



DESCA

**INFORME CONJUNTO DE SOCIEDAD CIVIL SOBRE LOS
DERECHOS ECONÓMICOS,
SOCIALES, CULTURALES Y
AMBIENTALES EN MÉXICO**

2017

*Informe alternativo a los Informes V y VI
Periódicos combinados del Estado mexicano
ante el Comité DESC de la ONU*

**Informe conjunto de sociedad civil sobre los derechos
económicos, sociales, culturales y ambientales en México
2017**

*Informe alternativo a los Informes V y VI Periódicos combinados
del Estado mexicano ante el Comité DESC de la ONU*

INFORME CONJUNTO DE SOCIEDAD CIVIL SOBRE LOS
**DERECHOS ECONÓMICOS,
SOCIALES, CULTURALES Y
AMBIENTALES EN MÉXICO**

2017

*Informe alternativo a los Informes V y VI
Periódicos combinados del Estado mexicano
ante el Comité DESC de la ONU*

Esta publicación es financiada con recursos de la RLS con fondos del BMZ.



Ciudad de México, México, diciembre de 2017

Informe conjunto de sociedad civil sobre los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en México 2017

Informe alternativo a los Informes V y VI Periódicos combinados del Estado mexicano ante el Comité DESC de la ONU

El Informe Alternativo es producto del esfuerzo colectivo de investigación, documentación, reflexión y discusión de una amplia articulación nacional de organizaciones y redes de la sociedad civil. Las organizaciones que aportaron especialmente en su contenido se indican en la primera nota al pie de cada capítulo.

EQUIPO COMPILADOR Y REVISOR DEL INFORME ALTERNATIVO

Areli Sandoval Terán (coordinación del Informe) • DECA Equipo Pueblo, A.C. / Espacio DESC
Stephanie Erin Brewer • Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez
Agnieszka Raczynska • Proyecto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ProDESC)

La producción del libro electrónico del Informe Alternativo fue posible en el marco del proyecto “Sustentabilidad, buen vivir y derechos humanos en América Latina” de la Coalición Internacional para el Hábitat, Oficina para América Latina (HIC-AL) coordinado por Maria Silvia Emanuelli y el cuidado de la edición estuvo a cargo de Areli Sandoval Terán.



**ROSA
LUXEMBURG
STIFTUNG**

DISEÑO EDITORIAL Y FORMACIÓN

Tania Hernández • tallerhojarasca.com

Esta obra puede reproducirse total o parcialmente citando la fuente.

Contacto para mayor información: informe.desca@gmail.com

Contenido

Introducción	7	▶
A. Derecho a la libre determinación de los pueblos, incluyendo los derechos a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado (artículo 1, párrafos 1 y 2 del PIDESC)	10	▶
Recomendaciones	25	▶
B. Obligación de adoptar medidas, inclusive legislativas, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos – énfasis en crítica a la reforma energética (artículo 2, párrafo 1 del PIDESC)	27	▶
Recomendaciones	40	▶
C. Obligación de adoptar medidas hasta el máximo de los recursos de que disponga (artículo 2, párrafo 1 del PIDESC)	43	▶
Recomendaciones	50	▶
D. Obligación de garantizar el ejercicio de derechos sin discriminación – énfasis en personas migrantes y desplazadas internas (artículo 2, párrafos 2 y 3 del PIDESC)	53	▶
Recomendaciones	62	▶
E. Igualdad y equidad de género (artículo 3 del PIDESC)	67	▶
Recomendaciones	74	▶
F. Derecho al trabajo (artículo 6 del PIDESC)	76	▶
Recomendaciones	82	▶
G. Derecho a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo (artículo 7 del PIDESC)	84	▶
Recomendaciones	94	▶
H. Derechos sindicales (artículo 8 del PIDESC)	95	▶
Recomendaciones	100	▶
I. Derecho a la seguridad social (artículo 9 del PIDESC)	101	▶
Recomendaciones	108	▶

J. Derecho a la protección y asistencia a la familia – énfasis en niños, niñas y adolescentes, personas adultas mayores y trata de personas (artículo 10 del PIDESC)	109	▶
Recomendaciones	117	▶
K. Derecho a un nivel de vida adecuado y a la mejora continua de las condiciones de existencia (artículo 11, párrafo 1 del PIDESC)	119	▶
Recomendaciones	129	▶
L. Derecho a la alimentación adecuada (artículo 11 del PIDESC)	131	▶
Recomendaciones	140	▶
M. Derecho al agua y derecho al saneamiento (artículo 11, párrafo 1 y artículo 12 del PIDESC)	143	▶
Recomendaciones	155	▶
N. Derecho a la vivienda adecuada (artículo 11, párrafo 1 del PIDESC)	156	▶
Recomendaciones	169	▶
O. Derecho al nivel más alto posible de salud física y mental (artículo 12 del PIDESC)	171	▶
Recomendaciones	184	▶
P. Derecho al medio ambiente sano (artículo 12, párrafo 2, inciso b del PIDESC)	186	▶
Recomendaciones	196	▶
Q. Derecho a la educación (artículos 13 y 14 del PIDESC)	199	▶
Recomendaciones	209	▶
R. Acceso a la justicia en materia de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (tema especial de la Lista de Cuestiones)	212	▶
Recomendaciones	220	▶
S. Situación de defensoras/es de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (tema especial de la Lista de Cuestiones)	224	▶
Recomendaciones:	228	▶
T. Empresas y derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (tema especial de la Lista de Cuestiones)	231	▶
Recomendaciones	242	▶
Conclusiones	244	▶
Organizaciones y redes de la sociedad civil que suscriben el Informe Alternativo sobre derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en México 2017	246	▶
Relación de Anexos	250	▶

INTRODUCCIÓN

HAN PASADO MÁS DE 11 AÑOS DESDE LA ÚLTIMA VEZ QUE EL ESTADO MEXICANO FUE EXAMINADO POR el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas (Comité DESC) en 2006, y aunque en este período el país no ha dejado de ser objeto del escrutinio internacional en derechos humanos, éste se ha centrado mayormente en los derechos civiles y políticos cuando la grave crisis de derechos humanos que vivimos en el país también está conformada por múltiples violaciones a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) cometidas por acciones y omisiones del Estado y actores no estatales que permanecen en la impunidad.

En este contexto, y con el ánimo de contribuir a la importante y urgente labor de supervisión del Comité DESC sobre el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) en México -en vigor en el país desde 1981- las organizaciones y redes de la sociedad civil que suscribimos este Informe Alternativo sobre DESCA ponemos a disposición información relevante sobre estos derechos, basada en la investigación, el seguimiento y la experiencia de trabajo de muchos años en su promoción y defensa, exponiendo tanto el estado que guarda su cumplimiento, como los obstáculos, los retrocesos, las limitaciones y los desafíos que identificamos para la plena realización de los DESCA en México.¹

Para facilitar la valoración más precisa del Comité DESC de los Informes Periódicos V y VI combinados sobre el cumplimiento de las obligaciones del Estado mexicano en virtud del Pacto (E/C.12/MEX/5-6)² -Informes que el gobierno mexicano debía presentar al Comité desde 2012 pero que remitió hasta 2016- así como de sus Respuestas (E/C.12/MEX/Q/5-6/Add.1)³ a la Lista de Cuestiones

¹ El Informe Alternativo conjunto (versión completa en español, resumen ejecutivo en inglés y español) y sus anexos fueron remitidos al Comité DESC de la ONU en Ginebra en agosto de 2017 ya que el examen a México estaba previsto para los días 28 y 29 de septiembre 2017 dentro del 62° período de sesiones del Comité. A petición del Estado mexicano, el examen fue pospuesto y reprogramado para el siguiente período, los días 12 y 13 de marzo de 2018. Toda la documentación relativa al examen a México, tanto documentos gubernamentales, como de sociedad civil y del Comité DESC, se encuentra en la página en Internet del Comité dentro de la sección respectiva al 63° período de sesiones, disponible en la siguiente liga: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/SessionDetails1.aspx?SessionID=1197&Lang=en

² ONU. Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud de los artículos 16 y 17 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Informes periódicos quinto y sexto combinados que los Estados partes debían presentar en 2012. México (E/C.12/MEX/5-6) Fecha de recepción: 8 de junio de 2016.

³ Lista de cuestiones relativa a los informes periódicos quinto y sexto combinados de México. Adición: Respuestas de México a la lista de cuestiones (E/C.12/MEX/Q/5-6/Add.1) Fecha de recepción: 17 de julio de 2017)

(E/C.12/MEX/Q/5-6)⁴, el Informe Alternativo se estructura en 20 capítulos siguiendo el articulado del PIDESC y los temas de especial interés que el Comité incluyó en su Lista de Cuestiones a México (acceso a la justicia, personas defensoras, empresas y derechos humanos).

Capítulos del Informe Alternativo DESC A 2017

- A. Derecho a la libre determinación de los pueblos, incluyendo los derechos a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado (artículo 1, párrafos 1 y 2 del PIDESC)
- B. Obligación de adoptar medidas, inclusive legislativas, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos – énfasis en crítica a la reforma energética (artículo 2, párrafo 1 del PIDESC)
- C. Obligación de adoptar medidas hasta el máximo de los recursos de que disponga (artículo 2, párrafo 1 del PIDESC)
- D. Obligación de garantizar el ejercicio de derechos sin discriminación – énfasis en personas migrantes y desplazadas internas (artículo 2, párrafos 2 y 3 del PIDESC)
- E. Igualdad y equidad de género (artículo 3 del PIDESC)
- F. Derecho al trabajo (artículo 6 del PIDESC)
- G. Derecho a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo (artículo 7 del PIDESC)
- H. Derechos sindicales (artículo 8 del PIDESC)
- I. Derecho a la seguridad social (artículo 9 del PIDESC)
- J. Derecho a la protección y asistencia a la familia – énfasis en niños, niñas y adolescentes, personas adultas mayores y trata de personas (artículo 10 del PIDESC)
- K. Derecho a un nivel de vida adecuado y a la mejora continua de las condiciones de existencia (artículo 11, párrafo 1 del PIDESC)
- L. Derecho a la alimentación adecuada (artículo 11 del PIDESC)
- M. Derecho al agua y derecho al saneamiento (artículo 11, párrafo 1 y artículo 12 del PIDESC)
- N. Derecho a la Vivienda Adecuada (artículo 11, párrafo 1 del PIDESC)
- O. Derecho al nivel más alto posible de salud física y mental (artículo 12 del PIDESC)
- P. Derecho al medio ambiente sano (artículo 12, párrafo 2, inciso b del PIDESC)
- Q. Derecho a la educación (artículos 13 y 14 del PIDESC)
- R. Acceso a la justicia en materia de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (tema especial de la Lista de Cuestiones)
- S. Situación de defensoras/es de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (tema especial de la Lista de Cuestiones)
- T. Empresas y derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (tema especial de la Lista de Cuestiones)

⁴ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU. Lista de Cuestiones relativa a los informes periódicos quinto y sexto combinados de México (E/C.12/MEX/Q/5-6) Fecha: 20 de marzo de 2017.

En cada capítulo de este Informe Alternativo destacamos motivos de preocupación en torno a la situación de los DESC, aportando datos, análisis y casos ilustrativos; resaltamos los aspectos críticos sobre lo reportado y omitido por el Estado mexicano en sus Informes; y formulamos una serie de recomendaciones que atentamente proponemos al Comité DESC considerar en sus Observaciones Finales a México. También remitimos al Comité un resumen ejecutivo del Informe presentando algunos de los motivos de preocupación y los mensajes clave de cada capítulo, así como un compilado de todas nuestras recomendaciones. Adicionalmente, remitimos al Comité algunos Anexos al Informe Alternativo consistentes en informes temáticos y documentos puntuales que profundizan y complementan algunos temas.

