelas de la actuación durante los años 90 de grupos paramilitares vinculados a las estructuras del poder local y estatal, y que intervinieron violentamente en los conflictos políticos y sociales de la región, con saldo de personas asesinadas, heridas, desaparecidas y desplazadas. Aunque durante la administración actual el perfil de esos grupos ha disminuido, se denuncia que no han sido desmantelados ni desarmados.

Las autoridades gubernamentales afirman rotundamente que no hay grupos paramilitares en el país. A raíz del levantamiento zapatista aumentó considerablemente la presencia del Ejército en Chiapas y existen numerosas quejas sobre la militarización de áreas indígenas. Se especula sobre el número de efectivos en la zona, y la SEDENA informa que actualmente hay 15,000 militares integrando la VII región militar. La presencia de campamentos y bases militares cerca de las comunidades indígenas, así como los patrullajes y retenes militares en los caminos, contribuyen a un clima propicio para las provocaciones y roces con la población civil. De allí que el Ejército se haya empeñado, durante la actual administración, en ampliar su "labor social" entre la población. En 2001 el gobierno ordenó el repliegue del Ejército Mexicano de las siete posiciones militares solicitadas por el EZLN pa-

ra reiniciar el diálogo y liberó a la mayoría de los presos relacionados con el conflicto.

LA MASACRE DE ACTEAL

La matanza de 46 civiles indefensos en Acteal, en diciembre de 1997, perpetrada por un grupo de personas con armas de alto poder, es sin duda el incidente más grave y dramático que se haya producido en el marco del conflicto en Chiapas. La CNDH estableció la responsabilidad por comisión u omisión de diversos funcionarios públicos del gobierno del estado. Numerosas personas del municipio de Chenalhó fueron detenidas, inculpadas y procesadas por estos asesinatos. Aunque algunos fueron luego liberados por falta de pruebas, se denuncia que otros presos están encarcelados injustamente y que son ajenos a los hechos. Algunos se consideran víctimas de la intolerancia religiosa de otro sector de la comunidad, ya que dicen no haber tenido ninguna participación en el crimen. Las organizaciones de derechos humanos afirman que los autores intelectuales de la masacre se encuentran aún libres e impunes. A seis años de los acontecimientos, no se ha aclarado plenamente el crimen ni se ha hecho justicia, mientras que la población victimada sigue sufriendo las secuelas.

En Oaxaca, Guerrero y otras entidades también han sido señalados grupos paramilitares que conforman un panorama de inseguridad y hostigamiento para las comunidades indígenas, en el marco de los conflictos ambientales, agrarios, políticos y sociales, a veces vinculados con la existencia de grupos guerrilleros o del crimen organizado, y la presencia del Ejército Mexicano. En otras zonas (por ejemplo en la sierra Tarahumara) las comunidades indígenas aceptan la presencia de los militares porque contribuyen a controlar la violencia asociada a los conflictos generados por intereses ganaderos, madereros y narcos.

Numerosas organizaciones de derechos humanos señalaron que en ocasiones los militares participan en tareas de orden civil en materia de seguridad pública e investigación judicial, al margen de su mandato constitucional, lo que se concreta en acciones tales como numerosos retenes y revisiones en carreteras y caminos, detenciones y retenciones arbitrarias, revisión corporal y de pertenencias, incursión en comunidades y cateo de propiedades, interrogatorios intimidatorios, amenazas de muerte, ejecuciones extrajudiciales o sumarias,

acoso y abuso sexual a mujeres indígenas, por mencionar sólo algunas de las denuncias.

Existe una demanda acumulada e insatisfecha de servicios educativos, económicos y sociales para las comunidades indígenas, incluyendo las que habitan en centros urbanos y en regiones lejanas de su origen. En tales comunidades, la pobreza significa no solamente carencia de bienes y servicios, de vivienda y de infraestructura, sino también la exclusión económica, social, cultural y política. Durante más de medio siglo el indigenismo del Estado promovió el desarrollo de la comunidad y procuró canalizar servicios hacia las regiones indígenas, pero nunca contó con recursos suficientes ni sus planteamientos fueron prioritarios a nivel nacional. Desde que el gobierno anunció, en 2000, el ambicioso Plan Puebla Panamá (PPP) las organizaciones indígenas cuestionaron sus posibles efectos sobre los derechos humanos de sus pueblos. Si bien el PPP no ha tenido aún ningún resultado concreto en el terreno, sus planteamientos y proyectos anunciados siguen inquietando a la gente.

6.7 Derechos de las mujeres, los niños y los migrantes indígenas

La condición de las mujeres y los niños indígenas es particularmente preocupante. En materia de salud reproductiva, Chiapas, Guerrero y Oaxaca acusan los mayores rezagos. En este último estado una investigación de 100 mujeres indígenas encontró un total de 209 violaciones a derechos sexuales y reproductivos, los cuales están referidos al embarazo, el parto, el puerperio y el aborto, así como al cáncer cérvico-uterino. El riesgo de morir por causa materna es más del doble para una mujer indígena que para una no indígena.

Las mujeres en Chiapas han sufrido desproporcionadamente la violencia en sus diferentes dimensiones. Un estudio señala: “Los hostigamientos sexuales y las violaciones a las mujeres de parte del Ejército Federal y de las fuerzas de seguridad pública, han sido arma permanente en la guerra contra los zapatistas. El porcentaje de violaciones tumultuarias atendidas en el Centro de Atención a Mujeres y Menores del Colectivo de Mujeres de San Cristóbal, ascendió de un 5% en 1993 a más de 30% en 1994... Las violaciones sólo ocasionalmente se denuncian y aún en estos casos, han quedado impunes generalmente.”

Los pocos datos que hay sobre niños indígenas son alarmantes. Según cifras oficiales, 56% de ellos padece desnutrición y al menos

690,000 menores de 4 años padecen graves problemas de desnutrición y estatura. La mortalidad infantil es mucho más frecuente en niños indígenas que en la población infantil promedio del país.

Es dramática la situación de los migrantes indígenas –que lo son fundamentalmente por razones económicas–, entre los cuales la situación de mujeres y niños es particularmente vulnerable. En numerosas ciudades, inclusive el Distrito Federal, la mendicidad, el ambulante y algunas actividades delictivas vinculadas a la pobreza, involucran a migrantes indígenas quienes carecen de todo tipo de seguridad y apoyo, y son frecuentemente víctimas de abusos y extorsión. Muchos de ellos viven prácticamente en la calle, no teniendo vivienda o albergue propio. Las autoridades municipales carecen de recursos para proporcionarles más que un mínimo de servicios asistenciales. En algunas regiones de agricultura comercial (como en Baja California) los jornaleros indígenas sobreviven en condiciones lamentables, y el gobierno ha desplegado proyectos de apoyo asistenciales. También merecen atención los indígenas de distintas zonas del país que procuran cruzar la frontera a Estados Unidos y mueren en el intento.

6.8 Educación, lengua y cultura

El 25% de la población indígena mayor de 15 años es analfabeta y las mujeres lo son en mayor proporción que los hombres. El 39% de la población indígena entre 5 y 24 años no asiste a la escuela.

Desde los años 60 la Secretaría de Educación Pública (SEP) inició un programa de educación indígena en las escuelas primarias oficiales, que llegó a contar con varios miles de profesores bilingües. Fue diseñada una pedagogía con contenidos y métodos adecuados a las culturas indígenas y se produjeron cartillas en la mayoría de las lenguas indígenas, pero la capacitación de los maestros bilingües ha sido insuficiente. De hecho, el programa nunca recibió de las autoridades educativas el apoyo y los recursos necesarios para transformarse en una verdadera opción educativa para los niños y las niñas indígenas. Actualmente, la Educación Intercultural Bilingüe atiende a 1,145,000

alumnos entre 47 pueblos indígenas, con 50,300 docentes en 19,000 centros educativos. La SEP estima una eficiencia terminal en la educación primaria bilingüe de 73.5% contra 86.3% a nivel nacional. Como respuesta a insistentes demandas de las organizaciones indígenas fueron establecidas tres universidades indígenas (más otra en proyecto) así como el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas.

Para promover la conservación y difusión de las culturas indígenas y garantizar sus derechos culturales operan en ciertas zonas las radios comunitarias, algunas de las cuales reciben apoyo de la CDI y de organizaciones privadas. Laboran bajo condiciones difíciles, y la Secretaría de Comunicaciones no les ha brindado las facilidades que debieran tener. Actualmente se realiza un diálogo entre el gobierno y la Red de Radios Comunitarias de México y se estudian propuestas legislativas para asegurar su funcionamiento.³

6.9 La reforma constitucional y la recomposición de los pueblos indígenas

El amplio debate que ha generado la reforma constitucional de 2001 en materia de derechos de los pueblos indígenas cobra su real significado en el marco de la conflictividad señalada y del impacto que sobre la sociedad nacional ha tenido el levantamiento del EZLN y sus secuelas. Los Acuerdos de San Andrés, firmados entre el EZLN y el gobierno federal en 1996, indicaron la vía de una salida política al conflicto, que se produciría con la iniciativa de ley elaborada por la Comisión de Concordia y Pacificación del Congreso de la Unión (CO-COPA). Como ello no ocurrió durante la administración anterior, en 2000 el presidente Fox decidió, por su parte, enviarla como iniciativa del nuevo gobierno. La reforma constitucional resultante recogió algunos aspectos de la llamada Ley Cocopa pero se apartó significativamente de ella en algunos otros, que son de importancia fundamental para los pueblos indígenas. En consecuencia, el movimiento indígena organizado del país la rechazó, y los estados de la República con mayor población indígena no la ratificaron. Posteriormente, más de 300 municipios indígenas presentaron controversias constitucionales ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para solicitar la nulidad del procedimiento, pero ésta las declaró improcedentes. Los pueblos indígenas se sintieron traicionados y descartados. El hecho que el Congreso no haya procedido a una amplia consulta sobre la reforma constitucional, como lo debería haber hecho de acuerdo con los compromisos adquiridos por México al ratificar el Convenio 169 de la OIT, motivó también quejas ante ese organismo.

La reforma constitucional ha dado lugar a las más diversas interpretaciones jurídicas. La Academia Mexicana de Derechos Humanos (AMDH) considera que “el texto aprobado desnaturalizó el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas” sobre todo porque remite a las legislaturas estatales tal reconocimiento, “convirtiendo con ello el asunto indígena en materia local”. La AMDH, sumando su voz a la de muchos otros, concluye que “hay suficientes razones jurídicas

que sustentan la inconformidad indígena con el texto aprobado en 2001, además de que políticamente se requiere insistir en la necesidad de revisar dicho texto.” Otra organización considera que “la decisión de la SCJN representa la incapacidad jurisdiccional para conocer el fondo del asunto y deja a comunidades, pueblos y organizaciones indígenas sin recursos jurídicos para oponerse a la reforma constitucional.”

Durante los años del conflicto tuvieron lugar varios procesos importantes para los pueblos indígenas. En las zonas de influencia zapatista y en otras regiones, algunas comunidades decidieron constituir “municipios autónomos” al margen de la institucionalidad administrativa existente. En estas entidades nombran a sus propias autoridades y ejercen sus usos y costumbres para la solución de conflictos y el mantenimiento del orden social; es decir, ejercen al nivel local su derecho a la libre determinación y la autonomía. Los municipios autónomos han tenido serios problemas de funcionamiento, sobre todo porque no son reconocidos por las autoridades estatales y federales, porque carecen de la capacidad para generar recursos propios y porque en algunas instancias se enfrentan a intereses locales contrarios, lo cual ha producido conflictos y tensiones, sobre todo cuando la autoridad estatal ha tratado de dismantelarlos.

En septiembre de 2003 el EZLN anunció la instalación de “juntas de buen gobierno” en las regiones donde hay comunidades que son bases zapatistas, denominadas ahora Caracoles, para fortalecer el ejercicio de la autonomía regional y crear instancias locales de administración e interlocución con la sociedad nacional y la administración pública. Sin duda este hecho puede ser interpretado como una señal de paz por parte del EZLN, ya que abre una ventana de oportunidad a la búsqueda de una solución pacífica al conflicto, en el marco del respeto a los derechos humanos de los pueblos indígenas. Puede también verse como una aplicación creativa del derecho de libre determinación de los pueblos indígenas, garantizado en la Constitución.

6.10 Conclusiones

A pesar de una larga historia de indigenismo por parte del Estado mexicano a lo largo del siglo XX, los rezagos acumulados entre la población indígena colocan a ésta en situación de franca desventaja frente al resto de la población nacional, en la medida en que es víctima de discriminación y exclusión social, y posee bajos índices de desarrollo social y humano. Hasta hace pocos años los pueblos indígenas no eran reconocidos en la legislación nacional ni gozaban de derechos específicos como tales. Por ello, sus derechos humanos han sido particularmente vulnerados e ignorados.

La reforma constitucional de 2001, producto tardío y adulterado de los Acuerdos de San Andrés, reconoce formalmente el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas, pero lo encierra con candados que hacen difícil su aplicación en la práctica. Por ello la reforma ha sido impugnada por el movimiento indígena organizado, que demanda insistentemente su revisión como condición necesaria para lograr la paz en el país y garantizar los derechos humanos de los pueblos indígenas. Además, en el proceso no fueron respetados los principios del Convenio 169 de la OIT, ratificado por México.

La protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas se da en el marco de una alta y persistente conflictividad social, acompañada frecuentemente de violencia, en torno a problemas agrarios, ambientales y políticos que se repiten en casi todas las regiones indígenas, mayoritariamente rurales. Estos conflictos giran principalmente en torno a la defensa de las tierras y recursos de las comunidades, así como al control del poder político local (presidencias y agencias municipales, comisariados de bienes comunales y ejidales).

Aparte de la zona de conflicto en Chiapas hay otras regiones conflictivas (Oaxaca, Guerrero), en donde debido a conatos guerrilleros fue incrementada la presencia policial y militar, acompañada a veces de la actuación de grupos paramilitares. En estos escenarios se han cometido numerosas violaciones a los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas.

Con frecuencia interviene en estos conflictos la fuerza pública (policías municipales, estatales y federales, y Ejército Mexicano) y también el sistema de procuración y administración de justicia (ministerio público, procuradurías civiles y militar, juzgados y tribunales, así como

el Poder Judicial federal). En el funcionamiento del sistema judicial los indígenas son las víctimas más notorias y vulnerables de abusos a sus derechos humanos, sufriendo violaciones al derecho a la vida y a la integridad física, la seguridad, el debido proceso y las garantías individuales. Se ha advertido una preocupante tendencia a la criminalización de la protesta y la disidencia social en el marco de los conflictos señalados, a lo cual debe añadirse un elevado grado de impunidad y corrupción en el sistema de justicia agraria, penal y civil. Todo ello conduce a la impresión de que los pueblos indígenas, pese a la retórica oficial en sentido contrario, son prescindibles para la sociedad mexicana mayoritaria.

La discriminación contra los indígenas se manifiesta también en la distribución de la riqueza y los bienes y servicios públicos, siendo las principales víctimas las mujeres y los niños (sobre todo las niñas) indígenas, así como los migrantes en áreas urbanas. Los recursos que destina el gobierno a programas de desarrollo en regiones indígenas han sido insuficientes desde hace muchas décadas, lo cual se traduce en bajos índices de desarrollo económico, social y humano entre los pueblos indígenas. Los

partidos políticos prestan poca atención a la problemática indígena y las agendas legislativas a nivel federal y estatal le atribuyen baja prioridad.

En 2003 se legislaron los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas y se creó una nueva institución, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, que sustituye al Instituto Nacional Indigenista. La actual política estatal hacia los indígenas procura lograr soluciones negociadas a los “focos rojos” conflictivos, promover y apoyar actividades productivas y proveer servicios sociales diversos a las comunidades. No se aparta mayormente de la orientación que caracterizó al indigenismo durante más de medio siglo, pero se encuentra muy restringida por las limitaciones y los recortes al presupuesto público, así como por la evidencia de que la problemática de los pueblos indígenas no es de alta prioridad para el Estado nacional. La educación indígena bilingüe e intercultural ha sido una de las actividades más visibles del indigenismo mexicano, y sin duda constituye un aporte a los derechos culturales de los pueblos indígenas. Sin embargo, los indicadores referidos a este sector educativo se encuentran aún por debajo de la media nacional.

6.11 Propuestas

Legislación constitucional

- Que el Congreso de la Unión reabra el debate sobre la reforma constitucional en materia indígena, con el objeto de establecer claramente los derechos fundamentales de los pueblos indígenas de acuerdo a la legislación internacional vigente y con apego a los principios firmados en los Acuerdos de San Andrés.
- Que las legislaturas de los estados elaboren, en consulta estrecha con los pueblos indígenas, la legislación correspondiente para el reconocimiento, la protección y la promoción de los derechos humanos fundamentales de los pueblos indígenas de cada entidad.

Proceso de paz

- Que la búsqueda de la paz negociada en Chiapas sea retomada como tema de alta prioridad en la agenda de política interna del gobierno federal.
- Que el Estado respete la existencia de los Caracoles y “juntas de buen gobierno”, y mantenga en todo momento su disponibilidad a colaborar con estas instancias, cuando sea requerido, con el objeto de facilitar una solución pacífica al conflicto en Chiapas.
- Que el Ejército Zapatista de Liberación Nacional reanude los contactos con las diferentes instancias del Estado mexicano para reactivar un proceso de diálogo que pueda conducir a una paz justa y duradera en el respeto absoluto a los derechos fundamentales de los pueblos indígenas.

Convenio 169 de la OIT

- El Convenio 169, siendo el único instrumento internacional vinculante que reconoce los derechos de los pueblos indígenas y que ha sido ratificado por México, deberá ser aplicado en toda legislación e instancia que tenga relación con los derechos de los pueblos indígenas.
- Deberá capacitarse a funcionarios federales y estatales (en materia laboral, agraria, judicial etcétera), a los organismos del sistema nacional de *ombudsman* y las organizaciones de la sociedad civil, en la aplicación del Convenio 169.

- Las legislaciones federal y estatal deberán ajustarse a las disposiciones del Convenio 169 cuando así proceda.

Conflictos agrarios y ambientales

- La preservación y protección de las tierras, territorios y recursos de los pueblos y comunidades indígenas debe tener prioridad por encima de cualquier otro interés en la solución de los conflictos agrarios.
- Crear una comisión especial interdisciplinaria y representativa de pueblos indígenas, sociedad civil y gobierno, para revisar los casos de conflictos agrarios en todo el país, a fin de proponer mecanismos adecuados de solución a cada uno de ellos, asegurando la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, la existencia de recursos adecuados, medidas compensatorias y el respeto a las formas de resolución de conflictos de los pueblos.
- Ninguna comunidad indígena deberá ser reubicada contra su voluntad fuera de la Reserva de la Biosfera de Montes Azules. Cualquier esquema de reubicación de las comunidades asentadas en la Reserva deberá ser acordado por consenso de todas las partes.
- Se recomienda asociar a las comunidades indígenas en el manejo, administración y control de las áreas naturales protegidas en sus territorios o regiones, tomando en cuenta los ordenamientos ecológicos comunitarios.
- La creación de nuevas reservas ecológicas en regiones indígenas sólo deberá hacerse previa consulta con las comunidades afectadas, y el gobierno deberá respetar y apoyar la decisión y el derecho de los pueblos indios a establecer en sus territorios reservas ecológicas comunitarias.
- Todo proyecto previsto en el Plan Puebla Panamá que pueda afectar a regiones y/o comunidades indígenas deberá ser previamente consultado con éstas y en caso de su realización los derechos e intereses de las comunidades deberán ser respetados.
- Los grupos y comunidades indígenas deberán tener acceso prioritario a los recursos naturales con fines de consumo directo y subsistencia, por encima de los intereses económicos y comerciales que pudieran existir.
- Deberá elaborarse cuanto antes un marco jurídico adecuado para la bioprospección en territorios indígenas que respete el patrimonio cultural y natural de los pueblos indios.

La justicia

- Deberá revisarse a fondo, con criterios amplios y flexibles, el sistema de procuración y administración de justicia para los indígenas a nivel nacional, para lo cual sería conveniente constituir una comisión multidisciplinaria con amplia participación de los pueblos indígenas y de los organismos de derechos humanos.
- Deberá igualmente revisarse la justicia agraria en cuanto afecta a los derechos colectivos de las comunidades y pueblos indígenas.
- Es urgente revisar los expedientes de todos los indígenas procesados en los fueros federal, civil y militar para detectar y en su caso remediar las irregularidades que pudieran existir, especialmente en materia de delitos ambientales, agrarios y contra la salud.
- Se recomienda fortalecer y consolidar el área de atención a la justicia para indígenas en la CDI en materia de peritajes, programa de preliberación de indígenas presos, asesoramiento a gobiernos estatales y municipales, así como al Poder Judicial y la justicia agraria, y a la sociedad civil en materia de justicia indígena.
- Es urgente consolidar, capacitar y ampliar la cobertura de traductores bilingües en los tribunales y ministerios públicos, así como de los defensores de oficio en zonas indígenas.
- El sistema nacional de *ombudsman* debe fortalecer sus áreas de atención a los derechos humanos indígenas, con particular énfasis en los aspectos no jurisdiccionales del sistema judicial (traductores, defensorías de oficio, pago de fianzas y otros).
- El Poder Judicial (federal y de los estados) y el sistema nacional de *ombudsman* deben velar insistentemente por que la legislación y la justicia no sean utilizadas por intereses caciquiles y autoridades locales para criminalizar o penalizar la legítima protesta o disidencia social.
- Cualquier información confiable sobre violaciones de mujeres/niñas indígenas deberá ser investigada de oficio por el ministerio público, aunque no medie denuncia formal.
- La costumbre jurídica indígena deberá ser reconocida y respetada

- en toda instancia judicial que involucre a una persona o comunidad indígena.
- Se recomienda a las comunidades y pueblos indígenas que la aplicación en su ámbito de las costumbres jurídicas tradicionales debe hacerse con el más estricto respeto a los derechos humanos individuales universales establecidos en la legislación internacional y nacional, con especial atención a los derechos de las mujeres.
- Deberán promulgarse leyes de amnistía general a nivel federal y estatal en beneficio de presos y perseguidos indígenas por sus actividades políticas y/o sociales.
- El gobierno federal y los gobiernos estatales deberán reconocer, respetar y apoyar a las policías comunitarias, juzgados indígenas y otras formas de solución de conflictos propias de los pueblos indígenas.

La militarización y los grupos armados

- El gobierno debe proceder con urgencia a dismantelar, desarmar y sancionar a grupos paramilitares o civiles armados que operan en regiones indígenas (y que no estén considerados en una legislación especial).
- Cuando así lo demanden las comunidades indígenas, el Ejército deberá ser replegado de las inmediaciones de éstas y su presencia y actividades en zonas indígenas deberán ser estrictamente compatibles con sus deberes constitucionales.

Indígenas migrantes

- Deberá elaborarse un esquema de protección especial a migrantes indígenas en zonas urbanas y áreas agrocomerciales, con especial atención a mujeres y niños, así como a los indígenas de países centroamericanos que transitan por el territorio nacional.
- En la temática bilateral México-Estados Unidos sobre migración, deberá prestarse atención especial a los migrantes indígenas.

Notas

1 La abogada Digna Ochoa, quien defendió a ecologistas en el estado de Guerrero, fue encontrada muerta en 2001 en circunstancias que aún no han sido aclaradas por la justicia. En agosto de 2003 fue asesinada la defensora Griselda Tirado de la Organización Indígena Totonaca en el estado de Puebla.

2 Informe del Relator Especial para la Independencia de los Jueces de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU (E/CN.4/2002/72/Add.1)

3 Ver en este Diagnóstico, el capítulo sobre "Derechos Civiles".

Grupos en situación de vulnerabilidad y discriminación

7.1 Introducción

Decenas de millones de mexicanos se encuentran en situación de vulnerabilidad y discriminación¹ por factores inherentes a su condición, porque no reciben atención suficiente del Estado o porque éste o algunos de sus integrantes² violan sus derechos por acción u omisión,³ y porque la sociedad ignora o desconoce la gravedad de la situación en que se encuentran.⁴ La situación de algunos grupos se agrava por lo endeble de su conciencia y/o por la debilidad de las organizaciones que los representan.

Las personas en situación de discriminación tienen derechos que deben ser respetados. Esta es la tesis central que acompaña todo el texto. ¿Cómo revertir la discriminación, mejorar la calidad de su vida diaria y garantizar el disfrute efectivo y en condiciones de igualdad de todos sus derechos? ¿Cómo fortalecer el respeto a la diversidad? ¿Cómo erradicar la intolerancia y la xenofobia? El ideal es alcanzar un estadio en el que la sociedad respete las diferencias. En el corto plazo el objetivo es lograr, como piso mínimo, la tolerancia. ¿Por dónde empezar? Aunque las respuestas tienen una complejidad equiparable a la dimensión de los obstáculos, la vigencia del Estado de derecho fue la solución y la demanda que se expresó con más frecuencia y que trascendió las diferencias ideológicas de quienes participaron en la consulta.

Para avanzar en esa dirección, la preparación de esta parte del Diagnóstico se asentó en un diálogo con los grupos discriminados, con quienes trabajan con y para ellos y con funcionarios públicos. Debe resaltarse el compromiso auténtico de un buen número de funcionarios, federales y locales, con los derechos humanos. Este documento hubiera sido imposible sin sus contribuciones y buena disposición. Aparecieron también las enormes limitaciones impuestas por un aparato burocrático heterogéneo y desigual, por dificultades presupuestales, por un poder profundamente fragmentado y por una transición inacabada. En la consulta se prefiguró una clara división entre quienes están a favor y en contra del Estado de derecho. Es una fractura que atraviesa a la sociedad y al Estado y que se expresa de múltiples formas.

El otro sector que hizo posible el trabajo fue una sociedad civil que, pese a lo desigual de su grado de conciencia y organización, ha empujado buena parte de los cambios logrados hasta ahora. Los avances adicionales hacia ese Estado de derecho dependerán del empoderamiento de la ciudadanía y de las organizaciones civiles que defienden los derechos humanos. Por lo anterior, las recomendaciones de esta parte del diagnóstico se orientan a que el Estado desarrolle aquellas políticas que fortalezcan el tránsito al Estado de derecho, pero además están pensadas para ser aprovechadas por los organismos sociales que, después de

todo, fueron quienes las plantearon. En la medida en que estos grupos pasen de objetos a sujetos de su historia saldrán de la invisibilidad que facilita y perpetúa las violaciones.

El análisis inicia con una enumeración de la magnitud numérica que tienen los grupos revisados en esta sección. Inmediatamente después se resume el método de análisis y los supuestos claves para, con esa base, describir la realidad de cada grupo para luego presentar las recomendaciones. Posteriormente viene una discusión de las comisiones y los organismos de derechos humanos, pues son ellos los que tienen la facultad de diseñar, proponer o aplicar ciertas políticas encaminadas a proteger estos grupos vulnerables; o bien porque, en algunos casos, tienen el mandato de actuar ante la violación de sus derechos. La sección cierra con unas cuantas recomendaciones generales que, de aplicarse, tendrían efectos positivos para erradicar la discriminación que sufren estos grupos y fomentar el acceso y el respeto a sus derechos básicos.

CIFRAS ESTIMADAS DE GRUPOS ANALIZADOS⁵

GRUPOS EN SITUACIÓN DE DISCRIMINACIÓN	POBLACIÓN AFECTADA
Asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez entre enero de 1993 y julio de 2003	321, de los cuales entre 90 y 128 son seriales ⁶
Violencia familiar	1 de cada 3 hogares ⁷
Niñas, niños y adolescentes	Más de 40 millones ⁸ Hombres: 21,424,402 Mujeres: 21,154,706
Adultos mayores	7.6 millones ⁹ Hombres: 46.8% Mujeres: 53.2%
Desplazados internos	Entre 3 y 21 mil ¹⁰
Refugiados	40 mil ¹¹
Jornaleros agrícolas en México	3.4 millones ¹²
Migrantes indocumentados en Estados Unidos	3.5 millones ¹³
Usuarios de los servicios de salud ¹⁴ (en principio, toda la población es susceptible)	500 consultas por minuto ¹⁵
Personas que viven con enfermedad mental (con una gravedad de leve a severa)	20 millones ¹⁶
Personas con discapacidad	2.2 millones ¹⁷
Personas con VIH/SIDA	150 mil ¹⁸
Personas con preferencia sexual y de género distinta a la heterosexual ¹⁹	Relación hombre-mujer: 6 a 1 Entre 5 y 6% de la población ²⁰

Para reunir y ordenar la información sobre estos grupos se utilizaron tres variables:

- Una descripción que permita conocer sus problemas más graves, es tablecer los huecos en el conocimiento sobre la situación de sus derechos y las similitudes y diferencias que existen entre ellos.
- Cuando procede se hace referencia a los estándares internacionales para compararlos con las leyes y reglamentos mexicanos, para de esa manera identificar aquellos temas en los que México tiene carencias y en los que está a la vanguardia.
- Una revisión de los organismos públicos dedicados a la atención de diferentes derechos humanos, y de los programas gubernamentales creados para atenderlos.

No se trata, o al menos no solamente, de un ejercicio intelectual. El objetivo principal es elaborar recomendaciones particulares y generales (las primeras se presentan después de cada caso, las segundas vienen al final del texto) y a ellas se dedica la parte más generosa del texto. El ejercicio se apuntala en varios supuestos:

- El Estado mexicano tiene la obligación de respetar, cumplir y promover los derechos de estos grupos, así como de protegerlos contra los abusos, para lo cual combatirá la discriminación y eliminará los obstáculos que impiden la vigencia de los derechos humanos.
- Como es fundamental que las propuestas se instrumenten a la mayor brevedad posible y tomando en cuenta el tiempo que requiere cualquier reforma legal, se pone el énfasis en aquellas acciones que puedan ser llevadas a cabo por el Ejecutivo federal.²¹

- En principio todas las demandas legítimas deben ser atendidas. Sin embargo, en un contexto de recursos escasos es difícil decidir cuáles recomendaciones son prioritarias. Compiten consideraciones sobre el número de afectados, su grado de indefensión y riesgo, la magnitud del problema y lo extendido de las violaciones. Corresponderá al Estado tomar esas decisiones. Este documento sólo contribuye con propuestas ancladas en información sistematizada.
- Finalmente, las recomendaciones tendrán mayor posibilidad de éxito si gozan del consenso de los sectores interesados y/o afectados porque son quienes mejor conocen las necesidades y los obstáculos. Para recoger lo que gobierno y sociedad piensan sobre los grupos en situación de discriminación, se realizaron diálogos, seminarios y foros con funcionarios, académicos, representantes de organismos civiles y grupos en situación de discriminación. Simultáneamente, se consultó la bibliografía existente.