Es importante destacar que el presente Informe se integró con las valiosas aportaciones de organizaciones y redes de la sociedad civil de diferentes entidades de la República mexicana, en un proceso colectivo de trabajo, reflexión y retroalimentación de casi 3 años, que permitió también hacer una contribución conjunta para el Grupo de Trabajo pre-sesional a principios de 2017⁵ y, que en suma, expresan una buena parte de la agenda nacional pendiente en materia de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

En cuanto a la elaboración de los Informes Periódicos V y VI combinados del Estado, se trató de un proceso gubernamental en el que la participación de algunas organizaciones que suscribimos este Informe Alternativo se limitó a una mesa de trabajo convocada por la Secretaría de Relaciones Exteriores en noviembre de 2014, así como a una reunión informativa sobre la Respuesta del Estado a la Lista de Cuestiones en julio de 2017, que no representan un proceso consultivo – participativo para la elaboración de los Informes del Estado Parte, si bien en ambas ocasiones expusimos elementos críticos y cuestionamientos a lo reportado por las instituciones gubernamentales, pero que no fueron considerados.⁶

⁵ Propuestas de organizaciones de la sociedad civil para la Lista de cuestiones relativa al quinto y sexto informes periódicos de México ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU (Enero 2017) Disponible como: Joint Submission-Propuestas de organizaciones y redes mexicanas para la Lista de Cuestiones en materia de DESC y Derechos Ambientales en México (English & Spanish), en la siguiente liga: http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CESCR/Shared%20Documents/MEX/INT_CESCR_IFU_MEX_26449_S.pdf

⁶ Solo se incluyeron parcialmente y como “retos” en la minuta de la Mesa de Trabajo sobre el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales en México efectuada en la Secretaría de Relaciones Exteriores los días 4 y 25 de noviembre de 2014, disponible en el Anexo XXV de los Informes Periódicos V y VI combinados del Estado mexicano.

A

DERECHO A LA LIBRE DETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS
incluyendo los derechos a la consulta
y al consentimiento previo, libre e informado
(artículo 1, párrafos 1 y 2 del PIDESC)

Fotografía: de Robin Canul



A. Derecho a la libre determinación de los pueblos, incluyendo los derechos a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado (artículo 1, párrafos 1 y 2 del PIDESC)⁷

El Comité DESC debe ser informado del estado real que guarda el derecho a la libre determinación y los obstáculos, retrocesos, restricciones y desafíos que hay en México para su ejercicio pleno por los pueblos y comunidades indígenas y equiparables, más allá del reconocimiento formal en el artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), referido por el Estado mexicano en sus Informes Periódicos V y VI combinados (E/C.12/MEX/5-6).⁸ El Comité debe saber que la reforma constitucional en materia indígena de 2001⁹ ocurrió en medio del rechazo de la mayoría de los pueblos indígenas y el descontento que llevó a una serie de denuncias ante la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y recursos judiciales ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN)¹⁰ promovidos por comunidades y organizaciones indígenas y de la sociedad civil ante el incumplimiento de las principales demandas de los pueblos que habían sido recogidas en los Acuerdos de San Andrés sobre Derechos y Cultura Indígena resultantes del proceso de diálogo posterior al Levantamiento Zapatista de 1994.¹¹ Varios pueblos interpusieron medios de impugnación judicial en contra de la reforma (amparos y controversias constitucionales en su mayoría) con la finalidad de que ésta se declarara inconstitucional.¹² El rechazo inundó las calles con manifestaciones que recorrieron el país. Esta reforma

⁷ Capítulo integrado con aportes de FUNDAR, Centro de análisis e investigación, A.C.; Indignación, A.C. Promoción y Defensa de los Derechos Humanos; Colectivo apícola Los Chenes; DECA Equipo Pueblo, A.C.; EDUCA, Servicios para una educación alternativa, A.C.; Proyecto de Derechos Económicos Sociales y Culturales A.C. (ProDESC); Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría (IDHIE); y Servicios y Asesoría para la Paz (SERAPAZ).

⁸ Informes periódicos quinto y sexto combinados que los Estados partes debían presentar en 2012. México. Fecha de recepción: 8 de junio de 2016 (E/C.12/MEX/5-6), párrafos 1 y 2.

⁹ Reforma constitucional en materia indígena, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 2001, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=762221&fecha=14/08/2001

¹⁰ Alrededor de 300 controversias constitucionales se presentaron contra la reforma por parte de distintos municipios indígenas, las cuales fueron resueltas por la SCJN un año después de presentadas, decidiendo que no le competía resolverlas. Ante la decisión de la SCJN, hubo comunidades que acudieron a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Uno de estos casos fue el de la comunidad/municipio indígena de Nicolás Ruíz acompañado por el Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas en Chiapas.

¹¹ López Bárcenas, Zúñiga Balderas, Abigail. Et al., "Los Derechos Indígenas y la reforma constitucional". COAPI, año no precisado, Anexos, pp. 93-96. En: http://www.lopezbarcenas.org/files/escritos/LOS_DERECHOS_INDIGENAS_Y_LA_REFORMA_CONSTITUCIONAL.pdf

¹² Por ejemplo: Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Amparo en Revisión 123/2002, Comunidad Indígena de Zirahuén, Municipio de Salvador Escalante, Michoacán. Octubre 4, 2002. La Controversia Constitucional 82/2001. Ayuntamiento de San Pedro Quiatóni, Estado de Oaxaca. 6 de septiembre de 2002. Así como la Controversia Constitucional 329/2001, Controversia Constitucional 330/2001, Controversia Constitucional 361/2001, y la Controversia Constitucional 365/2001.

no fue consultada y no se soportó en ningún diálogo significativo con los pueblos indígenas que la consideraron vacía de las garantías mínimas. La SCJN, al resolver los medios de impugnación impulsados en contra de la reforma, dictó por medio de tesis aisladas¹³ que la Constitución sólo establece un estándar mínimo que se debe adaptar y siempre acrecentar por medio de legislación estatal.¹⁴

Respecto a la armonización legislativa, el gobierno omite informar al Comité que la CPEUM sujeta el contenido del derecho a la autodeterminación, a la autonomía, y otros derechos de los pueblos y comunidades indígenas a “las constituciones y leyes de las entidades federativas”, acotando su ejercicio y despojándolos de una verdadera garantía constitucional. Al delegar esta facultad a las entidades federativas se profundizó la disparidad normativa, creándose una suerte de discriminación legal para la garantía y protección de los derechos de los pueblos indígenas, cuyo contenido fundamental varía de un estado a otro.¹⁵ Si bien la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011¹⁶ obliga a las autoridades de todos niveles al cumplimiento de los derechos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte -lo que incluye al PIDESC y al Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales- y a la aplicación del principio *pro persona*, esto no ha sucedido ni ha impedido que los gobiernos estatales apliquen su normativa interna aunque sea menos garantista, ocasionando violaciones a los derechos de los pueblos y comunidades, que no siempre tienen la posibilidad de llevar sus casos ante tribunales.

Por otro lado, el gobierno afirma al Comité DESC que el marco constitucional, legal e institucional en México aporta certeza jurídica para la tenencia de la tierra y la protección de los derechos individuales y colectivos de los indígenas en los núcleos agrarios.¹⁷ Tal fue el argumento de la reforma constitucional del artículo 27 realizada en 1992¹⁸, que dio lugar a una nueva Ley Agraria, pero que lejos de proteger los núcleos agrarios, abrió la puerta a la privatización de la propiedad social de ejidos y

¹³ [TA Constitucional]: 2a. CXXXVIII/2002; 9a. Época; 2a. Sala; SJF y su Gaceta; Tomo XVI, noviembre de 2002; Pág. 445 (185567). [TA Constitucional]: 2a. CXXXIX/2002; 9a. Época; 2a. Sala, SCJN; SJF y su Gaceta; Tomo XVI, noviembre de 2002; Pág. 446 (185566). [TA Constitucional]: 2a. CXL/2002; 9a. Época; 2a. Sala; SJF y su Gaceta; Tomo XVI, noviembre de 2002; Pág. 446 (185565). [TA Constitucional, Comun]: 2a. CXLI/2002; 9a. Época; 2a. Sala; SJF y su Gaceta; Tomo XVI, noviembre de 2002; Pág. 455 (185509).

¹⁴ Con anterioridad a esta reforma, en 13 estados de la República mexicana (como en Oaxaca, Chihuahua, Campeche, Chiapas, Querétaro, Hidalgo, San Luis Potosí, Sonora, Jalisco, Estado de México, Durango, Veracruz y Nayarit) se habían introducido modificaciones en las constituciones estatales, mismas que quedaron desactualizadas, mientras que algunos de los estados que lo hicieron con posterioridad (como en Durango, Jalisco, Puebla, Sinaloa y Morelos) solamente trasladaron el contenido del artículo 2 constitucional a sus cuerpos constitucionales y delegaron el desarrollo de estos derechos a leyes secundarias. Cfr. López Bárcenas, Francisco, *Legislación y derechos indígenas en México, “CEDRESSA”, Cámara de Diputados, México, 2009*, apartado sobre “Los derechos indígenas en las legislaciones estatales”, pp. 152-180.

¹⁵ López Bárcenas, Francisco, *Reforma constitucional y derechos indígenas en México: entre el consenso y la ilegitimidad*, en López Bárcenas, Zúñiga Balderas, Abigail. Et al., Op. cit., pp. 29, 36.

¹⁶ Reforma constitucional en materia de derechos humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011 como Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011

¹⁷ Informes periódicos quinto y sexto combinados (E/C.12/MEX/5-6), Op. cit., párrafos 3 y 4.

¹⁸ El argumento del Estado Mexicano para la aprobación de la reforma constitucional y la emisión de una nueva Ley Agraria fue precisamente que ello daría certeza jurídica a la tenencia de la tierra y la protección de los derechos de los núcleos agrarios.

comunidades agrarias, muchas de las cuales eran y son indígenas. La finalidad fue incorporar el total de las tierras rústicas -195 millones de hectáreas- al mercado de tierras, ya que en 1992 sólo 70 millones de hectáreas existían en el país con posibilidades legales de ser objeto de actos traslativos de dominio, de uso o de aprovechamiento. Según la exposición de motivos de estas reformas, las restricciones en la circulación de la tierra eran una limitante para la modernización productiva pues los titulares de la tierra no tenían opciones para mejorar las condiciones de las unidades de producción.¹⁹ El saldo de esas reformas es primordialmente negativo.²⁰ Dos de cada tres núcleos agrarios presentan compraventa de tierras y en los últimos diez años 4.8% de la propiedad ejidal paso a manos privadas. La propiedad privada en 2016 ya cubría el 41 por ciento del total nacional, lo que significa que el tamaño promedio es superior a las demás formas de tenencia.²¹ Los grandes productores tienen en promedio 94 hectáreas, mientras que los medianos y pequeños propietarios tienen 13 hectáreas cada uno.²²

Las tierras y territorios de los pueblos indígenas no se encuentran delimitados y reconocidos legalmente, ni el derecho a la propiedad y posesión colectiva sobre las tierras y territorios de los pueblos indígenas, así como de aquellos que usan tradicionalmente, a pesar de que así lo exige el Convenio 169 de la OIT (Art. 14.1.2), lo que propicia que los conflictos agrarios y las luchas por la defensa de la tierra y los territorios indígenas en el país sigan siendo numerosos. También persiste la destrucción de ecosistemas con relevancia cultural, económica y social y de los que viven numerosos pueblos indígenas, ocasionada por sistemas de apropiación de la tierra que los discrimina (según las autoridades “porque no saben usar las tierras, las permiten ociosas”) y un ambiente de impunidad que permite la ocupación de tierras y tala de forma ilegal, arbitraria y en muchas ocasiones con violencia.²³ El despojo que actualmente prevalece en gran parte de los territorios rurales afecta de manera especial a las poblaciones indígenas, quienes gozan de un vínculo particular con su territorio y basan su vida social, cultural y organizativa en la posesión y administración de la tierra de forma comunal. La fragmentación y pulverización²⁴ de la tierra que predomina en las zonas rurales y que se acrecentó con la

¹⁹ Ley Agraria, 1992. Exposición de Motivos. México. Dicha reforma consideró sólo de forma marginal cuestiones ambientales, por ejemplo, alrededor del 10% de la superficie nacional son Áreas Naturales Protegidas, y sin embargo no hay mención acerca de ellas en la exposición de motivos (CONANP, 2015. <http://entorno.conanp.gob.mx/docs/PRONTUARIO-ANP-2015.pdf>) Tomado de: Robles Berlanga, Héctor Manuel “Proyecto: Dinámicas en el Mercado de la Tierra en América Latina: México” del 5 de noviembre de 2010.

²⁰ Robles, Héctor, 2008. *Saldos de las reformas de 1992 al artículo 27 Constitucional*, CEDRSSA. México. Robles Héctor, 2010 “Una visión de largo plazo. Comparativo resultado del VII y VIII Censo Agrícola Ganadero 1991-2007.” En *Subsidios para la desigualdad. Las políticas públicas del maíz en México a partir del libre comercio*. Woodrow Wilson International Center for Scholars, UC, Santa Clara y CIDE, México.