El trabajo tiene carencias y huecos, algunas de las cuales se deben al espacio disponible. Otras son atribuibles a la naturaleza del fenómeno estudiado. Son notables la diversidad numérica y la complejidad de los retos que enfrentan estos grupos y el poco conocimiento sobre ellos, porque independientemente de la cantidad de información, ésta se encuentra dispersa y es desigual en confiabilidad y profundidad. Una complicación adicional es que, en el caso de algunos de ellos, no existe consenso sobre la mejor forma de defender sus intereses. En consecuencia, este texto debe verse como una instantánea que delinea los grandes trazos de una población vulnerable y discriminada.

7.2 Problemática y recomendaciones de grupos en situación de discriminación

A continuación se presenta la situación de los grupos discriminados, seguida de las recomendaciones correspondientes.

7.2.1 CIUDAD JUÁREZ COMO SÍMBOLO

Entre enero de 1993 y julio de 2003 asesinaron en Ciudad Juárez, Chihuahua, a 321 mujeres de bajos recursos. De 90 a 128 de esas muertes fueron crímenes seriales que involucraron abusos sexuales antes, durante y/o después de la muerte. Aunque se incluye como un caso paradigmático de discriminación, en el tema confluyen otros derechos. Estarían los derechos de la mujer, porque en esa ciudad tiene lugar una violencia sistémica de género. También podría ser abordado desde la óptica de los derechos civiles, por la discriminación en el acceso a la justicia, por la falta de debida diligencia y por la inoperancia de los órganos encargados de impartir justicia. En suma, por la ausencia del Estado de derecho.

Los familiares de las víctimas, con el apoyo de organismos civiles de México y otros países, exigieron respeto y solución a sus problemas. Obtuvieron el reconocimiento, pero la reacción gubernamental fue a todas luces insuficiente. Ya en 1998 la Comisión Nacional de Derechos Humanos concluyó que las autoridades estatales y municipales enfrentaron el caso con “ausencia de interés y vocación”, “omisión culposa”, “menosprecio sexista”, y que, en suma, dieron “muestras de incapacidad para contender, en el ámbito de la procuración de justicia, con la problemática que sufre la región”.²² Las recomendaciones de la CNDH fueron ignoradas por los gobiernos locales, y como México se estaba abriendo al escrutinio internacional, las críticas del exterior se añadieron a las que proliferaban en el país.

En 1999, la relatora especial de la ONU, Asma Jahangir, aseguró que este hecho era el “ejemplo de delito sexista favorecido por la impunidad” y que la “conducta arrogante de algunos funcionarios públicos y su manifiesta indiferencia ante estos delitos” le permitían concluir que “muchos de ellos fueron deliberadamente pasados por alto, por la mera razón de que las víctimas eran sólo muchachas corrientes y por tanto no eran consideradas una gran pérdida... No hubo investigación; y si la hubo, fue superficial”.²³

En un informe terminado en 2002, Marta Altolaguirre, relatora de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, aseguró que la “denegación de una respuesta eficaz se origina y se propaga” en la “percepción de que la violencia contra la mujer [...] no es un delito grave”, lo que “forma parte del contexto más amplio de la discriminación”.²⁴ En agosto de 2003 Amnistía Internacional resumió en una frase un sentir muy extendido: lo acontecido en Juárez es “un modelo de intolerable negligencia” gubernamental.²⁵ La relevancia adquirida también proviene de la cobertura de diversos medios, de libros como el de Sergio González Rodríguez, del video de Lourdes Portillo o de las investigaciones de Alfredo Limas Hernández y Julia Estela Monárrez Fragoso.²⁶

Desde una perspectiva más amplia, las mujeres que han sido asesinadas en Juárez son un caso extremo de violación a los derechos humanos que, con diferentes matices, perfiles y contextos, padecen cotidianamente millones de mexicanas y mexicanos discriminados. Incurcionar en el asunto significa ver de cerca de la miseria, la desprotección de trabajadores, menores y migrantes, la tortura y las desapariciones forzadas, y una cultura de la violencia que se enseña en las mujeres. Es inquietante observar cómo este tipo de asesinatos se han extendido a otras ciudades, entre las que se encuentra la capital de Chihuahua.

El contexto

Juárez es un caso extremo de ausencia del Estado como rector y protector del Estado de derecho, de los efectos negativos del modelo económico, de la descomposición del tejido social, de las consecuencias negativas de una vecindad no resuelta con Estados Unidos y de un cambio en la naturaleza y percepción de la frontera.

Las maquiladoras de Juárez ejemplifican la vocación exportadora del nuevo modelo económico, que funciona con mano de obra barata facilitada por la subsistencia de las reglas del viejo régimen. Hay trabajos, pero el salario es insuficiente para una vida digna y se dan en el marco de violaciones a los derechos laborales. La desprotección se agudiza porque, como en el resto del país, en Juárez se ha ido desmontando la red de protección social.

Juárez ha padecido otras formas de embate geopolítico. Este punto de la frontera ha recibido su parte de los millones que han migrado buscando trabajo o intentando llegar a Estados Unidos que, a principios de los años noventa, decidió terminar con la centenaria “frontera abierta”. Los controles migratorios que estableció crearon un dique que contuvo a los desarraigados y nutrió la reserva de reclutas para el narcotráfico, la violencia criminal, las redes de prostitución y el comercio con menores. Todo ello prosperó por una cultura de impunidad y por el incremento en el número de desprotegidos socialmente.

Durante mucho tiempo las maquiladoras se alimentaron casi exclusivamente de mujeres que, por diversas razones, tuvieron la posibilidad de transformar su vida y modificar sus condiciones de pareja, lo que las diferenció de las familias tradicionales. Las condiciones económicas y sociales tan adversas contribuyeron a la explosión de familias monoparentales, lo que se expresa en que, en 2001, 55.7% de los niños que nacieron en Juárez fueron registrados como hijos de madres solteras (porcentaje bastante superior al promedio nacional).²⁷ Hay una tendencia a culpabilizar a las mujeres del rompimiento de las estructuras familiares. De hecho, el cambio en el modelo económico las incorporó al mercado laboral, lo que influyó en la alteración de los roles familiares tradicionales sin que el Estado proporcionara las prestaciones para que pudieran cuidar y educar a sus hijos. La falta apoyo del Estado también contribuyó para que las mujeres quedaran inermes ante la violencia.

En el expediente sobre el asesinato de Elizabeth Castro García, de 17 años, están las declaraciones de los acusados que reflejan la trivialidad del horror. En esos documentos también aparece el milenarismo menosprecio a la mujer, la violencia sistémica en su contra y las caras de la pobreza. Todo ello repercute en la indiferencia de los presuntos culpables hacia la dignidad de la víctima.²⁸

La reacción social

La atención que ha recibido el caso viene de la lucha de las y los familiares de las víctimas y de los organismos de la sociedad civil que trabajan por la defensa de los derechos humanos, quienes con sus testimonios, monitoreo, información y manifestaciones hicieron imposible la indiferencia y el silencio.²⁹

Sus testimonios refrendan y documentan la crítica de los informes ya citados sobre lo hecho y dejado de hacer por las autoridades responsables: indiferencia, ineficacia y desorganización explicables, al menos en parte, por los prejuicios de toda índole hacia las víctimas, cuya moralidad pusieron constantemente en duda. Desconfían de los resultados, hablan de ocultamiento de información, de hostigamientos y de la costumbre de los ministerios públicos de responsabilizar a las víctimas de la obtención de pruebas o la profundización de la investigación. Uno de los indicadores es señalado por una dirigente de ONG: “Ningún cuerpo fue localizado por la policía”.³⁰ Otro sería que

hay un solo sentenciado y hay denuncias de torturas y presiones contra presuntos responsables y testigos.

Al igual que otros grupos discriminados escuchados durante la consulta, los deudos involucrados, en su mayoría mujeres, están convencidas de que las ignoran y maltratan porque ellas y sus muertas son pobres: ninguna de las asesinadas tenía coche y sólo una era profesionalista. Durante uno de los encuentros con familiares, una madre hizo la pregunta más pertinente y terrible: “¿Cuándo se ha perdido la hija de un judicial o de un rico?”. Se respondió a sí misma que “nunca”, para luego recordar que cuando en 2001 desapareció la hija de un rico comerciante, a las pocas horas llegaron el Ejército y la policía y rápidamente localizaron a la joven que, agobiada por una depresión, se había refugiado en un hotel.³¹

El Estado ausente

Lo hecho por el Estado puede dividirse en dos etapas: de 1993 a 2002, y el viraje de 2003. En los primeros nueve años el Estado se ausentó por su propia decisión, porque lo hicieron a un lado fuerzas económicas o delincuenciales, o porque no pudo y no supo enfrentar el problema. Fue incapaz de prevenir la violación de los derechos, de dar seguridad, de resolver y documentar convincentemente los crímenes y de tratar con respeto a las víctimas y a sus familiares.

Hasta 2003 el gobierno federal estuvo fuera de la investigación del caso, invocando su falta de competencia. En consecuencia, toda la responsabilidad y la atención recayeron en las autoridades estatales y municipales que se han alternado entre el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido Acción Nacional (PAN). Además de las opiniones de los familiares, existe suficiente evidencia para justificar la severa crítica nacional e internacional que se les ha hecho. Aunque el gobierno del estado responde con irritación a las críticas, en algunos de sus documentos acepta los fallos que constantemente se le señalan.³² Es decir, hubo destrucción o pérdida de pruebas, expedientes incompletos y restos humanos mezclados o desaparecidos. Se configuró un patrón de discriminación en el acceso a la justicia y de impunidad estrechamente relacionado con la ausencia de un Estado de derecho. Eso provoca que se vea con escepticismo la culpabilidad de algunos de los acusados o encarcelados.

Hay un hecho significativo: fue hasta 2003 que una dependencia estatal –el Instituto Chihuahuense de la Mujer, Ichimu– contrató a una empresa para hacer algo tan elemental como un estudio razonablemente sistemático que permitiera establecer el número de muertas, con base en una revisión hemerográfica y una compulsión con listas oficiales y no gubernamentales. El estudio era indispensable, porque cada sector tenía –de hecho tiene– sus propias cifras. Para el Ichimu sólo 90 muertas caen en la categoría de crímenes sexuales. Dos estudiosos del tema, Oscar Máñez y Julia Estela Monárrez inmediatamente estuvieron en desacuerdo y hablaron de 98 y 128 respectivamente.³³

Juárez también permite referirse a los organismos públicos de derechos humanos que son una pieza clave en la protección de los derechos de los grupos discriminados. Como se decía anteriormente, en 1998 la CNDH emitió una recomendación muy crítica a los gobiernos estatal y municipal. Tal vez en algunos aspectos era excesivamente severa, pero la solidez de su argumentación sería confirmada una y otra vez por informes posteriores (la 44/98). Un aspecto innovador –y poco común por aquellos años– fue la revisión de los presupuestos dedicados a la seguridad como método para confirmar el escaso interés oficial. Sin embargo, “la recomendación fue rechazada por las autoridades municipales y estatales, acusando a la CNDH de intentar dañar la imagen del partido gobernante, el PAN, en un año electoral [de hecho, la presentó un mes antes de los comicios]. Sin embargo, cuando

la nueva administración del PRI ganó las elecciones tampoco aplicó la recomendación, dejándola en letra muerta.”³⁴

Un año después, la CNDH entró en una situación crítica. En una acción insuficientemente documentada, el Senado de la República modificó la ley e incorporó un transitorio que permitió la remoción de la presidenta, Mireille Rocatti, en 1999. Eso vulneró la inamovilidad, principio clave del *Ombudsman*. Una versión muy extendida es que en la decisión influyó la recomendación sobre Juárez que, según algunos dirigentes panistas, había estado motivada por motivos electorales. Lo único cierto es que se trató de un despido sin explicaciones, que confirma un patrón: la tendencia de algunos gobernantes a someter o despedir a los *Ombudsmen* incómodos por su independencia. En todo caso, en enero de 2003 la CNDH inició una nueva investigación de los asesinatos y desapariciones y el presidente de la misma presentó, en abril de 2003, un informe preliminar en el que reitera el “escaso esclarecimiento” de los casos.³⁵ Otra ausencia notable ha sido la de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chihuahua que, por ejemplo, en su informe de actividades para 2002 no incluye ninguna referencia a las muertes de Juárez.³⁶ Es un ejemplo extremo de la falta de compromiso con las víctimas de violaciones.

El futuro

En 2003 la situación hizo crisis. En México y el extranjero las críticas se incrementaron a niveles sin precedentes, lo que aceleró un cambio de actitud en el gobierno federal y estatal que ya se venía gestando.

El gobierno de Vicente Fox finalmente encontró la forma de intervenir formalmente en el caso cuando, en marzo de 2003, la delegación de la Procuraduría General de la República en Juárez recibió un anónimo con información que colocaba algunos crímenes dentro de la competencia federal. La PGR atrajo 14 de los casos y empezó una tarea que tampoco se había hecho: sistematizar toda la información incluida en 258 expedientes de una manera metódica y con un programa de cómputo proporcionado por los servicios de inteligencia. Ello y el perfil del fiscal federal hacen anticipar que en los próximos meses empezará a generarse información cada vez más sólida, lo que puede desembocar en el esclarecimiento de algunos crímenes. La PGR también ha adoptado una rutina de prevención de este tipo de delitos y hay un trabajo de acompañamiento a las familias de víctimas.³⁷ La Policía Federal Preventiva coordina los trabajos de vigilancia de la policía municipal, como parte de un plan de 40 puntos que tuvo su complemento en octubre de 2003 con el nombramiento de una Comisionada federal para el caso de Ciudad Juárez.

Simultáneamente establecieron un mecanismo de coordinación con el gobierno estatal: una agencia mixta del ministerio público. El trabajo avanza, pese a que se mantiene la tensión entre las autoridades federales y locales sobre la competencia y la información. En el fondo estamos ante las consecuencias de un federalismo desigual y que se ve influido negativamente por la competencia electoral entre dos partidos, PRI y PAN. Este forcejeo influye negativamente en la seguridad y la justicia, que constituyen grandes déficits.

En el trasfondo hay un problema más complejo. Independientemente del partido, los asesinatos pusieron a las autoridades chihuahuenses a la defensiva. Su frustración viene de que, pese a poner lo que son sus mejores esfuerzos, siguen recibiendo condenas. Reaccionan acusando a sus críticos (ONG o periódicos como el *Norte de Juárez*) de mala fe y de una parcialidad politizada.³⁸ Se resisten a reconocer que han hecho un mal trabajo porque sus capacidades técnicas son limitadas y porque buena parte de su personal sigue instalado en el pasado (culturalmente son autoridades

que menosprecian a mujeres y marginados y hay indicios de complicidades con las redes delincuenciales y de intentos por cubrir a posibles implicados). No comprenden que se les exige un nivel de respeto a los derechos para el que no están todavía preparados.

Por otro lado, un sector de la sociedad juarense tiene un profundo resentimiento por la forma en que se percibe el caso en el mundo. Hablan de una injusta “leyenda negra” que exagera el grado de violencia y el número de muertes, sin entender que las críticas también están dirigidas contra las múltiples formas de discriminación que afectan a la mayoría de los habitantes de esa ciudad. Como su enojo no puede dirigirse abiertamente contra familiares moralmente blindados, parte de ese resentimiento se canaliza contra las ONG que han estado insistiendo en que se resuelva el caso y que han padecido hostigamientos y amenazas junto con familiares de víctimas.

Son algunas de las expresiones que tiene el deshilachado tejido social. El principal reto del Estado es reconstruirlo, para lo cual tiene que recuperar el espacio abandonado, resolver y prevenir los crímenes e iniciar la difícil tarea de atender a una sociedad profundamente lastimada. Es inconcebible que por los hostigamientos y la desesperanza sólo queden en Juárez 36 de las familias de las 90 asesinadas según el Ichimu. Las demás huyeron.³⁹ No todos pueden escapar y al Estado corresponde crear las condiciones para mejorar la calidad de vida.

México está abierto al mundo. El escrutinio será tan inevitable como las críticas de las y los mexicanos que han tomado a Juárez como un caso paradigmático de lo que el Estado debiera haber hecho y no hizo. Es, también, ejemplo de una violencia sistémica de género. La irritación está plenamente justificada, porque si pese a la presión constante lo mejor que el Estado pudo hacer fue hilar nueve años de excusas, es posible imaginar lo que pasa con los ignorados de otras partes de México. Juárez puede ser un anticipo de la ingobernabilidad que afecta a espacios cada vez más amplios, pero también puede ser un ejemplo del regreso de un Estado de corte diferente. Juárez es un recordatorio extremo y constante de que la discriminación afecta a una parte importante de la sociedad mexicana.

Con base en lo anterior se hacen las siguientes propuestas al gobierno federal:

- Apoyar política y financieramente a la Comisionada.
- Poner en práctica las recomendaciones hechas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, diferentes relatores de la Organización de las Naciones Unidas, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y Amnistía Internacional.⁴⁰
- La Comisionada debe fortalecer la coordinación entre los diferentes niveles y difundir el programa de 40 puntos dentro del cual debe prestarse especial atención a los reportes de mujeres desaparecidas. Eso le permitirá coger apoyos internacionales, de otros estados y de la sociedad civil.
- Como hay indicios de que este tipo de violencia pareciera estarse extendiendo a otras ciudades, la Comisionada federal debe desarrollar una metodología que permita evaluar aquellos casos que podrían tener similitud con los crímenes seriales de Ciudad Juárez.
- Asegurarse que el INMUJERES promueva y verifique el cumplimiento de los derechos humanos de las mujeres; y, sobre todo, que lleve a cabo, coordine y haga más eficientes las políticas y programas diseñados para proteger a las mujeres y a las niñas de la violencia familiar.
- A partir del caso de Ciudad Juárez, explorar la viabilidad de que en México se incorpore plenamente la reparación del daño.
- Encontrar formas jurídicas para resolver las trabas puestas a la aplicación de la justicia cuando gobiernos locales invocan factores jurídicos como para negarle competencia al gobierno federal.

7.3 Violencia familiar⁴¹

7.3.1 DESCRIPCIÓN

El problema de la violencia familiar⁴² en México atraviesa fronteras raciales, religiosas, educativas y socioeconómicas.⁴³ Se calcula que una de cada tres familias mexicanas padece violencia y cerca de 50% ha enfrentado casos de violencia en algún momento.⁴⁴ Sus principales víctimas son las mujeres, los niños, los adultos mayores y los miembros de la familia con alguna discapacidad.

La Encuesta Nacional entre usuarios de Servicios de Salud 2003 revela que 36.7% de las mujeres ha vivido algún tipo de agresión, de las cuales en 90% de los casos fue psicológica, en 44.7% física y en 32.1% sexual.⁴⁵ Al menos 20% de las mujeres ha sufrido algún tipo de daño físico producto de la violencia familiar en 2002, mientras que 8 de cada 100 sufrieron violencia sexual durante su infancia. En cuanto al maltrato infantil, los principales obstáculos para dimensionarlo y enfrentarlo son: se desconoce la verdadera proporción del problema; hay diversidad en su definición, clasificación, repercusiones y manejo terapéutico; y, sobre todo, la denuncia de estos delitos es prácticamente imposible por la condición de vida, edad, vulnerabilidad física y emocional en la que viven sus víctimas.⁴⁶

En la mayoría de los casos las víctimas no perciben a la violencia como una violación o abuso. En cuanto a las mujeres se refiere, es notable la falta de conciencia que tienen. Por ejemplo, sólo 8% de las mujeres víctimas de la violencia considera que la ha padecido. Entre las razones para la falta de denuncia están que la sociedad minimiza, tolera o promueve esos actos; que en algunos casos son amenazadas por el agresor; que desconocen los mecanismos de denuncia correspondientes, o que lo reconocen como parte de una cultura. También hay miedo a la reacción de los funcionarios, a la vergüenza, y al temor a las consecuencias que pueda tener la denuncia, sobre todo cuando la violencia sexual ha sido cometida por familiares, lo cual se presenta en la mayoría de los casos. Por ello, con frecuencia estos delitos no son reportados ni al sistema de salud ni al de justicia. Denunciar la violencia familiar es visto como una traición a la cultura o hacia algún vínculo familiar.⁴⁷

La violencia familiar tiene consecuencias que afectan a la sociedad.⁴⁸ Se estima que a causa de la violencia doméstica las mujeres en edad reproductiva pierden entre 5 y 16 años de vida saludable y son menos productivas en sus lugares de trabajo y en sus labores domésticas.⁴⁹ El 63% de los niños que padecen violencia en el hogar presentan problemas en su desempeño escolar, y dependiendo de su estrato socioeconómico abandonan la escuela en promedio a los 9 años de edad, frente a una escolaridad hasta los 12 años en los hijos de mujeres que no sufren castigos graves. También genera costos por atención médica equivalentes a 1.5% del Producto Interno Bruto (cerca de 92,292 millones de pesos al año), aunque esto no incluye los recursos perdidos por ausentismo laboral, procesos jurídicos o atención emocional, entre otros.⁵⁰

7.3.2 PROPUESTAS

Instituciones, políticas públicas y programas sectoriales

- Existen diversos programas total o parcialmente orientados a atender la violencia familiar, pero ninguna institución regula y vigila el cumplimiento y coordinación de dichos programas. Esto explica que durante la consulta frecuentemente se dijera que “la información es escasa y confusa”. Por ello, se recomienda que el

gobierno desarrolle y aplique un sistema integral de atención en todo el país, de lo cual podría hacerse cargo el INMUJERES, por lo que debe vigilarse el funcionamiento de dicho instituto.⁵¹

- Entretanto, los programas existentes deben coordinarse, transparentarse y rendir cuentas. Por ello, se recomienda evaluar los modelos de atención existentes para ampliar los programas exitosos. En ese terreno hay que destacar los avances legislativos y los modelos de atención en el Distrito Federal, así como los de Sonora y Guanajuato, donde hay articulación entre las instituciones.
- Como las principales víctimas de la violencia familiar son las mujeres, los programas existentes deben adoptar un enfoque de género en el trabajo, la salud y la familia.
- Particularmente, debe fortalecerse la capacidad del sector salud para brindar atención de calidad en el tratamiento de las víctimas. Lo mínimo y urgente es que el personal del Sistema Nacional de Salud conozca y aplique la NOM-190 SSA-1999.
- Como la violencia familiar no se denuncia, entre otras causas, por miedo de las víctimas a sufrir represalias, debe generalizarse el uso de líneas telefónicas con servicio de 24 horas, gratuitas y anónimas. Este sistema ha funcionado con éxito en otros países.
- En la mayoría de los casos, las víctimas son vulnerables económicamente y por ello soportan en silencio las agresiones. Se recomienda la ampliación del servicio de albergues y centros de atención gratuita a todo el país.

Conocimiento e información

- Falta información confiable sobre violencia familiar. La calidad de la información es desigual y varían las definiciones de lo que se entiende por los distintos tipos de violencia,⁵² y eso contribuye a la mala planeación de los programas y políticas. Por ello, se recomienda sistematizar los datos y la información existentes en distintos diagnósticos en el país y homologar bases de datos sobre violencia familiar.

Cultura y educación

- Uno de los mayores problemas es el subregistro de casos, porque las víctimas no denuncian las agresiones. Por ello, se recomienda instrumentar programas intersectoriales dirigidos a crear una cultura de denuncia. Al mismo tiempo, las autoridades que atienden víctimas deben recibir una atención especial, ya que todas las participantes durante la consulta señalaron que “el buen trato” es el factor decisivo para iniciar una denuncia.
- La Secretaría de Educación Pública debe incorporar la perspectiva de género en sus planes de estudio y capacitar a la planta de profesores y al personal administrativo de las escuelas públicas para que trate el tema de la violencia al interior de la familia. Para extender estos programas a escuelas privadas podría crearse una certificación o NOM en la materia.
- A través de reformas puntuales a la Ley del Sistema Nacional de Educación Pública, se puede facultar al sistema educativo para revertir el círculo del abuso del poder, modificar patrones culturales y de convivencia, y promover la igualdad social entre los sexos. El objetivo es la obligatoriedad de tratar el tema en las aulas y en los libros de texto gratuitos. Los niños deben aprender a no “minimizar” o “normalizar” la violencia.

- Para fortalecer una cultura de la prevención se recomiendan campañas publicitarias permanentes en los medios masivos de comunicación. Según algunas estadísticas, al menos 25% de quienes se han acercado a denunciar los delitos lo han hecho motivados por campañas televisivas. Así se revierte la noción de que la denuncia es una traición a la costumbre.

Justicia y leyes

- Para facilitar la denuncia se recomienda que el sistema judicial brinde a sus funcionarios mayor conocimiento sobre este problema y que se hagan reformas legales que simplifiquen el proceso de denuncia.
- Después de hecha la denuncia, debe darse seguimiento a los casos que se presentan y proporcionar asesorías y atención jurídica a las personas involucradas. Finalmente, debe hacerse efectiva la reparación del daño.

- Al analizar la legislación que sobre la materia tienen los estados de la República, se detectaron omisiones, lagunas y obstáculos operativos. Se encontró una aplicación prejuiciada y deficiente de leyes administrativas, civiles y penales, que generan impunidad y corrupción. Hay una diversidad de conceptualizaciones y tipificaciones de lo que algunos estados llaman “violencia intrafamiliar”. Eso confirma que la atención del problema, a escala nacional, es bastante vaga. Por ello, se recomienda impulsar reformas legales para homogeneizar la definición y tipificación de la violencia intrafamiliar. En ese sentido, un referente es el concepto amplio de la Convención de Belém Do Pará:⁵³ *la violencia familiar es todo acto de poder u omisión, dirigido a dominar, someter, controlar o agredir física, verbal, psicoemocional o sexualmente a cualquier miembro de la familia, dentro o fuera del domicilio familiar y que tenga alguna relación de parentesco por consanguinidad, tenga o haya tenido por afinidad, matrimonio, concubinato o una relación sentimental de hecho.*

7.4 Niñas, niños y adolescentes

7.4.1 DIAGNÓSTICO

Es importante señalar al principio de esta sección que la niñez mexicana difiere del resto de los grupos en situación de discriminación estudiados en este Diagnóstico, porque se trata de casi la mitad de la población total del país y, además, su condición corresponde a una etapa de la vida, no es permanente. Se parte del planteamiento de que es necesario construir una cultura que exija que los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes dejen de ser privilegios y se busquen medidas legislativas y de políticas públicas encaminadas hacia este fin.

México ha logrado avances importantes en el cumplimiento de los derechos de los niños y niñas en las últimas décadas. Actualmente mueren menos niños que antes, van más niños a las escuela y hay menos desnutrición infantil. Sin embargo, el país todavía tiene una importante brecha que cerrar para llegar a la meta del pleno cumplimiento de los derechos de la niñez. Por ejemplo, 24.7 millones de niños entre 0 y 17 años viven en pobreza y existe una elevada cantidad de niños que viven con dificultades para satisfacer sus necesidades básicas.⁵⁴

Hay algunos puntos en que la normatividad mexicana en materia de menores requiere homologarse con estándares internacionales, particularmente con la Convención sobre los Derechos del Niño.⁵⁵ Sin embargo, debe reconocerse que el marco normativo nacional comprende amplias garantías para los derechos de las niñas, niños y adolescentes y que hay una amplia variedad de instituciones, programas sectoriales y planes de acción. Pese a la atención –notable en relación con otros grupos–, hay ámbitos con patrones de violaciones sistemáticas: educación, situación laboral, salud y explotación sexual. Los menores en situación de calle (niños y niñas de la calle y en la calle) constituyen un grupo particularmente vulnerable que crece proporcionalmente a la evolución demográfica del país.⁵⁶ Otro sobre el que se conoce muy poco es la incorporación de niños a grupos armados irregulares.

El enfoque garantista y social de la Ley General de Educación y sus preceptos regulatorios supera los estándares de la Convención sobre los Derechos del Niño.⁵⁷ La obligatoriedad y gratuidad de la educación primaria y secundaria cumplen y rebasan lo estipulado en las Observaciones Generales 11 y 13 del Comité de Derechos Económicos y Sociales de la ONU (planes de acción para la enseñanza primaria y derecho a la educación, ambas emitidas en 1999).

Los problemas se dan en el medio rural y, sobre todo, en el acceso y la calidad de la educación y en la gestión de las autoridades edu-

cativas.⁵⁸ Los participantes de organismos civiles en los seminarios temáticos informaron de graves carencias materiales en primarias y secundarias, y deficiencias en el profesionalismo de la planta docente. Estas carencias se acentúan en los entornos rural e indígena. También informaron del papel tibio de la SEP en sancionar a profesores involucrados en abusos físicos (golpes y maltrato), sexuales y emocionales a sus alumnos. Las sanciones, cuando se ejecutan, son administrativas.

En la investigación documental (principalmente basada en informes de derechos humanos) y las consultas realizadas durante el proceso de elaboración del Diagnóstico, se expusieron diversas denuncias sobre trabajo infantil tanto en el ámbito informal como en la iniciativa privada, especialmente en maquiladoras y fábricas textiles.⁵⁹

Theresa Kilbane, oficial de la Oficina del UNICEF en México afirma que, de acuerdo con cifras del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, hay 3.3 millones de niños y niñas entre 6 y 14 años de edad que trabajan. El trabajo infantil es una manifestación de la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social de un gran número de familias en México. Estos niños y niñas trabajadores no eligen voluntariamente entrar al mercado laboral. Para ellos y sus familias el trabajo infantil es una forma de supervivencia. Atrapados en un círculo vicioso de pobreza y excluidos de la educación, los niños y niñas trabajadores están condenados a mantenerse en la marginalidad durante toda su vida.

El Sistema Nacional de Salud y otros programas sectoriales promueven la salud infantil. Hay hospitales infantiles de tercer nivel en casi todas las entidades federativas, y la actual administración ha impulsado numerosas campañas de vacunación, nutrición y atención médica. Sin embargo, persisten las deficiencias. Por ejemplo, el programa *Arranque parejo en la vida* (APV),⁶⁰ quiere ampliar la cobertura de servicios de salud a los menores de hasta dos años y sus madres para evitar la muerte materno-infantil.⁶¹ Sin embargo, cuando se analiza su operación se encuentran irregularidades, incongruencias y problemas que se ejemplifican en la forma en que se maneja el presupuesto, que en 2002 fue de 67 millones 194,151 pesos. Casi la totalidad se consignó a gasto corriente y sólo 138,200 pesos se destinaron a gasto de capital, es decir, infraestructura. Esto resulta particularmente grave para un programa que requiere de insumos como equipo médico, ambulancias y otros, para garantizar la universalidad en la cobertura de los servicios de salud.⁶² Otro problema es que los

presupuestos no precisan los criterios de asignación estatal, lo cual es indispensable para entender por qué estados como Chiapas sólo recibieron el 0,16% del total de los recursos del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA, ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación) para el programa.

En este breve bosquejo hay que incluir la pornografía, la prostitución infantil y el tráfico de niñas, niños y adolescentes, que tienen como principal destino Estados Unidos. México también sirve como corredor de tránsito para el tráfico infantil de otras nacionalidades.⁶³ Es importante reconocer que el gobierno mexicano ha emprendido acciones importantes en este terreno, cumpliendo así con sus obligaciones internacionales y en respuesta a las recomendaciones de relatores especiales de organismos multilaterales. Sin embargo, es necesario que la prevención y las campañas dirigidas a modificar patrones culturales se complementen con un eficiente sistema de investigación y el efectivo acceso a la justicia. Los recientes desmantelamientos de redes de prostitución y pornografía infantiles en Acapulco son un paso importante, pero deben acompañarse de medidas que permitan avances en el rezago de casos de abuso infantil sin resolver por parte de las autoridades judiciales. Finalmente, la explotación sexual no debe tipificarse como un problema laboral, sino como un abuso.⁶⁴ Las relaciones jerárquicas o de subordinación que se establecen en cadenas de explotación se basan en las diferencias de poder exacerbadas por diferencias de género y edad.⁶⁵

Adicionalmente, estaría el número creciente de niñas, niños y adolescentes adictos a las drogas. El consumo de narcóticos se ha incrementado en todo el país, incorporando al mercado a menores de edad. Frente a ello, el combate a las adicciones no tiene la intensidad de las campañas contra la producción y el tráfico.

Las siguientes recomendaciones se basan en los principios de “universalidad” y del “interés superior del menor”, contenidos en la Convención sobre los Derechos del Niño. Estos principios plantean la necesidad de generar procesos de cambio social, vinculando la política económica, fiscal y presupuestaria a la política social. Al promover la equidad, el enfoque de derechos transforma a la política social en un instrumento de justicia, de protección integral de la infancia, de integración social y, por consiguiente, en un instrumento de construcción de la democracia.

7.4.2 PROPUESTAS

Protección

- El gobierno federal debe ampliar los recursos que destina a este sector. Será necesario hacer una evaluación del Consejo Nacional para la Infancia y la Adolescencia.
- Una carencia grave es la desorganización de la información. Consecuentemente, se recomienda al gobierno federal que establezca un Registro Nacional de Violencia hacia Niñas, Niños y Adolescentes y un Registro Nacional de Niñas y Niños Robados, Sustraídos y Extraviados. Para este fin, es fundamental consultar a las organizaciones y redes de la sociedad civil que trabajan en este tema.
- Varias organizaciones civiles coincidieron en proponer que el gobierno federal genere una base de datos amplia sobre las condiciones y necesidades de las niñas, niños y adolescentes mexicanos.
- Varias de las organizaciones civiles contactadas a través del Diagnóstico enfatizaron la necesidad de reformas a la Ley del DIF, para que en sus actividades y políticas se considere a niñas, niños y adolescentes como sujetos de derecho y se dejen atrás los enfoques asistencialistas.
- Las presidentas y presidentes de los DIF municipales son los cónyuges del o la titular del gobierno municipal y eso crea una deficiencia estructural porque en su gran mayoría tienen poca o nula

experiencia en formulación de políticas públicas, planeación estratégica y gestión administrativa. Se recomienda al DIF desarrollar un programa para capacitarles, poniendo el acento en que en las políticas públicas debe prevalecer el “interés del menor”.⁶⁶

- La forma como se interpretan las funciones del DIF puede conducir a graves problemas de gestión y jurisdicción. Durante una reunión organizada en Guadalajara, trabajadoras sexuales denunciaron los esfuerzos del DIF local por separarlas de sus hijos, lo que, en caso de ser cierto, contraviene principios internacionales. Independientemente de que se investigue la veracidad de la acusación, el gobierno federal, en coordinación con sus contrapartes estatales y municipales, debe evitar que un órgano administrativo, como el DIF, desempeñe una función judicial, o intimide a sectores sociales con la amenaza de actuar en ese sentido. El personal de UNICEF en México respalda esta recomendación.⁶⁷
- Las instancias federales de procuración de justicia deben monitorear los abusos contra niñas, niños y adolescentes en situación de calle, perpetrados por las autoridades policiales, delincuentes y ciudadanos comunes. La PGR, en colaboración con las comisiones de derechos humanos federales y estatales, debe establecer mecanismos proactivos de vigilancia del desempeño de las fuerzas de seguridad pública y de otros actores en este terreno.
- Se propone mejorar las condiciones de acceso al registro civil.

Educación

- Una preocupación de amplios sectores sociales es la alta deserción escolar, vinculada a la incorporación de niñas, niños y adolescentes al mercado laboral.⁶⁸ Si bien es importante reconocer que el gobierno federal tiene programas para este fin, es necesario que se dediquen al mismo más recursos y capacidades institucionales.
- Varias organizaciones de derechos humanos coincidieron en la necesidad de recomendar a la Secretaría de Educación Pública que, en los planes de estudio de primaria y secundaria, promueva el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales entre niñas, niños y adolescentes, así como los principios de la Carta de las Naciones Unidas. Este requerimiento también es una obligación internacional del gobierno mexicano.⁶⁹
- Se recomienda a la SEP concertar esfuerzos con el DIF y otras dependencias federales para garantizar que niñas, niños y adolescentes excluidos del sistema educativo tengan acceso a educación de calidad. Cuando sea necesario se recomienda utilizar esquemas alternativos de clases extramuros con los elementos centrales de la educación formal (lectoescritura, matemáticas, civismo, ciencias sociales y ciencias naturales).
- En el ámbito rural es necesario facilitar el acceso y mejorar la capacitación del cuerpo docente y la infraestructura de los planteles educativos. Adicionalmente, la SEP debe concertar acciones con los gobiernos de los municipios que se rigen por usos y costumbres, para lograr una incorporación más amplia de sus tradiciones a los programas educativos en planteles rurales.

Trabajo infantil

- Es necesario que el gobierno federal vigile el cumplimiento de las garantías establecidas en el Artículo 123 constitucional, fracciones V, VI y VII, y otros preceptos normativos y evitar que la iniciativa privada vulnere los derechos de niñas, niños y adolescentes en el ámbito laboral.
- Tomando en cuenta que la mayoría de niñas, niños y adolescentes en situación de calle necesitan trabajar para subsistir, y que lo hacen primordialmente en la economía informal, es prioritario generar

opciones laborales o esquemas de apoyo que trasciendan la visión tutelar y asistencialista, para dar reconocimiento a su dignidad.

Salud

- Las irregularidades en el ejercicio presupuestario del programa *Arranque pareja en la vida* tiene un impacto directo en la calidad de la prestación de los servicios y, por tanto, en las tasas de muerte maternas e infantiles. Es por ello necesario revisar los problemas estructurales y operativos de ese programa.
- Es preciso establecer mecanismos de fiscalización para la gestión de los recursos destinados a programas de salud preventiva para este sector, canalizados a través de la Secretaría de Salud (ramo 12) y a las entidades federativas a través del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA, ramo 33).

Explotación sexual

- Es prioritario que el gobierno federal adopte medidas especiales para proteger a las niñas y niños en situación de calle, ya que enfrentan un riesgo exponencialmente más alto de ser explotados sexualmente, sobre todo en las grandes ciudades, zonas turísticas y puntos fronterizos.
- Los programas dirigidos a prevenir la explotación sexual deben tomar en cuenta la pobreza y la marginación, la desigualdad de género, el analfabetismo, la discriminación, la violencia, el SIDA, las familias disfuncionales y la operación de grupos del crimen organizado. Dado que la maternidad adolescente en casos de soltería ha sido identificada como uno de los principales factores tras la explo-

tación sexual, resulta indispensable que se consideren las necesidades de las madres solteras en los distintos programas federales.

- Las autoridades migratorias deben capacitar a su personal para que mejore su capacidad de detección del tráfico de niñas, niños, adolescentes con fines de explotación laboral y/o sexual a través de México. La Secretaría de Relaciones Exteriores también puede contribuir reforzando los elementos de seguridad en los pasaportes y asegurando que se verifiquen más cuidadosamente los datos para la expedición de pasaportes a niñas, niños y adolescentes.
- Se recuerda que la Relatora Especial sobre Explotación Sexual de la ONU recomienda que se difunda información para prevenir la explotación de niñas, niños y adolescentes a través de los medios masivos de comunicación, con apoyo financiero y logístico del gobierno federal.
- Se recomienda a la Secretaría de Educación Pública iniciar campañas de concientización en escuelas primarias y secundarias, sobre los riesgos de explotación sexual comercial.
- Tanto el Código Penal Federal como varios códigos penales estatales tipifican claramente como delito la explotación sexual de niñas, niños y adolescentes. El avance progresivo en este sentido es digno de reconocimiento. Sin embargo, aún persisten lagunas legales en cuanto a la posesión de pornografía infantil y el uso de servicios de prostitución. Es importante que el gobierno federal tome medidas al respecto.
- Conviene que las autoridades judiciales tomen medidas para evitar la criminalización de víctimas de explotación sexual comercial y se investigue a quienes son responsables de su explotación y tráfico.

7.5 Adultos mayores

7.5.1 DESCRIPCIÓN

El país no se preparó para atender el envejecimiento de la población. No tiene especialistas o capacidad para responder al aumento en la demanda de servicios de salud y pensiones, creado por los cerca de 7.6 millones de personas mayores de 60 años (7.3% de la población total).⁷⁰ En 2010 la cifra llegará a 10 o 12 millones y en 2050 a 30 millones.⁷¹

Según el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM), sólo 25% de los adultos mayores cuenta con recursos suficientes para enfrentar su vejez.⁷² El 75% es vulnerable económicamente. Sólo 1.5 millones reciben alguna pensión, en tanto el restante 80% tiene que buscar alternativas para obtener ingresos. El sueldo promedio de quienes trabajan varía entre 3,000 y 5,000 pesos mensuales. Sabemos que alrededor de 90% de los adultos mayores vive con sus familiares y 10% de ellos carece de apoyo institucional o individual.⁷³ Casi 3.3 millones de adultos mayores viven en municipios de bajo o muy bajo desarrollo social.⁷⁴

En este grupo el género también es determinante. Las mujeres generalmente tienen más desventajas económicas y sociales, pues su nivel de educación es más bajo, han sido dependientes de otra persona para el ingreso familiar y no tienen otro medio de subsistencia o acceso a sistemas de seguridad social (incluyendo atención médica, pensiones y jubilaciones).⁷⁵

Se carece de cifras precisas sobre la discriminación y la violencia. Según el INAPAM, en 2002 se presentaron 18 mil denuncias por violación de derechos ante los ministerios públicos en toda la República (esta cifra se duplicó en un año, pues en 2001 se habían reportado 9 mil).⁷⁶ Sin

embargo, como se mencionaba en la sección de violencia familiar, la mayoría de los adultos mayores tampoco denuncian los abusos; y cuando lo hacen se enfrentan a la falta de capacitación de las autoridades sobre las sanciones que se deben aplicar.

Los sistemas de salud no están organizados para dar atención adecuada a esta población.⁷⁷ Las dependencias públicas carecen de la infraestructura o los especialistas para proporcionar servicios básicos y sólo algunos hospitales en el país cuentan con servicios de geriatría.⁷⁸ Para dar una idea de la gravedad de la situación, mientras que la Organización Mundial de la Salud recomienda un geriatra por cada 10 mil habitantes, en México sólo hay uno por cada 100 mil, y apenas existen 252 geriatras certificados.⁷⁹

La mayoría de los asilos asistenciales carece de infraestructura para garantizar una vejez digna. Sus instalaciones no están preparadas, lo que dificulta la movilidad de los adultos mayores, y adolecen de normas de higiene. Se encontró que sólo 33% de los edificios de los asilos se encuentran en excelente estado de conservación, 45% está en condiciones regulares y 18% se reporta en mal estado (todos ellos son instituciones privadas). Finalmente, no existe control sobre el 50% de los asilos privados registrados ante la Secretaría de Salud.

7.5.2 PROPUESTAS

Leyes

- Se recomienda reformar el artículo 4º de la Carta Magna, para elevar a rango constitucional los derechos de los adultos mayores.

- La salud y el trabajo fueron las áreas en las que los adultos mayores se encuentran más vulnerables, particularmente las mujeres. Por ello, deben reformarse y fortalecerse las leyes que protegen los derechos a la jubilación digna y a la prestación de los servicios de salud asequibles económicamente.

DESC

- Debido a la vulnerabilidad económica de este grupo, deben evaluarse los programas de pensiones y jubilaciones, para adecuarlos a sus características y necesidades. Esto es, el gobierno tiene la obligación de aplicar programas de asistencia social para atender y proteger a adultos mayores desempleados, con discapacidad o pérdida de sus medios de subsistencia.
- Durante las consultas se expresó un gran interés de los adultos mayores por seguir activos en el mercado laboral. Por ello, el gobierno, a través de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, debe llevar a cabo una política de empleo para el adulto mayor, que incluya incentivos fiscales para el autoempleo. También podría dar incentivos a las empresas para invertir en las pensiones y ofrecer un cierto número de empleos.
- Un reclamo constante fue la discriminación y maltrato que reciben los servidores públicos. Es prioritario un programa de sensibilización de profesionales de la salud y de servicios sociales, así como de cuidadores domiciliarios de ancianos.
- Una de las causas de la insensibilidad de quienes trabajan o elaboran programas y políticas públicas en el área de la salud es el desconocimiento de la problemática del adulto mayor. Por ello, se recomienda promover la investigación y la formación de especialistas en gerontología y geriatría, hasta alcanzar los estándares mínimos puestos por la OMS.
- Para garantizar la accesibilidad física deben reformarse los ordenamientos federales y locales, a fin de obligar a que el equipamiento urbano, los transportes y las construcciones que dan atención al público cuenten con infraestructura y señalizaciones adecuadas para las personas con alguna discapacidad y para los adultos mayores.
- Cerca de 8% de los adultos mayores viven solos. Algunos podrían ser independientes pero tienen problemas para encontrar vivienda digna. Se recomienda una política nacional para que los adultos mayores puedan ser sujetos de crédito para la vivienda.

Cultura

- Similar a lo que ocurre con todos los grupos en situación de discriminación, gran parte de la problemática social y la discriminación que padecen los adultos mayores se debe a la falta de sensibilización de la población sobre este grupo. Se desconocen sus derechos. Por ello, se recomienda difundir ampliamente la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, e impulsar programas permanentes educativos, de comunicación y campañas de solidaridad intergeneracional que combatan prejuicios. También se recomienda impulsar una campaña para fortalecer una cultura de denuncia. Para ello, es indispensable que se corrija la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores y se aclare qué se entiende por "autoridad competente".
- Para aumentar la conciencia de este grupo se recomienda la creación de la Universidad para el Adulto Mayor, tomando como base las iniciativas que ha habido al respecto.

Conocimiento

- Es indispensable contar con un diagnóstico situacional sobre los programas, las políticas de salud y la asistencia para los adultos mayores. Se recomienda crear bases de datos que reúnan toda la información sobre el adulto mayor, que actualmente se encuentra dispersa.
- Asimismo, debe incrementarse el estudio de la discapacidad y de las minusvalías para conocer en detalle sus necesidades de prevención, atención y rehabilitación y todo aquello que pueda mejorar su calidad de vida.
- Para reducir la vulnerabilidad económica de este grupo, deben realizarse estudios más profundos y específicos acerca de su consumo de medicamentos para, con esa base, iniciar un programa de reducción de precios.
- Es necesario que el gobierno realice un registro local y evaluación de albergues para ancianos, distinguiendo a los que atienden a población autónoma, semidependiente o dependiente.

Los asilos públicos y privados

- El artículo 12 del PIDESC obliga al Estado mexicano a supervisar que las instituciones públicas y privadas no discriminen. Por ello, debe revisarse la normatividad y hacer una supervisión adecuada que detecte las instituciones no calificadas. En ese mismo sentido, deben revisarse las políticas de selección de las instituciones; en particular, que los asilos públicos acepten a mayores de 80 años.

Instituciones

- Se recomienda revisar la organización y el funcionamiento del INAPAM, para garantizar que pueda cumplir sus responsabilidades y atribuciones. Para ello se hará necesario destinar mayores recursos al Instituto, pero, al mismo tiempo, exigir la rendición de cuentas y el acceso a la información durante el manejo del presupuesto.
- La transparencia del INAPAM fue una exigencia reiterada durante las consultas. Se recomienda que el Instituto difunda ampliamente el Plan Gerontológico Nacional y establezca metas específicas y el tiempo en que pretende alcanzarlas. Asimismo, el INAPAM debe realizar y difundir informes sobre las condiciones de los adultos mayores y sobre las actividades del Instituto.
- Durante los seminarios de consulta un buen número de adultos mayores dijeron no sentirse representados en el INAPAM. Por ello, se recomienda que dicho organismo revise sus procedimientos, para que en su Consejo Directivo esté reflejada la pluralidad de organizaciones y puntos de vista. Asimismo, debe instalarse a la brevedad el Consejo Ciudadano y elaborarse el estatuto orgánico que regulará el funcionamiento del Instituto.
- Con base en las conclusiones a las que se llegó en el Foro Nacional, se recomienda que el INAPAM ejerza adecuadamente las funciones para las que fue creado. Principalmente, debe vigilar el cumplimiento y la promoción de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, en la cual aparecen algunas de las recomendaciones aquí presentadas.

7.6 Desplazados internos

7.6.1 DIAGNÓSTICO

Para los propósitos de este Diagnóstico los desplazados internos son personas o grupos de personas que han sido forzadas u obligadas a huir de su lugar de residencia habitual o abandonar sus hogares, particularmente como resultado de o para evitar los efectos de conflictos armados, situaciones de violencia generalizada, violaciones de derechos humanos, conflictos relacionados con prácticas religiosas, conflictos por tierras entre los que se cuentan las invasiones ilegales, tráfico de drogas, desalojos forzados por parte de autoridades gubernamentales o grupos armados irregulares y que migran dentro del territorio mexicano.⁸⁰

No se dispone en México de estadísticas oficiales sobre desplazados internos, y las estimaciones varían considerablemente. Se tomó una fuente que habla de entre 3 mil y 21 mil, pero otras estimaciones llegan hasta 60 mil. En Chiapas y Guerrero se han llevado a cabo conteos más amplios, con la participación de ONG locales e internacionales, diócesis eclesíásticas locales, dependencias gubernamentales y organismos humanitarios. En el Diagnóstico se identificaron dos obstáculos para la medición: su naturaleza inestable y temporal y el hecho de que ninguna dependencia, gubernamental o no, tiene un mandato explícito para dar seguimiento a estos desplazamientos. En lo que hay coincidencia es en que son uno de los grupos más desprotegidos, porque generalmente carecen de medios para subsistir y de cualquier mecanismo para hacer valer sus derechos. Por su invisibilidad enfrentan altos riesgos de abusos, explotación e inclusive de ser privados de la vida.

7.6.2 PROPUESTAS

- Como resultado de la investigación documental y de campo de este Diagnóstico, se observó que los programas sectoriales del gobierno federal no están orientados a las necesidades de los desplazados internos. Se retoma el último informe de Francis Deng, que recomienda al gobierno federal que los servicios de sus políticas, planes y programas se extiendan a las comunidades de desplazados internos.⁸¹
- El gobierno federal debe adoptar medidas de protección legal para atender las necesidades identificadas por el Relator Especial de la ONU sobre Desplazados Internos, como el establecimiento de áreas de especial vulnerabilidad de estos grupos.⁸² Se recomienda al poder Ejecutivo analizar distintas opciones para coordinar el trabajo en esta materia. Puede facultar a una dependencia ya existente, como la COMAR, o crear un organismo descentralizado o autónomo intersectorial.
- Por la notoria falta de información verificable, es necesario generar un sistema que permita un acercamiento a la medición del problema a nivel federal.⁸³ Una posibilidad sería incorporar la variable de desplazamiento en el próximo Censo de Población. La responsabilidad recaería primordialmente en el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, con apoyo del CONAPO.
- Una causa recurrente es la violencia generada por conflictos político-religiosos. Las conductas y ritos de algunas mayorías religiosas en comunidades rurales atentan contra las libertades de culto, expresión religiosa y de asociación (garantizadas por las constituciones federal y estatales) del resto de la población local. Es importante garantizar la libertad de culto en el ámbito rural.

Si bien la seguridad pública es una función descentralizada y se encuentra bajo la jurisdicción del municipio, es necesario que el gobierno federal actúe a través de la Policía Federal Preventiva.

- Como resultado de la visita de Francis Deng, Representante del Secretario General de la ONU sobre los Desplazados Internos,⁸⁴ el gobierno federal se comprometió a tomar medidas efectivas para atender la situación de los desplazados internos en México.⁸⁵ Dentro de las políticas integrales es prioritario vincular la atención humanitaria y la búsqueda de soluciones durables.
- Otra recomendación proviene de defensores de derechos humanos de Chiapas y Guerrero, y se refiere al papel que debe desempeñar el gobierno federal. Las causas que motivan los desplazamientos rebasan las capacidades de gobiernos municipales y estatales (entre otras, presencia de grupos paramilitares, violencia generalizada, descomposición del orden público, enfrentamientos armados). Es prioritario que el gobierno federal realice acciones concertadas con sus contrapartes locales para reestablecer el orden social que es necesario para el retorno seguro de los desplazados.
- Cuando los desplazamientos forzados se deban a la acción de agentes no gubernamentales, el gobierno federal debe supervisar que las instancias locales de procuración de justicia realicen una indagación adecuada de los hechos, que se persiga y, en su caso, consigne a los culpables y que se adopten medidas de reparación para los desplazados.
- El Representante del Secretario General de la ONU sobre Desplazados Internos también recomendó al gobierno mexicano que garantice rutas de acceso seguras para brindar asistencia humanitaria a los desplazados internos en zonas de conflicto en Chiapas. Ante la actual paralización de las negociaciones de paz, es urgente facilitar el acceso a instituciones gubernamentales, internacionales y ONG para brindar asistencia a comunidades desplazadas, particularmente en los municipios autónomos de Chiapas (bajo control del grupo zapatista). Las prioridades en este renglón deben ser la provisión de alimentos, agua potable, servicios sanitarios y vivienda.
- Otro aspecto que destaca el Informe la ONU sobre Desplazados Internos en México, es la urgente necesidad de establecer mecanismos de resolución no violenta de conflictos. Se recomienda que el gobierno federal se involucre directamente en buscar mecanismos de mediación, conciliación, negociación e intermediación, para que las partes en conflictos agrarios, religiosos, territoriales, políticos y étnicos, puedan resolver sus diferencias sin alterar el orden público.
- Es necesario que el poder Legislativo, en coordinación con instancias del poder Ejecutivo como la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, incorporen los lineamientos establecidos en los Principios Rectores aplicables a los Desplazamientos Internos de la ONU.⁸⁶
- El gobierno federal expresó ante el Representante del Secretario General de la ONU sobre Desplazamiento Interno su intención de evaluar a fondo la situación de los desplazamientos internos a nivel nacional y formular una política oficial al respecto. La visita a campos de desplazados internos en Chiapas (verano de 2002), por parte de la delegación gubernamental encabezada por la entonces Subsecretaria de Derechos Humanos y Democracia de la Secretaría de Relaciones Exteriores, constituyó un primer paso en este proceso. Es necesario continuar con esta labor, solicitando asistencia técnica a organismos internacionales.

- El proceso de seguimiento a las recomendaciones de la ONU en este terreno, que se formó en 2002, como “grupo de tareas intersecretarial” que incluye a representantes de las secretarías de Educación Pública, Gobernación, Salud y Reforma Agraria, del poder Judicial, y del estado de Chiapas, se ha comprometido ante la ONU a “iniciar un proceso de consultas para evaluar en forma detallada la situación de los desplazamientos internos en el país”.⁸⁷ Es necesario que el gobierno federal continúe con este proceso y haga públicos sus resultados.

- Los desplazados consultados a través del proceso del diagnóstico enfatizan la importancia que tiene la relación tradicional que guardan con sus tierras los indígenas, quienes constituyen la mayor parte de esta población. Es necesario que en los procesos de reforma legislativa y de política pública en materia de población que conduzcan al reconocimiento de los desplazados internos como sujetos de derecho, se reconozcan explícitamente las necesidades territoriales de los desplazados indígenas.

7.7 Refugiados

7.7.1 DIAGNÓSTICO

En décadas recientes la mayoría de la población refugiada que llegó a México se concentró en los estados de Chiapas, Campeche y Quintana Roo y estuvo constituida en su gran mayoría por guatemaltecos que arribaron en la década de los 80. El gobierno mexicano asumió y sigue asumiendo una actitud de “puertas abiertas” para todos aquellos que se adentran en el territorio mexicano buscando protección a la persecución que afrontan y a situaciones de violación a los derechos humanos.

La favorable respuesta del gobierno mexicano, en colaboración con el ACNUR, se expresó en el establecimiento de varios asentamientos para albergar a los refugiados guatemaltecos. La mayoría retornó voluntariamente a su país de origen al firmarse, en 1996, un acuerdo de paz en Guatemala. Para los que optaron por quedarse en México, el gobierno emprendió un amplio programa de integración, basado en garantizarles la residencia permanente y posteriormente la nacionalidad. El programa ha sido exitoso y continúa hasta la fecha.

Actualmente subsisten los “asentamientos” de Quetzal-Edzna, Los Laureles, Keste y Maya Tecún en Campeche, así como los asentamientos de La Laguna, Kutchumatán y Maya Balam en Quintana Roo. Estos asentamientos han sido ampliamente reconocidos por el ACNUR como una de las medidas más integrales y progresistas para la protección de refugiados rurales y se ha presentado como un modelo a seguir. A diferencia de los “campos de refugiados”, los asentamientos distribuyen parcelas agrarias a los refugiados y les permiten continuar con sus actividades productivas.

A partir de marzo de 2002, la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, recibe las solicitudes individuales de refugio de distintas nacionalidades. En coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, el Instituto Nacional de Migración, el ACNUR y la sociedad civil, analizan dichas peticiones y un órgano intersecretarial finalmente determina la condición de refugiado.

Por otro lado, el 7 de junio de 2000 México se adhirió a la Convención de 1951, formulando tres reservas,⁸⁸ y al Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados. El ser Estado Parte de ambos instrumentos internacionales hace necesario que México adapte su legislación en materia de refugiados de conformidad con los compromisos internacionales adquiridos. Las figuras del refugio y del asilo están normativizadas en el artículo 42 fracciones V (reformada el 8 de noviembre de 1996) y VI (adicionada el 17 de julio de 1990) de la Ley General de Población.

También se encuentran reglamentadas en los artículos 165 y 166 de Reglamento de la Ley General de Población del 14 de abril de 2000. Sin embargo, estas disposiciones no reconocen ni observan lo establecido en la Convención de 1951 y su Protocolo. Por ello se requiere una

completa renovación de la legislación nacional en esta materia, para adaptarla a lo establecido en dichos instrumentos, a los estándares internacionales actuales y a las *Conclusiones sobre la protección internacional de los refugiados*, aprobadas por el Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR.

Además, a partir del 7 de junio de 2000 México es Estado Parte de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954, sin que se haya aprobado disposición interna alguna para instrumentar esta Convención.

Para cumplir a cabalidad con los compromisos internacionales, la COMAR redactó el *Anteproyecto de Ley de asilo, refugio y apatridia*. Tanto ACNUR como Sin Fronteras, la agencia que pone en práctica los programas del ACNUR en México, han colaborado para la redacción del texto. El anteproyecto, que derogaría los artículos pertinentes de la Ley General de Población y de su Reglamento, continúa en análisis y en fecha próxima se presentará a la Subsecretaría de Enlace Legislativo de la Secretaría de Gobernación para que sea turnada al Poder Legislativo.

7.7.2 PROPUESTAS

Medidas legislativas

- Es importante realizar reformas a la legislación nacional para garantizar la salvaguarda de las figuras de asilo, refugio y apatridia. Estas figuras se encuentran contempladas en el anteproyecto de ley elaborado por la COMAR, mismo que incorpora la definición de refugiado adoptada en la Declaración de Cartagena de 1984,⁸⁹ la definición de la Convención de 1951 y añade el género a las causales de “raza, religión, nacionalidad, pertenencia a algún determinado grupo social y opiniones políticas”.
- La iniciativa de ley de la COMAR también corrige las contradicciones entre el Reglamento de la Ley General de Población y los instrumentos internacionales. El artículo 166, fracción VIII (A) del Reglamento de la Ley General de Población faculta a la Secretaría de Gobernación para determinar el sitio en que los refugiados deben residir y las actividades que puedan desempeñar, y establece una vaga facultad para “establecer otras modalidades regulatorias de su estancia”. Esto es contradictorio con lo establecido en los artículos 26 (libertad de circulación), 17, 18 y 19 (derechos laborales) de la Convención de 1951. Es necesario armonizar el artículo 166, así como su contraparte para asilados (artículo 165 VII. A y E) con la Convención de 1951. La Oficina del ACNUR en México se ha acercado en reiteradas ocasiones a las autoridades mexicanas para resaltar estas contradicciones, entre otras.
- El gobierno mexicano no está sujeto a una obligación internacional para hacer los cambios a la Ley General de Población que se sugieren, porque realizó tres reservas al ratificar la Convención de

1951: a los artículos 17 (derecho al trabajo), 26 (libertad de circulación) y otra reserva relacionada con el artículo 33 de la Constitución Federal, que faculta al titular del Ejecutivo a expulsar a extranjeros. Dejando a un lado la última restricción, que se relaciona con un precepto constitucional, se recomienda que se retiren dichas reservas para eliminar los obstáculos que impiden armonizar los estándares de protección internacionales con la normatividad mexicana en este terreno.

- Los legisladores tienen la responsabilidad de revisar y, en su caso, aprobar el *Proyecto de Ley de asilo, refugio y apatridia* que les será turnado por la Secretaría de Gobernación. Se recomienda que el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Origen turne esta iniciativa a la Comisión de Derechos Humanos (en el momento que pase por el Senado) y a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos (en el momento que pase por la Cámara de Diputados) para su discusión y eventual dictaminación. Es importante que esta iniciativa de ley, ampliamente consensuada, sea revisada en las comisiones anteriormente citadas, porque su contenido refiere a tres figuras cuya naturaleza es predominantemente humanitaria.⁹⁰
- Es prioritario continuar con los cursos de capacitación en materia de refugio organizados por COMAR y ACNUR para funcionarios migratorios, Grupo Beta y la Policía Federal Preventiva, con el objeto de que puedan detectar posibles solicitantes de refugio y se les brinde la asesoría necesaria para encaminarlos a las oficinas de COMAR y así lograr el acceso efectivo al procedimiento.
- Es importante recalcar la preocupación del ACNUR por la falta de medidas adecuadas para identificar a solicitantes de refugio, dentro del contexto de la aplicación de órdenes de expulsión de migrantes indocumentados.
- Un punto de consenso entre los diversos actores dedicados a la promoción y protección de los derechos de los refugiados es la necesidad de que el gobierno federal, a través del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, establezca programas y medidas para proteger a los “menores no acompañados” que entran al país en busca de refugio.