²¹ Cruz Vargas, Juan Carlos. 5 de julio, 2017. Consultado en <http://www.proceso.com.mx/493792/en-10-anos-4-8-la-propiedad-ejidal-agraria-del-pais-paso-a-manos-privadas-inegi> . En el 2010, existían 7.4 millones de titulares de tierra que poseen poco más de 186 millones de hectáreas, es decir el 6.9 % de la población del país era propietaria del 94% del territorio nacional.

²² Idem.

²³ Por ejemplo, véase en Campeche el caso de la destrucción de la selva maya: <http://tribunacampeche.com/local/2016/09/13/diplomado-palma-aceite/> y el caso de violencia contra los Raramuri: <http://www.jornada.unam.mx/2017/01/24/opinion/018a1pol>

²⁴ Morett, Jesús et al. 2006. “El Impacto de las reformas al Artículo 27 Constitucional”. En *Escenarios y actores en el medio rural*. CEDRSSA. México, página 58.

reforma al artículo 27 constitucional y la Ley Agraria pone en riesgo la supervivencia física y cultural de los pueblos como tales.²⁵

Aunado a ello, en el marco de un modelo de desarrollo extractivista, el gobierno ha impulsado otras reformas, leyes y políticas públicas que resultan regresivas, lesivas e incompatibles con las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos y que generan condiciones propicias para su violación, como la reforma energética que se aborda en el siguiente capítulo. La suma de estas y otras medidas y la proliferación indiscriminada de megaproyectos de diversa índole²⁶ sin apego a derechos humanos ni evaluaciones de impacto ambiental y social conforme a los estándares internacionales, unido a la ausencia de beneficios justos y equitativos para las comunidades afectadas, desafían y vulneran sistemáticamente el derecho a la libre determinación de los pueblos, así como su derecho a disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales y otros derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA)²⁷; esto nos permite afirmar que, contrario a lo que reporta el gobierno federal, los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y equiparables no están suficiente ni adecuadamente protegidos y garantizados en México.

El actuar histórico y contemporáneo de las autoridades mexicanas ha generado mayor violencia estructural y simbólica sobre los pueblos y mermado el paradigma garantista y del principio de pluriculturalidad establecidos en la Constitución, cuyo efecto es la erosión del patrimonio biocultural y la continuación de la asimilación cultural. De igual manera, el marco jurídico lesivo a los derechos de los pueblos y la forma en que las autoridades gobiernan son monoculturales, con decisiones tomadas desde una sola forma de ser y estar en el mundo, cuyos efectos trascienden unilateralmente a la diversidad cultural de México.²⁸

Una expresión patente de ello sucede con los derechos a la consulta y al consentimiento previo de los pueblos y comunidades indígenas que deberían ser garantías para su autodeterminación frente

²⁵ Compárese: Corte Interamericana de Derechos Humanos, 28 de noviembre de 2007. "Pueblo Saramaka Vs. Surinam".

²⁶ En materia minera se registran 25,178 concesiones que ocupan 21 millones de hectáreas de territorio nacional, así como 885 proyectos mineros en 2016, en los cuales las empresas canadienses sobresalen al operar 65.3 % de los mismos, seguidas de lejos por las estadounidenses con 13.2 % y las mexicanas con 9.2 %. En el caso de hidrocarburos se encontraron registros de 32 mil 949 pozos, en tanto que la longitud de los ductos abarca poco más de 46 mil kilómetros de la superficie terrestre del país (Fundar. Anuario 2016. Las Actividades Extractivas en México. Estado Actual). En tanto que hace algunos años se calculaba que el número de proyectos de presas ascendía a 4 200—provocando el desplazamiento y desalojo forzoso de más de 185 mil personas en todo el país (Mapder. Pre-audiencia sobre « Presas, Derechos de los Pueblos e Impunidad ». Capítulo Mexicano del Tribunal Permanente de los Pueblos. 2012). El académico Víctor Toledo estima que en el país actualmente existen más de 420 conflictos socioambientales, en su mayoría en territorios de pueblos indígenas (Entrevista a La Jornada, 10 de febrero de 2016. <http://www.jornada.unam.mx/2016/02/10/sociedad/038n1soc>).

²⁷ Ver más información en los capítulos sobre adopción de medidas legislativas, derecho a la alimentación adecuada, derecho a la salud, derecho al agua y al saneamiento, derecho a un medio ambiente sano, empresas y derechos humanos, acceso a la justicia y defensores DESCA.

²⁸ Cfr. Informe de audiencia temática ante la CIDH, "Destrucción del patrimonio biocultural de México por megaproyectos y ausencia de legislación y política pública culturalmente adecuada para los pueblos indígenas y comunidades equiparables", presentado, por el Centro Mexicano de Derecho Ambiental A.C. (CEMDA) Unión de Científicos Comprometidos con la Sociedad (UCCS) Litiga, Organización de Litigio Estratégico de Derechos Humanos A.C. (Litiga OLE) Fundación Semillas de Vida, A.C. Colectivas Greenpeace México, A.C., 30 de octubre de 2014.

a leyes, planes, programas, proyectos y otras medidas que les afectan. Sin embargo, en la práctica estos derechos no se respetan, ni promueven, ni protegen, ni se realizan plenamente debido a acciones y omisiones del Estado. Por ejemplo, el Estado es completamente omiso en su obligación de consultar a los pueblos y comunidades indígenas en numerosos casos de autorización de concesiones mineras.²⁹ El carácter preferente que la Ley Minera otorga a las actividades mineras sobre cualquier otro uso o aprovechamiento del terreno -salvo tratándose de hidrocarburos- entra en tensión directa con diversos derechos humanos. A pesar de los grandes impactos ambientales, sociales y de derechos humanos que conllevan las actividades mineras, los pueblos y comunidades indígenas no son consultados. Para el Estado mexicano, el único problema en materia de derecho a la consulta es la necesidad de fortalecer la regulación en la materia,³⁰ cuando muchas de las limitaciones, obstáculos y deficiencias en su implementación no se solucionarán con mayor regulación sino con voluntad política, con prácticas realmente apegadas a los estándares internacionales, así como con la modificación y armonización de otras leyes para que se apeguen a las obligaciones del Estado en derechos humanos.

Las funciones de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) y su Consejo Consultivo son reportadas por el Estado como garantes de un sistema de consulta y participación indígena.³¹ Sin embargo, el Comité debe saber que dicha Comisión participa en la gran mayoría de los procesos como coadyuvante, sin capacidad de decisión ni dirección, y que los miembros del Consejo Consultivo de la CDI no son representantes de los pueblos y comunidades indígenas en el país, sino que el Consejo es elegido por las autoridades federales, le reporta a esa institución gubernamental y no fomenta la operación de consultas diferenciadas favoreciendo la adopción de acuerdos bajo el consentimiento libre, previo e informado. Ya que los pueblos no reconocen a este Consejo como una instancia representativa, no es suficiente consultarle el Plan Nacional de Desarrollo (PND) u otro tipo de medida gubernamental. La consulta a los pueblos indígenas debe realizarse a través de las autoridades representativas de los pueblos, como lo mandatan el Convenio 169 de la OIT y los estándares interamericanos.

En cuanto al *"Protocolo para la realización de consultas a los pueblos y comunidades indígenas de conformidad con los estándares establecidos en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes"*³² de 2103, que el Estado destaca tanto en sus Informes Periódicos V y VI como en sus Respuestas a la Lista de Cuestiones del Comité (E/C.12/MEX/Q/5-6/Add.1)³³, es importante señalar que aunque incorpora los estándares internacionales sobre el derecho a la consulta y consentimiento libre, previo e informado, no se trata de un instrumento vinculante sino de una guía de carácter orientador que hasta el momento no se

²⁹ Existen numerosos casos judicializados por la falta de consulta previa a la aprobación de concesiones mineras, entre estos, San Miguel del Progreso en Guerrero, el caso de Wirikuta en San Luis Potosí, el caso de la Comunidad Nahua de Tecoltemi en la Sierra Norte de Puebla, entre otros.

³⁰ Párrafo 15 de las Respuestas de México a la lista de cuestiones (E/C.12/MEX/Q/5-6/Add.1)

³¹ Informes periódicos quinto y sexto combinados (E/C.12/MEX/5-6), Op. cit., párrafos 5 y 6.

³² Ver: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/37009/cdi_protocolo_consulta_pueblos_indigenas_2014.pdf

³³ Lista de cuestiones relativa a los informes periódicos quinto y sexto combinados de México. Adición: Respuestas de México a la lista de cuestiones, E/C.12/MEX/Q/5-6/Add.1 (Fecha de recepción: 17 de julio de 2017)

ha aplicado en su totalidad en ningún proceso de consulta. De hecho, la práctica documentada es que las dependencias responsables de las consultas elaboran y presentan protocolos a las comunidades de forma discrecional, sin atenerse al instrumento de la CDI, y retoman los estándares internacionales según su propia interpretación, muchas veces restringiendo o desvirtuando los parámetros.³⁴ El Protocolo establece que las autoridades deben realizar una consulta no solo cuando las medidas administrativas o legislativas afecten notoria y evidentemente los derechos de los pueblos indígenas, sino incluso cuando sean potencialmente susceptibles de afectarlos, pero esto tampoco se cumple, como se ejemplifica a continuación.

El Comité DESC pregunta en su Lista de Cuestiones (E/C.12/MEX/Q/5-6)³⁵ cómo se realizó la consulta previa de la reforma constitucional en materia energética y de la Ley de Hidrocarburos, a lo que el Estado no responde, prefiriendo que el Comité ignore una grave omisión: que ni la reforma constitucional en materia energética³⁶ ni sus leyes secundarias³⁷ y reglamentos han sido consultados previamente con los pueblos y comunidades indígenas, en franca violación al mandato constitucional y convencional. Subrayamos que los derechos a la consulta y al consentimiento previo de los pueblos y comunidades indígenas de México fueron clara y deliberadamente violados con la aprobación expedita de esta reforma³⁸ que contiene una serie de disposiciones susceptibles de afectar, entre otros, los derechos de los pueblos a la libre determinación, a la tierra y al territorio, a definir sus prioridades de desarrollo, a disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, y a no ser privados de sus propios medios de subsistencia.

Lo que el Estado reporta al Comité es que la reforma energética y sus Leyes de Hidrocarburos y de la Industria Eléctrica contemplan el derecho a la consulta de comunidades y pueblos indígenas en proyectos que pudieran afectarles.³⁹ Pero omite señalar otras disposiciones del mismo marco jurídico que impiden que la consulta indígena sea una verdadera herramienta de salvaguarda del derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas y equiparables; entre ellas,

³⁴ Véase, Semarnat, Protocolo para la Consulta a la Tribu Yaqui sobre la Operación del "Acueducto Independencia" Sonora, Artículo 8/ Carta de la Asamblea de Pueblos Indígenas del Istmo de Tehuantepec en Defensa de la Tierra y el Territorio, de noviembre de 2014. Una versión similar entregó Alfredo Saynes, integrante de la comunidad zapoteca/ Sener y otros "Protocolo para la implementación del proceso de consulta indígena previa, libre e informada para el desarrollo del "Proyecto Hidroeléctrico Puebla 1", apartado 2.6 "Sujeto colectivo de derecho", pp. 12-19 https://consultaindigenajuchitan.files.wordpress.com/2015/01/protocolo_de_consulta_previa_24nov.pdf/http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/16129/8_PROPUUESTA_DE_PROTCOLO_DE_CONSULTA_PH_PUEBLA1_abril_2015_.pdf

³⁵ Párrafo 4 de la Lista de Cuestiones relativa a los informes periódicos quinto y sexto combinados de México (E/C.12/MEX/Q/5-6) del 20 de marzo de 2017.