Políticas públicas

- Se recomienda fortalecer las atribuciones del Consejo Nacional de Población, para la formulación de políticas que permitan una mejor integración de los refugiados a la vida económica y social del país. El CONAPO es un organismo que por su integración multisectorial tiene la capacidad para elaborar políticas integrales para la integración de los refugiados.⁹¹
- La COMAR padece de carencias presupuestales serias que limitan sus funciones. La mayor parte de sus recursos en 2002 se dedicaron al Programa de Naturalización, y eso limita su capacidad

para ampliar sus servicios humanitarios (apoyo en salud y educación) a solicitantes de refugio y refugiados con estatuto legal. Es necesario incrementar los recursos económicos de la COMAR, para que pueda cumplir con mayor eficacia sus objetivos de protección integral.

- Las limitaciones presupuestales de la COMAR también restringieron el avance de la segunda fase del “Proyecto de Apoyo de Integración Definitiva de los Refugiados Guatemaltecos” (PAID 2). En 2002 tan sólo se cumplió con 30% de las metas planteadas para este programa, que constituye un compromiso con la Comisión Europea. Por lo tanto, es necesario priorizar la asignación de recursos hacia ese proyecto, para regularizar la situación de casi 30 mil “asentados” guatemaltecos (ex refugiados en proceso de naturalización e integración) en Campeche, Quintana Roo y Chiapas. Los gobiernos estatales de Campeche y Quintana Roo han dado pasos importantes en este sentido, quitando una carga a la federación, al haber entregado respectivamente 2,806 títulos de propiedad de terrenos nacionales y 120 contratos privados de donación de predios para este fin. Ante la evidente dificultad de asignar recursos por parte del gobierno federal, resulta necesario que la COMAR impulse soluciones financiadas por los gobiernos de los estados en que se encuentran los grupos que atiende.
- Las etapas de refrendo del documento migratorio FM2 tipo credencial necesitan ampliarse para cubrir al total de la población exrefugiada guatemalteca que lo requiera. La coordinación interinstitucional es un elemento clave para ampliar la capacidad de acción en este terreno.
- Varios representantes de la comunidad de refugiados que fueron entrevistados a lo largo del proceso de elaboración del diagnóstico, expresaron su preocupación por las cuotas de extranjeros que deben pagar en instituciones educativas y de salud. Esto limita considerablemente sus opciones. Se recomienda que el gobierno federal revise la posibilidad de permitir que los refugiados paguen las mismas cuotas que los nacionales. Si bien los refugiados tienen la calidad migratoria de “no inmigrante refugiado”, su situación de vulnerabilidad y frecuente falta de recursos les impide pagar las mismas cuotas que otros extranjeros “no inmigrantes” como los estudiantes, empresarios o funcionarios internacionales.
- Los refugiados entrevistados, principalmente los de raza negra o rasgos no caucásicos, manifestaron su preocupación ante frecuentes incidentes de xenofobia y racismo que les dificultan integrarse a la sociedad, conseguir vivienda, la convivencia de menores en centros educativos, etcétera. Es necesario que el gobierno federal incorpore a sus programas y campañas de sensibilización el tema de la diversidad cultural y la situación de los refugiados en México.

7.8 Jornaleros agrícolas

7.8.1 DIAGNÓSTICO

Cuantitativa y cualitativamente se trata de un problema enorme que no recibe atención suficiente de la sociedad o del gobierno: 3.4 millones de personas (hombres, mujeres y niños, indígenas o mestizos) se desplazan desde sus comunidades de origen (principalmente rurales) a otras regiones del país para emplearse en la cosecha de distintos productos.⁹² Salen de Guerrero, Oaxaca, Veracruz, Puebla e Hidalgo, y recientemente de

Chiapas y San Luis Potosí, donde carecen de tierras y se ven afectados por el “minifundismo”, la improductividad de las parcelas, la extrema pobreza, la marginación y la falta de oportunidades de empleo.

Los problemas principales de quienes integran este sector se relacionan con la existencia de redes de explotación conformadas por enganchadores y contratistas, el desconocimiento que tienen de sus derechos y de las formas para ejercerlos, la invisibilidad de esta situación, la falta de opciones de desarrollo, principalmente dirigidas hacia

los menores, la ausencia de políticas públicas para atender el problema, el escaso involucramiento de las instituciones de procuración de justicia, la carencia de recursos y estructuras institucionales para atenderlos y la falta de supervisión y sanciones para los empleadores que contratan menores o que no cumplen con las medidas laborales requeridas.

Los jornaleros generalmente viven en condiciones precarias, tienen acceso restringido a servicios públicos, educativos y de salud, no reciben capacitación para el trabajo, carecen de prestaciones sociales y seguridad en el empleo, y viven exclusivamente de su mano de obra, cuyo valor, dependiendo de la zona y del cultivo, varía entre 60 y 80 pesos al día. Aun cuando la Ley Federal del Trabajo reconoce derechos para estos trabajadores y establece obligaciones que deben respetarse, hay una permanente violación al marco legal existente por parte de los empleadores y una ausencia de las autoridades encargadas de vigilar el proceso de contratación y de movimiento laboral.

Para atender a esta población, el gobierno federal creó en 1990 el Programa Nacional de Jornaleros Agrícolas (PRONJAG). Su misión es contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo de la población jornalera agrícola a través de una atención integral a los jornaleros y a sus familias. Para ello, recurre a la investigación, a la promoción social, a la coordinación institucional con los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) y a la concertación social con productores, organismos sociales y beneficiarios. Sus ámbitos de acción son vivienda y saneamiento ambiental, salud y seguridad social, alimentación y abasto, educación, cultura y recreación, empleo, capacitación y productividad, y procuración de justicia. Con un presupuesto de 140 millones de pesos, atiende a poco más de 750 mil jornaleros, en 257 municipios de 17 estados del país.

En el caso de las niñas, niños y adolescentes, la SEDESOL está trabajando en coordinación con la Secretaría de Educación Pública y el CONAPO para consolidar un modelo educativo dirigido exclusivamente a los niños que acompañan a sus padres en el desplazamiento migratorio o que también son jornaleros agrícolas migrantes.⁹³ Asimismo, se ha fortalecido el proyecto de crear guarderías para quitarle a la madre el peso de cargar al niño durante la jornada laboral y proporcionar mejor atención y cuidado a los niños.⁹⁴

Sin embargo, hay evidencia que pone en duda la calidad de la protección que están recibiendo los jornaleros por parte de las autoridades federales y estatales. El 31 de mayo de 2002 el Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Oaxaca presentó una queja ante la Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana de Baja California, por el trato recibido por los trabajadores agrícolas indígenas migrantes que cada año llegan a campamentos agrícolas del Valle de San Quintín y el Valle de Mandadero, en el municipio de Ensenada, B.C.

Las condiciones que se describen exponen la indefensión en que se encuentran. Según la investigación del *Ombudsman* oaxaqueño, los jornaleros “viven en condiciones deplorables, toda vez que sus ‘casas’ están hechas con materiales de desechos, tales como cartones, bolsas

fertilizantes de basura, pedazos de madera, de latas [...] y en cascarones de vehículos viejos”; los asentamientos carecen de “electricidad, agua potable y pavimentación”. También expuso las “componendas [entre funcionarios del gobierno del estado] y los agro-empresarios, que valiéndose de la casi nula información de los campesinos sobre sus derechos de salud, los hacen sentir que no tienen opciones o alternativas de satisfacer sus derechos”, la “carencia de servicios de educación” y la explotación del “trabajo infantil”, entre otros aspectos negativos.

En mayo de 2003, el Procurador de derechos humanos de Baja California envió una recomendación al gobernador del estado y al presidente municipal de Ensenada, pidiéndoles que organizaran visitas y verificaciones para revisar lo que pasaba con la vivienda, la seguridad social, la educación, la salud y la forma en que se estaban gastando recursos federales transferidos a través del ramo 33 “toda vez que la realidad existente en los campos agrícolas no es concordante con las cantidades de recursos económicos que se han destinado para el mejoramiento de las mismas”. También se pedía que se iniciaran programas para “informar a los trabajadores en su lengua materna, sobre sus derechos laborales, las obligaciones de los patrones y los recursos que les asisten en caso de incumplimiento”. Fue el primer caso en que el sistema no-jurisdiccional emite una recomendación por violaciones a derechos económicos y sociales cuestionando la eficacia de lo que el Estado hace por los derechos de los jornaleros.⁹⁵

7.8.2 PROPUESTAS

- Se recomienda que el gobierno federal tome en cuenta que los jornaleros conforman el grupo más desatendido y que sus necesidades deben tener prioridad en materia de políticas sociales.
- A la luz de la descripción de lo que está sucediendo en los campamentos agrícolas del Valle de San Quintín y el Valle de Mandadero, en el municipio de Ensenada, B.C., se recomienda al gobierno federal hacer una evaluación del trabajo que realiza el Programa Nacional de Jornaleros Agrícolas.
- Se debe priorizar la realización de estudios a profundidad para cuantificar el fenómeno de la migración de jornaleros agrícolas en México, sus condiciones laborales, sanitarias, de vivienda y la forma en que son transportados. En estos estudios debe diferenciarse con claridad lo que pasa con las mujeres y niñas, niños y adolescentes.
- El gobierno federal debe coordinar acciones con los gobiernos estatales, para combatir el intermediarismo (enganchadores) como mecanismo de contratación para los jornaleros agrícolas.
- Se recomienda reformar la Ley Federal del Trabajo (artículos 280, 280 B, 282 A y 283) para incluir el concepto de trabajador jornalero del campo, con el objetivo de regularizar su contratación, garantizar su acceso a prestaciones sociales y fortalecer las instituciones encargadas de vigilar el respeto a sus derechos.

7.9 Migrantes

7.9.1 DIAGNÓSTICO

Como México es un país de origen, tránsito y destino de migrantes, el fenómeno debe analizarse de manera integral. Entre los principios que sustentan las políticas oficiales debe estar el reconocimiento de la deuda que el país tiene con los mexicanos que migraron a otros países y el hecho de que se debe conceder a los extranjeros en México los mismos derechos que se piden para nacionales mexicanos en otros países.

La migración afecta los derechos de quienes se desplazan, porque facilita abusos, discriminación y malas condiciones de trabajo, vivienda y salud. Pese a ello, la respuesta nacional e internacional ha sido insuficiente. El pasado 1 de julio entró en vigor la *Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares*.⁹⁶ El gobierno de México ha ratificado éste y otros instrumentos, pero aún no tiene capacidad suficiente para garantizar de manera plena sus preceptos.

A pesar de la voluntad política de la actual administración por cumplir con los estándares mínimos internacionales en materia de derechos humanos, no todos los programas nacionales y las leyes en materia migratoria cubren las obligaciones que el gobierno mexicano ha adquirido en tratados internacionales. Los principales problemas se encuentran en la ejecución y aplicación de los mismos. Este texto se concentra en los mexicanos que viajan a Estados Unidos y los extranjeros que están en México.

Por el flujo de población a Estados Unidos, México ha firmado con ese país múltiples declaraciones conjuntas y programas bilaterales para dar protección a los migrantes y elaborar análisis y recomendaciones. Con Guatemala se tienen acuerdos similares. La cooperación no tiene la misma intensidad con otros países centroamericanos.⁹⁷

En Estados Unidos viven aproximadamente 23 millones de personas de origen mexicano (70% de la población hispana). De esta población, el sector más vulnerable y sujeto a abusos es el de los indocumentados. Las remesas que los migrantes envían desde Estados Unidos a México son uno de los ingresos más importantes para el país (en 2002 se registró un total de casi 10 mil millones de dólares enviados a territorio nacional). Para finales de 2003 ésta será la segunda fuente de ingresos en dólares del país, después de las exportaciones de petróleo. Empero, su impacto económico se expresa preponderantemente en los niveles regional y local. Según datos del CONAPO más de un millón de hogares mexicanos reciben remesas de familiares en el extranjero.⁹⁸ Las remesas se utilizan principalmente para satisfacer necesidades básicas, adquirir bienes de consumo duradero y para la compra y mejora de vivienda. Sólo una pequeña proporción se destina al ahorro y a la inversión productiva.⁹⁹

Los migrantes enfrentan los abusos de los traficantes y de algunas autoridades nacionales. Desde los años 90, Estados Unidos ha fortalecido sus políticas de control migratorio, aumentando así las medidas de vigilancia por las áreas fronterizas tradicionales de cruce de indocumentados; cerró los puntos de cruce tradicional desviando los cruces a terrenos inhóspitos y peligrosos. En consecuencia, alrededor de 2,355 personas murieron entre 1995 y 2003.¹⁰⁰ En la frontera norte tienen lugar expulsiones masivas de mexicanos indocumentados, principalmente provenientes del estado de Texas, bajo condiciones que vulneran seriamente su integridad física y sus derechos fundamentales. A pesar de que la solución a estos problemas todavía está lejos de lograrse, el gobierno federal ha establecido programas para proteger sus derechos. Entre ellos, el *Programa paisano*, creado en 1989; 13 de protección a migrantes, denominados Grupos Beta; y el *Programa integral de protección al migrante*. A través de las consultas del Diagnóstico se denunciaron repetidamente irregularidades en la actuación de Grupos Beta y distintos cuerpos policiales, dependientes de los tres niveles de gobierno, en la verificación del estatus de migrantes y su detención.

El Instituto Nacional de Migración coordina el Proyecto Interinstitucional de Atención a Menores Fronterizos, que surgió en 1996 como parte del Programa de Cooperación del Gobierno de México con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF); en 1990 se creó el Programa de las Comunidades Mexicanas en el Extranjero¹⁰¹ y en abril de 2003 se estableció el Instituto de los Mexicanos en el Exterior, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Relaciones Exteriores en abril de 2003.

A pesar de estos esfuerzos, es importante señalar que los menores no acompañados que tienen más de 12 años no son aceptados por el DIF, no hay programas de atención y trato especializado, ni mecanismos de protección efectivos. Los menores de edad continúan siendo asegurados en centros de detención de migrantes, sin instalaciones ni programas adecuados. Los menores de sexo masculino, mayores de 12 años, son asegurados junto con la población adulta masculina.

Pasando a otro tema, los extranjeros que residen en México son poco numerosos: entre 406 mil y 450 mil (cerca de 0.5% de la población).¹⁰² El principal país de origen de los inmigrantes es Estados Unidos, seguido por los centro y sudamericanos y en menor medida por europeos, asiáticos y africanos. Se estima que 200 mil migrantes indocumentados transitan cada año por México hacia otro país, principalmente Estados Unidos. Las devoluciones de extranjeros que realizan las autoridades migratorias mexicanas sugieren la magnitud del flujo. En 2002 se reportaron 138,061 personas devueltas, de las cuales 94.2% procedían de Guatemala, Honduras y El Salvador.¹⁰³

Desde la perspectiva de los derechos humanos, la situación más grave se presenta en la frontera sur, donde hay importantes movimientos transfronterizos de personas, sobre todo en la porción del Soconusco, que divide a Guatemala y México. Según el CONAPO, hay entre 50 mil y 75 mil ingresos anuales documentados (que pueden incluir entradas múltiples), y un número indefinido de ingresos no documentados, pero que puede llegar a constituir un total de entre 100 mil y 250 mil trabajadores.¹⁰⁴ Su situación es similar a la de los jornaleros agrícolas.

El tipo de abusos más recurrentes que enfrentan son la extorsión, el robo, la agresión física, la intimidación y las amenazas, el abuso sexual, la destrucción de documentos y la detención sin información sobre sus derechos. En ello participan autoridades mexicanas de todos los niveles, criminales comunes y bandas conocidas como *maras* (en especial la llamada *mara salvatrucha*), particularmente activa en la zona. La impunidad y el encubrimiento de estos abusos son permanentes, pues la mayoría de los migrantes desconocen sus derechos y enfrentan grandes dificultades, riesgos y costos administrativos para hacer una denuncia. No existen datos precisos sobre el número de muertes ni la cantidad de abusos cometidos en la zona fronteriza del sur.

7.9.2 PROPUESTAS

Normatividad

- Armonizar la legislación nacional con los compromisos internacionales. Se recomienda al Legislativo reformar la legislación en materia penal, para imponer penas mayores a los traficantes de personas y destipificar las actividades inherentes a la migración, eliminando los tipos penales que criminalizan al migrante y dejando las sanciones meramente administrativas.
- Los legisladores deben fortalecer las medidas de protección específicas estipuladas para los trabajadores agrícolas y otras categorías de trabajadores temporales no especificadas en la ley, como trabajadores domésticos o trabajadores en el comercio informal.
- Se deben fortalecer las acciones tendientes a promover la protección de las familias migrantes en tres áreas críticas: a) reunificación familiar de migrantes que residan de manera temporal o permanente en México y de las familias mexicanas que pretendan reunirse con sus parientes en el extranjero; b) reformar los artículos relevantes de la Ley General de Población y su Reglamento, para permitir el registro de menores, independientemente de la situación migratoria de sus padres; y c) realizar las reformas necesarias para asegurar la protección de migrantes (adultos y menores) o hijos de migrantes que sufran violencia doméstica.
- Varias organizaciones civiles coincidieron en recomendar una reforma a la Ley General de Población y su Reglamento, para establecer los procedimientos para el aseguramiento de extranjeros que no tienen representación consular en el país o que no son aceptados por su país de origen, con el propósito

de que no permanezcan privados de su libertad por periodos largos de tiempo.

- Reformar la Ley General de Población y su Reglamento, para contar con nuevas características migratorias.
- Se recomienda homologar las leyes General de Población y Federal del Trabajo con los preceptos de la *Convención internacional sobre los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares*, para dar cumplimiento a los compromisos y obligaciones del Gobierno mexicano.

Instituciones, programas y políticas públicas

- Se recomienda al gobierno federal crear una Procuraduría de Atención y Defensa a Migrantes, que tenga mandato para defender los derechos de todos los migrantes, mexicanos o extranjeros, incluyendo a los que se quedan y los que sólo transitan por México.
- Las autoridades del Instituto Nacional de Migración han dado pasos muy importantes para garantizar el debido proceso legal y el servicio de traducción para los migrantes nacionales y extranjeros asegurados, o en su caso devueltos a su país de origen. Es importante que se tomen medidas para que esos avances lleguen a las zonas de operación más aisladas, principalmente a la frontera sur.
- Se recomienda mejorar y fortalecer los programas de capacitación en materia de derechos humanos para todos los funcionarios y servidores públicos responsables de atender a migrantes, incrementar la difusión de información entre las poblaciones afectadas y realizar un estudio para conocer la intensidad del racismo y la xenofobia y el efecto que éstas tienen en los migrantes.
- Es prioritario establecer mecanismos, a través de la coordinación de esfuerzos intersectoriales, para controlar y regular el empleo de trabajadores indocumentados en el país. Asimismo, se recomienda establecer políticas de migración basadas en un análisis y cuantificación de la necesidad de mano de obra extranjera para otorgar permisos de trabajo suficientes.
- El fortalecimiento de la seguridad en la frontera sur de México se debe realizar con un enfoque de protección a los derechos humanos, principalmente de los migrantes, con una orientación hacia el combate del tráfico y la trata de personas. Estas políticas deben estar acompañadas de programas de atención y protección a las víctimas de la trata de personas, para evitar que se criminalice o se castigue a los migrantes en esta situación.
- El gobierno federal debe vigilar que los procesos de devolución y repatriación en ambas fronteras se realicen con apego a la ley y en pleno respeto a los derechos humanos, informando a los migrantes asegurados de dicho proceso administrativo, así como de sus derechos. Además, tomar medidas tendientes a eliminar la corrupción de las autoridades involucradas y proporcionar información suficiente a los migrantes sobre el debido proceso legal.
- Por la importancia económica que tienen las remesas enviadas por mexicanos desde el extranjero, se recomienda que el gobierno federal adopte medidas para reducir los costos de envío y amplíe los programas para incrementar su inversión productiva.
- Se recomienda fortalecer los programas que atienden de manera especial a los indígenas migrantes y desarrollar mejores mecanismos para conocer sus necesidades y patrones de migración.
- Se recomienda al Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática crear mejores bases de datos sobre los extranjeros

residentes en México y sobre los mexicanos residentes en el extranjero para adecuar las medidas gubernamentales a los cambios en el flujo migratorio, y poder dar información a las familias sobre el paradero de migrantes en el extranjero.

- Asimismo, se recomienda al gobierno federal insistir ante el gobierno estadounidense para alcanzar un acuerdo migratorio, o por lo menos medidas que regularicen la situación de los trabajadores mexicanos en Estados Unidos y garanticen el respeto a sus derechos.
- Es importante incrementar los recursos presupuestales que se destinan al Programa de Protección Consular, principalmente en los consulados de México en Estados Unidos, a fin de garantizar la protección de los mexicanos en ese país. Asimismo, se requiere que los consulados mexicanos en la frontera estadounidense observen el cumplimiento de los acuerdos de repatriación.
- Es prioritario evaluar la efectividad de los diversos programas que protegen a los migrantes, los cuales deberán contar con los recursos humanos y económicos necesarios para su operación. Los derechos a la salud, integridad física, seguridad jurídica y a la vida deben ser los principios rectores de las actividades de esos programas.
- Es también prioritario incrementar las asignaciones presupuestarias al Instituto Nacional de Migración, para que pueda cumplir mejor sus funciones y mejorar la atención en las estaciones migratorias.
- Es importante tomar en cuenta la perspectiva y experiencia de migrantes y organizaciones civiles en los procesos de reforma legislativa y en la formulación de políticas públicas en ese terreno.
- El gobierno federal debe establecer medidas programáticas para responder a las expulsiones masivas de mexicanos desde Estados Unidos, principalmente desde Texas. En esas medidas se debe priorizar la asistencia humanitaria y mecanismos para asegurar un retorno digno de los expulsados a sus comunidades de origen.
- Algunos organismos civiles basados en el sureste del país solicitan mayor protección para los trabajadores sociales que atienden migrantes en esta región, ya que han sido víctimas de ataques reiterados.

Cultura

- El Instituto Nacional de Migración debe simplificar los procedimientos para que los migrantes reporten los abusos de los que son objeto, y dar seguimiento a los procesos en contra de los delincuentes y autoridades que violen la ley. Es necesario garantizar que el acceso a la justicia (procuración y administración) por parte de los migrantes no se vea limitado por su condición migratoria.
- En el ámbito federal deben fortalecerse y ampliarse las campañas de información, tanto de prevención de riesgos en el cruce fronterizo como de información sobre los derechos de los migrantes.
- El gobierno federal y las autoridades migratorias deben adoptar un enfoque de género respecto al trato a mujeres migrantes y menores de edad (adecuado a las características específicas del flujo en la frontera norte y en la frontera sur), así como a los problemas de las comunidades expulsoras.
- Se recomienda al gobierno federal emprender campañas de difusión dirigidas a la población general respecto a la situación migratoria en México como país de origen, tránsito y destino, con el objetivo de mejorar el conocimiento sobre el tema y evitar actitudes discriminatorias.

7.10 Usuarios de los servicios de salud

7.10.1 DESCRIPCIÓN

Toda la población es o tiene el potencial de ser usuario de los servicios de salud, y hay evidencias de que sus derechos se violan constantemente. Sin embargo, la inmensa mayoría ignora cuales son esos derechos.¹⁰⁵

Entre las violaciones destaca, en primer término, la falta de una atención médica oportuna y eficaz. En promedio la población espera 4.5 días para obtener una cita de primer contacto, 9.5 días para poder ver a un especialista y 4 días para ingresar a un hospital. Un patrón similar se presenta cuando los usuarios de los servicios de salud requieren cirugía o atención médica urgente: 60% dijeron no haberla recibido cuando lo necesitaron.¹⁰⁶ Esta situación se complica por la ausencia o mala distribución del personal médico. Por ejemplo, en el Estado de México o en Chiapas hay alrededor de 0.8 y 0.9 médicos de instituciones públicas por cada 1,000 habitantes, mientras que el Distrito Federal y Baja California Sur cuentan con 3.2 y 2.5 respectivamente.

Otra violación es la accesibilidad física:¹⁰⁷ 18 millones de habitantes viven en localidades rurales dispersas sin unidades fijas de atención; 100 localidades mayores de 20 mil habitantes, distribuidas en 24 estados no cuentan con servicios médicos de segundo nivel, y 1,949 comunidades en el norte del país están a más de 100 kilómetros de distancia de la unidad de segundo nivel más cercana.¹⁰⁸

Otro problema grave son los altos costos de la atención médica y la falta de recursos e infraestructura en las unidades. Se estima que los pacientes cubren 52% de los gastos en salud de su bolsillo, y al menos 2 de cada 10 personas reportan que por falta de recursos pospusieron la atención médica por lo menos una vez en el año.¹⁰⁹ Se calcula, conservadoramente, que cada año entre dos y tres millones de hogares usan más de la tercera parte de su ingreso disponible para financiar la atención de su salud, con lo que incurren en "gastos catastróficos".¹¹⁰ De hecho, sólo una tercera parte de los usuarios de los servicios de la Secretaría de Salud y Asistencia en el ámbito nacional recibió medicamentos en forma gratuita.¹¹¹ Es importante agregar que el costo de los medicamentos afecta sobre todo a aquellos que por su condición de salud tienen que tomarlos por periodos muy prolongados.¹¹² Es el caso de las personas con discapacidad o con VIH/SIDA, los enfermos mentales y los adultos mayores.

Se viola también el derecho a la calidad de los servicios de salud de las instituciones públicas o privadas. En las unidades de primer nivel hay serios problemas de abastecimiento de medicamentos y equipo, un uso deficiente de los expedientes clínicos y problemas de apego a la normatividad de los programas prioritarios.¹¹³ En 2000, el porcentaje de apego a la norma de atención de *diabetes mellitus*, hipertensión e infecciones respiratorias agudas fue sólo de 33, 44 y 20%, respectivamente;¹¹⁴ de los 4 mil hospitales que existen en el país, sólo se evaluó y dictaminó el 13% por la Comisión Nacional para la Certificación de Hospitales; sobre el 85% se ignora si brindan una atención adecuada.¹¹⁵ De las cerca de 3 mil unidades hospitalarias con las que cuenta el sector privado, sólo 60 han solicitado su certificación. Hay 1,500 unidades hospitalarias privadas que cuentan con cinco camas o menos y que funcionan sin regulación, las cuales suelen estar mal equipadas, tienden a estar atendidas por médicos no certificados o médicos de tiempo parcial y tienen un servicio de enfermería a cargo de pasantes o auxiliares.¹¹⁶

La situación se agrava cuando se revisan a profundidad casos específicos. Por ejemplo, las pacientes embarazadas padecen una grave

violación de sus derechos. Cabe agregar que los motivos más frecuentes de internamiento en las instituciones de seguridad social y de la SSA fueron el embarazo y parto.¹¹⁷ Especialmente preocupante es lo que sucede con las cesáreas, que se han incrementado de 23.5% del total de partos en 1991 a 32% en 2001. En el ISSSTE más de la mitad de los nacimientos son por cesárea, lo que rebasa el tope recomendado por la OMS.¹¹⁸ La situación más extrema se da en Nuevo León, donde 74% de los nacimientos hospitalarios (más de 12 mil) fueron atendidos por cesárea, mientras que internacional y nacionalmente se ha estipulado que no debe haber un porcentaje mayor a 15%.¹¹⁹ El incremento de cesáreas puede obedecer, en el caso de las instituciones públicas, a un inadecuado control prenatal, que se traduce en complicaciones que obligan a una cirugía; y en las instituciones privadas, a la presión impuesta por las empresas de seguros médicos, que no cubren partos por vía vaginal.¹²⁰

Otro ángulo tiene que ver con la calidad. Sólo seis de cada diez partos se atienden en las instituciones del sector público y más del 20 por ciento se atienden en los hogares. El 25.3% de la población nacional vive en localidades rurales, en las cuales 44.5% de los partos son atendidos por parteras tradicionales.¹²¹ Se encontró que la atención del parto en los hospitales y con parteras es comparable en cuanto a calidad. Con los dos métodos existe un riesgo similar de complicaciones graves, siendo que, en teoría, en los hospitales la calidad debiera mejorar. En el sistema hospitalario las complicaciones maternas se debieron al manejo inadecuado y a la utilización de tecnologías médicas innecesarias; a personal médico con diferente grado de especialización; y a empleo indiscriminado de tecnologías que aumentaron el riesgo de complicaciones y contribuyeron al encarecimiento del servicio. Las complicaciones en los nacimientos con parteras se debieron, en cambio, a la ausencia de recursos.¹²²

7.10.2 PROPUESTAS

- Es urgente que el gobierno federal realice una campaña para que la población conozca los derechos que tiene como paciente. Esta difusión debe diferenciarse para tomar en cuenta a los más vulnerables: parturientas, adultos mayores, enfermos crónicos o mentales, usuarios de los servicios de salud con VIH/SIDA, menores y personas sexualmente diversas.
- Uno de los mayores problemas está en el abastecimiento, calidad y costo de los medicamentos. Independientemente de que el presupuesto dedicado a salud no debe reducirse, la situación puede mejorar con mejor planeación y organización.
- Las dificultades de acceso discriminan a la población rural. Se requiere diseñar nuevos modelos de atención que garanticen la cobertura integral poniendo énfasis en los estados de Oaxaca, Chiapas, Puebla y Yucatán, en donde la situación es particularmente grave.
- Asociaciones médicas y organismos civiles han recomendado que los costos, estructura, organización y funcionamiento de la CONAMED sean revisados minuciosamente, pues se duda tanto de que se oriente a mejorar la calidad de la atención médica como de su vocación para priorizar la atención de los más necesitados.¹²³
- No se debe descartar la idea de dotar a la CONAMED de total autonomía y capacidad de fungir como ministerio público especializado, y de lograr que en su seno participen organizaciones civiles y usuarios.¹²⁴

7.11 Personas que viven con enfermedad mental ¹²⁵

7.11.1 DESCRIPCIÓN

De acuerdo con la SSA, una quinta parte de la población padece en el curso de su vida algún trastorno mental: cuatro millones de adultos presentan depresión, medio millón esquizofrenia, un millón epilepsia y demencia alrededor de 10% de los adultos mayores de 65 años.¹²⁶ El problema es mucho mayor en enfermedades como la epilepsia y las demencias que pueden provocar discapacidad.