³⁶ Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2013, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5327463&fecha=20/12/2013

³⁷ Publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 11 de agosto de 2014: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5355989&fecha=11/08/2014 y en : http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5355986&fecha=11/08/2014

³⁸ González, Mariana y del Pozo, Edmundo. El derecho a la participación y la consulta. Retos para México. CNDH, Fundar, 2016, p. 38. Disponible en: <http://fundar.org.mx/el-derecho-a-la-participacion-y-a-la-consulta-en-el-desarrollo-retos-para-mexico/>

³⁹ Informes periódicos quinto y sexto combinados (E/C.12/MEX/5-6), Op. cit., párrafo 8.

el establecimiento del carácter preferente de las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos y de la industria eléctrica sobre cualquier otra que implique el aprovechamiento de la superficie o del subsuelo de los terrenos afectos a aquéllas, lo cual se garantiza mediante procedimientos como la determinación administrativa o judicial de servidumbres legales para el uso y ocupación superficial cada vez que no se alcance “acuerdo entre las partes”. Así, cuando las empresas interesadas en los proyectos energéticos y los propietarios o titulares de los terrenos no logren una negociación que favorezca la realización del proyecto, la empresa podrá promover ante un Juez de Distrito en materia civil o Tribunal Unitario Agrario competente, la constitución de la servidumbre legal; o bien, la empresa podrá solicitar a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) una mediación que “concilie sus intereses”, y en caso de que las partes no alcancen un acuerdo, la Secretaría de Energía (SENER) podrá solicitar a la SEDATU dar trámite ante el Ejecutivo Federal para la constitución de una servidumbre legal por vía administrativa.⁴⁰

En cuanto a la aplicación de los procedimientos de consulta previstos en la reforma energética existen diversas voces críticas de sectores sociales y comunitarios sobre lo que se advierte como conflicto de interés: que la legislación asigne a la SENER la responsabilidad de aplicar tales procedimientos cuando esta Secretaría es parte interesada, promueve los proyectos y las inversiones en el sector energético y otorga los permisos.⁴¹ La SENER podrá prever en los procedimientos de consulta la participación de las empresas productivas del Estado (Petróleos Mexicanos – PEMEX y Comisión Federal de Electricidad – CFE), sus subsidiarios y empresas filiales, así como Particulares; pero ya que tanto las empresas productivas del Estado como los Particulares compiten en el mercado, buscarán preservar a toda costa sus intereses económicos, lo que les impediría ser una instancia imparcial de consulta.⁴² Al respecto, cabe recordar que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha sido enfática en señalar que la obligación de consultar es una responsabilidad del Estado y no de las empresas, así como los peligros que entraña que este tipo de actores de gran poder económico sean quienes la realicen.⁴³

Más allá de quien consulte a los pueblos, el hecho es que no existe la voluntad del gobierno de entablar diálogos significativos y a largo plazo que permitan a los pueblos y comunidades indígenas participar en las decisiones y el establecimiento de las medidas administrativas y legislativas que afecten a su población, territorio y derechos. Como se verá a continuación, hay una enorme brecha entre la teoría y la práctica de los derechos a la consulta y al consentimiento en México; pues la mayoría de los procesos de consulta indígena no se llevan a cabo, o bien se reducen a una práctica meramente

⁴⁰ Estas disposiciones se encuentran en Ley de Hidrocarburos. Título Cuarto, Capítulo IV Del Uso y Ocupación Superficial; y en la Ley de la Industria eléctrica. Título Segundo, Capítulo VIII Del Uso y Ocupación Superficial. Ver más información en: Capítulo sobre Obligación de adoptar medidas, inclusive legislativas, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos (artículo 2, párrafo 1 del PIDESC)

⁴¹ Audiencia ante la CIDH sobre “Reforma Energética y Derechos Económicos Sociales y Culturales en México” disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=t7e_b29Lc6o, citado en: González, Mariana y del Pozo, Edmundo. Op. cit., p. 39.

⁴² *Ibíd.*, pp. 40, 41.

⁴³ CIDH, Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales, 2009, párrafo 291, disponible en: <http://cidh.org/countryrep/TierrasIndigenas2009/TierrasAncestrales.ESP.pdf>

procedimental para cubrir el requisito, sin cumplir con los principios de ser previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada, conforme a los estándares internacionales.

En el Anexo IV de sus Informes Periódicos, el Estado refiere algunos procedimientos de consulta a comunidades indígenas realizados a partir de la reforma energética, enlistando a las autoridades que representaron a los pueblos y justificando las consultas con tales autoridades. Lo que se omite es que el gobierno no ha permitido, por motivo de tiempo, que las comunidades consultadas se organicen para realizar la consulta; gran parte de las comunidades enlistadas nunca habían ejercido este derecho en el pasado y no se les permitió organizarse para disfrutar de este derecho en su mejor capacidad. Esta forma de llevar a cabo las consultas ha provocado graves divisiones en los pueblos y comunidades indígenas del país, al grado de que muchos pueblos han empezado a rechazar los procesos de consulta en sus territorios para mantener su unidad y autonomía. El gobierno también omite referir información respecto de impugnaciones judiciales a dichos procesos. Tampoco aporta información acerca de los tiempos de diálogo que incluya las fechas específicas en las que se otorgaron los permisos y concesiones, que en gran parte de los casos se dan antes de llevar a cabo las consultas. No se informa sobre los graves problemas que afrontan las comunidades al ser abordadas por el gobierno y sus agencias para las consultas, ni sobre los procesos de comunidades en donde se rechazaron las medidas propuestas.

De igual forma, con el Anexo 4 de la Respuesta a la Lista de Cuestiones, el gobierno responde parcialmente a la solicitud del Comité de proporcionar “un listado exhaustivo de los procesos de consulta previa que se han llevado a cabo en los últimos cinco años”⁴⁴, pues enumera 74 consultas indígenas “concluidas” o “en proceso”, omitiendo la información necesaria y relevante para conocer el estado, circunstancias y resultados de cada una. Con esa información el Comité no puede saber en qué medida el Estado mexicano ha cumplido adecuadamente con los principios del derecho a la consulta, ni si se ha asegurado de proceder con los proyectos o medidas consultadas exclusivamente cuando hubiera obtenido el consentimiento previo, libre e informado de los pueblos y comunidades. Aunado a esto, tampoco se cuenta con información pública sobre estos procesos por parte de la mayoría de las dependencias gubernamentales.⁴⁵

Otra importante omisión en los Informes Periódicos es acerca de consultas que han sido fuertemente cuestionadas, como la de la Tribu Yaqui sobre el Acueducto Independencia en Sonora, derivada del primer fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) No. 631/12, la cual no fue previa a la construcción y operación del Acueducto, y adoleció de múltiples violaciones como fue constatado por la Misión Civil de Observación de la consulta a la Tribu Yaqui:⁴⁶ la Tribu recibió información incompleta, desactualizada, imprecisa y contradictoria, además de poco accesible técnica y culturalmente; tampoco fue libre ya que en el proceso tuvieron lugar acciones y omisiones de entes

⁴⁴ Párrafo 4 de la Lista de Cuestiones (E/C.12/MEX/Q/5-6) Op. cit.

⁴⁵ Con excepción de sitios poco accesibles que ofrecen las páginas en Internet de la Secretaría de Energía y la CDI sobre algunas consultas aisladas que han realizado, no se ofrece un repositorio público de todos los procesos de consulta indígena que se llevan a cabo en el país y con la documentación que la respalde acerca de todas las fases de tales procesos.

⁴⁶ <https://observacionconsultayaqui.wordpress.com/>

públicos y particulares que enrarecieron el ambiente como: presiones políticas, prácticas coercitivas y coactivas; intentos de desintegración del tejido de las comunidades; escenarios de violencia y riesgo para la vida, la seguridad y la integridad física de la Tribu. Y tampoco cumplió el principio transversal de buena fe, toda vez que el incumplimiento de los parámetros anteriores generó condiciones desfavorables para un diálogo genuino y sincero entre el Estado mexicano y la Tribu, enturbiando el ambiente de necesaria transparencia y disminuyendo la confianza de los Yaquis en la autoridad para llegar a un verdadero acuerdo. El proceso fue suspendido en julio de 2014 ante la falta de condiciones para un diálogo de buena fe.⁴⁷

En este y otros casos, las organizaciones y redes hemos organizado misiones civiles de observación de los procesos de consulta, mediante las cuales se ha podido constatar que en repetidas ocasiones las autoridades se conducen sin aplicar siquiera los estándares mínimos en la materia y encima reportan falsamente al Comité. Por ejemplo, el gobierno da por concluida una consulta con el pueblo Cucapá sobre actividad pesquera (No.15 del Anexo 4 de la Respuesta a la Lista de Cuestiones) que en realidad nunca se ha materializado. Dicho incumplimiento fue denunciado por la Cooperativa Pueblo Indígena Cucapá Chapay Seis Jihurrat Cucapá el año pasado (2016), a partir de una Recomendación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) 26/2016 y un acuerdo con la Secretaría de Gobernación (2015), que establecían la realización de la consulta para modificar el Programa de Manejo de la Reserva de la Biósfera Alto Golfo de California y Delta del Río Colorado, que afecta su territorio.⁴⁸

En el mismo orden de ideas, con la información proporcionada por el gobierno sobre la consulta del Proyecto Eólico en “Juchitán de Zaragoza”, Oaxaca (No. 21 del Anexo 4 de la Respuesta a la Lista de Cuestiones y en el Anexo IV de sus Informes Periódicos V y VI combinados), el Comité solo puede conocer las actividades para identificar al sujeto colectivo de derecho y la mención de las cinco fases realizadas entre 2014 a 2015, pero no su desarrollo ni sus resultados, que no fueron los óptimos.⁴⁹ La Misión Civil de Observación de la consulta en Juchitán⁵⁰ que emitió cinco informes públicos,⁵¹ documentó una serie de violaciones a los derechos humanos de la comunidad indígena zapoteca que fueron cometidos por la empresa y por las autoridades mexicanas durante el proceso de consulta, incluidos 30 incidentes de seguridad,⁵² la mayoría (20 registrados) ocurridos durante la fase informativa

⁴⁷ Informe de la Misión de Observación de la consulta al pueblo Yaqui. <https://observacionconsultayaqui.files.wordpress.com/2015/02/informe-yaquisweb.pdf>

⁴⁸ Comunicado de Prensa, Cooperativa Pueblo Indígena Cucapá Chapay Seis Jihurrat Cucapá, Ejido Oviedo Mota, Indiviso, Municipio de Mexicali, 22 de mayo del 2016.

⁴⁹ La consulta sobre el proyecto “Eólica del Sur” ameritó observaciones críticas y recomendaciones de mejoramiento en 2015 por parte del ex-Relator de ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas, Profr. James Anaya. Observaciones del Profesor S. James Anaya sobre la Consulta en el contexto del Proyecto Energía Eólica del Sur en Juchitán de Zaragoza, 23 de Febrero de 2015, disponibles en: <http://fundar.org.mx/wp-content/uploads/2015/03/Juchitan-observaciones-Anaya.pdf>

⁵⁰ Conformada por las organizaciones de la sociedad civil Comité de Defensa Integral Gobixha (Código DH), Proyecto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ProDESC) y Proyecto sobre Organización, Desarrollo, Educación e Investigación (PODER).

⁵¹ Reportes de observadores de la consulta en Juchitán disponibles en: <https://consultaindigenajuchitan.wordpress.com/documentos-2/observaciones-grupos-acreditados/>

⁵² Más información en: <http://www.prodsc.org.mx/index.php/2014-04-21-22-17-29/appj>

de la consulta y en contra de quienes cuestionaban la implementación del proyecto, el procedimiento o la información otorgada durante el proceso de consulta, y muchas de estas agresiones sucedieron frente a las autoridades responsables.

Además, se violaron otros principios del derecho a la consulta ya que de entrada no fue previa a la autorización de la Manifestación de Impacto Ambiental (MIA), y aunque la SENER argumentó que era una autorización condicionada, la SCJN en su aclaración de sentencia del amparo en revisión 631/2012 sobre otro caso (el de la Tribu Yaqui) ya había establecido que la MIA debe ser elaborada con participación de la comunidad afectada. Las convocatorias no se colocaron adecuadamente en lugares visibles, sino a través de Internet sin tomar en consideración la situación del poco acceso a este medio de información y comunicación. Ninguno de los documentos emanados de la consulta se entregó físicamente y no se contó con información clara sobre los mecanismos de toma de decisión, pues los acuerdos se tomaron a mano alzada o se impusieron, sin cerciorarse de que fueran los sujetos consultados los que decidieran. La consulta tuvo deficiencia en las traducciones en el idioma materno de la comunidad: el zapoteco. Las asambleas se realizaron sin tomar en consideración los tiempos de los consultados, pues fueron programadas en horas en donde los sujetos consultados no podían asistir, e inclusive en celebraciones religiosas de carácter importante para la comunidad. En la fase deliberativa no se proporcionó toda la información adicional que solicitaron los asistentes y existió coacción por parte de las autoridades para dar celeridad al cierre de la etapa. En la fase consultiva, donde la falta de información completa, veraz y culturalmente adecuada impidió una verdadera participación de la comunidad, fue en la que hubo más coacción por parte de las autoridades, y se cerró la etapa mediante voto a mano alzada, omitiendo las autoridades firmar el acta de cierre. En el apartado R sobre acceso a la justicia de este Informe Alternativo se refieren los dos amparos presentados por la comunidad indígena de Juchitán por violaciones a todos los principios que rigen el derecho a la consulta.