Aunque hay grandes avances en las neurociencias, son pocos los mexicanos que disfrutan de estos avances, por el rezago en el sistema de salud de nuestro país y la falta de equidad en el acceso a la salud.¹²⁷ Ni siquiera los conocimientos básicos, clínicos y terapéuticos, acerca de los trastornos mentales han tenido el impacto que debieran, ya que son desconocidos por parte de la población.¹²⁸ Esta situación se agrava visiblemente en el área rural¹²⁹ donde los trastornos mentales rara vez son atendidos con un profesional o en instituciones de servicios especializados.¹³⁰

En un porcentaje muy elevado de casos, los trastornos mentales son crónicos, por lo que la detección temprana y la intervención oportuna pueden cambiar drásticamente su curso y reducir la discapacidad que generan.¹³¹ No obstante, la mayoría de los médicos no psiquiatras desconocen los manuales diagnósticos y, por tanto, no se dan cuenta de los trastornos mentales del paciente o elaboran diagnósticos erróneos y, en consecuencia, tratamientos inadecuados.¹³² Por ejemplo, en 70% de los casos la esquizofrenia empieza en la adolescencia. Desafortunadamente, se estima que 50% de los enfermos de esquizofrenia no son tratados adecuadamente o no han tenido contacto con médicos especializados. Es por ello que el 80% se vuelven discapacitados.¹³³ Algo similar ocurre con quienes padecen epilepsia

La razón principal para no buscar atención médica está relacionada con la poca credibilidad del tratamiento médico: 58% de los hombres y 68% de las mujeres así lo manifestaron. Por otro lado, 16% de los hombres y 22% de las mujeres opinaron que no buscaron ayuda médica debido a que el acceso a los servicios de salud es difícil; 8 y 14%, respectivamente, afirmaron que faltaba información para los usuarios de los servicios de salud con estos trastornos.¹³⁴ Otra causa que contribuye para no buscar atención tiene que ver con el estigma que existe sobre las enfermedades mentales y los médicos de esta rama de la medicina.

Hay pocos especialistas y están mal distribuidos. Son escasos los recursos económicos dedicados a la salud mental. Del gasto total destinado al ámbito de la salud, se destina menos de 1% a la salud mental, siendo que, de acuerdo con la Organización Mundial de la Salud, debería ser de un 10%. En el segundo nivel de atención, el Distrito Federal concentra 41% de los psiquiatras y psicólogos institucionales para la población abierta. En este nivel de atención, sólo 7 estados del país cuentan con suficientes psiquiatras y solamente cuatro tienen un número adecuado de psicólogos. Además, en este mismo contexto de la economía de la salud, no hay suficientes estudios sobre los costos o beneficios de atender o no la salud mental.

Algunos hospitales psiquiátricos violan los principios para la protección de los enfermos mentales. Se estima que en promedio la antigüedad de los inmuebles dedicados a la salud mental es de 35 años; y hay 28 hospitales psiquiátricos que, por su naturaleza, no cumplen con la visión internacional que pretende la reintegración de los pacientes a la sociedad. De estos 28 hospitales, sólo 5 de ellos se encuentran en "buenas condiciones". El resto de las unidades médicas tienen

problemas de ubicación, déficit de recursos humanos, su planta física está visiblemente deteriorada y no recibe mantenimiento, y casi ninguno se apega a la normatividad vigente, por falta de la infraestructura mínima necesaria y de recursos económicos. Para la hospitalización psiquiátrica hay 50 instituciones que se encuentran distribuidas de manera desigual en sólo 25 estados del país y tienen esquemas de organización y servicios muy diversos.

Gran parte de la zona rural carece de instituciones especializadas. En el caso de la atención psiquiátrica infantil la magnitud del problema es mucho mayor, pues en el país existe un solo hospital. De acuerdo con la recomendación de la Organización Mundial de la Salud, el número adecuado de médicos psiquiatras especializados en niños debería ser de uno por cada 10 mil. En México, en cambio, hay uno por cada 200 mil.

Finalmente, en la consulta se hizo evidente la poca sensibilización y el desconocimiento de los derechos de los enfermos mentales, tanto de los miembros que padecen o representan a este grupo, como de la sociedad y el Estado.

7.11.2 PROPUESTAS

- El gobierno federal debe combatir el estigma que discrimina a estas personas con programas específicos para quienes trabajan en dependencias oficiales, para la familia y para la población en general. Es conveniente una capacitación especial de los maestros al respecto.
- Debe impulsarse la capacitación de médicos en instituciones públicas y privadas para diagnosticar a los enfermos mentales. También debe capacitarse al equipo de atención: psiquiatras, psicólogos, cuidadores terapéuticos, enfermeros, trabajadores sociales y terapeutas de rehabilitación.
- El gobierno federal debe realizar campañas permanentes de sensibilización para el paciente, los familiares, los acompañantes terapéuticos, el personal de enfermería y los amigos cercanos. Estas campañas deben dedicar una atención especial a las enfermedades que se han disparado, como la depresión y la esquizofrenia, que pueden desembocar en el suicidio.
- En el plano de la economía familiar la Secretaría de Salud, con la asesoría del Instituto Nacional de Neurología, debe elaborar una lista de medicamentos básicos y lograr la reducción de su precio siguiendo los criterios que se emplearon con los medicamentos para las personas con VIH/SIDA. Simultáneamente, vigilar el abastecimiento y calidad de los medicamentos. La lista recomendada de medicamentos cuyo precio debe reducirse es la siguiente: Risperidona, Clozapina, Olanzapina, Perfenazina, Haloperidol, Doxepina, Amitriptilina, Clorimipramina, Imipramina, Fluoxetina, Paroxetina, Citalopram, Sertralina, Diazepam, Lorazepam, Midazolam, Flunitrazepam, Levomepromazina, Biperideno, Propranolol.
- El Modelo Hidalgo de Atención para la Salud Mental se estableció dentro del Programa Nacional de Salud Mental en 2001. Sin embargo, hasta la fecha sólo hay una institución que cumple con tales características, en Pachuca, Hidalgo. Al parecer, dicho modelo no se ha aplicado por la falta de apoyo del gobierno federal y por la falta de consenso entre la comunidad de médicos psiquiatras sobre su utilidad y viabilidad. Se recomienda, por tanto, que el Ejecutivo, a través de la Secretaría de Salud, revalúe el Modelo Hidalgo de Atención y, simultáneamente, realice un programa

para comenzar una política de atención, protección y cuidado de los enfermos mentales.

- Mientras lo anterior se resuelve, debe regularse y supervisarse el funcionamiento de aquellos hospitales psiquiátricos que, pese a lo estipulado internacionalmente, violentan los derechos de pacientes que tienen la posibilidad y la capacidad de reinserirse en la sociedad.
- Reformar la Ley General de Salud para prohibir que la seguridad social, tanto pública como privada, utilice el término “condiciones preexistentes” como forma de negar el derecho a la salud de las personas con alguna discapacidad. Reformar la Ley del IMSS

para prohibir que dejen fuera de sus guarderías a las niñas o niños con alguna discapacidad.

- Deben ponerse en funcionamiento efectivamente centros de atención intermedios entre el hospital y la casa, con acceso a los mejores tratamientos integrales de calidad bio-psico-sociales. Eso incluye a centros de día, centros de rehabilitación laboral, empleos con apoyo, talleres ocupacionales y equipos de atención ambulatoria integrados por un psiquiatra, psicólogo, enfermero y trabajador social y con atención domiciliaria cuando se requiera. Lo ideal es crear vínculos con la comunidad y evitar el aislamiento y las recaídas.

7.12 Personas con discapacidad

7.12.1 DIAGNÓSTICO

Aún no existe un tratado internacional que garantice los derechos de las personas con discapacidad; y los acuerdos sobre la materia tienen un valor declarativo. Por tanto, no hay principios internacionales normativos con carácter de obligatoriedad que permitan la exigibilidad y justiciabilidad. La normatividad nacional se concentra en el derecho a la salud expresado en la Ley General de Salud y sus Leyes Reglamentarias. Otros derechos económicos y sociales vienen de derechos económicos y sociales para toda la población mexicana.

La situación de las personas con discapacidad muestra avances y retrocesos. Para empezar, hay deficiencias con las cifras. Las estimaciones oscilan entre 2,5 y 7 millones de personas con algún tipo de discapacidad, incluyendo discapacidades para comunicarse. Cuando se comparan estas cifras (entre el 2,5 y 7% de la población total del país) con las estimaciones de la OMS de que 10% de la población mundial cae en esta categoría, es obvio que el porcentaje de discapacitados en nuestro país se aleja de la media. Esto lleva a que se hable de un subregistro. Es evidente que la falta de información confiable obstruye la planificación y formulación de políticas públicas y mantiene su invisibilidad.

Conviene añadir que la actual administración ha tomado medidas importantes para incrementar las capacidades gubernamentales de atención a los discapacitados. El Programa Nacional de Salud tiene tres objetivos: la equidad (abatir la desigualdad en el acceso al sistema de salud); la calidad (el derecho a un trato adecuado); y la protección financiera (a través de presupuestos de salud).¹³⁵ Pero la mejoría viene de la creación de la Oficina de Representación para la Promoción e Integración Social de las Personas con Discapacidad (ORPISPCD), dependiente de la Presidencia de la República, y del Consejo Nacional Consultivo para las Personas con Discapacidad (CODIS).¹³⁶ El objetivo de ambas instancias es integrar plenamente a las personas con discapacidad en los procesos sociales, económicos y culturales del país, con base en el reconocimiento de sus derechos y la búsqueda de condiciones que faciliten la igualdad de circunstancias en varios terrenos.

Otro gran logro es que la ORPISPCD ha consensado su operación con grupos de personas con discapacidad, organizaciones civiles, expertos académicos y funcionarios del sector salud. Con esa base se ha elaborado el Programa Nacional de Atención a la Discapacidad 2001-2006, que parte de un principio compartido por este Diagnóstico: las personas con discapacidad son una parte integral de la sociedad y el objetivo es lograr su independencia, autosuficiencia y dignificación y combatir la dependencia y la pasividad. Su integración significa que

han de crecer, vivir, estudiar, trabajar y divertirse en los mismos sitios donde lo hace el resto de las personas.

El Sector Salud, a través del *Programa de prevención y rehabilitación de las discapacidades* (PreveR-Dis), ha enfatizado la prevención de discapacidades, bajo el principio de que “es más costoso desatender la discapacidad que sufragar las acciones más caras de rehabilitación”.¹³⁷ Los objetivos generales de este programa se centran en la adopción de medidas preventivas por parte de los tres niveles de gobierno y la sociedad civil, para atender la discapacidad como un problema emergente de salud pública.¹³⁸ Entre las metas más sobresalientes del programa está el Sistema Nacional de Registro de Discapacidades y la realización de este programa en todas las Entidades Federativas.

Pese a estos avances programáticos también hay tendencias regresivas en las asignaciones presupuestarias para discapacitados y para el sector salud en general.¹³⁹ Otra tendencia preocupante es la creciente privatización de la atención a discapacitados y el cada vez más protagónico papel que desempeñan iniciativas como el *Teletón* en el cumplimiento de tareas de rehabilitación y atención a la salud de los menores con discapacidad, que son fundamentalmente responsabilidades del gobierno federal. Finalmente, no se atiende un problema expresado en la consulta: la principal violación a sus derechos se manifiesta en el terreno de la estigmatización y discriminación. Estas personas y varias organizaciones civiles priorizaron la atención que debe dedicarse en el ámbito cultural para facilitar la integración y aceptación social de las personas con discapacidad.

Es indispensable agregar que la discapacidad está vinculada estrechamente con la pobreza. El 64% de los hogares mexicanos que cuentan con algún miembro de la familia con discapacidad, subsiste con tres salarios mínimos o menos. Debido a que no todas las discapacidades son congénitas, un eficiente sistema de salud orientado hacia la prevención tiende a reducir la incidencia de discapacidades en la población que cubre. La existencia de un mayor número de personas con discapacidad entre las familias de escasos recursos, puede ser un indicador de su falta de acceso a sistemas de prevención y tratamiento temprano.¹⁴⁰ En tanto se corrigen estas fallas estructurales, el Estado puede tomar diversas medidas.

7.12.2 PROPUESTAS

Salud-Normatividad

- Tanto la Ley General de Salud como la legislación reglamentaria deben formular preceptos normativos que conduzcan a una visibilidad efectiva de las personas con discapacidad.

- Ajustar la normatividad mexicana en materia de discapacidad al estándar internacional más alto con respecto al principio de igualdad: “[...] que las necesidades de cada persona tienen igual importancia, que esas necesidades deben constituir la base de la planificación de las sociedades y que todos los recursos han de emplearse de manera que garanticen que todas las personas tengan las mismas oportunidades de participación. Las personas con discapacidad son miembros de la sociedad y tienen derecho a permanecer en sus comunidades locales. Deben recibir el apoyo que necesitan en el marco de las estructuras comunes de educación, salud, empleo y servicios sociales”.¹⁴¹

Salud-Políticas públicas

- Con respecto a la creciente tendencia hacia la privatización de la atención a personas con discapacidad y de la seguridad social en general,¹⁴² es indispensable que el gobierno federal responda al lineamiento concreto que establece el Comité del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales: “los estados parte del PIDESC deberán tomar medidas progresivas para asegurar que el principio de no discriminación se respetará no sólo en establecimientos de salud a cargo del gobierno, sino también en establecimientos de salud privados”.¹⁴³ En particular se recomienda que el Estado mexicano regule el funcionamiento de estas empresas.

Educación-Normatividad

- En seguimiento al Programa de Acción Mundial para combatir la Discapacidad, se recomienda eliminar las barreras para la plena integración de las personas con discapacidad al sistema educativo nacional.
- Precisar en la Ley de la Secretaría de Educación Pública las garantías para el respeto del acceso a la educación.
- Adaptar la normatividad federal educativa a los lineamientos del Comité del PIDESC: el derecho a la educación incluye “disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad”.¹⁴⁴ La accesibilidad tiene una triple dimensión: no discriminación; accesibilidad material y accesibilidad económica.

Educación-Políticas públicas

- Establecer programas de sensibilización sobre la integración y trato igualitario de personas con discapacidad dirigidos a profesores, sobre todo en los niveles básico, medio y medio superior, tanto del sistema educativo nacional como de escuelas privadas. Simultáneamente, establecer una Norma Oficial Mexicana con parámetros cualitativos para certificar a escuelas públicas y privadas con respecto a las facilidades de acceso, la capacitación de su personal educativo y administrativo, y la realización de medidas compensatorias para impulsar la integración de personas con discapacidad en la vida escolar.

Igualdad de oportunidades-Normatividad

- La igualdad de oportunidades requiere que el gobierno federal combata los casos de discriminación y los obstáculos estructurales que excluyen a las personas con discapacidad de diversas esferas de la vida cotidiana. Se necesitan leyes contra la discrimi-

nación, que reconozcan abiertamente la necesidad de integrar de forma positiva la diferencia que supone la discapacidad.

- La Ley Federal para Prevenir y Erradicar la Discriminación incluye preceptos fundamentales para la plena integración social de las personas con discapacidad.¹⁴⁵ No obstante, esta ley tiene límites claros, ya que si bien establece la prohibición a discriminar por “incapacidad” y “condiciones de salud”, tal prohibición no tiene consecuencias legales. Es decir, la discriminación es ilegal, pero no sancionable. La recomendación en este sentido es promover las reformas pertinentes en la legislación e incorporar la reparación de daño y sanción en la reglamentación de esta ley.
- Los mercados laborales deben abrirse a las personas con discapacidad y para ello es necesario que el gobierno federal fije cuotas y establezca leyes concretas para la acción afirmativa.
- El gobierno federal debe evaluar los resultados del Convenio entre la Secretaría de Trabajo y Previsión Social y el Consejo Nacional de la Industria Maquiladora de Exportación, A.C.,¹⁴⁶ celebrado el 25 de julio de 2002. Es importante saber hasta qué grado se han alcanzado los objetivos del Programa empresa incluyente.
- Se recomienda al gobierno federal promover el Modelo de Reglamento para Leyes Estatales en materia de Discapacidad,¹⁴⁷ porque incluye importantes preceptos que regulan las responsabilidades de distintos organismos de las administraciones públicas estatales y la creación de Consejos Estatales para la Discapacidad.

Igualdad de oportunidades-Políticas públicas

- El logro progresivo de una igualdad de oportunidades efectiva y realista supone que el gobierno federal combatirá la exclusión estructural de las y los mexicanos con discapacidad en los transportes, las instalaciones, los servicios públicos y las comunicaciones. No se puede concebir un cambio significativo a menos que los procesos sociales y económicos sobre los que el Estado tiene regulación se estructuren de forma más integradora y se abran a las personas con discapacidad sobre una base de auténtica igualdad.

Esos cambios necesariamente llevan su tiempo, pero lo principal es iniciar un proceso irreversible de cambio estructural con objetivos y calendarios precisos. Reconociendo que varios servicios públicos son regulados a nivel municipal y estatal, es necesario que el gobierno federal consulte con sus contrapartes a esos niveles, promueva y facilite el intercambio de experiencias y buenas prácticas.

- La igualdad de oportunidades entraña que el gobierno mexicano garantice que sus ciudadanos y ciudadanas con discapacidad sean adiestradas hasta el máximo de sus capacidades para asumir un papel productivo y socialmente responsable en la sociedad civil. Esto supone generar una base auténtica de igualdad en el sistema educativo.
- Se requiere formular un programa coherente y transversal en distintas secretarías de Estado sobre igualdad de oportunidades. Esto supone hacer frente a actitudes sociales profundamente arraigadas hacia la discapacidad. Más allá de la regulación que puede aportar la normatividad, es necesario que las políticas públicas se orienten a ‘preparar el terreno’ para que las leyes sean efectivas.

El programa que se propone deberá orientarse a adaptar las estructuras gubernamentales y, en la medida de lo posible, las estructuras sociales hacia la búsqueda de la integración y autonomía de las personas con discapacidad.

7.13 Personas que viven con VIH/SIDA

7.13.1 DIAGNÓSTICO

En 2003 se cumplen 20 años de que se registró el primer caso de VIH en México. Es un momento adecuado para reflexionar sobre la evolución de esta epidemia y el desempeño de los dos principales actores que se han involucrado activamente en su prevención y control: las organizaciones civiles y el gobierno federal.

Los grupos sociales con más riesgo y vulnerabilidad al VIH/SIDA son los hombres que tienen sexo con otros hombres,¹⁴⁸ trabajadoras y trabajadores del sexo y usuarios de drogas intravenosas. Estos grupos han sido sometidos a discriminación que se traduce en un acceso desigual a los servicios de salud, empleo y educación.¹⁴⁹ Pese a la atención que han ido recibiendo persiste la estigmatización en su contra. De acuerdo con un estudio presentado por Silvia Panebianco Labbé y Arturo Díaz Betancourt a la Presidencia de la CNDH, las formas de discriminación más frecuentes contra personas con VIH/SIDA han sido y continúan siendo:

- La negación de la atención;
- La detección obligatoria;
- La violación de la confidencialidad;
- El despido por seropositividad;
- La negación del acceso a bienes y servicios;
- El maltrato físico y emocional;
- La estigmatización pública;
- El abandono, el rechazo y la exclusión.¹⁵⁰

El Programa de Acción VIH/SIDA/ITS (infecciones de transmisión sexual) fue un importante punto de transición gubernamental. En 1997, la Subsecretaría de Prevención y Control de Enfermedades de la SSA, adoptó este programa como uno de sus doce ejes sustantivos. Esta medida fue decisiva para favorecer la descentralización de los programas de prevención y control del VIH/SIDA. Actualmente todas las entidades federativas cuentan con programas que tienen presupuesto específico y diferentes grados de avance en su operación.

En cuanto a capacidades institucionales del gobierno federal para responder a esta epidemia, en 1998 fue creado Consejo Nacional para la Prevención y Control del VIH/SIDA (CONASIDA) y el 23 de enero de 2001 el Reglamento Interior de la Secretaría de Salud creó el Centro Nacional para la Prevención y el Control del VIH/SIDA/ITS (CENSIDA) responsable de la elaboración, instrumentación y evaluación del Plan de Acción Nacional de VIH/SIDA/ITS y dependiente de la Secretaría de Salud.¹⁵¹ El CONASIDA continúa como organismo colegiado y máxima autoridad en la materia, en donde se discuten las políticas respecto del VIH/SIDA con la participación de representantes de las secretarías federales, los gobiernos estatales y la sociedad civil.

En 1993, la Coordinación de Asuntos Jurídicos de la SSA y el CONASIDA elaboraron el texto de la *Norma Oficial Mexicana para la prevención y control de la infección por virus de la inmunodeficiencia humana*, el cual fue aprobado y publicado dos años después, en 1995, con la clave NOM-010-SSA2-1993. En junio de 2000 se modificó esta norma para incorporar los resultados de avances científicos, los cambios en el ordenamiento jurídico vigente y la opinión de distintos sectores gubernamentales, académicos y sociales relacionados con la protección de la salud y la sexualidad, desde una perspectiva de derechos humanos. Esta norma unifica las acciones de prevención, detección oportuna, tratamiento específico y referencia de casos y

contactos, investigación, vigilancia epidemiológica, evaluación, capacitación y enseñanza, estableciendo estándares mínimos para prevenir y controlar las infecciones de transmisión sexual (ITS).¹⁵²

Además de los cambios a la NOM-010-SSA2-1993, se discutieron reformas legislativas necesarias para promover el respeto de los derechos de las personas que vivían con VIH/SIDA. Desafortunadamente, ni la CNDH, ni el CONASIDA, ni la Secretaría de Salud intentaron avanzar más en ese sentido. Estas reformas todavía se encuentran pendientes.

Los 31 estados y el Distrito Federal cuentan con el Sistema EPI-SIDA, a través del cual se sistematiza el registro de casos de SIDA por fecha de diagnóstico. Es importante destacar que varias organizaciones civiles consultadas a lo largo del proceso de elaboración del diagnóstico manifestaron su inconformidad con el hecho de que esta NOM sólo trata temas de salud y no incorpora medidas más amplias que permitan la plena integración de personas con VIH/SIDA a los ámbitos laboral, de educación y que fomente la igualdad de oportunidades.¹⁵³ Actualmente operan en el país 61 Servicios Especializados para la Atención Integral de Pacientes con VIH/SIDA (SEA). En estos centros se ha seguido la estrategia de ofrecer antirretrovirales gratuitos a la población sin seguridad social. Sin embargo, en 2000 aún era baja la cifra de beneficiarios: 295 menores de 18 años, 164 embarazadas y 1,510 adultos en todo el país.

El gobierno federal ha contraído un nuevo compromiso ante la comunidad internacional, al suscribir ante la Asamblea Especial para el VIH/SIDA, realizada por la ONU, la Declaración de Compromiso, dentro de la cual se reconoce que “[...] el estigma, el silencio, la discriminación y la negación de la realidad, así como la falta de confidencialidad, socavan los esfuerzos de prevención, atención y tratamiento, e incrementan los efectos de la epidemia [...]”.¹⁵⁴

Si se comparan las estrategias del gobierno federal y de las ONG, el gobierno se centra mayoritariamente en la mitigación epidemiológica y en el tratamiento clínico. Mientras, las ONG han desarrollado estrategias más integrales que buscan la integración social en condiciones de igualdad de las personas con VIH/SIDA, incluyendo empleo digno, ejercicio de derechos civiles y políticos y educación, entre otras.

En estos 20 años se han involucrado más de 300 organizaciones civiles mexicanas en tareas de prevención, diagnóstico, tratamiento, apoyo psicológico, búsqueda y generación de empleos, así como la defensa legal de casos de violaciones a los derechos de personas con VIH/SIDA. Aproximadamente la mitad de estas organizaciones se concentran en el D.F. y debido a la diversidad del país y de las condiciones en que opera cada asociación, es difícil emitir generalizaciones sobre su desempeño. Sin embargo, es posible identificar las tres áreas en las que han destacado: acciones en torno al VIH/SIDA basadas en los derechos humanos, protección de los grupos más vulnerables al VIH/SIDA y estrategias de acción más integrales que las del gobierno.

Las ONG mexicanas han sido pioneras en priorizar la dignidad de las personas con VIH/SIDA ante la opinión pública, legisladores y personas con facultades de toma de decisiones en distintos niveles de gobierno. Consecuentemente, han generado espacios en los que se brinda un ambiente de apoyo moral y emocional a las personas con VIH/SIDA que va más allá del tratamiento clínico al que se limita la mayoría de las instituciones de salud gubernamentales.

Entre los principales retos que enfrentan las ONG se encuentran el desarrollo institucional, la profesionalización, sostenibilidad y eficacia de sus proyectos, así como el mejoramiento de la comunicación y vinculación en áreas de acción común. El proceso de competencia

por recursos inhibe las posibilidades de sinergia y, en ocasiones, crea un entorno hostil.

Algunas organizaciones basadas en el interior del país que participaron en mesas de consulta sobre VIH/SIDA de este Diagnóstico presentaron documentación sobre casos de intolerancia, negligencia de funcionarios públicos, actos de ministros religiosos que atentan contra la salud de la población y crímenes de odio contra personas con VIH/SIDA en Sonora, Coahuila, Guerrero, Michoacán, Jalisco, Campeche y Yucatán.¹⁵⁵ Se pueden identificar dos denominadores comunes en estos casos: por una parte, las violaciones al derecho a la información de la población local, al obstaculizar campañas de prevención de VIH/SIDA relacionadas con el uso del condón y, por otra, la condena (que puede tener desenlaces fatales) a ciertos sectores sociales por su conducta sexual.

Por otro lado, durante la consulta se recibieron casos que demuestran la poca efectividad de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en el manejo de quejas relacionadas con violaciones a los derechos humanos de personas con VIH/SIDA.¹⁵⁶ También se mencionaron dos deficiencias recurrentes en la actuación de la CNDH frente a quejas relacionadas con la violación de los derechos humanos de personas con VIH/SIDA. La primera es la limitación estructural creada por la falta de competencia de la Primera Visitaduría para actuar ante violaciones a los derechos de personas con VIH/SIDA en el Ejército; y la segunda se refiere a la omisión de su competencia de oficio ante violaciones sistemáticas del derecho a la salud de personas con VIH/SIDA.

7.13.2 PROPUESTAS

Salud- Normatividad

- El Congreso puede impulsar un enfoque interdisciplinario en la formulación, discusión y dictaminación de iniciativas de ley relacionadas con el VIH/SIDA. Es decir, los esfuerzos de cooperación intersecretarial para prevenir y controlar el VIH/SIDA deben partir de reformas profundas a las leyes generales y reglamentarias que regulan el funcionamiento de entidades públicas. Es prioritario promover reformas en la Ley General de Salud, la Ley del Sistema Nacional de Educación Pública y la Ley Federal del Trabajo.
- Con base en la propuesta legislativa de una ONG local, se recomienda realizar reformas a la Ley General de Salud, para garantizar la atención integral de las personas infectadas por el VIH/SIDA, de manera que todos disfruten del derecho a la salud. Esto incluye a aquellos que carecen de seguridad social y a los que están reclusos en hospitales psiquiátricos o Centros de Rehabilitación Social.
- Las provisiones de la Ley General de Salud también deben garantizar que las políticas públicas que se deriven de ella para combatir el VIH/SIDA no comprendan solamente la atención a las personas infectadas, sino que contengan también acciones concretas para la prevención de la enfermedad, de manera que pueda evitarse la multiplicación de la transmisión y se frene el avance de la infección.

Salud-Políticas públicas

- En concordancia con el primer lineamiento de las Directrices Internacionales del ONUSIDA, el gobierno federal debe ampliar el mandato del CENSIDA y reforzar al CONASIDA para “establecer un marco nacional efectivo de respuesta al VIH/SIDA que asegure un enfoque coordinado, transparente, participatorio y eficiente, que integre responsabilidades en materia de políticas públicas y programas sobre VIH/SIDA a través de todas las dependencias gubernamentales”.

- Si bien el Programa de Reforma del Sector Salud 1995-2000 define la descentralización de los servicios como un instrumento fundamental para mejorar la calidad y ampliar la cobertura de los servicios, es necesario que el gobierno federal fortalezca la coordinación entre instituciones federales y estatales dedicadas a la prevención y control del VIH/SIDA, e incremente la transferencia de recursos a los gobiernos estatales.
- Una vez que se cuenta con un aparato normativo y programas operativos que cimientan la descentralización de las tareas de prevención y control del VIH/SIDA, es necesario que el gobierno federal asigne recursos para fortalecer la capacidad técnica y de gestión de funcionarios responsables de la formulación, coordinación y supervisión de cada programa a nivel estatal. Este mismo esfuerzo también debe extenderse a las jurisdicciones sanitarias en los estados, para que la prevención y control del VIH/SIDA se convierta efectivamente en una tarea transversal en el Sistema Nacional de Salud Pública.
- En cuanto a las medidas para mejorar el control epidemiológico y los mecanismos de diagnóstico, el gobierno federal debe dedicar más recursos para capacitar al personal operativo del primer nivel de atención del sistema de salud en el manejo sindromático de VIH/SIDA. Esto puede incidir en un sistema más efectivo de detección y tratamiento.
- Por otra parte, es importante que la Secretaría de Salud amplíe la cobertura de los cursos tutoriales para el personal médico de unidades de segundo nivel, incluyendo la capacitación en el manejo de antirretrovirales.
- Las personas con VIH/SIDA consultadas a lo largo del Diagnóstico recomiendan que el sector salud siga proporcionándoles medicamentos genéricos intercambiables, pero no similares.
- Se recomienda ampliar y mejorar los programas de entrenamiento sobre VIH/SIDA dirigidos a personal de salud de instituciones dependientes del gobierno federal.

Educación-Normatividad

- A través de reformas puntuales a la Ley de la Secretaría de Educación Pública, se puede facultar al sistema educativo nacional para retomar y complementar las estrategias preventivas y de difusión de información en materia de VIH/SIDA. Se debe buscar la obligatoriedad de tratar el tema de VIH/SIDA en el salón de clase en los sistemas de educación básica, media y media superior, así como la mención específica de este tema y sus métodos de prevención en los libros de texto gratuitos.

Educación-Políticas públicas

- La SEP debe destinar recursos para programas de capacitación de su planta de profesores, en torno a estrategias y métodos didácticos para tratar el tema del VIH/SIDA con niños, niñas y adolescentes. Los programas deben partir de una perspectiva integral, que fomente la convivencia en términos de igualdad con niños y niñas afectados, explique la naturaleza de la epidemia, así como sus métodos de transmisión y las medidas preventivas. Adicionalmente, se debe hacer énfasis durante la capacitación en el importante papel que desempeñan los profesores en la identificación, debido tratamiento y sanción a casos de acoso y discriminación contra niños y niñas afectados por el VIH/SIDA. Se debe buscar la manera de extender estos programas a escuelas privadas, posiblemente mediante la creación de una certificación o NOM en la materia.
- Varias organizaciones civiles consultadas manifestaron su interés por que el gobierno federal organice campañas, principalmente a

través de las escuelas y medios masivos de comunicación, en las que se enfatice el hecho de que la preferencia sexual, como tal, no conlleva riesgos de infección del VIH/SIDA ni de otras enfermedades de transmisión sexual.