Llamamos la atención del Comité a que en diversos casos judicializados se han otorgado fallos reconociendo la violación al derecho a la consulta, aunque no van más allá de reponer estos procedimientos, sin pronunciarse por las violaciones de fondo a otros derechos. Asimismo, a través de una interpretación regresiva de los estándares internacionales, los fallos han acotado el derecho a la consulta y negado la obligación de obtener el consentimiento (Caso Yaqui, Caso Maya). Además, el poder judicial no monitorea dichos procesos, lo que debilita aún más el acceso a una justicia efectiva para las comunidades. De las consultas reportadas por el Estado mexicano al Comité hay casos judicializados por violación al derecho a la consulta y otros derechos de los pueblos, entre ellos: la consulta de los pueblos Nahuas y Totonacos en la Sierra Norte de Puebla, afectados por el proyecto hidroeléctrico Puebla 1, concluida en 2015 (No.22 del Anexo 4 de la Respuesta a la Lista de Cuestiones);⁵³ así como la aplicada a Comunidades Mayas de Campeche, impactadas por la Siembra de Soya Genéticamente Modificada de la transnacional Monsanto, consulta en proceso iniciada en 2016 (No.31 del referido anexo), que derivó de otro fallo de la SCJN (499/2015).⁵⁴

⁵³ Vid. <http://fundar.org.mx/comunidades-tutunaku-rechazan-simulacion-de-consulta-impuesta-por-el-gobierno-mexicano/#.Vc0i5flViko> y En riesgo la Sierra Norte de Puebla - Hidroeléctrica Puebla 1 #videoblog <https://www.youtube.com/watch?v=FpKWJ0HNJ6Q>

⁵⁴ Reportes de la Misión de Observación Consulta Maya. <http://consultaindigenamaya.org/reportes/>

Es importante informar al Comité que desde 2012, representantes de comunidades y asociaciones apícolas indígenas de Campeche y Yucatán presentaron tres demandas de amparo contra un permiso otorgado por el Gobierno Federal a través del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Alimentaria (SENASICA) de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) a la empresa Monsanto para la liberación de soya genéticamente modificada en miles de hectáreas asentadas en territorio maya en los estados de Campeche, Quintana Roo y Yucatán, denunciando la afectación a los derechos de autodeterminación, información, medio ambiente sano, territorio, y consulta previa a las comunidades indígenas. Luego de un largo proceso, la SCJN dictó sentencias definitivas el 4 de noviembre de 2015 en Yucatán y Campeche, reconociendo que la siembra de la soya transgénica y de sustancias indisolublemente asociadas, como el herbicida Glifosato, podrían causar un impacto significativo en los derechos fundamentales de las comunidades mayas y que se había violado el derecho a la consulta previa. El proceso de consulta indígena ordenado por la SCJN, y también recomendado por la CNDH en su Recomendación 23/2015, inició formalmente en marzo de 2016 en las comunidades de los municipios de Hopelchén y Tenabo, pero estos procesos han adolecido de diversas irregularidades que atentan contra y violan los principios de libertad, buena fe, información y adecuación cultural que establece la legislación nacional e internacional.^{55 56} Notoria es la impunidad en este caso ya que aún y cuando la Segunda Sala de la SCJN decidió dejar sin efectos el permiso de liberación de soya transgénica hasta que no se llevara a cabo la consulta, dicho producto se sigue sembrando y comercializando en la región con total impunidad, y en algunos casos, bajo las órdenes de SENASICA.

Por otra parte, en el caso de la consulta a los pueblos Nahuá, Otomí y Totonaca de Veracruz, Puebla e Hidalgo sobre el Gasoducto Tuxpan – Tula, que el gobierno reporta en proceso 2016-2017 (No. 73 del citado Anexo 4), es importante informar al Comité sobre diversos problemas, comenzando porque las poblaciones afectadas son más que las que fueron consideradas en la consulta. Por ejemplo, “las comunidades afectadas en el estado de Puebla son nahuas, totonacas, tepehuas y hñahñú, quienes refieren que además del derecho al territorio, hay violaciones al derecho a la información, al consentimiento informado, al debido proceso, a no ser criminalizado, a la vivienda, a la alimentación y a un ambiente sano, ya que atraviesa la Región Terrestre Prioritaria 102: Bosques Mesófilos de la Sierra Madre Oriental (de los cuales sólo queda menos del 1% en el país), y genera la destrucción del

⁵⁵ Indignación, A.C. Promoción y Defensa de los Derechos Humanos y Colectivo apícola Los Chenes. Extracto Informe DESCA – Península de Yucatán: El pueblo Maya y los permisos de liberación de soya genéticamente modificada resistente al glifosato, 2017. Más información del caso en los capítulos sobre derecho al medio ambiente sano, a la alimentación, a la salud y acceso a la justicia de este Informe Alternativo.

⁵⁶ El 8 de agosto de 2017, representantes de comunidades mayas de los municipios de Hopelchén y Tenabo, Campeche, viajaron a la Ciudad de México a realizar un pronunciamiento para denunciar las estrategias de división, el hostigamiento e intimidación del que son víctimas por su participación en la consulta indígena ordenada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y recomendada por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (23/2015) sobre los permisos de liberación de soya transgénica al medio ambiente.

patrimonio biocultural de los pueblos y comunidades.”⁵⁷ Asimismo, esta consulta se impulsa después de que el proyecto ya fue licitado (en noviembre de 2015) y de que la transnacional TransCanada, junto con la empresa constructora italiana Bonatti como su contratista, iniciara trabajos de excavación y aplanado de terrenos para el gasoducto, sin demostrar si contaba con los permisos y sin haber adquirido derecho alguno sobre las tierras. Por tanto, la consulta es cuestionada como mero trámite administrativo y no una garantía del derecho constitucional a la autodeterminación, que debió ser escrupulosamente respetado por las autoridades, lo que deviene en “simulación y legitimación indebida de un procedimiento que en realidad nunca buscó respetar los intereses de las comunidades.”⁵⁸

En México, un patrón recurrente es que los procesos de consulta se inicien con permisos ya otorgados (casos Juchitán y Sierra Norte de Puebla) o con obras construidas y en operación (caso Yaqui). También ocurre que se vulneran medidas de suspensión judicial dirigidas a asegurar condiciones adecuadas para la consulta (casos Yaqui y Maya). De igual manera, se desarrollan en contextos de criminalización y descalificación por parte de gobiernos y empresas (casos Juchitán, Maya, y Sierra Norte de Puebla), llegando incluso a ataques y agresiones directas contra defensores o al encarcelamiento de los principales voceros de las comunidades dentro de estos procesos (caso Yaqui). Es frecuente, además, que las autoridades responsables y empresas quieran imponer los tiempos y ritmos de la consulta o entreguen información insuficiente, contradictoria e inaccesible para las comunidades (casos Juchitán, Yaqui, Maya, y Sierra Norte de Puebla). Estos procesos, por lo general, han generado mayor división y polarización interna en las comunidades (casos Juchitán, Yaqui, Maya, y Sierra Norte de Puebla). Y, por ende, en ninguno de estos casos se ha respetado el derecho a la libre determinación de los pueblos.

Otra constante en muchos procesos de consulta en México es la violación al derecho de acceso a la información, pues las autoridades y/o las empresas no entregan información suficiente, sistemática, veraz y de fácil comprensión que haga posible la toma de decisiones de los pueblos y comunidades indígenas respecto al objeto de la consulta; tampoco permiten que las comunidades y sus representantes presenten información o pidan información a terceros, atentando contra el derecho constitucional a una información plural como es el caso de la Consulta en los Valles Centrales de Oaxaca -no reportada en el listado gubernamental- para la modificación del decreto de veda sobre aguas subterráneas, promovida luego de que la Coordinadora de Pueblos Unidos por el Cuidado y Defensa del Agua (COPUDA), ganara un amparo directo, y que en abril de 2013, la Primera Sala Regional Metropolitana del Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa (expediente 9216/11-17-01-5) dictara sentencia a favor de los pueblos y ordenara a la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) iniciar un procedimiento por el cual valore la procedencia para proponer al ejecutivo federal la modificación del decreto de veda del acuífero “Valles Centrales de Oaxaca”, consultando a la comunidad y pueblos indígenas zapotecas del Valle de Ocotlán de Morelos y Zimatlán de Álvarez, Oaxaca. No obstante, las organizaciones de la

⁵⁷ Octavio Rosas Landa, Raymundo Espinoza y Adriana Martínez. Los conflictos de la reforma energética: el gasoducto tuxpan-tula. Revista Ojarasca, 11 de noviembre de 2016, en: <http://ojarasca.jornada.com.mx/2016/11/11/los-conflictos-de-la-reforma-energetica-el-gasoducto-tuxpan-tula-8859.html>, citado en: Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría SJ. (2017). Derechos Humanos en el estado de Puebla: Su progresividad a partir de procesos históricos y contextos actuales. Informe preliminar de avances de investigación. Puebla, México: Universidad Iberoamericana Puebla.)

⁵⁸ Ibid.

sociedad civil que observaron en 2016 la etapa informativa de esta consulta constataron violaciones no solo a este derecho y al consentimiento previo, libre e informado, sino también al principio de no discriminación y al derecho a la información pública. En particular, las autoridades de CONAGUA, bajo el pretexto de “ahorrar recursos y no contaminar el ambiente”, no entregaron información escrita a los participantes de los talleres informativos y posteriormente optaron por informar en las asambleas que dejaban un juego de material con la autoridad local, violando de esta y otras formas los principios de oportunidad, veracidad, transparencia y objetividad de la información, y obstaculizando el derecho a la libre determinación de los pueblos y a disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales.⁵⁹

Hechos similares también se han presentado en el proceso de consulta al pueblo zoque en el estado de Chiapas en el marco de la ronda 2.2 de la Reforma Energética (No.32 de la lista gubernamental), donde desde el comienzo se denunciaron vacíos de información, falta de una traducción adecuada, incorrecta identificación de las autoridades representativas del pueblo y actos de criminalización contra defensores. Ante estos agravios, varias de las comunidades consultadas han rechazado el proceso y han decidido realizar procesos de autoconsulta en ejercicio de su libre determinación.⁶⁰

En conclusión, el panorama generalizado de violaciones sistemáticas a los derechos humanos, incluido el derecho a la libre determinación de los pueblos, como resultado de reformas y políticas que profundizan el modelo extractivo y la implementación indiscriminada de megaproyectos diversos y planes de desarrollo sin consulta ni consentimiento previo de los pueblos y comunidades indígenas y equiparables, ha hecho que el derecho a la consulta en México se convierta tan solo en un instrumento de simulación gubernamental y de mayor violencia para imponer las decisiones a las comunidades, sin buscar el consentimiento y generando, en la mayoría de casos, fractura del tejido comunitario. Es claro que el derecho a la consulta en nuestro país ha dejado de cumplir con el mandato internacional de asegurar el derecho de los pueblos a ejercer su autodeterminación y definir sus prioridades de desarrollo en sus territorios.⁶¹ Las fallas en la protección y garantía de este derecho en México han sido también señaladas por diversos órganos nacionales⁶² e internacionales, refiriendo a varios de los casos mencionados. Por ejemplo, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, Sr. Michel Forst, expresó en el Informe de su misión a México realizada en

⁵⁹ Colectivo Oaxaqueño en defensa de los territorios, integrado por Servicios para una Educación Alternativa A.C. (EDUCA), Tequio Jurídico A.C., Unión de Comunidades de la Sierra Juárez de Oaxaca S.C. (UNOSJO), Servicios del Pueblo Mixe A.C. (Ser Mixe), Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez A.C. (Centro Prodh) y el Centro de Derechos Indígenas Flor y Canto A.C. Informe de la Observación de la Consulta en los Valles Centrales de Oaxaca. Etapa informativa. Oaxaca de Juárez, Oaxaca, 7 de junio de 2016, disponible en: <http://endefensadelosterritorios.org/wp-content/uploads/2016/06/INFORME-FINAL-OBSERVACION-DE-LA-CONSULTA-EN-VALLES-CENTRALES-DE-OAXACA.pdf>

⁶⁰ Ficha Informativa sobre la consulta de la Ronda 2.2 en el área Zoque del Norte de Chiapas, Centro de Cultura y Lengua Zoque, 24 de mayo de 2017/Nota de Prensa, Nota de Opinión, *¿Qué parte del no no les quedó clara?*, La Jornada, 15 de julio de 2017, <http://www.jornada.unam.mx/2017/07/15/opinion/014a2pol>

⁶¹ Vid. James Anaya, Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los Indígenas, A/HRC/12/34, 15 de julio de 2009, párrafo 41. Disponible en: http://piib.socioambiental.org/files/file/PIB_institucional/El_deber_de_consulta.pdf

⁶² CNDH, Sobre el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas en la República mexicana, julio de 2016, pp.38-49, http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/generales/RecGral_027.pdf

enero de 2017: “En todos los estados que visité, me ha consternado el número de conflictos existentes que son consecuencias directas de la falta o mal uso de los procesos de consulta con las comunidades indígenas. En muchas ocasiones, las consultas son una simple formalidad para proyectos que ya han comenzado a implementarse. Aliento fuertemente a las autoridades mexicanas a garantizar el consentimiento informado, libre y previo de comunidades indígenas como se establece en la convención ILO 169. Los procesos de consulta deben ser significativos con el fin de garantizar la protección y respeto de los derechos de las comunidades indígenas, en total cumplimiento con la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas indígenas.”⁶³

De igual manera, el Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas (en adelante, Grupo de Trabajo sobre Empresas y Derechos Humanos) de Naciones Unidas que efectuó una misión a México en agosto-septiembre de 2016, recomendó en su informe al Estado mexicano que: “b) Garantice la celebración de consultas previas e informadas con las comunidades afectadas por proyectos de desarrollo y operaciones empresariales, que deberán iniciarse lo antes posible en el proceso de determinación de los diseños de los proyectos y de evaluación de sus efectos, entre otras cosas impartiendo instrucciones a los funcionarios públicos acerca de este requisito; c) Adopte medidas adicionales para asegurar el cumplimiento, en la práctica, de las normas internacionales sobre el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas.”⁶⁴ Por su parte, la CIDH, en su informe sobre su visita *in loco* a México llevada a cabo en septiembre-octubre de 2015, señala: “Cuando se trata de violencia en territorios o comunidades indígenas donde se ubican grandes proyectos, el común denominador es el otorgamiento de permisos o concesiones sin la consulta y el consentimiento previo, libre e informado, lo que suele desencadenar conflictos sociales y a la postre generar violencia, e incluso cobrar vidas.”⁶⁵

Por último, todos los casos referidos son ilustrativos de que el Estado mexicano no ha realizado el esfuerzo necesario para atender cabalmente la Recomendación que sobre el derecho a la libre determinación y a la consulta y el consentimiento previo le hiciera el Comité DESC en sus Observaciones finales de 2006 (E/C.12/MEX/CO/4, párrafo 28)⁶⁶ Y en el contexto actual, ya no es suficiente exigir simplemente la consulta indígena, ya que dadas las graves fallas en su implementación, resulta sumamente débil para la protección efectiva de los derechos de los pueblos. Lo esencial sería dar un giro al modelo de desarrollo vigente y transformar las leyes y mecanismos que privilegian a las élites económicas, generan mayor violencia y propician o permiten la violación de derechos humanos.

⁶³ Visita a México, 24 de enero de 2017, Informe de cierre de misión, p. 11 http://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/SRHRD-END-OF-MISSION-STATEMENT-FINAL_ESP.pdf

⁶⁴ Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas acerca de su misión a México. A/HRC/35/32/Add.2, abril de 2017, párrs. 41, 108 inc., b) y c) Disponible en: http://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/G1710193.pdf

⁶⁵ CIDH, Situación de los Derechos Humanos en México, Informe en el marco de su visita *in loco* a México, diciembre de 2015, párrafo 254. <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/mexico2016-es.pdf>

⁶⁶ Además de que en lo tocante al proyecto de la presa hidroeléctrica La Parota, mencionado en la misma Recomendación 28, el gobierno miente al Comité cuando señala que se encuentra cancelado desde agosto de 2012, cuando sigue apareciendo en el Programa Nacional de Infraestructura 2013-2018 bajo el nombre de Nuevo Guerrero, y como La Parota en el Programa de Obras e Inversiones del Sector Eléctrico 2012-2026. Más información en el capítulo de derecho a la vivienda de este Informe Alternativo.

RECOMENDACIONES

En vista de lo expuesto en este capítulo, solicitamos encarecidamente al Comité DESC que en sus Observaciones finales a México le recomiende:

1. Garantizar la protección y garantía efectiva de los derechos a la libre determinación y a la autonomía y al territorio de los pueblos, a través del reconocimiento de los derechos de propiedad y posesión colectiva de la tierras y territorios de los pueblos, así como aquellas que usan tradicionalmente, conforme al Convenio 169 de la OIT y la exigencia del consentimiento previo, libre e informado ante cualquier medida o proyecto que pueda afectarles con base en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, los estándares interamericanos, los Informes de Relatores Especiales y otros órganos especializados.
2. Derogar las figuras lesivas a los derechos humanos incluido el derecho a la libre determinación de los pueblos, que están establecidas en marcos legales como la Reforma Energética o la Ley Minera, especialmente las relacionadas con ocupaciones superficiales de los territorios y servidumbres legales.
3. Implementar medidas, programas y presupuestos públicos que sean definidos y ejecutados con los pueblos y comunidades, a fin de generar condiciones que garanticen el ejercicio de sus formas de vida, la unidad y cohesión social de sus pueblos, y de desarrollo propio, conforme al mandato constitucional. Asimismo, garantizar la participación amplia, segura y efectiva y el consentimiento previo, libre e informado de los pueblos y comunidades en los planes y programas de desarrollo a nivel Federal, Estatal y Municipal.
4. Generar un sistema de información pública (que podría estar a cargo de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas -CD-, en coordinación con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos -CNDH- y la Secretaría de Gobernación) de todos los procesos de consulta indígena en el país, con información sistematizada de cada etapa que contenga como mínimo, los protocolos o mecanismos de consulta, las actas y minutas de reuniones y principales resultados y acuerdos, así como notas de prensa e informes independientes de sociedad civil, comunidades y otras instancias públicas e internacionales. Se exceptuarán las reservas sobre datos personales recogidas en la Ley y aquellos solicitados por las comunidades consultadas que pudieran afectar sus formas de vida comunitaria y de decisión.
5. Garantizar el Estado pluricultural de derecho, para lo cual la legislación y los actos administrativos que afectan directamente los derechos a la identidad cultural, el territorio y el acceso a los recursos naturales de los pueblos indígenas y comunidades equiparables sean respectivamente abrogados y revocados (como los sistemas de expedición de títulos de concesiones de agua y mineras), reconociendo las figuras de los territorios indígenas y zonas libres de minas e hidrocarburos en el marco jurídico mexicano.
6. Sancionar la apropiación indebida por parte de terceros del patrimonio biocultural de los pueblos y de sus conocimientos tradicionales y generar medidas efectivas para garantizar su uso y disfrute por las comunidades conforme al Convenio de Diversidad Biológica y el Protocolo de Nagoya.

7. Emitir resoluciones judiciales que garanticen un acceso efectivo a la justicia de los pueblos mediante la cancelación de aquellos proyectos de desarrollo que vulneren los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales y los derechos colectivos de los pueblos indígenas y comunidades equiparables, y la reparación del daño ocasionado; y generar mecanismos de monitoreo y seguimiento sobre su cumplimiento junto con las comunidades.

B

OBLIGACIÓN DE ADOPTAR MEDIDAS,
INCLUSIVE LEGISLATIVAS,
PARA LOGRAR PROGRESIVAMENTE LA PLENA
EFECTIVIDAD DE LOS DERECHOS
– énfasis en crítica a la reforma energética
(artículo 2, párrafo 1 del PIDESC)

Fotografía: Archivo Alianza mexicana contra el fracking



B. Obligación de adoptar medidas, inclusive legislativas, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos – énfasis en crítica a la reforma energética (artículo 2, párrafo 1 del PIDESC)⁶⁷

Entre las medidas legislativas adoptadas en los últimos años en México se encuentran algunas que contienen disposiciones incompatibles con las obligaciones del Estado en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), como reforma a la Ley Federal del Trabajo (2012),⁶⁸ la reforma constitucional y legal en materia educativa (2013),⁶⁹ así como la reforma constitucional en materia energética (2013), sus leyes secundarias (2014) y otras regulaciones que al respecto continúan formulándose, en las que centraremos nuestra atención en este capítulo.

En su Lista de Cuestiones (E/C.12/MEX/Q/5-6), el Comité le solicitó al Estado mexicano “explicar en qué medida las recientes reformas constitucionales han favorecido, en la práctica, el disfrute y la realización de los derechos económicos, sociales y culturales.”⁷⁰ En su Respuesta (E/C.12/MEX/Q/5-6/Add.1) el Estado refiere que la reforma constitucional en materia de derechos humanos (2011) “incorporó el concepto de DDHH a la Carta Magna, amplió el catálogo de derechos a todos aquellos reconocidos en los tratados internacionales de DDHH ratificados por México e incluyó el principio pro persona en la aplicación e interpretación nacional de las normas...haciendo exigibles los derechos reconocidos en el PIDESC ante órganos jurisdiccionales.”⁷¹ También refiere la aprobación de “reformas estructurales en materia laboral (2012 y 2017), educativa (2012), de transparencia y acceso a la información (2014), hacendaria y social (2013), financiera (2014), y de competencia económica (2014), cuyo propósito es impulsar

⁶⁷ Capítulo elaborado con aportes de DECA Equipo Pueblo, A.C; FUNDAR Centro de Análisis e Investigación; Food & Water Watch; la Alianza mexicana contra el fracking (AMCF); el Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA); la Consultoría Especializada para la Justicia de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (CEJUDESC); CartoCrítica, Investigación, mapas y datos para la sociedad civil; y el Proyecto sobre Organización, Desarrollo, Educación e Investigación (PODER)

⁶⁸ El 30 de noviembre de 2012 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo. Los aspectos críticos de esta reforma laboral se abordan en los capítulos de derecho al trabajo, derecho a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y derechos sindicales.

⁶⁹ El 26 de febrero de 2013 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman los artículos 3o. en sus fracciones III, VII y VIII; y 73, fracción XXV, y se adiciona un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX al artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El 11 de septiembre de 2013 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación: el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Educación, y la nueva Ley General del Servicio Profesional Docente. Los aspectos críticos de la reforma educativa se abordan en el capítulo sobre derecho a la educación.

⁷⁰ Primera parte del párrafo 1 de la Lista de Cuestiones relativa a los informes periódicos quinto y sexto combinados de México (E/C.12/MEX/Q/5-6), 20 de marzo de 2017.

⁷¹ Respuesta 1 del documento: Lista de cuestiones relativa a los informes periódicos quinto y sexto combinados de México. Adición: Respuestas de México a la lista de cuestiones, E/C.12/MEX/Q/5-6/Add.1 (Fecha de recepción: 17 de julio de 2017)

el desarrollo económico y social incluyente, y acelerar el crecimiento y la estabilidad económica”⁷², afirmando que en conjunto han tenido un impacto sustantivo en el avance de los derechos económicos, sociales y culturales. La reforma constitucional y legal en materia energética no forma parte de ese listado.

Si bien la reforma constitucional en materia de derechos humanos es de suma importancia, su implementación está lejos de concretarse, no sólo porque autoridades de los diferentes niveles incumplen sistemáticamente sus obligaciones constitucionales (y convencionales) de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, así como de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones,⁷³ sino porque posterior a la entrada en vigor de esta reforma de 2011, el gobierno federal ha impulsado otras medidas legislativas en contrasentido de la reforma en derechos humanos. Subrayamos particularmente que la reforma energética no contribuye al logro progresivo de los derechos protegidos por el PIDESC, sino que pone en riesgo el disfrute de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de las generaciones presentes como de las futuras.

La reforma energética⁷⁴ es una de las llamadas “reformas estructurales” de la actual administración federal, y una de las más claras expresiones del modelo de desarrollo que se impulsa en el país: extractivista, generador de oportunidades y condiciones propicias para los negocios nacionales y transnacionales basados en la sobreexplotación de los bienes naturales, insustentable, que incurre en el despojo a las personas y comunidades y en múltiples violaciones a los derechos humanos. “México está orientando sus políticas públicas hacia las inversiones en el sector energético y minero a costa del incremento de los impactos socioambientales en los territorios y en la población.”⁷⁵

La aprobación expedita y sin consulta de esta reforma y sus disposiciones lesivas y obstructivas en derechos humanos,⁷⁶ muestran que el Estado no está cumpliendo con su obligación de adoptar medidas apropiadas, “deliberadas, concretas y orientadas lo más claramente posible hacia la satisfacción de las obligaciones reconocidas en el Pacto”⁷⁷, y que ha incurrido en violaciones al PIDESC por adoptar medidas regresivas e incompatibles con las obligaciones preexistentes.⁷⁸

⁷² Idem.