- Organizaciones civiles del interior de la República manifestaron su preocupación por la condena a maestros de escuelas primarias y secundarias que hablan sobre VIH/SIDA y otras enfermedades de transmisión sexual en las aulas, sobre todo por parte de padres de familia. Este patrón se ha repetido en varios estados y se recomienda que, en este sentido, la SEP adopte políticas basadas en el “interés supremo del menor”, establecido en la Convención sobre los Derechos del Niño, que debe prevalecer sobre políticas paternalistas y tutelares.

Acceso igualitario al trabajo-Normatividad

- Es indispensable que se reforme la Ley del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas, para eliminar la referencia al VIH como causa automática de baja de las filas del Ejército.
- La Ley Federal del Trabajo debe reformarse para proteger los derechos laborales de las personas con VIH/SIDA y los intereses de sus familias. Se recomienda considerar como prioritarias las siguientes reformas: establecer la prohibición de despidos a portadores del VIH/SIDA, prohibición de efectuar pruebas de VIH/SIDA a empleados sin su previo consentimiento, así como la prohibición de solicitar diagnósticos de rutina que incluyan prueba de VIH/SIDA.
- Se recomiendan reformas a la Ley Federal del Trabajo que promuevan las oportunidades laborales para personas con VIH/SIDA, tomando en cuenta que el desempleo de estas personas afecta a un grupo familiar y posiblemente comunitario.
- Es necesario que la Ley Federal del Trabajo sea congruente con la *Norma Oficial Mexicana para la prevención y control de la infección por el virus de la inmunodeficiencia humana* (NOM 010 SSA2 1993) y las guías que de ella se desprenden.
- Se recomienda reformar el Artículo 134, fracción X de la Ley Federal del Trabajo (capítulo II, Obligaciones de los Trabajadores) de tal manera que el VIH no se contemple dentro de las enfermedades obligatorias a reportar, ya que cuando se cuenta con seguridad social y tiene tratamientos antirretrovirales en la seropositividad, no causa discapacidad y no pone en riesgo de transmisión ambiental a ningún compañero de trabajo.

Protección

- Se recomienda ampliar las facultades del CENSIDA en dos ámbitos: *a)* crear un área de derechos humanos que permita una coordinación intersectorial para defender los derechos de las personas con VIH/SIDA en distintos terrenos –laboral, salud, integración social, educación, etcétera; y *b)* establecer mecanismos para que

el CENSIDA pueda asesorar a los integrantes de movimientos de personas con VIH/SIDA.

- Se sugiere a la CNDH que realice un seguimiento efectivo a las quejas que reciba relacionadas con VIH/SIDA, que los procesos de amigable composición se basen en los principios de reparación del daño, que tomen en cuenta la posición del quejoso y aseguren el respeto a su dignidad y que se tomen medidas para supervisar el efectivo cumplimiento de las recomendaciones emitidas en casos de VIH/SIDA. Asimismo, la CNDH podría ejercer sus facultades de oficio y dar seguimiento a las recomendaciones que ha emitido al Instituto Mexicano del Seguro Social, ya que la frecuencia de esas violaciones así lo amerita.
- Es importante que el gobierno federal, en concertación con sus contrapartes estatal y municipal, adopte medidas para evitar que sacerdotes y otros formadores de opinión pública realicen acciones que impidan o vulneren la prevención y control de esta epidemia.
- Se recomienda que las estrategias de prevención tomen en cuenta la situación que enfrentan las mujeres mexicanas ante el VIH, principalmente las adolescentes. Es importante que las acciones de prevención a través de la información se lleven a cabo en escuelas primarias y secundarias.
- Varias organizaciones civiles consultadas manifestaron su preocupación por la situación que enfrentan personas seropositivas o con VIH/SIDA que viven en situación de reclusión. Se recomienda al gobierno federal que establezca medidas programáticas para vigilar que se respeten los derechos de estas personas a la salud, a la integridad física y a la dignidad. Un modelo a seguir es el Programa Interdisciplinario de Atención Integral del VIH/SIDA en los Centros Penitenciarios del Estado de Jalisco, puesto en práctica por la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Jalisco y el COESIDA de esa entidad.
- Activistas latinoamericanos provenientes de Guatemala, Honduras, El Salvador y Venezuela denunciaron la discriminación que enfrentan personas con VIH/SIDA en los consulados mexicanos para solicitar visas de entrada a México, aun como turistas no inmigrantes. Se recomienda que el gobierno federal revise las políticas de asignación de visas y la gestión de autoridades consulares en este terreno.
- Con base en los aciertos y errores del área de VIH/SIDA se sugiere a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos que busque prevenir la discriminación y el estigma, en lugar de simplemente “reparar”, evaluar la instalación de una visitaduría adjunta itinerante con coadyuvancia de organizaciones de la sociedad civil, aceptar la gestión conjunta de quejas, impulsar proyectos específicos en instituciones cerradas y otros grupos en situación de vulnerabilidad, como los reclusorios y hospitales psiquiátricos, incorporar derechos económicos, sociales y culturales al ámbito de la protección y capacitar en materia de VIH/SIDA a funcionarios de los organismos públicos de derechos humanos del interior de la república.¹⁵⁷

7.14 Personas con preferencia sexual y de género distinta a la heterosexual¹⁵⁸

7.14.1 DESCRIPCIÓN

Las estimaciones sobre el número de gays, lesbianas, bisexuales, transgéneros y travestis (GLBTT) oscilan entre el 2.5 y el 8% de la población.¹⁵⁹ Es una población que, en la medida en que ha incrementado su organización, ha ido dejando su invisibilidad política

más no jurídica. Sin embargo, todavía enfrenta serias violaciones a sus derechos económicos sociales, culturales, civiles y políticos y la falta de un organismo estatal que proteja de manera específica sus derechos. En ello tal vez influye la estigmatización que viene de la intolerancia: cerca de 70% de la población no toleraría vivir con un homosexual bajo el mismo techo.¹⁶⁰

Algunos gobiernos locales penalizan específicamente la homosexualidad, otros lo hacen recurriendo a un lenguaje ambiguo como “faltas a la moral”, “atentados al pudor” o “exhibiciones obscenas”. De ello se aprovechan los cuerpos de seguridad para violar los derechos de esta comunidad.¹⁶¹ La intolerancia y el estigma están muy arraigados en la cultura y algunos medios de comunicación comparten la responsabilidad de seguirlos fomentando. En los libros de la educación básica mexicanos la igualdad entre hombres y mujeres y la diversidad humana son temas recientes. La homosexualidad fue incluida en los libros de texto dirigidos a los profesores y padres de familia durante el sexenio de Ernesto Zedillo.¹⁶² Desafortunadamente, con el gobierno de Vicente Fox ha habido un retroceso en este ámbito, pues no se incluyó el tema en los libros para estudiantes y se eliminó de las guías para padres y maestros.

La preferencia sexual o de género no es, legalmente, una causal de rescisión de contratos, pero durante las consultas realizadas para la elaboración de este Diagnóstico una queja constante fue su utilización para hacer despidos injustificados. En algunos casos se justifican los despidos con el artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo, que incluye el ambiguo término de “actos inmorales” cometidos por el empleado dentro del trabajo. Como es una causalidad casi imposible de demostrar, los agraviados desisten de entablar juicios.

La Comisión Ciudadana Contra los Crímenes de Odio por Homofobia documentó 213 crímenes de odio homofóbico, entre 1995 y 2000. Esta modalidad no está tipificada en las leyes penales mexicanas y tampoco se considera un agravante, como en otros países. Además de ello, esta organización ha tenido serias dificultades para llevar a cabo su investigación debido a que las autoridades mexicanas encargadas de las investigaciones criminales mantienen el criterio de que sólo los familiares de las víctimas o sus abogados tienen interés jurídico en las investigaciones penales, y que este interés debe tener siempre apoyo legal. En ese sentido hay que recordar la homofobia social y cultural que en ocasiones inhibe a los familiares a luchar porque se haga justicia.¹⁶³

Los homosexuales corren un riesgo especial de padecer violencia sexual cuando están bajo custodia. A menudo los reclusos GLBTT están expuestos a sufrir torturas y malos tratos, no sólo del personal de los reclusorios, sino también de otros presos. Las autoridades penitenciarias tienen la obligación de protegerlos, pues de no hacerlo son responsables, por omisión, de tortura y malos tratos.¹⁶⁴ En este contexto, los transexuales corren un mayor riesgo de sufrir malos tratos, especialmente si están con prisioneros hombres.

7.14.2 PROPUESTAS

Educación y cultura

- Cuestionar la percepción –en el gobierno y en la sociedad– que ridiculiza o trata como anomalía las preferencias sexuales diferentes a las heterosexuales. Para ello, la SEP debe incluir en los libros de texto dirigidos a alumnos, maestros y padres de familia a la diversidad sexual –GLBTT– como una expresión más de la sexualidad humana. Además, debe promover entre los maestros y maestras la necesidad de proteger a los niños y niñas con expresiones de género diversas para que no sufran discriminación dentro de las instalaciones escolares.
- Debido al prejuicio contra la diversidad sexual, sería difícil realizar una base de datos con información detallada sobre las características, la situación y especificidades de este segmento de la población. Sin embargo, deben llevarse a cabo campañas permanentes de difusión sobre los derechos de la diversidad sexual y en contra de la estigmatización de este grupo.

Políticas y programas

- Debe ponerse en práctica una campaña permanente de educación sobre la salud sexual y prevención del VIH/SIDA, dirigida a frenar el número de casos de infección dentro de esta comunidad, que es la más afectada por la enfermedad.
- Al no existir un organismo público de derechos humanos que proteja a este segmento de la población, se recomienda que se abran espacios para atenderla dentro de las comisiones y organismos de derechos humanos. Además, debe estar representada en los Consejos Ciudadanos de dichos organismos.

Leyes

- Un buen número de leyes y reglamentos contienen un lenguaje ambiguo, que hace posible la discriminación y el maltrato. Deben erradicarse expresiones como “moral pública”, “faltas a la moral”, “atentados al pudor” o “ataques contra la moral”, para quitar instrumentos que legitiman la persecución realizada por algunas autoridades.¹⁶⁵ La redefinición debe ser producto de foros en los que se consulte a la sociedad civil a través de sus distintas expresiones.
- En la sección dedicada a niñas, niños y adolescentes se recomienda combatir la prostitución y el comercio sexual de menores. Sin embargo, hay un matiz importante. Se sugiere incorporar la distinción que aparece en el Código Penal Federal y Códigos estatales como los del Distrito Federal y Yucatán: “No se entenderá por corrupción de menores los programas preventivos, educativos que impartan las instituciones públicas, privadas o sociales, que tengan por objeto la educación sexual, educación sobre función reproductiva, prevención de enfermedades de transmisión sexual y embarazo adolescente, aprobados por autoridad competente”.
- El derecho a la libertad de expresión debe incluir la “libertad de expresión de la personalidad”, pues este concepto contribuirá a proteger de la discriminación a las personas más vulnerables dentro de la diversidad sexual, como son quienes tienen una expresión de género distinta a la heterosexual, particularmente los transexuales y travestís.
- La mayoría de los crímenes que afectan a la comunidad quedan impunes, porque las procuradurías no cuentan con la capacitación (y en algunos casos, tampoco con la voluntad) suficiente para investigarlos de manera adecuada. La ignorancia y el prejuicio acerca de los códigos de vida de la comunidad gay dificultan la posibilidad de investigar y resolver estos crímenes. Por ello, es necesario reformar las leyes penales para legitimar procesalmente a las asociaciones civiles y ONG interesadas en dar seguimiento judicial a los casos y que puedan ser coadyuvantes del ministerio público, en el entendido de que la víctima pertenecía a una colectividad diferenciada, y que por ello fue victimizada.
- Para los GLBTT que fueron privados de su libertad, se recomienda el desarrollo de protocolos para su protección y el reconocimiento del derecho a la visita íntima.
- Hay varias reformas legales que mejorarían la situación de esta comunidad: reformas a la Ley General de Salud, del ISSSTE, IMSS y del Trabajo, para que las parejas del mismo sexo puedan gozar de las mismas prestaciones y servicios que aquellas formadas por personas de sexo diferente.
- Para combatir la discriminación debe eliminarse del artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo, Fracción VIII, la mención a “actos inmorales” como causal de rescisión de contrato; incluir en la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos el principio de la no discriminación por preferencia sexual y, finalmente, incluir

el principio de la no discriminación por preferencia sexual o de género distinta a la heterosexual en la Ley del Estímulo y Fomento del Deporte.

- El artículo 4º constitucional debe incluir la preferencia sexual cuando se habla del derecho a la no discriminación.

- Como en otros países, debe considerarse a los delitos de odio como agravantes en la comisión de delitos.
- Debe incorporarse en el Código Penal Federal los delitos contra la dignidad de las personas, lo cual contribuiría a la cultura de la no discriminación, que beneficiaría a todos los grupos.

7.15 *Ombudsman* y organismos especializados de derechos humanos

En esta sección se revisa el tema de los organismos especializados creados por el Estado para prevenir la violación de los derechos humanos, ejecutar acciones orientadas a defenderlos y mejorar la calidad de vida de los grupos en situación de discriminación. También se analizan aspectos del *Sistema ombudsman* no revisados en el capítulo 1.

Los organismos especializados estudiados son el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación,¹⁶⁶ la Comisión Nacional de Arbitraje Médico,¹⁶⁷ el Instituto Nacional de las Mujeres,¹⁶⁸ el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia,¹⁶⁹ el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores,¹⁷⁰ la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados,¹⁷¹ el Centro Nacional Para la Prevención y Control del VIH/SIDA-Consejo Nacional para la Prevención y Control del SIDA, la Oficina de Representación para la Promoción e Integración Social de las Personas con Discapacidad¹⁷² y el Programa Nacional de Jornaleros Agrícolas.

Estos organismos se especializan en la defensa de uno o varios derechos, o de ciertos grupos en situación de discriminación. Una excepción es el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CNPD) que, establecido en 2003, tiene a toda la población bajo su mandato. El rasgo común entre ellos es que son órganos de gobierno. Mientras algunos son organismos desconcentrados de secretarías de Estado, otros son parte integral de estas dependencias.

El *Sistema ombudsman* está integrado por 32 comisiones estatales (incluidas la que se encuentra en el Distrito Federal y las dos denominadas procuradurías). Para este análisis se consideraron a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y a las de nueve estados que representan tres regiones del país. Del occidente y el norte Chihuahua, Jalisco y Sinaloa; de la zona centro Morelos, Puebla y Tlaxcala; y del sur, Oaxaca, Tabasco y Quintana Roo.

Más arriba se estableció que el *Sistema ombudsman* tiene funciones correctivas porque recibe quejas individuales a partir de las cuales puede hacer recomendaciones públicas. Sin embargo, algunos organismos especializados como la CONAMED también reciben quejas. Independientemente de estas ambigüedades en los mandatos, que apuntan a la necesidad de una mejor coordinación, *ombudsman* y organismos especializados son parte de un tejido institucional que tiene en común la defensa de los derechos humanos. El factor que se tomó en cuenta para incluirlos en esta parte del Diagnóstico fue asegurarse que al menos parte de su mandato estuviera dentro de las características estipuladas en los *Principios de París*, que es el consenso internacional más acabado sobre las instituciones dedicadas a defender los derechos humanos.¹⁷³

Los mencionados no son, por supuesto, todos los organismos especializados. Entre los que podrían incluirse están el Instituto Federal Electoral y las dependencias que defienden a los consumidores e indígenas. Se seleccionaron aquellos cuyos mandatos tienen una relación directa con la defensa de los grupos en situación de discriminación revisados en esta sección. En el caso de los *ombudsman* se toma poco menos del 30% de los existentes. Aunque no se pretende llegar a con-

clusiones válidas para todos los *ombudsman* y organismos especializados, la muestra es razonablemente representativa para presentar algunas hipótesis sobre sus fortalezas y debilidades. Tiene sentido hacerlo, porque cualquier mejora en su trabajo redundará en beneficio de la población atendida.

Durante las consultas realizadas se hicieron elogios al trabajo de algunos *ombudsman* y organismos especializados. También surgieron críticas a sus carencias y deficiencias, al escaso y desigual compromiso y/o preparación de sus integrantes, a la dependencia que algunos de ellos tienen de las autoridades que deben supervisar, a la falta de transparencia en la elección de quienes los integran y a la ausencia de un sistema efectivo de rendición de cuentas.

Este Diagnóstico no secunda los aplausos o las condenas. Es un acercamiento inicial a una parte del aparato estatal muy poco estudiada, pese a la importancia que tiene para revertir la violación de los derechos humanos. El análisis se basa, sobre todo, en información proveniente de documentos elaborados por *ombudsman* y organismos especializados y pone el acento en la rendición de cuentas, un concepto clave para el actual momento mexicano, porque es un punto de confluencia entre aquella parte del Estado que tiene vocación renovadora y los esfuerzos de una sociedad civil que explora formas para participar en los asuntos públicos.

Se entiende como rendición de cuentas el sistema que obliga al servidor público a reportar detalladamente sus actos y resultados de los mismos y a dotar a la sociedad civil de mecanismos para monitorear el desempeño y la calidad del trabajo de servidores públicos e instituciones gubernamentales.¹⁷⁴ Los *ombudsman* y los organismos especializados reciben fondos públicos y tienen la responsabilidad de informar a la ciudadanía sobre la forma en que manejan esos recursos. No sólo eso, sino que, por sus fines, tienen la obligación de refrendar constantemente su autoridad moral, porque de esa manera refuerzan su papel como modelos para otras dependencias y para la sociedad.

7.15.1 LA RENDICIÓN DE CUENTAS DE OMBUDSMAN Y ORGANISMOS ESPECIALIZADOS¹⁷⁵

Son indudables los avances que se están dando en el acceso a la información. Sobre todo desde que a partir de 2002 se aprobaron leyes de acceso a la información y transparencia a nivel federal y en los estados de Aguascalientes, Durango, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León, San Luis Potosí, Sinaloa y el Distrito Federal. Sin embargo, por la escasez de investigaciones sobre *ombudsman* y organismos especializados es difícil saber qué tan bien están cumpliendo con su trabajo.

Durante muchos años el único mecanismo directo de rendición de cuentas fueron los informes anuales. Los *ombudsman* tienen una exigencia mayor, porque con excepción de la Comisión Estatal de Morelos¹⁷⁶ todas establecen que el Informe Anual de Actividades debe incluir las siguientes partes:

1. Una descripción del número y características de las quejas y denuncias presentadas.
2. Los efectos de la labor de conciliación.
3. Las investigaciones realizadas.
4. Las recomendaciones.
5. Los acuerdos de no responsabilidad formulados.
6. Los resultados obtenidos.
7. Las estadísticas.
8. Los programas desarrollados.
9. Demás datos que se consideren convenientes.

Finalmente, también pueden contener propuestas dirigidas a las autoridades y servidores públicos competentes para promover la expedición o modificación de disposiciones legislativas y reglamentarias y para perfeccionar las prácticas administrativas correspondientes. A través de este método las comisiones pueden influir sobre las políticas públicas.

Los organismos especializados, por el contrario, tienen la obligación de rendir cuentas anualmente, pero su normatividad no dice lo que deben incluir ni se aclara ante quién, ni cómo deben presentarlo. Por ejemplo, la CONAMED impone la obligación de “informar anualmente al titular del Ejecutivo federal sobre las actividades de la Comisión Nacional, procurando que este informe sea difundido ampliamente entre la sociedad”.¹⁷⁷ El DIF sólo exige al director general la obligación de “Presentar a la Junta de Gobierno los informes y estados financieros trimestrales acompañados de los comentarios que estime pertinentes”.¹⁷⁸ La presidenta del INMUJERES está en una situación similar.¹⁷⁹ En la ley del INAPAM no se estipulan sus mecanismos de rendición de cuentas y el organismo tampoco posee un estatuto orgánico. El CENSIDA-CO-NASIDA, COMAR y CODIS no rinden cuentas a la ciudadanía ni al Legislativo, sino a los respectivos titulares de las dependencias que los dirigen: Secretarías de Salud, Gobernación y Presidencia.

7.15.2 LA IMPORTANCIA DE LOS DIAGNÓSTICOS SITUACIONALES, LOS INFORMES ESPECIALES Y LOS INDICADORES DE DESEMPEÑO

Desde la perspectiva de la rendición de cuentas, la normatividad que regula a *ombudsman* y organismos especializados tiene carencias. Entre las más serias está la ausencia de una obligación de hacer un diagnóstico general o informes especiales sobre la situación de los derechos humanos en la entidad federativa o sobre el grupo al que se atiende. También hay una gran ambigüedad sobre los indicadores de desempeño.

El diagnóstico situacional es indispensable para evaluar la manera en que los *ombudsman* y los organismos especializados cumplen con sus objetivos, porque sitúa los resultados de su trabajo en el entorno del grupo o entidad con que trabajan; aporta información a la ciudadanía para entender cómo los programas desarrollados atienden las prioridades y permite a la sociedad civil, a legisladores y a los *ombudsman* y organismos especializados analizar si las políticas seguidas fueron las adecuadas o se necesitan ajustes. La ausencia de información de este tipo incide negativamente a la hora de elaborar Diagnósticos de este tipo.

Es importante mencionar que solamente la legislación de la Comisión Estatal de Jalisco incluye explícitamente en su texto el requerimiento de que el informe anual de actividades contenga un “diagnóstico general de la situación de los derechos humanos en el estado y las causas estructurales de su violación”.¹⁸⁰ La Ley de Derechos Humanos del Estado de Morelos se refiere, de manera más ambigua, a hacer “una valoración de los obstáculos para la plena vigencia de un régimen constitucional en el Estado de Morelos”.¹⁸¹ Entre los *ombudsman* estudiados, sólo tres hacen diagnósticos: el de Sinaloa, la CNDH y el de Jalisco.

Tampoco son frecuentes las investigaciones específicas, lo que dificulta tener un panorama preciso sobre lo que pasa en las diferentes

entidades. Por ejemplo, todos los *ombudsman* estudiados hablan en sus informes de grupos en situación de discriminación (mujeres, niños, personas que viven con VIH/SIDA, indígenas, personas con discapacidad, etcétera) pero ninguno tiene diagnósticos específicos sobre ellos en las diferentes entidades. Todas las leyes revisadas estipulan la necesidad de incluirlas en los informes, pero sólo la CNDH ha hecho un importante papel en el área de la investigación.¹⁸² En este rubro hay carencias significativas. Tal vez la más notable es que la Comisión de Derechos Humanos de Chihuahua no ha hecho investigaciones sobre lo que pasa con los asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez. Este asunto, pese a su gravedad, no es mencionado en su Informe de Actividades 2002.

Los organismos especializados presentan una situación similar. La CONAMED, el DIF y el CODIS no tienen la obligación de hacer un diagnóstico situacional de los grupos que debieran proteger. INMUJERES, INAPAM, CENSIDA-CO-NASIDA y COMAR sí deben hacerlo. Según la ley, el INMUJERES tiene que “actualizar periódicamente el diagnóstico sobre la situación de las mujeres, en relación con los avances del programa y la operatividad del mismo”.¹⁸³ El INAPAM, por su parte, debe “elaborar y mantener actualizado el diagnóstico, así como promover estudios e investigaciones especializadas sobre la problemática de los adultos mayores, para su publicación y difusión”.¹⁸⁴ Pese a estas exigencias, el INAPAM no presenta diagnóstico situacional ni en su página web ni en su informe anual, mientras que el INMUJERES hace un informe bastante completo sobre la situación de las mujeres en todo el país.

En otro orden de cosas, es preocupante la ausencia de indicadores para evaluar la eficacia de su trabajo. A excepción del INMUJERES ninguno de los *ombudsman* u organismos especializados utiliza indicadores para medir el avance de sus acciones y/o de sus programas en sus informes. Debe reconocerse, sin embargo, que la CNDH los usa en la presentación de su presupuesto en su sitio web, pero no en sus informes anuales. Hay, por otro lado, excesiva laxitud en la interpretación sobre los indicadores que se utilizan. Para INMUJERES los indicadores se reducen al número de “acuerdos”, “campañas”, “personas capacitadas”, “eventos”, “publicaciones” e “informes”.¹⁸⁵

La mayoría de los *ombudsman* y la CONAMED, por su parte, citan el aumento en las quejas y en las orientaciones como un “indicador” del mejoramiento de su actividad. El INAPAM y el DIF presentan como indicadores en sus informes anuales el aumento o disminución del número de las personas atendidas en los distintos rubros que atienden. Es obvio que no existe una relación causal. Podría incluso argumentarse que el aumento de las quejas o de quienes consultan a los *ombudsman* es señal de un empeoramiento de la situación de los derechos humanos en el país o la entidad.

En los informes de los *ombudsman* analizados se observan esfuerzos examinados hacia la evaluación de situaciones particulares –al crear un perfil de las personas que presentan una queja, el motivo y las instituciones públicas a las que se dirigen– pero en estos documentos no existe una relación entre los esfuerzos de evaluación y los programas que posteriormente se llevan a cabo. Ni se analiza el panorama de la situación de derechos humanos que se expresa a través de los patrones en las quejas, ni se genera una reflexión sobre otros mecanismos de diagnóstico que se podrían utilizar para orientar las acciones y atacar los puntos rojos.

7.15.3 EL CONTENIDO PRESUPUESTAL DE LOS INFORMES DE LOS OMBUDSMAN Y LOS ORGANISMOS ESPECIALIZADOS DE DERECHOS HUMANOS

La rendición de cuentas incluye cuestiones presupuestales. No se trata solamente de la forma en que manejan los recursos que reciben, sino que deben incluir información sobre los apartados presupuestal-programáticos para, con ese enfoque, ver si hay congruencia entre programas, metas concretas y presupuesto asignado.

Los *ombudsman* de Morelos, Quintana Roo y Tabasco no incluyen información sobre el presupuesto en sus informes. Los de Sinaloa y Oaxaca sólo mencionan el monto, sin ningún tipo de desagregación que explique la manera en que utilizan sus recursos. Las restantes presentan su presupuesto organizado sólo económicamente; es decir, por partidas como “servicios personales”. La que presenta mayor información en materia presupuestal es la Comisión de Derechos Humanos de Puebla.¹⁸⁶ Sin embargo, la forma en que la despliega impide que su esfuerzo cristalice en un verdadero ejercicio de rendición de cuentas. A pesar del minucioso análisis de su presupuesto asignado y ejercido, no vincula esta información con las acciones, programas y metas de los organismos y comisiones.

Es importante recalcar que para estudiar el presupuesto de la CNDH, del INAPAM, el DIF, la CONAMED y el INMUJERES hay otras alternativas, ya que su presupuesto programático puede ser encontrado en el Presupuesto de Egresos de la Federación y recientemente han incorporado a su sitio web información detallada sobre su presupuesto. Sin embargo, en su informe de actividades 2002 –que es el documento más difundido– no hay información suficiente.

La escasa información presupuestal presentada impide saber si los recursos se ejercieron eficientemente y si cumplieron con los objetivos y metas previstos. Por último, es importante destacar que casi ningún *ombudsman* u organismo especializado presenta en sus informes anuales la tabla de remuneraciones, es decir, los sueldos del personal. La excepción son el CODIS y COMAR, que sí presentan los tabuladores de sueldos de su personal en sus sitios web.

7.15.4 EL ACCESO A LA INFORMACIÓN EN LOS OMBUDSMAN

De los diez *ombudsman* estudiados, sólo la CNDH y las de Sinaloa, Morelos y Jalisco son regidas por leyes de acceso a la información. En lo presupuestal-programático, la más completa es la Ley de Información Pública, Estadística y Protección de Datos Personales del Estado de Morelos, la cual dice que debe proporcionar “información presupuestal detallada que contenga por lo menos los datos acerca de los destinatarios, usos, montos, criterios de asignación, mecanismos de evaluación e informes sobre su ejecución”.¹⁸⁷

En contraste, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y la Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco no establecen explícitamente que las dependencias públicas deban proporcionar información presupuestal detallada; sólo exigen que se haga pública información importante “sobre el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución”.¹⁸⁸ La Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa es la más incompleta en este sentido, ya que no hace referencia explícita al presupuesto, aunque menciona los montos globales dedicados a remuneraciones mensuales y los resultados de las auditorías. Pese a ello, el *ombudsman* sinaloense sí incluye información al respecto.

Por otro lado, aun cuando ya están vigentes las leyes estatales de transparencia de Jalisco, Sinaloa y Morelos, aún no se perciben cambios en la forma en que sus comisiones de derechos humanos rinden cuentas a través de los medios electrónicos remotos (internet). La Comisión de Sinaloa porque no cuenta con un sitio web. Las de Jalisco y Morelos porque no han colocado en sus sitios web información sobre sus presupuestos o los sueldos de sus funcionarios. Es importante destacar que la CNDH ha mejorado notablemente la forma en que rinde cuentas, sobre todo a través de medios electrónicos.

A pesar de que casi todos los *ombudsman* analizados inician sus informes anuales haciendo referencia a la importancia de rendir cuentas, sólo la CNDH informa a los ciudadanos sobre los costos de cada uno de los programas que lleva a cabo. En otras palabras, nueve de los diez *ombudsman* impiden que la ciudadanía conozca la forma en que se relacionan los programas, las metas y los costos. Las únicas cifras que

son públicas de manera general son el número de quejas, recomendaciones, conciliaciones y orientaciones. Sin embargo, esta información es cuantitativa y no cualitativa.

Por lo anteriormente expuesto, resulta imposible saber qué tan bien cumplen con su trabajo de atender a los grupos en situación de discriminación o a las víctimas de violaciones a los derechos humanos. Por otro lado, hay otros aspectos a considerar sobre los *ombudsman* y los organismos especializados que se presentan a continuación. Se elaboraron con base en testimonios y documentos recogidos durante la consulta; y aunque se trata de aproximaciones tentativas, orientan sobre la forma en que están funcionando los *ombudsman* y organismos especializados.

7.15.5 UNA EVALUACIÓN CUALITATIVA

Los *ombudsman* y organismos especializados están ubicados en una situación particularmente difícil. En un país con enormes desigualdades y un buen número de violaciones a los derechos humanos, unos y otros se encuentran en el vértice entre sociedad y gobierno y se ven sometidos a la presión de ambos. Los grupos en situación de discriminación, las víctimas, les exigen resultados y los gobernantes buscan controlar a dependencias que fácilmente se convierten en entidades incómodas.

Esta tensión se refleja, en primer término, en los mecanismos de elección de sus presidentes o directores. En el caso de los organismos especializados corresponde al Ejecutivo federal nombrarlos. Lo ideal sería que su elección fuera el producto de un proceso responsable, democrático, transparente y público. De ello depende, en gran medida, que los grupos cuyos derechos defienden se sientan protegidos por estos organismos. Desafortunadamente, y por lo general, los directores o presidentes de los organismos especializados son electos o designados con base en mecanismos que no incluyen explícitamente la obligación de consultar.