⁷³ Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publica en el Diario Oficial de la Federación (DOF), el 10 de junio de 2011. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011

⁷⁴ Mencionada en el párrafo 8 de los Informes Periódicos V y VI combinados de México (E/C.12/MEX/5-6) para referir que contempla el derecho a la consulta previa de comunidades y pueblos indígenas. En este Informe Alternativo, la reforma energética se aborda además en los capítulos sobre el derecho a la libre determinación y los derechos al agua y al saneamiento.

⁷⁵ Más información en el documento: “Anuario de industrias extractivas: Situación actual 2016”, en el que investigadores de Fundar, Centro de Análisis e Investigación, CartoCrítica Investigación, mapas y datos para la sociedad civil, Red Unidos por los Derechos Humanos (RUDH), Acción Solidaria para la Defensa del Territorio de la Huasteca y el Totonacapan, CORASON y consultores independientes, presentan un panorama sobre la situación de la actividad extractiva y sus implicaciones e impactos para los territorios en México.

⁷⁶ Al respecto, más información en la Audiencia temática ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) sobre: “Reforma Energética y Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, efectuada el 20 de marzo de 2015, en Washington D.C., <http://www.oas.org/es/cidh/multimedia/sesiones/154/default.asp>

⁷⁷ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General N° 3 sobre la índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del art.2 del Pacto), 14/12/90.

⁷⁸ Como lo indica el Comité DESC en varias de sus Observaciones Generales, las violaciones a los derechos consagrados en el PIDESC

1. Aprobación expedita y sin consulta

La iniciativa presidencial de la reforma energética fue aprobada en un tiempo récord por el Congreso de la Unión: el 11 de diciembre de 2013 fue aprobada por el Senado de la República, al día siguiente por la Cámara de Diputados, y en tan sólo seis días por 24 legislaturas estatales.⁷⁹ Las reservas promovidas por legisladores(as), que cuestionaban el *fracking* para la extracción de hidrocarburos no convencionales por su alto impacto ambiental y social, fueron desechadas. El Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en materia de energía fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2013.⁸⁰ Pese a que esta reforma impacta directamente en territorios de pueblos y comunidades indígenas e implica una serie de medidas y proyectos susceptibles de afectarles, la reforma energética no fue objeto de consulta.

2. Disposiciones inconstitucionales e inconvencionales

a. *Carácter preferente de las actividades*

La previsión del artículo octavo transitorio del Decreto de reforma constitucional en materia de energía, por la que se consideran de interés social y orden público las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos y el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica,⁸¹ y preferentes sobre cualquier otra actividad que implique el aprovechamiento de la superficie y del subsuelo de los terrenos afectos a aquéllas, se trasladó al artículo 96 de la Ley de Hidrocarburos y a los artículos 42 y 71 de la Ley de la Industria Eléctrica. El que estas actividades tengan un carácter preferente sobre cualquier otra las prioriza por encima de actividades estrechamente relacionadas con la realización de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, incluyendo la agricultura y la vida comunitaria. Aunado a las disposiciones y procedimientos de ambas leyes para el uso y la ocupación superficial, los proyectos energéticos terminan imponiéndose en los territorios, sin importar sus impactos y aunque los pobladores se opongan.

pueden producirse mediante la acción directa de los Estados Partes o de otras entidades insuficientemente reglamentadas por ellos -como empresas nacionales y transnacionales- y estas violaciones pueden consistir en la adopción de medidas regresivas que sean incompatibles con las obligaciones básicas establecidas en el Pacto, la promulgación de legislación, o la adopción de políticas que sean manifiestamente incompatibles con las obligaciones jurídicas nacionales o internacionales preexistentes en relación con los derechos económicos, sociales y culturales.

⁷⁹ Más información en: <http://aristeguinoticias.com/2012/mexico/documentos-asi-aprobaron-24-estados-la-reformaenergetica/>

⁸⁰ Se puede consultar en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5327463&fecha=20/12/2013

⁸¹ De acuerdo con el análisis de CEJUDESC, aunque de acuerdo con la Ley de la Industria Eléctrica la generación no es preferente, la distribución, que sí lo es, inicia desde el punto de contacto del servicio público de distribución con la infraestructura de generación; con lo que en los hechos, a partir de la ubicación del punto de contacto se puede usar la preferencia de actividades de distribución para proteger preferentemente proyectos de infraestructura de generación (como los megaproyectos hidroeléctricos).

b. Procedimientos para uso y ocupación superficial

Tanto en la Ley de Hidrocarburos como en la Ley de la Industria Eléctrica se incluyeron sendos capítulos “Del Uso y la Ocupación Superficial”⁸² en los que se establece que al ser ambas industrias de utilidad pública procederá la constitución de servidumbres legales⁸³ o la ocupación o afectación superficial necesarias para la realización de sus actividades.⁸⁴ Las servidumbres legales de hidrocarburos se decretarán a favor del Asignatario o Contratista, y en el caso de la industria eléctrica las servidumbres legales se decretarán a favor del interesado; en ambos casos se podrán decretar por vía jurisdiccional o administrativa⁸⁵ y esto podrá suceder toda vez que no se alcance “acuerdo entre las partes”; es decir, cuando las empresas interesadas en los proyectos energéticos y los propietarios o titulares de los terrenos no logren una negociación que favorezca la realización del proyecto, la empresa podrá promover ante Juez de Distrito en materia civil o Tribunal Unitario Agrario competente, la constitución de la servidumbre legal; o bien, la empresa podrá solicitar a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) una mediación que “concilie sus intereses y pretensiones”, y que versará sobre las formas o modalidades de adquisición, uso, goce o afectación de los terrenos, bienes o derechos, así como la contraprestación que corresponda, pero en caso de que las partes no alcancen un acuerdo, la Secretaría de Energía (SENER) podrá solicitar a la SEDATU que dé trámite ante el Ejecutivo Federal para la constitución de una servidumbre legal de hidrocarburos por vía administrativa o la SEDATU podrá proponer al Ejecutivo Federal la constitución de una servidumbre legal por vía administrativa en el caso de las actividades de la industria eléctrica.⁸⁶

c. Imposición de obligaciones a estados y municipios

La reforma energética pone en riesgo la capacidad de los gobiernos locales en estados, municipios y la capital del país para garantizar, respetar y proteger los DESCAs de las poblaciones que viven en su territorio. La Ley de Hidrocarburos establece que deben contribuir al desarrollo de los proyectos de exploración y extracción así como de transporte, distribución por ductos y almacenamiento de hidrocarburos, agilizando y garantizando la entrega de las autorizaciones y permisos bajo su competencia.⁸⁷

⁸² Capítulo IV, Título Cuarto (Disposiciones aplicables a la industria de Hidrocarburos) de la Ley de Hidrocarburos; y Capítulo VIII, Título Segundo (De la Industria Eléctrica) de la Ley de la Industria Eléctrica.

⁸³ Artículo 109 de la Ley de Hidrocarburos señala que “servidumbre legal de hidrocarburos comprenderá el derecho de tránsito de personas; el de transporte, conducción y almacenamiento de materiales para la construcción, vehículos, maquinaria y bienes de todo tipo; el de construcción, instalación o mantenimiento de la infraestructura o realización de obras y trabajos necesarios para el adecuado desarrollo y vigilancia de las actividades amparadas por virtud de un Contrato o Asignación, así como todos aquéllos que sean necesarios para tal fin.” De manera similar, el artículo 82 de la Ley de la Industria Eléctrica establece que la servidumbre legal comprenderá “el derecho de tránsito de personas; el de transporte, conducción y almacenamiento de materiales para la construcción, vehículos, maquinaria y bienes de todo tipo; el de construcción, instalación o mantenimiento de la infraestructura o realización de obras y trabajos necesarios para el adecuado desarrollo, operación y vigilancia de las actividades” de esta industria.

⁸⁴ Artículo 96 de la Ley de Hidrocarburos y artículo 71 de la Ley de la Industria Eléctrica.

⁸⁵ Artículo 109 de la Ley de Hidrocarburos y artículo 82 de la Ley de la Industria Eléctrica.

⁸⁶ El procedimiento de mediación a cargo de la SEDATU se establece en los artículos 106 a 108 de la Ley de Hidrocarburos, y en los artículos 79 a 81 de la Ley de la Industria Eléctrica.

⁸⁷ Artículo 96, párrafo 3 de la Ley de Hidrocarburos

Una disposición similar contiene la Ley de la Industria Eléctrica pero estableciendo esta obligación en el marco de proyectos de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica.⁸⁸ Estas disposiciones resultan en imposición de obligaciones a las autoridades locales en favor de los proyectos de la reforma energética y son contrarias al artículo 115 constitucional que establece que cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, entre cuyas facultades están las de “aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal”, siendo esta última parte también muy importante en un Estado democrático.

Por otro lado, la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos establece la creación del Fondo para entidades y municipios productores de hidrocarburos que es fondeado con los recursos procedentes del impuesto para la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos; esta misma Ley establece que las empresas estarán exentas de su pago cuando no puedan realizar la actividad de exploración y extracción en las áreas determinadas, por razones ajenas a su voluntad. De esta manera, además de limitar el acceso de los estados y municipios a recursos procedentes de este impuesto, supone un incentivo perverso que puede conllevar la criminalización y hostigamiento de personas y comunidades que defiendan sus derechos ante esta actividad, vulnerando su derecho a la manifestación y la protesta para la protección de otros derechos.

d. Reserva y falta de acceso a la información

Si bien los avances normativos en materia de transparencia en el país son sustantivos,⁸⁹ en la práctica se presentan diversos obstáculos para que las organizaciones de la sociedad civil, las comunidades indígenas que protegen tierra y territorio, y la población en general puedan tener acceso a la información en el contexto de proyectos de la reforma energética y otros megaproyectos, derivado principalmente de la falta de voluntad de las autoridades, así como de las previsiones en materia de reserva de información y, en muchas ocasiones, también por la falta de capacitación de funcionarios en materia de transparencia,⁹⁰ lo cual se refleja en una mala aplicación de la ley y una continua negación de acceso

⁸⁸ Artículo 71 de la Ley de la Industria Eléctrica

⁸⁹ En 2014 se aprobó la reforma constitucional de transparencia, la cual, entre otras cosas, fortaleció las instituciones garantes de la transparencia al dotarlas de autonomía constitucional, reconocer la definitividad e inatacabilidad de sus resoluciones y otorgarles funciones más amplias, como la aplicación de medidas de apremio. En 2015 se aprobó la Ley General de Transparencia (LGTAIIP), la cual estandariza el procedimiento de acceso a la información en todo el país y desarrolla los principios establecidos en la reforma constitucional. La reforma obliga a los funcionarios a documentar todo acto derivado del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones y a preservar los archivos, contempla sanciones al respecto y dota a los organismos garantes de facultades para obligar a las dependencias a generar información, sin embargo, mantiene las previsiones para la reserva de información.