El Comisionado de la CONAMED es nombrado por el Presidente de la República.¹⁸⁹ En el DIF, el o la directora general es “designado y removido libremente por el Presidente de la República”.¹⁹⁰ También el Presidente de la República nombra a la presidencia del INMUJERES de una terna integrada por consenso que, de no alcanzarse, llevaría a que la elección fuera producto del acuerdo de las tres quintas partes de la totalidad de los integrantes de la Junta de Gobierno.¹⁹¹ El Director General del INAPAM es nombrado por el Presidente de la República y debe cumplir con los requisitos señalados en el artículo 21 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.¹⁹²

La mayoría de los organismos especializados tienen en común consejos ciudadanos (o su equivalente) que poseen la atribución de supervisar las políticas de los organismos. Por ello, es de vital importancia que la conformación de estos consejos sea plural y que tengan una adecuada representación de –o comunicación con– los grupos que atienden. También su designación debiera ser democrática y transparente, para que se sientan representados los organismos civiles, activistas y la comunidad a la cual tienen por mandato atender. Desafortunadamente, esos requisitos mínimos no siempre son atendidos.

En parte por estos vicios en los nombramientos, es desigual la aprobación que tienen los organismos entre los grupos vulnerables que atienden. La Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, CENSIDA-CONASIDA y la Oficina de Representación para la Promoción e Integración Social de las Personas con Discapacidad son muy respetados por sus comunidades, y quienes los dirigen ejemplifican a los funcionarios comprometidos con los derechos humanos. Este no es el caso de quienes dirigen o participan en el consejo de otros organismos; durante la consulta fue visible el malestar de algunos grupos en situación de discriminación.

En el caso de los *ombudsman*, el nombramiento recae en los legislativos. Aunque la diversidad de situaciones impide hacer un análisis detallado, se pueden mencionar algunos problemas detectados en la

remoción o cambio de presidentes de *ombudsman*. Se ha ido configurando un patrón: cuando un *ombudsman* se muestra excesivamente independiente frente al gobernante, el resultado son obstáculos a su posible reelección. Eso parece haber sucedido con la expresidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Mireille Roccatti, en cuyo despido (1999), influyó una recomendación sobre las mujeres asesinadas en Ciudad Juárez (la 44/98) hecha, es cierto, un mes antes de las elecciones. Guadalupe Morfín, de Jalisco, y Raúl Ramírez, de Baja California encontraron serios obstáculos –atribuidos por un buen número de actores a causas políticas– cuando intentaron reelegirse.

En el transcurso de la consulta también se recibió información sobre un presunto hostigamiento de los gobiernos de Querétaro y Chiapas a los *ombudsmen* de esos estados, Bernardo Romero Vázquez y Pedro Raúl González, respectivamente.¹⁹³ En algunos casos, el malestar se expresó en la desprotección frente al hostigamiento de quienes se sintieron irritados por sus recomendaciones. La ex *ombudsman* de Jalisco, Guadalupe Morfín Otero, y Bernardo Romero Vázquez, por ejemplo, tienen varias denuncias penales en su contra. En suma, hay evidencia de que la autonomía de los *ombudsmen* no está plenamente garantizada.

Un último aspecto particularmente delicado son las divisiones que existen al interior de la comunidad de *ombudsmen* mexicanos. Las

diferencias han llegado a la prensa, en donde incluso se han publicado desplegados periodísticos en los que se descalifican las actividades de unos u otros. El *ombudsman* de Querétaro incluso presentó un documento donde alega haber sido hostigado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.¹⁹⁴ Resulta imposible para un Diagnóstico de este tipo pronunciarse sobre hechos tan graves. Es, por otro lado, impropio silenciar las tensiones que aquejan a esta comunidad y que fueron presentadas de manera documental. La raíz del problema tal vez esté en las diferencias que hay sobre el perfil y el mandato que deben tener los defensores públicos de derechos humanos. Dicho esto, resulta obvio el amplio espacio que existe para que *ombudsmen* y organismos especializados mejoren en su coordinación y eficacia para que respondan a las expectativas de una sociedad en su mayor parte vulnerada y marginada.

Las diferencias en la problemática de los grupos analizados se aprecian en la diversidad de las recomendaciones hechas sobre ellos. Como también enfrentan formas de discriminación parecidas, una y otra vez aparecieron recomendaciones en esencia similares. De ahí la necesidad de hacer estas propuestas, que pueden incidir positivamente en el fortalecimiento del Estado de derecho, que es una de las bases más sólidas para mejorar la situación de estos grupos.

7.16 Propuestas generales

7.16.1 LOS ORGANISMOS ESPECIALIZADOS DE DERECHOS HUMANOS

La descripción de los grupos en situación de discriminación mostró la magnitud de sus necesidades. Sin embargo, tampoco es desdeñable el mandato y los recursos legales, financieros y humanos de las docenas de comisiones y *ombudsmen* encargados de prevenir violaciones y, en el caso del sistema no-jurisdiccional, de atender a las víctimas. *ombudsmen* y organismos especializados tienen un papel estratégico, porque son el instrumento con que cuenta el Estado para llevar a cabo o impulsar el cumplimiento de buena parte de las recomendaciones incluidas en este Diagnóstico. En la sección del *Sistema Ombudsman* se incluyen recomendaciones para los *ombudsmen*, mientras que esta parte se concentra en los organismos especializados.

Los organismos tienen similitudes, funciones, mandatos, marcos normativos y estructuras diferentes. Entre sus funciones destaca el diseño y la coordinación de políticas públicas. Al depender del Ejecutivo federal son susceptibles de tomar en cuenta las recomendaciones que aquí se hacen. Durante la consulta, buena parte de las peticiones eran por una mayor eficacia y cercanía con la sociedad que quiere ser participe en el diseño y aplicación de sus políticas. En el fondo se trata de otra expresión de la petición de incluir métodos democráticos.

- Para mejorar la eficacia y evitar la duplicidad de funciones entre organismos se propone hacer una revisión comparativa de sus leyes, mandatos y programas para optimizar el uso de sus recursos, lograr la integralidad y la transversalidad y eliminar las duplicidades, omisiones y falta de claridad.
- Se propone y sugiere transparentar y explicitar el método y los criterios de selección de quienes van a dirigir los organismos. Esos mecanismos de consulta deben incluir a los organismos civiles que trabajen en el tema respectivo. Entre los aspectos a tomar en cuenta están la especialización y la profesionalización.
- Los mismos criterios deben aplicarse a los consejos ciudadanos que casi todas los organismos tienen. Los consejos son los puntos de contacto con la sociedad y su integración debe garantizar la

representatividad de los grupos afectados, y la pluralidad ideológica y de género.

- Es indispensable mejorar los mecanismos de rendición de cuentas en tres vertientes simultáneas:
 - a) Las comisiones y organismos deben corregir las ambigüedades que permiten una gran desigualdad en el tipo y calidad de la información entregada. Es incorrecto que se hable de que deben presentar “los resultados obtenidos”, “las estadísticas” o “demás datos convenientes”, sin precisar de qué se trata. Es recomendable que en los informes periódicos y en sus páginas de internet se incluya información precisa sobre los programas desarrollados y sus costos y metas, con indicadores que permitan evaluarlos. En este sentido, lo ideal es utilizar “presupuestos por programa”.¹⁹⁵
 - b) Debe también generalizarse la preparación de diagnósticos situacionales, informes especiales e indicadores de desempeño, porque estos instrumentos permiten conocer con mayor precisión lo que pasa en esos grupos.
 - c) Los organismos civiles que trabajan por diferentes derechos deberían contemplar la posibilidad de establecer programas para observar y evaluar lo que están haciendo –y dejando de hacer– los organismos públicos, aprovechando para ello los avances en transparencia informativa y la existencia del Instituto Federal de Acceso a la Información.¹⁹⁶ Esta tarea, tan compleja y diferenciada, tendría que incluir la revisión de las comisiones intersecretariales que funcionan en las secretarías de Relaciones Exteriores y Gobernación.

Como hay grupos en situación de discriminación que carecen de una instancia oficial que los atienda y coordine las políticas públicas, se propone al gobierno federal:

- Establecer una Procuraduría de atención y defensa a migrantes.
- Designar a una dependencia, como la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, para que atienda a los desplazados.¹⁹⁷
- Dado que parte importante de la comunidad de la diversidad sexual rechaza ser diferenciada con la creación de una institución

especializada, la alternativa podría ser que fuera atendida por unidades en los diferentes organismos y dependencias.

- Casi todas las secretarías y dependencias tienen programas especiales para atender la violencia familiar (hay incluso un programa federal). Sin embargo, como la violencia sigue aumentando es recomendable la creación de una instancia especializada.

Finalmente, como estos organismos no tienen la facultad de sancionar las violaciones que detectan, deben hacerse reformas a leyes para que se convierta en ilegal y se pueda sancionar por la vía civil la discriminación y la violación de los derechos humanos.

7.16.2 POLÍTICAS PÚBLICAS QUE SE BASEN EN Y PROMUEVAN LA CULTURA DE LOS DERECHOS HUMANOS

La defensa de los derechos humanos exige información confiable y claridad conceptual. La consolidación de un Estado de derecho requiere de una sociedad que conozca y defienda sus derechos.¹⁹⁸ En parte por la pobreza de la cultura política, un porcentaje importante de las personas en situación de discriminación no tiene conciencia de sus derechos.¹⁹⁹ En este terreno el gobierno federal tiene una enorme oportunidad para presentar a la sociedad nuevos paradigmas de cultura política.

- Se recomienda una campaña permanente de comunicación que fortalezca el respeto a la diversidad, a los derechos humanos y el combate a la xenofobia. Sus destinatarios serían, simultáneamente, las víctimas de la discriminación y quienes, de manera consciente o inconsciente, participan, activa o pasivamente, en la creación de un ambiente propicio para la violación de derechos. Esta campaña se reforzaría a través del sistema educativo nacional y de los medios de comunicación, para difundir la situación de los grupos y sus derechos, las leyes existentes, y los organismos, su mandato y programas.
- El mensaje para los grupos en situación de discriminación será promover una “cultura de la denuncia”, que empiece por exigir resultados a los organismos públicos encargados de atenderlos.²⁰⁰
- Otra vertiente es la capacitación de grupos específicos, porque su empoderamiento es la mejor forma de contener los abusos. En este terreno, el gobierno federal podría establecer convenios con organismos civiles para que éstos impartan la educación informal e impulsen la organización de esos grupos, algunos de los cuales plantean dificultades especiales por su dispersión.²⁰¹
- El mensaje para la sociedad debe incluir información sobre cuáles son los derechos de cada grupo y, al mismo tiempo, combatir la estigmatización y los estereotipos que presentan, por ejemplo, a las personas con capacidades diferentes como *raras* o *asexuados*, a los viejos como *inútiles*, a la diversidad sexual como *anormalidad* y al vivir con una enfermedad mental como causa de vergüenza.
- También se requiere de una campaña especialmente diseñada para la sensibilización y capacitación de funcionarios y empleados de los tres poderes.
- Durante la consulta fue constante la mención al papel que juegan los medios de comunicación electrónicos en la perpetuación de imágenes estereotipadas que propician la violación de derechos. El Estado tiene que actuar para supervisar que el contenido de los programas se apegue a lo que dictan las leyes para prevenir la discriminación. Como ejemplo de la estigmatización está el programa *La Barandilla*, de Salvador Chávez, transmitido en Guadalajara por Televisa, en el que se ridiculiza a las personas detenidas por la policía. La humillación pública, verbal y visual que provoca este programa está dirigida particularmente a aquellos que, en el momento de la detención, se encuentran más vulnerables, como los que viven con algún tipo de trastorno mental, o las personas que están bajo la influencia del alcohol o los estupefacientes. Además, se toma como

objeto de burla a las personas con una orientación sexual y de género distinta a la heterosexual, contribuyendo a generalizar y difundir el estigma que pesa sobre este segmento de la población.²⁰²

7.16.3 ECONOMÍA DE LA VULNERABILIDAD

Un planteamiento constante fueron los efectos de la situación económica en el nivel y la calidad de vida.

- Resulta urgente corregir la Ley Federal del Trabajo en los términos planteados en la parte del Diagnóstico que discute derechos económicos y sociales.
- La dimensión económica impone límites muy severos a lo que el gobierno federal puede hacer (por ejemplo, parece difícil que en el corto plazo mejore las pensiones). Por ello, se recomienda reducir el costo de los insumos indispensables para la calidad de vida de amplios sectores. Es el caso con los medicamentos que requieren los adultos mayores y las personas que viven con enfermedades crónico-degenerativas y mentales.²⁰³ Aunque es técnicamente complejo, la Secretaría de Salud y los organismos públicos respectivos deben iniciar un programa para reducir el costo de una lista de medicinas, seleccionadas a partir de un diálogo con organismos que representen a grupos en situación de discriminación. En la sección sobre personas que viven con enfermedad mental se incluyó una lista de medicamentos cuya reducción en el precio beneficiaría a millones de personas.
- Simultáneamente, deben atenderse las denuncias de desabasto y mercado negro de medicamentos.
- En la medida en la que se privatizan las instituciones que atienden a los adultos mayores, a las personas con discapacidad y a los enfermos mentales, se hace urgente que mejore la regulación de las instituciones privadas que atienden a éstos y otros grupos.
- Una revisión similar debe hacerse a los términos y condiciones de los seguros privados de gastos médicos, para asegurarse que no incluyan prácticas discriminatorias.
- Las remesas que los mexicanos envían desde Estados Unidos a su lugar de origen deberían ser una fuente de inversión productiva en las regiones a las que llegan. Se recomiendan programas de capacitación y aliento sobre las oportunidades de inversión. Simultáneamente, se recomienda que el gobierno federal adopte medidas para que sigan reduciéndose los costos de envío de remesas.
- Una política que tendría un efecto altamente positivo en la calidad de vida sería la mejoría y ampliación de albergues, asilos y guarderías para ancianos, personas que sufren violencia familiar y enfermos mentales. En el caso de las hijas e hijos de mujeres que trabajan, debe ampliarse el horario de atención para adecuarlo a la jornada laboral.

7.16.4 MEJORAR EL CONOCIMIENTO SOBRE ESTOS GRUPOS

La generación y difusión de conocimiento e información es una de las formas más rápidas y eficaces de empoderamiento de la sociedad. Es una herramienta indispensable para exigir el cumplimiento y respeto de los derechos, para dar mayor visibilidad a los grupos en situación de discriminación y para sensibilizar a la sociedad y al Estado. En la elaboración de este Diagnóstico se hizo evidente lo desigual de su calidad y la dispersión que existe.²⁰⁴ Para corregir esta situación se propone:

- Hacer perfiles más precisos de estos grupos, para conocer el número de personas que los conforman y las especificidades que existen en su interior. Es urgente entender mejor lo que pasa en los subgrupos. Por ejemplo, la cantidad de adultos mayores que viven solos, viudos o indigentes, el número de personas que tienen una orientación distinta a la heterosexual y que se encuentran en situación de discapacidad y la magnitud de la violencia familiar que hay en México.

- Investigar temas poco conocidos. Entre muchos otros estaría el costo para la sociedad de no atender a estos grupos y el impacto de las vulnerabilidades en las economías familiares.
- Homologar los criterios utilizados en las publicaciones y en las páginas de internet y de los criterios con los cuales se van haciendo los registros que alimentan sus bases de datos, tarea que podría realizar el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. En ese mismo sentido debe mejorarse la accesibilidad de los documentos.
- Finalmente, son necesarias bibliotecas y bases de datos especializadas sobre los diferentes grupos.

7.16.5 SOBRE LOS ORGANISMOS CIVILES

Durante la consulta se escucharon buen número de opiniones exigiendo que los organismos no gubernamentales transparenten sus actividades y rindan cuentas. Es una petición razonable, que se cumplirá en la medida que exista un marco que norme sus actividades.

- Se propone al Congreso de la Unión acelerar la aprobación de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organismos de la Sociedad Civil, que empezó a discutirse en 1995 y fue aprobada por la Cámara de Diputados el 4 de diciembre de 2002.

Notas

- 1 Se han definido como grupos en situación de discriminación a todos aquellos que sufran de cualquier distinción, exclusión o restricción que, basada en el origen étnico o nacional, sexo, edad, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra, tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas; también se entenderá como discriminación la xenofobia y el antisemitismo en cualquiera de sus manifestaciones; además, se hace necesario aclarar que, indistintamente, y por razones estilísticas, utilizaremos como sinónimo los siguientes términos: grupos discriminados, grupos vulnerados o grupos vulnerables.
- 2 Se ha considerado como integrantes del Estado a los miembros de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, tanto en el ámbito federal como local.
- 3 Violaciones de derechos que inicialmente no resulten imputables al Estado, por ejemplo, por ser obra de un particular, puede acarrear la responsabilidad internacional del Estado, si falta la debida diligencia para prevenir o actuar frente a la violación. Debida diligencia es el esfuerzo mínimo del Estado para cumplir con su obligación de proteger a los ciudadanos de los abusos.
- 4 Por derechos básicos de los ciudadanos deben entenderse los derechos sociales, económicos, culturales, civiles y políticos.
- 5 Es difícil diferenciar estos grupos bajo una perspectiva de género, pues en la mayoría de las veces están caracterizados por una gran invisibilidad que provoca que ni siquiera pueda conocerse con certeza su número exacto.
- 6 Instituto Chihuahuense de la Mujer y *El Norte de Juárez*, agosto 30 de 2003.
- 7 INMUJERES, *Segundo Informe de Labores, 2002-2003*, México, INMUJERES, 2003, p. 43.
- 8 CONAPO, 2003.
- 9 Cifras del CONAPO, 2003.
- 10 Norwegian Refugee Council.
- 11 ACNUR, *The State of World's Refugees*, Oxford, Oxford University Press, 1998, p. 288.
- 12 Véase Programa Nacional de Jornaleros Agrícolas, PRONJAG, (www.sedesol.gob.mx, 2003).
- 13 Cifras del CONAPO ("Migración Internacional", www.conapo.gob.mx, septiembre 2003).
- 14 Por razones de estilo utilizaremos indistintamente usuarios de Servicios de Salud o Pacientes.
- 15 INSP, "Información básica sobre los servicios otorgados en el Sistema Nacional de Salud, 2001", *Salud Pública de México*, 45 (2003), p. 129.
- 16 Secretaría de Salud, *Programa de Acción en Salud Mental 2001-2006*, México, Secretaría de Salud, 2002, p. 18.
- 17 INSP, *Encuesta Nacional de Salud, 2000*, México, INSP, 2001, p. 76.
- 18 Secretaría de Salud, *Programa Nacional de Salud, 2001-2006*, México, Secretaría de Salud, 2001, p. 46.
- 19 A lo largo de este documento utilizaremos indistintamente los términos de diversidad sexual, personas con una preferencia sexual o de género distinta a la heterosexual, personas sexualmente diversas, Gays, lesbianas, bisexuales, transgéneros y travestís (GLBT), debido a que nunca se logró consenso sobre la definición más adecuada en las distintas mesas de consulta que se tuvieron con expertos, ONG y representantes de estos grupos.
- 20 *El Almanaque Mexicano*, México, Hechos confiables-Grijalbo-Proceso, 2000, p. 130.
- 21 Otra consideración es que el Alto Comisionado de Naciones Unidas para Derechos Humanos firmó el Acuerdo de Cooperación Técnica con el Ejecutivo Federal.
- 22 Comisión Nacional de Derechos Humanos, "Recomendación 44/98, 15 de mayo de 1998", *Gaceta de la CNDH*, pp. 115, 116 y 123.
- 23 ONU, *Informe de la relatora especial sobre Ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias*, E/CN.4/2000/3/ADD.3, 25 de noviembre de 1999, párrafo 89.
- 24 Marta Altolaguirre, *Situación de los derechos de la mujer en Ciudad Juárez*, México, Informe de la relatora especial sobre los derechos de la mujer de la CIDH, 2002.
- 25 Amnistía Internacional, *Muertes intolerables. México: 10 años de desapariciones y asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez y Chihuahua*, Londres, Agosto 2003, p. 65.
- 26 *Huesos en el desierto*, México, Anagrama, 2002 y *Señorita Extraviada* respectivamente. La bibliografía es, por supuesto, más amplia.
- 27 Elena Azaola, *La infancia como mercancía sexual. México, Canadá, Estados Unidos*, México, Siglo XXI, 2003, p. 254 y *El Almanaque Mexicano*, Op.cit, p.126.
- 28 Uno de ellos, analfabeta de 23 años, decía que pagaba renta y que tenía cuatro dependientes para lo cual contaba con "un salario semanal de doscientos cincuenta pesos y cincuenta de bonos". Declaración preparatoria de Juan Jorge Contreras Jurado ante el Ministerio Público, 18 de abril de 1996. Otro acusado, de 18 años y sin dependientes, decía vivir con un "salario de cincuenta o sesenta pesos semanales". Declaración preparatoria de Héctor Raymundo Olivares Villalba ante el Ministerio Público, 18 de abril de 1996.
- 29 Entre otras vale la pena mencionar a Justicia para Nuestras Hijas, Nuestras Hijas de Regreso a Casa, Casa Amiga, Mujeres de Negro y a la Coordinadora de ONG de Ciudad Juárez. En la ciudad de

- México a la Comisión Mexicana de Promoción y Defensa de los Derechos Humanos y la Campaña Alto a la Impunidad, Ni una Muerta Más.
- 30 Esther Chávez Cano, Ciudad Juárez, 29 de agosto del 2003.
 - 31 Los párrafos anteriores son un resumen de las notas tomadas durante las entrevistas con madres y familiares de las desaparecidas y con dirigentes de los organismos civiles en dos visitas hechas a Ciudad Juárez en el mes de agosto.
 - 32 En un estudio publicado por el Instituto Chihuahuense de la Mujer (Ichimu) se habla de la incapacidad de la Procuraduría estatal de "procesar y divulgar oportunamente la información documentada de sus propias averiguaciones ministeriales", de una "deficiente integración de las averiguaciones previas" y de la "incapacidad de los servicios forenses para emprender indagatorias científicas". Ichimu, *Homicidios de mujeres: auditoría periodística*, Ciudad Juárez, Chihuahua, agosto del 2003, p. 12.
 - 33 *El Norte de Ciudad Juárez*, 30 de agosto del 2003.
 - 34 AI, *Muertes intolerables*, op. cit. p. 29.
 - 35 CNDH, *Acciones realizadas en el caso de feminicidios en el municipio de Ciudad Juárez, Chihuahua*, 7 de abril del 2003.
 - 36 Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chihuahua, *IV Informe anual, enero 2002-febrero 2003*, Chihuahua, Chih. 2003.
 - 37 Entrevistas realizadas con Héctor García Rodríguez delegado de la PGR en Ciudad Juárez y con el fiscal especial Rolando Alvarado. Ciudad Juárez, 29 y 30 de agosto del 2003.
 - 38 Uno de los ejemplos más claros es el desplegado "Respuesta a Amnistía Internacional" publicado en varios diarios capitalinos el 14 de agosto del 2003.
 - 39 Cifras mencionadas por Victoria Caraveo, Directora del Ichimu, conversación, 30 de agosto del 2003.
 - 40 "Las referencias a los respectivos documentos aparecen en el capítulo I.
 - 41 En la elaboración de estas recomendaciones fue de gran utilidad el documento "Estudio Elaborado por Asociación Mexicana Contra la Violencia a las Mujeres, A.C.", México, COVAC-INMUJERES-PNUD, Marzo 2002. También agradecemos la colaboración de Patricia Duarte.
 - 42 El concepto de violencia familiar se ha tomado de la OMS.
 - 43 Rosario, Valdez, "La violencia doméstica durante el embarazo y su relación con el peso al nacer", *Salud Pública de México*, 38 (1996), pp. 352-362.
 - 44 "Discurso de la Sra. Ana Teresa Aranda Orozco, directora general del SNDIF, con motivo de la instalación de la mesa interinstitucional, para la elaboración del diagnóstico sobre la familia mexicana" México, D.F., 4 de noviembre del 2002.
 - 45 En los más de 14 mil hogares donde la ENVIF registró abuso sexual, éste se tradujo en presión verbal para forzar relaciones sexuales (84 %), uso de la fuerza para tener relaciones sexuales (54 %) y obligar a tener relaciones sexuales cuando otros ven y oyen (6%). Se calcula que al menos entre el 2.5 y el 5% de la población femenina ha sido violada alguna vez en su vida. La mitad de estos casos ocurrieron a niñas y adolescentes y en 70% de ellos el violador fue un miembro de la familia.
 - 46 La CNDH propone la siguiente definición de violencia infantil: todo acto u omisión encaminado a hacer daño aun sin esta intención pero que perjudique el desarrollo normal del menor. Por otro lado, el DIF define a los niños maltratados como los menores de edad que enfrentan y sufren ocasional o habitualmente, violencia física, emocional o ambas, ejecutadas por actos de acción u omisión, pero siempre en forma intencional, no accidental, por padres, tutores, custodios o personas responsables de ellos: por violencia psicológica del menor se entiende la conducta sostenida, repetitiva, persistente e inapropiada que daña o reduce sustancialmente tanto el potencial creativo como el desarrollo de facultades y procesos mentales del niño que lo imposibilita a entender y manejar su medio ambiente, lo confunde y atemoriza haciéndolo más vulnerable e inseguro afectando adversamente su educación, bienestar general y vida social (Véase, Rosalinda Santanta Tavira, "El maltrato infantil: un problema mundial", *Salud Pública de México*, 40 (1998), pp. 58-65).
 - 47 Las razones por las que las mujeres no denuncian a su pareja por maltrato son: 55.7% porque no lo consideran necesario; 11.4% por no afectar a los hijos; 6.4% no se le ocurrió; 2.1% por amor; 1.8% por dinero; 1.6% porque las leyes no le hacen caso; 19.7% otros. De acuerdo con la Norma Oficial Mexicana 190-SSA1-1999, el personal de salud está obligado a reportar los casos de violencia que registren en sus clínicas y hospitales, pero apenas el 30 por ciento sabe que debe hacerlo.
 - 48 Mayra Buvinic y Andrew Morrison, "La violencia como obstáculo para el desarrollo", Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 1999.
 - 49 Andrew Morrison y María Beatriz Orlando, "Social and Economic costs of Domestic Violence: Chile and Nicaragua" en Morrison and Biehl (eds.) *Too Close to Home: Domestic Violence in the Americas*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 1999.
 - 50 *Loc. cit.*
 - 51 Para un análisis profundo de lo que podría ser considerado como modelo integral de atención véase el documento elaborado por el INMUJERES, COVAC y el PNUD: "Estudio Elaborado por Asociación Mexicana Contra la Violencia a las Mujeres, A.C.", México, Marzo 2002.
 - 52 Ninguno de los académicos, expertos, funcionarios o miembros de las organizaciones civiles coincidió en el número de casos registrados.
 - 53 El nombre oficial es Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.

- 54 Información proporcionada por la Oficina de UNICEF en México.
- 55 Ratificada por el gobierno mexicano el 21 de septiembre de 1990.
- 56 Los niños y niñas de la calle son aquellos que viven en las calles porque no tienen un hogar, mientras que los niños y niñas en la calle son quienes sí tienen hogar, pero que pasan gran parte de su día en la calle, normalmente trabajando.
- 57 Cfr. Ley General de Educación, Arts. 2, 7 y 8 con la Convención sobre los Derechos del Niño, Arts. 28 y 29(1).
- 58 De acuerdo con Datos del Censo de Población del INEGI 2000, más de 2.1 millones de niños y niñas en México se encuentran fuera del sistema educativo (nivel básico). www.inegi.gob.mx
- 59 En materia laboral, la Constitución Mexicana provee a los menores de normas tutelares específicas para participar en el ámbito laboral (Art. 123 II, III y V). Garantías similares se encuentran en la Ley Federal del Trabajo y otros preceptos normativos reglamentarios. El estándar mínimo de protección en la legislación nacional e internacional concerniente a esta materia es la prohibición a los patrones de utilizar el trabajo de menores de 14 años y el establecimiento como jornada máxima para los mayores de esta edad, pero menores de 16, la de 6 horas, sin que puedan trabajar en labores insalubres o peligrosas, ni en el trabajo nocturno industrial o de cualquier otra especie después de las 10 de la noche.
- 60 El programa Arranque Parejo en la Vida forma parte de la Estrategia Programática II del Plan Nacional de Salud 2001-2006, y de "Contigo", el eje del Programa Nacional para la Superación de la Pobreza 2001-2006. Busca que antes del 2006 haya una cobertura universal y condiciones igualitarias de atención con calidad a las mujeres en el embarazo, parto y puerperio, así como a las niñas y niños desde antes de su nacimiento hasta los dos años de edad.
- 61 Cfr. www.ssa.gob.mx
- 62 Fundar, Centro de Análisis e Investigación, *Investigación sobre muerte materna*, México, 2003. [Publicación en proceso de preparación].
- 63 Azaola, Elena y Richard J. Estes, *La infancia como mercancía sexual. México, Estados Unidos y Canadá*. CIESAS-Siglo XXI, 2003, *passim*.
- 64 El Convenio 182 de la OIT considera que la explotación sexual de los menores es "una de las peores formas de trabajo infantil".
- 65 Azaola, *op. cit.*, p. 324.
- 66 El concepto del "interés superior del menor" se encuentra definido en la Convención sobre los Derechos del Niño y ha sido ampliamente desarrollado tanto en la jurisprudencia como en opiniones consultivas del Comité de Vigilancia de esa Convención, por la UNICEF y otros organismos especializados de la ONU.
- 67 De acuerdo con la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, corresponde a las autoridades judiciales dictaminar los casos en que la separación de niñas y niños contra la voluntad de los padres sea necesaria en salvaguarda del "interés superior del menor" (Art. 9, Convención sobre los Derechos del Niño).
- 68 La Convención sobre los Derechos del Niño subraya la obligación de los Estados parte a "adoptar medidas para fomentar la asistencia regular a escuelas y reducir las tasas de deserción escolar", *Ibid.*, Art. 28.1(e).
- 69 Cfr. Art. 29.1 de la Convención sobre los Derechos del Niño y la Recomendación 46 de las Observaciones Finales al Informe de México del Comité DESC de la ONU, Ginebra, 1999 (E/1994/104/Add.41).
- 70 En México, los adultos mayores más vulnerables son los de 80 años y más; los que viven solos en una vivienda; las ancianas, sobre todo solteras y viudas; los que viven en instituciones; los socialmente aislados (individuos o parejas); los ancianos sin hijos; los que tienen limitaciones severas o discapacidades; las parejas de ancianos en las que uno de los cónyuges es discapacitado o está muy enfermo; y, los que cuentan con muy escasos recursos económicos.
- 71 "Olvidan médicos a mayores de 60", *Reforma*, 28 de agosto 2003.
- 72 "Instala SEDESOL consejo interinstitucional para adultos mayores", NOTIMEX, 16 de abril de 2003.
- 73 "Más adultos mayores en las calles", CIMAC, 26 de agosto de 2002.
- 74 Ricardo Aparicio, "Transición demográfica y vulnerabilidad durante la vejez", en *La situación demográfica de México, 2002*, México, CONAPO, 2002.
- 75 Cifras del CONAPO, 2002 ("Indicadores demográficos para los adultos mayores, 2000-2005").
- 76 Declaración de Pedro Borda, director del INAPAM, 9 de junio de 2003 (<http://www.uia.mx/libero/noticias/nuestracom/03/nc80/4.html>).
- 77 *Revista de Salud Pública*, vol. 38, núm. 6, 1996.
- 78 La atención y el cuidado para las personas que presentan estos padecimientos, aunados a la demencia, la depresión y la desnutrición, requieren de una alta competencia por parte de los médicos. La mayoría de los adultos mayores presenta características como prevalencia de deterioro funcional, presencia de inmovilización, incontinencia o necesidad de ayuda para las actividades de la vida cotidiana (entre los mayores de 80 años entre 20 y 40% son completamente dependientes).
- 79 Estas cifras se dieron a conocer el 28 de agosto por parte del Consejo Mexicano de Geriátrica ("Olvidan médicos a mayores de 60", *Reforma*, 28 de agosto de 2003).
- 80 La definición de 'desplazados internos' que se utiliza en este diagnóstico se basa en lo establecido en el Principio 2 de los 'Principios Guía sobre Desplazamiento Interno', preparados por Francis Deng, Representante del Secretario General de la ONU sobre los Desplazados Internos, añadiendo las categorías y circunstancias particulares que se observan en México. Véase F. Deng, *Guiding Principles on Internal Displacement*, UN Doc. E/CN.4/1998/53/Add.2.
- 81 Los siguientes programas del gobierno federal requieren que la situación de los desplazados internos sea particularmente enfatizada entre sus líneas de acción: Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006 (COFAVI), Programa Nacional de los Pueblos Indígenas 2001-2006 (Presidencia de la República), Programa Nacional de Salud 2001-2006 (Secretaría de Salud), Servicio Nacional de Empleo (Secretaría del Trabajo y Previsión Social), Programa Nacional de Empleo Temporal (SEDESOL), Programa Nacional Mujer y Salud (Sector Salud), Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable 2002-2006 (SAGARPA), Programa Estatal de Ordenamiento Territorial (SEMARNAT, SEDESOL, SG-CONAPO, SEDUCOP), *Ibid.*, p. 4.
- 82 "Igualdad y no discriminación; subsistencia básica; seguridad jurídica; libertad y seguridad personales; identificación, documentación y registro personales; protección a su propiedad; protección a la familia y a los valores comunitarios; autosuficiencia; facilidades de traslado" (Cohen, Roberta, Francis Deng, *Masses in Flight. The Global Crisis of Internal Displacement*, Washington DC, The Brookings Institution, 1998, p. 77).
- 83 Para información sobre cifras cfr. Norwegian Refugee Council, *Internally Displaced Persons. A Global Survey*, Londres, Earthscan, 1998, pp. 109-112 y Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas, *Desplazados por el conflicto interno en Chiapas*, San Cristóbal de las Casas, s/e., 2003. Por otra parte, el último informe de Francis Deng sobre México (agosto de 2002) calcula que la población desplazada en Chiapas oscila entre 16,000 y 20,000 (Comisión de Derechos Humanos de la ONU, *Informe del Representante del Secretario General sobre los desplazados internos*, Sr. Francis M. Deng. Adición. Pautas sobre los desplazamientos: México, E/CN.4/2003/86/Add.3, 10 enero de 2003).
- 84 Francis Deng realizó una visita oficial a México, por invitación del gobierno mexicano, del 18 al 28 de agosto de 2002, con el objeto de establecer un diálogo entre el gobierno, la sociedad civil, las oficinas de la ONU y otros organismos internacionales con representación en México, para mejorar la respuesta a la situación de los desplazados internos.
- 85 Comisión de Derechos Humanos de la ONU, *op. cit.*, p. 3.
- 86 Special Representative of the UN Secretary-General on Internal Displacement, *Guiding Principles on Internal Displacement*, UN Doc. E/CN.4/1998/53/Add.2.
- 87 Comisión de Derechos Humanos de la ONU, *op. cit.*, p. 15.
- 88 Las reservas son a los artículos 17 (derecho al trabajo), 26 (libertad de circulación) y otra reserva relacionada con el artículo 33 de la Constitución Federal. El 20 de junio de 2003, durante la celebración del Día Mundial del Refugiado, el Secretario de Gobernación se comprometió a examinar la posibilidad de levantar las mencionadas reservas.
- 89 "...las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público."
- 90 Una opción interesante para la discusión de esta iniciativa de ley sería el mecanismo de "conferencia", mediante el cual ambas comisiones legislativas de las cámaras de origen y revisora dictaminan la iniciativa de ley de manera conjunta. Considerando la importancia de estas figuras jurídicas y sus implicaciones, sería oportuno considerar esa posibilidad.
- 91 Los consejeros provienen de las secretarías de Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Trabajo, Reforma Agraria, IMSS e ISSSTE.
- 92 Cifras del Programa Nacional de Jornaleros Agrícolas, PRONJAG (www.sedesol.gob.mx, 2003).
- 93 La UNICEF y el Banco Interamericano de Desarrollo han financiado parte de estos programas para la educación de los niños que viven conforme al ciclo agrícola y la construcción de guarderías.
- 94 "Programa Intersectorial de Atención a Jornaleros Agrícolas", SEDESOL.
- 95 Recomendación 6/2003, Raúl Ramírez Baena, Procurador de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana del Estado de Baja California al Lic. Eugenio Elourdoy Walter, Gobernador de Baja California, y al Dr. Jorge Antonio Catalán Sosa, Presidente Municipal de Ensenada, 9 de mayo del 2003.
- 96 Los 22 países que la han ratificado son: Azerbaijón, Belice, Bolivia, Bosnia-Herzegovina, Cabo Verde, Colombia, Ecuador, Egipto, El Salvador, Filipinas, Ghana, Guatemala, Guinea, Mali, Marruecos, Senegal, Seychelles, Sri Lanka, Tadjikistán, Uganda, Uruguay y México. Todos países de origen de trabajadores migratorios.
- 97 Grupos de Trabajo sobre Migración y el Grupo Binacional sobre Asuntos Migratorios México-Guatemala, y adoptado comunicados conjuntos comprometiéndose a proteger los derechos humanos en la frontera y a fortalecer el tránsito documentado.
- 98 "Las Remesas: uno de los beneficios más evidentes de la migración", CONAPO, (www.conapo.gob.mx, septiembre de 2003).
- 99 "Migración, remesas y desarrollo", Boletín#19, CONAPO, 2002.
- 100 La organización pionera en el monitoreo de esta tragedia es la California Rural Legal Foundation's Border Project que dirige Claudia Smith (www.stopgatekeeper.org)
- 101 Actualmente este programa ha sido integrado al Instituto de los Mexicanos en el Exterior.
- 102 Catálogo Nacional de Extranjeros Residentes en la República Mexicana, presentada por la SEGOB en 1999, y datos del Censo de Población y Vivienda del 2000.
- 103 Instituto Nacional de Migración, *Eventos de Rechazos, Aseguramientos y Devoluciones Enero-Diciembre 2002*.
- 104 "Los inmigrantes en México", en *La población en México en el nuevo siglo*, CONAPO, 2001.
- 105 Un indicio de ello es que el Sistema Nacional de Salud otorga, en promedio, 500 consultas por minuto, pero la Comisión Nacional de Arbitraje Médico (CONAMED) no atiende más de 20 mil quejas al año, (INSP, "Información básica sobre los servicios otorgados en el Sistema Nacional de Salud, 2001", *Salud Pública de México*, 45 (2003), p. 129).
- 106 Secretaría de Salud, *Programa Nacional de Salud, 2001-2006*, México, Secretaría de Salud, 2001, p. 56.
- 107 La base de datos del estudio abarca 9357 unidades de atención de la SSA, 3391 del IMSS-solidaridad, 1274 del IMSS y 2683 del sector privado. Para estimar la cobertura geográfica de atención de la salud del sector público se realizó un análisis para medir la distancia lineal existente entre las localidades y las unidades de atención más cercanas. Se estimó la población, con base en las comunidades, y se clasificó de acuerdo con la distancia que existe entre su lugar de residencia y la localidad más cercana con servicios de salud (Juan Hernández Ávila, "Cobertura geográfica del sistema mexicano de la salud y análisis espacial de la utilización de hospitales generales de la Secretaría de Salud en 1998", *Salud Pública de México*, 44 (2002), pp. 519-532).
- 108 *Ibid.*, pp 523-524.
- 109 Secretaría de Salud, *Programa Nacional de Salud, op. cit.*, p. 19.
- 110 El gasto catastrófico se define como el gasto de bolsillo destinado a financiar la atención a la salud que supera al ingreso percibido por el hogar descontando el gasto destinado a cubrir alimentación y vivienda.
- 111 R. Leyva Flores, et. al., "Prescripción, acceso y gasto en medicamentos entre usuarios de servicios de salud en México", *Salud Pública de México*, 40 (1998), pp. 24-31.
- 112 La OMS define a los fármacos, medicinas, productos farmacéuticos y productos medicinales como aquellas sustancias o productos utilizados en el ser humano con fines profilácticos, diagnósticos o terapéuticos. Dentro de este grupo de sustancias se incluyen las sintéticas y naturales, los biológicos, como las vacunas y el suero, y la sangre y sus derivados.
- 113 Secretaría de Salud, *Programa Nacional de Salud, op. cit.*, pp. 19 y 52.
- 114 *Ibid.*, p. 52.
- 115 *Ibid.*, p. 53.

- 116 *Ibid.*, p. 54.
- 117 *Ibid.*, p. 177.
- 118 Secretaría de Salud, *Salud: México 2002*, México, Secretaría de Salud, 2003.
- 119 Véase la NOM-007-SSA2-1993.
- 120 Rosa María Méndez González, et. al., "Comparación de la atención del parto normal en los sistemas hospitalario y tradicional", *Salud Pública de México*, 44 (2002), pp. 129-136.
- 121 *Loc. cit.*
- 122 *Ibid.*, p.134.
- 123 Jorge Javier Serna Alvarado, "Derechos de los usuarios de los servicios de salud en el Distrito Federal" en *Los derechos de los pacientes*, México, CNDH, 2003, pp. 21-28.
- 124 *Loc. cit.*
- 125 Esta sección se vio enriquecida con la colaboración de la Dra. Benilde Orozco, encargada del área de derechos humanos del INNN.
- 126 Secretaría de Salud, *Programa de Acción en Salud Mental 2001-2006*, Op.cit., p. 18.
- 127 Véase, Nelly Salgado-de Snyder et al., "Modelo de integración de recursos para la atención de la salud mental en la población rural de México", *Salud Pública de México*, 45 (2003), pp. 19-26; de la misma autora, "Mujer, pobreza y salud mental", en V. Salles, ed., *Las mujeres en la pobreza*, México, El Colegio de México, 1993, pp. 243-291; también, "Los nervios de las mujeres mexicanas de origen rural como motivo para buscar ayuda", *Salud Mental*, 18 (1995), pp. 50-55.
- 128 Julio Frenk, et. al., *Economía y salud: propuestas para el avance del sistema de salud en México. Informe final*, México, FUNSALUD, 1994; Nelly Salgado-de Snyder, "La salud mental de las mujeres rurales: problemas, necesidades y alternativas", en Nelly Salgado-de Snyder, ed., *Cálmese con sus nervios, tómese un tecito: la salud mental de las mujeres mexicanas*, México, PAX, 2002, pp. 171-194; y Ramón de la Fuente, *Salud mental en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.
- 129 Nelly Salgado-de Snyder et al., "Modelo de integración de recursos para la atención de la salud mental en la población rural de México", *op. cit.*, 19-26.
- 130 D. L. Poole, "Pathways to health and mental health care: Guidelines for culturally-competent practice", en R. Albert, ed., *Social workers Desk Reference*, Nueva York, Oxford University Press, 2002, 51-56.
- 131 Secretaría de Salud, *Programa de Acción en Salud Mental 2001-2006*, *op. cit.*, p. 30.
- 132 *Loc. cit.*
- 133 *Ibid.*, p. 52
- 134 *Ibid.*, p. 47.
- 135 Véase www.ssa.gob.mx
- 136 Ambas instancias fueron creadas por acuerdos presidenciales, sin tener el respaldo normativo para asegurar su permanencia en las siguientes administraciones. (Véanse los textos de ambos acuerdos en las ediciones del Diario Oficial de la Federación del 4 de diciembre de 2000 –oficina- y del 13 de febrero de 2001 –Consejo).
- 137 Programa Nacional de Salud 2001-2006, Prevención y Rehabilitación de Discapacidades (PreveR-Dis), p.2.
- 138 *Ibid.*, p. 12
- 139 Cfr. las asignaciones al Ramo 12 en los Presupuestos de Egresos de la Federación entre 1992 y 2002. Es importante sumar a esas cantidades los recursos que destinan directamente a las entidades federativas a través del Ramo 33 del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FAS-SA). Aún sumando las cantidades anteriormente señaladas es posible detectar regresividad.
- 140 Oficina de Representación para la Promoción e Integración Social de las Personas con Discapacidad, Aspectos conceptuales para la atención a las personas con discapacidad, México, s/e, 2001, p. 3.
- 141 Normas Uniformes de las Naciones Unidas sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, párrafos 25 y 26.
- 142 Cfr. Esquemas de seguridad social integral que ofrecen el Grupo Nacional Provincial, entre otros, que incluyen gastos médicos mayores y atención básica.
- 143 Observación General 14 del Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2000). Este comentario analiza el contenido normativo del Artículo 12 del PIDESC (derecho a la salud).
- 144 Observación General 13 del Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1999).
- 145 La Ley Federal para Prevenir y Erradicar la Discriminación fue aprobada por la LVIII Legislatura y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de junio de 2003.
- 146 Celebrado el 25 de julio de 2002.
- 147 El Modelo de Reglamento para Leyes Estatales en Materia de Discapacidad ha sido desarrollado por la Oficina de Representación para la Promoción e Integración Social de las Personas con Discapacidad de la Presidencia de la República.
- 148 La expresión "hombres que tienen sexo con otros hombres" no se refiere exclusivamente a homosexuales, travestis y transexuales, sino también a la población masculina que por diversas circunstancias realiza prácticas homosexuales sin reconocerse como tal, de ello hay múltiples ejemplos entre la población penitenciaria, el ejército y los adolescentes que inician su vida sexual con travestis y gays.
- 149 "La estigmatización y la discriminación relacionada con el VIH/SIDA dificulta la prevención al hacer invisible y ocultar la epidemia". ONUSIDA, *Campaña Mundial contra el SIDA 2002-2003, Marco conceptual y base para la acción: estigma y discriminación relacionados con el VIH/SIDA*, ONU, Ginebra, 2002, p. 7.
- 150 Silvia Panebianco Labbé y Arturo Díaz Betancourt, *Discriminación relacionada con el VIH/SIDA: después de la Asamblea de la ONU sobre VIH/SIDA, México todavía sigue sin política pública en SIDA y Derechos Humanos*, México, [s/e], 28 agosto 2003, pp. 1-7.
- 151 Seis meses más tarde, el 13 de julio de 2001 se emitió un decreto presidencial en el *Diario Oficial de la Federación* para reformar la figura legal del CONASIDA y crear el CENSIDA.
- 152 A pesar de que el cumplimiento de esta Norma Oficial es obligatorio en todo el territorio nacional, su falta de difusión genera que sea poco observada.
- 153 Esto coincide con lo establecido en la Primera Directriz (sobre Marco Nacional) de las Directrices Internacionales sobre VIH/SIDA preparadas por ONUSIDA y la OACNUDH.
- 154 *Declaración de Compromiso en la Lucha Contra el SIDA*. Asamblea Especial de la ONU para el VIH/SIDA, Nueva York, 27 junio 2001, p. 3.
- 155 Llegaron a las mesas de trabajo documentos sobre a) la matanza de cinco hombres no heterosexuales en Sonora entre el 1 de enero y el 13 de agosto de 2003; b) la acción de autoridades municipales en Torreón, Coahuila que realizan pruebas forzadas de VIH a trabajadores sexuales en la localidad, amparados bajo los preceptos del Art. 75 del Reglamento de Salud Municipal, que criminaliza la prostitución masculina y prohíbe explícitamente el travestismo, adicionalmente se documentan violaciones al debido proceso cuando estas personas son arrestadas por autoridades municipales; c) la abierta intromisión de Felipe Aguirre Franco, arzobispo de Acapulco, Guerrero, para frenar la campaña que había sido aprobada por la Secretaría de Salud del gobierno estatal para promover el uso del condón como medio para la prevención del VIH/SIDA. Esta campaña fue lanzada el 12 de agosto de 2003 y fue frenada pocos días después ante acciones intimidatorias por parte del arzobispo. La campaña estaba primordialmente dirigida a hombres que tienen sexo con hombres, siguiendo las recomendaciones de ONUSIDA en la materia. El arzobispo violó el precepto establecido en el Art. 29 (IV y X) de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, que prohíbe a las iglesias actuar contra instituciones públicas y atentar contra la salud de la población; d) denuncias sobre la falta de profesionalización del COESIDA en Michoacán y por la falta de acción de la Comisión Estatal de Derechos Humanos con respecto a los casos de 160 pacientes del ISSSTE del estado que enfrentan serios problemas de salud generados a raíz de medicamentos distribuidos por esta institución; e) 75 expedientes de casos presentados ante el Subconsejo de Derechos Humanos del COESIDA de Jalisco entre 1996 y 2001, que incluyen situaciones de rescisión de la relación laboral, obligatoriedad de la prueba de detección, negativa del empleo por vivir con VIH, difamación, maltrato, revelación de secretos, incumplimientos a la confidencialidad del resultado de la prueba; f) casos en Campeche de violación al principio de confidencialidad, al derecho a la salud (en particular negación de atención médica en hospitales del sector salud), intimidación a miembros del Oasis de San Juan de Dios, denuncias ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos y la CNDH por irregularidades en el sistema de salud estatal; g) y casos en Yucatán sobre desalojos de vivienda de personas con VIH/SIDA, atención inadecuada en el Hospital O Horan y denuncias al IMSS estatal.
- 156 Entre muchos otros casos recibidos se señalan, a manera de ejemplo, las quejas presentadas ante la CNDH por Araceli Márquez Viuda de Martínez, David Enrique Jordán García, Javier Tonix Orduña, Pablo Navarrete Martínez, Juan Carlos Durán Rojas, Marta Hilda Hernández Alcántara, Mauricio Espino Durán (falta de antirretrovirales en el IMSS, 22 de agosto 2002); Carlos Sajaropulos Siliceo (falta de antirretrovirales y distribución de medicamentos caducados en el IMSS, maltrato en la Clínica de Infectología del Centro Médico La Raza, 4 febrero 2003). Con base en 74 quejas recibidas en el 2002 y enero de 2003, la CNDH emitió la recomendación 4/2003, dirigida al Director General del IMSS.
- 157 Cfr. S. Panebianco y A. Díaz, *op. cit.*, p. 13.
- 158 En la elaboración de estas recomendaciones contribuyó, de manera especial, la Internacional Gay and Lesbian Human Rights Comisión.
- 159 *El Almanaque Mexicano*, Op.Cit., p. 130.
- 160 *Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2001*, Secretaría de Gobernación, INEGI, 2003.
- 161 Véanse los innumerables reportes que sobre México tiene la Internacional Gay and Lesbian Human Rights Commission (IGLHRC).
- 162 *Sexualidad infantil y juvenil. Nociones introductorias para maestras y maestros de educación básica*, México, SEP, 2000.
- 163 Con base en informes de Bárbara Yllán Rondero, de la Subprocuraduría de Atención a Víctimas de Delito y Servicios a la Comunidad de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, de enero de 2000 a julio de 2003 hubo un total de 37 crímenes por homofobia, de los cuales 14 están concluidos y 23 están en proceso de seguimiento.
- 164 Amnistía Internacional, *Crímenes de odio, conspiración de silencio. Tortura y malos tratos basados en la identidad sexual*, Amnistía Internacional, 22 de junio de 2001.
- 165 Como se demostró en la descripción de este grupo, la herramienta más empleada por las autoridades para castigar y extorsionar a las travestis y transexuales son los Bandos de Policía y Buen Gobierno.
- 166 Las atribuciones que justifican que este organismo sea considerado como uno de derechos humanos se encuentra en el Capítulo IV, Artículos 16, 17, 18, 19 y 20 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación. En las próximas notas se citarán, con el mismo propósito, los documentos en que se basa su inclusión.
- 167 Véase el artículo 2, 4 y 11 del Decreto de Creación de la Comisión Nacional de Arbitraje Médico.
- 168 Artículos 1, 4, 6 y 7 de la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres.
- 169 Artículo 2 de la Ley del SNDIF.
- 170 Artículos 25, 27 y 28 de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores.
- 171 Reglamento de la Ley General de Población, Artículo 166.
- 172 Acuerdo Presidencial por el que se crea la Oficina de Representación para la Promoción e Integración Social para Personas con Discapacidad, Diario Oficial de la Federación, lunes 4 de diciembre de 2000 y Acuerdo Presidencial por el que se crea el Consejo Nacional Consultivo para la Integración de las Personas con Discapacidad, martes 13 de febrero de 2001.
- 173 Principios Relativos al Estatuto y Funcionamiento de las Instituciones Nacionales de Protección y Promoción de los Derechos Humanos. (Res. 1992/54 Comisión de Derechos Humanos de la ONU, 3.3.92. UN Doc A/RES/48/134, 20.12.93).
- 174 Cfr. Ugalde, Luis Carlos, "Rendición de Cuentas y Democracia: el Caso Mexicano", *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática 21*, México: Instituto Federal Electoral, 2002, y Guerrero, Juan Pablo y Mariana López Ortega, *La Clasificación Funcional del Gasto Público*, México, Centro de Investigación y Docencia Económica, 2000.
- 175 La información sobre las comisiones proviene de un avance preliminar del "Primer Informe del Observatorio Ciudadano de Organismos Públicos de Derechos Humanos en México", que se publicará en enero de 2004. Este proyecto, dirigido por la Dra. Gloria Ramírez, es coordinado por la Cátedra UNESCO de Derechos Humanos de la UNAM y Fundar, Centro de Análisis e Investigación. Agradecemos la forma generosa en que compartieron esta información. También se estudian 8 organismos especializados. Entre los materiales utilizados están los Informes Anuales de la Comisión Estatal de Derechos Humanos Chihuahua, *IV Informe anual, enero 2002-febrero 2003*; Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco, *Informe Anual 2002-febrero 2003*; Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Morelos, *IV informe anual. Síntesis de actividades 2001*; Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Morelos, *V informe anual de actividades 2002*; Comisión Estatal de Derechos Humanos Oaxaca, *I Informe Anual de Actividades 2001-2002*; Comisión

- Estatad de Derechos Humanos Puebla, *Informe Especial. Visión Retrospectiva 1996-2002*; Comisión Estatal de Derechos Humanos Sinaloa, *IX Informe Anual de Actividades, mayo 2001- abril 2002*; Comisión Estatal de Derechos Humanos Tabasco, *Segundo Informe Anual de Actividades 2001*; Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe Anual de Actividades 2002*; Gaceta Tlaxcala, *Informe Anual de Actividades junio 2002*. También se utiliza información de las siguientes Leyes de Derechos Humanos: Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Chihuahua; Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Jalisco; Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos; Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Oaxaca; Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla; Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Quintana Roo; Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Sinaloa; Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Tabasco; Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Tlaxcala; Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Finalmente se estudia información contenida en las siguientes Leyes de Transparencia: Ley de Información Pública, Estadística y Protección de Datos Personales del Estado de Morelos; Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Aguascalientes; Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa; Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Durango; Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Nuevo León; Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán de Ocampo; Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco; Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
- 176 Nueve de las diez Leyes Estatales de las Comisiones de Derechos Humanos analizadas son muy semejantes. Sólo el texto de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos es diferente al resto y más pobre en cuanto al contenido que establece para el informe anual. Por tanto, esta ley merecería una revisión de su artículo 49, referente al contenido del Informe.
- 177 *Ibid.*, artículo 11, fracción VII.
- 178 Artículo 14.
- 179 Debe "presentar anualmente ante la Junta de Gobierno el informe del desempeño de las actividades del Instituto, incluido el ejercicio del presupuesto y los estados financieros correspondientes"; informe en el cual deben cotejarse "las metas propuestas y los compromisos asumidos" con el Ejecutivo Federal. Estatuto Orgánico del INMUJERES, México, INMUJERES, 2002, artículo 21, fracción XI.
- 180 *Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Jalisco*, artículo 29.
- 181 *Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos*, artículo 49.
- 182 Entre las investigaciones elaboradas por la CNDH estarían el Informe Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos de los Internos en los Centros de Menores de la República Mexicana (2003); el Informe sobre el Caso de la Región Loxica (2002); el Informe especial sobre el Caso de Agua Fria (2002); el Informe especial sobre la situación de los derechos humanos en los Centros de Readaptación Social y Reclusorios Preventivos Varoniles y Femeniles del Distrito Federal (2002); el Informe especial sobre las quejas en materia de desapariciones forzadas ocurridas en la década de los 70 y principios de los 80 (2002) y el Informe de la Investigación sobre Presuntos Desaparecidos en el Estado de Guerrero de 1971 a 1974 (1992).
- 183 Ley del INMUJERES, artículo 7, fracción XXIV.
- 184 Ley de los Derechos de las personas Adultas Mayores, Artículo 28, fracción XVII.
- 185 Segundo Informe de Labores del INMUJERES, 2002-2003, p. 148.
- 186 Comisión de Derechos Humanos de Puebla, *Informe Especial: Visión retrospectiva 1996-2002*.
- 187 *Ley de Información Pública, Estadística y Protección de Datos Personales del estado de Morelos*, artículo 33.
- 188 *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, artículo 7.
- 189 *Decreto de Creación de la Comisión Nacional de Arbitraje Médico*, artículo 9.
- 190 Artículo 13. /
- 191 *Ibid.*, artículo 17.
- 192 *Ibid.*, capítulo II, artículo 36.
- 193 Bernardo Romero, "Breve panorama del acoso gubernamental contra los Ombudsman en México", mecanografiado, 10 p. Sin fecha. Recibido en agosto del 2003 y "Relato de algunas agresiones del gobierno del estado de Querétaro en contra del Ombudsman", 11 páginas. Sin fecha. Recibido en agosto del 2003.
- 194 Bernardo Romero, "Acciones del Dr. José Luis Soberanes Fernández, presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos", 10 páginas. Sin fecha. Recibido en agosto del 2003.
- 195 Esta técnica presupuestaria permite presentar programas, proyectos y metas; identificar responsables de programas, las acciones concretas que se llevaron a cabo para obtener los fines deseados y todos los costos asociados a cada uno de los programas.
- 196 Los interesados pueden consultar la página del IFAI www.ifai.org.mx o solicitar una publicación particularmente útil: IFAI, *Marco Normativo. Transparencia, acceso a la información y datos personales*, México septiembre del 2003.
- 197 De esa manera el gobierno podrá cumplir con los compromisos que adquirió a raíz de la visita de Francis Deng, Representante del Secretario General de la ONU sobre los Desplazados Internos que realizó una visita oficial a México, por invitación del gobierno mexicano.
- 198 El 95 % no forma parte de un organismo civil y el 92 por ciento jamás se ha involucrado en resolver problemas de su comunidad tales como la violencia familiar. El 40 % de los entrevistados dijo que no viviría con nadie de otra raza; 44.5 % no compartiría techo con personas de ideas políticas diferentes y 66 % jamás viviría con un homosexual. Secretaría de Gobernación, *Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas*, México, Secretaría de Gobernación, 2001.
- 199 Ejemplo de ello es que el Sistema Nacional de Salud ofrece 500 consultas por minuto, pero la Comisión Nacional de Arbitraje Médico (CONAMED) no atiende más de 20 mil quejas al año. INSP, "Información básica sobre los servicios otorgados en el Sistema Nacional de Salud, 2001", *Salud Pública de México*, 45 (2003), p. 129. Algo similar ocurre con la Violencia Familiar. Sólo 8% de las mujeres víctimas de la violencia percibe que sufre este daño. Se estima que sólo uno de cada 10 casos de maltrato infantil es denunciado a las autoridades. Las razones por las que las mujeres no denuncian a su pareja por maltrato son: 55.7% porque no lo consideran necesario; 11.4% por no afectar a los hijos; 6.4% no se le ocurrió; 2.1% por amor; 1.8% por dinero; 1.6% porque las leyes no le hacen caso; 19.7% otros. "Violencia Intrafamiliar: el costo para el país", *Reforma* 13 de septiembre de 2003.
- 200 Una tarea pendiente de realizar es establecer cuáles grupos debería recibir prioridades en una campaña de sensibilización, como la que aquí se propone. La información incluida en el diagnóstico podría servir para tomar decisiones. Por ejemplo, si la cantidad y la desatención son los factores fundamentales, entonces los 3.4 millones de jornaleros agrícolas deberían encabezar la lista de los grupos cuyos derechos serán difundidos. Desde una perspectiva más práctica ello significaría, por ejemplo, difundir información sobre métodos para el control de la incontinencia urinaria que lastima la dignidad de adultos mayores o sobre el drama que viven los discapacitados motrices para acceder a edificios o utilizar el transporte público.
- 201 Los grupos dispersos plantean dificultades especiales. Por ejemplo, en el 2002, el Sistema nacional de Salud impartió 246 millones de consultas y, pese a las carencias que tiene el sistema, solamente se quejaron 14, 449 pacientes ante la CONAMED. Es evidente la necesidad de que los pacientes conozcan mejor sus derechos.
- 202 Estos comentarios se basan en un análisis de los programas del 20 de julio, 3 de agosto y 17 de octubre del 2003.
- 203 El 36 % de los adultos mayores tiene una mala salud por lo que son grandes consumidores de medicina, y el 40 % de las personas con discapacidad se quejan de que no les alcanza para comprar las medicinas.
- 204 Sobre algunos de los grupos más grandes existen dudas sobre la solidez de las cifras y se habla de motivaciones políticas tras presuntos subregistros o estimaciones. Por ejemplo, cifras oficiales ponen en 2.2 millones de personas discapacitadas lo que está lejos de las estimaciones de la Organización Mundial de la Salud que habla de 7 a 10 % de la población mundial.