⁹⁰ FUNDAR Centro de análisis e investigación señala que aunque la reciente reforma y construcción de Ley General de Transparencia incluyó, por ejemplo, un fortalecimiento institucional que se observa en la obligación de que cada sujeto obligado de la transparencia cuente con una unidad de transparencia y un comité de transparencia, los funcionarios que forman parte de esta estructura no siempre cuentan con adecuada capacitación y suelen desempeñar otras funciones, lo que también merma la garantía del derecho a la información.

a información relevante.⁹¹ Un ejemplo de información relevante difícil de conocer es la relativa a los ductos para transportar hidrocarburos en el país, su número, tipos, longitud, trayectoria para conocer qué ecosistemas afectan, si están en las ciudades o bosques, si cruzan ríos o cultivos o Áreas Naturales Protegidas; si representan riesgos para la salud, los ecosistemas o los centros de población; si son públicos o privados; si respetan los derechos de vía. “Todas estas dudas y más surgen cuando uno quiere saber sobre la infraestructura del transporte de hidrocarburos por ductos en el país. Las respuestas no están disponibles fácilmente, aun cuando son relevantes para quienes habitan o tienen propiedades en las zonas aledañas, para la protección civil y la conservación ambiental. Tras la reforma constitucional en materia energética y leyes secundarias, se ha dificultado aún más el acceso a estos datos.”⁹²

Aunado a ello, en la nueva Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos expedida en 2016⁹³ se incluyó una disposición en el artículo 23 que atenta contra el derecho de acceso a la información, fundamental para la realización de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en el marco de la reforma energética, al establecer que: “La información o datos sobre el funcionamiento de las operaciones, instalaciones, actividades, movimientos del personal o vehículos de asignatarios, contratistas o permisionarios que se vinculen con las actividades previstas en el párrafo séptimo del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, será considerada información de Seguridad Nacional en términos de la Ley en la materia. Lo anterior, sin perjuicio de las obligaciones establecidas en la legislación aplicable en materia de transparencia y acceso a la información pública”. De esta manera, bajo el argumento de la Seguridad Nacional se pretende ocultar información de interés público, lo que viola las disposiciones de la Ley General de Transparencia que establecen que ninguna información puede reservarse de manera categórica, sino que debe hacerse caso por caso y tras la elaboración de la prueba de daño, y el Artículo 6° de la Constitución que establece el principio de máxima publicidad.

e. Posibles impactos ambientales y sociales⁹⁴

La reforma energética incluyó diversas disposiciones que atentan contra el derecho a un medio ambiente sano y otros derechos que de éste derivan. La creación de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y Protección al Ambiente en materia de Hidrocarburos (ASEA) debilita la política ambiental al crear un régimen especial y de excepción para la actividad petrolera y gasífera, diferente al de los

⁹¹ Como se expone más ampliamente en los capítulos sobre el derecho a la libre determinación, el derecho al medio ambiente sano, y el de acceso a la justicia en materia de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, los obstáculos para el acceso a la información son numerosos y recurrentes, por ejemplo: en diversos casos de defensa de derechos de pueblos y comunidades indígenas y equiparables frente a megaproyectos, incluso en el marco de procesos de consulta indígena en materia energética, el acceso a la información no ha sido garantizado. Un ejemplo en otro tenor es la reserva a información relacionada con la construcción del Acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en América Latina y El Caribe - Principio 10, en donde diversas autoridades (Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Secretaría de Energía, entre otras) negaron el acceso de las organizaciones de la sociedad civil a las opiniones que sobre este documento emitieron.

⁹² CartoCrítica, Investigación, mapas y datos para la sociedad civil. Disponible en: <http://www.cartocritica.org.mx/2017/ductos/>

⁹³ Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPSDMH.pdf>

⁹⁴ Aporte del Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA) <http://www.cemda.org.mx/posibles-impactos/>

demás sectores, lo que genera facultades concurrentes entre la ASEA y otras dependencias. La Ley de la ASEA establece que los recursos humanos, financieros y materiales con que cuentan las unidades administrativas de las dependencias y entidades relacionadas con estas funciones, pasarán a la ASEA con el fin de apoyar el cumplimiento de su objetivo. Asimismo, establece que el/la titular de la ASEA es nombrado y removido directamente por la Presidencia de la República, lo que resta autonomía a esta agencia y compromete sus decisiones sobre el impacto ambiental y social de los proyectos (que deberían basarse en criterios técnicos, no políticos). Idealmente, se debería derogar la Ley de la ASEA, eliminando esta agencia y regresando al sector de hidrocarburos al régimen ambiental general.

Por otra parte, si bien la Ley de Hidrocarburos establece que las actividades de exploración y extracción no podrán llevarse a cabo en Áreas Naturales Protegidas (ANP), excluyendo la otorgación de asignaciones y contratos en estas áreas, no se establece esta excepción para otras actividades relacionadas, como el transporte, almacenamiento, distribución refinación, tratamiento y comercialización de gas y petróleo y sus derivados. Por su parte, la Ley de la Industria Eléctrica no contiene prohibición de que ninguna actividad relacionada con la misma se realice en las ANP y tampoco se hace ninguna consideración sobre los sitios RAMSAR (humedales de importancia internacional).

f. Vulneración del acceso a la justicia

La reforma energética incluye disposiciones que obstaculizan el acceso a la justicia de las personas y poblaciones afectadas por los proyectos energéticos, por ejemplo, la determinación en el artículo 105 de la Ley de Hidrocarburos de que el acuerdo alcanzado entre asignatarios y contratistas con particulares sobre la contraprestación, términos y condiciones para uso, afectación o goce de los terrenos, bienes o derechos necesarios para llevar a cabo la exploración y extracción de hidrocarburos se debe presentar ante el Juez de Distrito o Tribunal Agrario competente dándosele carácter de cosa juzgada. En contra de la resolución emitida sólo procederá el juicio de amparo. Por su lado, la Ley de los Órganos Reguladores en Materia Energética establece que las normas, actos u omisiones de la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) y la Comisión Reguladora de la Energía (CRE) sólo serán impugnables mediante amparo indirecto y no serán sujetos de suspensión. Dado que la CNH y la CRE son las encargadas de otorgar los permisos y contratos para la explotación de los hidrocarburos, la inclusión de estas disposiciones quiere decir que los proyectos no podrán ser detenidos, aunque estén suponiendo violaciones a derechos humanos y degradación ambiental. Este artículo es contrario a los Artículos 103 y 107 de la Constitución y a la Ley de Amparo.

g. Criminalización de la protesta

El 12 de enero de 2016 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se expide la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos; y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales; del Código Penal Federal (CPF); de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada; de la Ley Federal de Extinción de Dominio, reglamentaria del Artículo 22 constitucional; del Código Fiscal de la Federación y del Código Nacional de Procedimientos Penales. Frente a ello, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) promovió una Acción de Inconstitucionalidad sobre el contenido de los artículos

4, segundo párrafo, 10 y tercero transitorio de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, pues en su conjunto vulneran el derecho a la libertad personal, a la garantía de excepcionalidad de la prisión preventiva, a la seguridad jurídica, a la presunción de inocencia, a la prohibición de retroactividad de la ley en perjuicio de persona alguna, así como los principios de plenitud hermética y de taxatividad, de legalidad, y pro persona.⁹⁵

Por otro lado, a organizaciones civiles, sociales y comunitarias nos preocupa que se haya creado un régimen especial y de excepción en esta materia para el que no existe una justificación más que proteger a las empresas y proyectos petroleros y gasíferos de manera particular, aunque para lograrlo se ponga en riesgo el ejercicio de derechos humanos. “Si bien se retiraron varias propuestas de disposiciones sumamente regresivas contenidas en la iniciativa original y dictámenes anteriores, resulta preocupante que se haya removido una propuesta –contenida en el artículo 140 del CPF– que buscaba respetar la libertad de expresión y el derecho de reunión al señalar que de ninguna manera se entenderá como sabotaje el ejercicio del derecho a manifestarse, reunirse y expresarse en las instalaciones petroleras.”⁹⁶ En vista de lo anterior, se debería al menos: a) modificar el artículo 140 del Código Penal Federal que establece el delito de sabotaje y aumenta la pena hasta en 50% cuando “los actos de sabotaje se realicen en los ductos, equipos, instalaciones o activos, de asignatarios, contratistas, permisionarios o distribuidores a que se refiere la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos” incluyendo una cláusula que establezca que de ninguna manera se entenderá como sabotaje el ejercicio del derecho a manifestarse, reunirse y expresarse en las instalaciones petroleras; b) derogar los siguientes artículos que establecen multas y penas de cárcel adicionales que pueden suponer la criminalización de quienes defienden legítimamente sus derechos: las personas que auxilien, faciliten o presten ayuda a aquellas que realicen actividades “delictivas” relacionadas con la actividad de hidrocarburos (Artículo 10); quienes invadan áreas de exclusión a bordo de embarcaciones o que utilicen banderas o matrículas apócrifas (Artículo 11); a los arrendatarios, propietarios y poseedores de terrenos en los cuales haya derivaciones o tomas clandestinas de hidrocarburos que, teniendo conocimiento de la toma, no lo denuncien. Esto también aplica a cualquier otro delito relacionado con esta industria que tenga lugar dentro de dichas propiedades (Artículo 15); a las personas que directa o indirectamente reciban, recauden o aporten fondos a sabiendas que sean dirigidos a la “comisión de los delitos” contemplados en la Ley (Artículo 18); y a quien obligue o “intimide” mediante coerción, amenaza o violencia a las personas que realicen servicios para los asignatarios, contratistas, permisionarios, distribuidores y órganos reguladores (Artículo 19).

⁹⁵ Disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Acciones/Acc_Inc_2016_14.pdf

⁹⁶ “Nueva ley para criminalizar la protesta social y limitar el libre flujo de información en el marco de las reformas estructurales”. Comunicado del Frente por la Libertad de Expresión y la Protesta Social publicado el 17 de diciembre de 2015, disponible en: <http://redtdt.org.mx/?p=4996>

3. Ineficacia de supuestas salvaguardas de los derechos humanos

A la luz de las disposiciones anteriormente expuestas sobre el carácter preferente de las actividades energéticas, el uso y la ocupación superficial incluyendo la determinación administrativa o judicial de servidumbres legales a favor de las empresas, el carácter de cosa juzgada de los acuerdos, la imposición de obligaciones a autoridades locales, la opacidad en la información, las sanciones que podrían aplicarse en contra de quienes se opongan u obstaculicen proyectos energéticos, entre otras, resultan ineficaces, por decir lo menos, los procedimientos de *Consulta Previa y Evaluación de Impacto Social*⁹⁷ previstos en la legislación secundaria de la reforma energética. Además de adolecer de una serie de limitaciones y defectos, estos procedimientos resultan una simulación de respeto a consideraciones de derechos humanos y sustentabilidad cuando todas las demás disposiciones legales y medidas de política pública buscan la realización a toda costa de los proyectos energéticos y terminan imponiéndolos.

La protección, respeto y garantía de los DESCAs también se vulnera debido a la manera en que está regulada la realización de Estudios y Evaluaciones de Impacto Social en el sector energético en la Ley de Hidrocarburos y la Ley de la Industria Eléctrica. Es cuestionable que sea la Secretaría de Energía en colaboración con la Secretaría de Gobernación y otras dependencias la encargada de realizar los Estudios de Impacto Social, debido al conflicto de interés existente ya que se trata de la misma dependencia encargada de promover los proyectos energéticos. Además, las leyes establecen que esta información se comparta con las empresas, pero no con las comunidades afectadas, cuya participación tampoco se contempla en la elaboración de los estudios. Lo mismo ocurre con las Evaluaciones de Impacto Social, que están a cargo de las empresas, sin que se establezcan medidas para asegurar la independencia y la calidad de estas evaluaciones. Tampoco en este caso se establecen disposiciones para asegurar el acceso a la información y la participación de las comunidades y poblaciones afectadas por los proyectos.

El artículo 119 de la Ley de Hidrocarburos establece que: “Previo al otorgamiento de una Asignación, o de la publicación de una convocatoria para la licitación de un Contrato para la Exploración y Extracción” la SENER y otras dependencias gubernamentales realizará un estudio de impacto social respecto del área objeto de la Asignación o el Contrato, y que los resultados de dicho estudio se pondrán a disposición del Asignatario y de los participantes en los procesos de licitación, y que la SENER deberá informar a los Asignatarios o Contratistas sobre la presencia de grupos sociales en situación de vulnerabilidad en las áreas en que se llevarán a cabo las actividades “con el fin de que se implementen las acciones necesarias para salvaguardar sus derechos.” El resultado es meramente un diagnóstico gubernamental para las empresas, que ni siquiera se da a conocer a los “grupos sociales en situación de vulnerabilidad” y no representa una salvaguarda para sus derechos. De acuerdo con el Reglamento

⁹⁷ En el artículo 3 del Reglamento de la Ley Hidrocarburos se ofrecen las siguientes definiciones: Consulta Previa: El procedimiento mediante el cual se ejerce el derecho colectivo de las comunidades y pueblos indígenas a ser consultados cuando se prevea el desarrollo de proyectos de la industria de hidrocarburos, susceptibles de afectar directamente sus intereses y derechos. Evaluación de Impacto Social: El documento que contiene la identificación de las comunidades y pueblos ubicados en el área de influencia de un proyecto en materia de Hidrocarburos, así como la identificación, caracterización, predicción y valoración de las consecuencias a la población que podrían derivarse del mismo y las medidas de mitigación y los planes de gestión social correspondientes.

de la Ley de Hidrocarburos, los estudios de impacto social de las dependencias gubernamentales contendrán: la caracterización sociodemográfica de las áreas y las regiones donde se ubican; la identificación de grupos en situación de vulnerabilidad; la descripción del estatus que guardan los terrenos donde se llevará a cabo el proyecto, y la estimación preliminar de los impactos sociales.

En cuanto a las Evaluaciones de Impacto Social, el artículo 121 de la Ley de Hidrocarburos establece que “Los interesados en obtener un permiso o una autorización para desarrollar proyectos en materia de Hidrocarburos, así como los Asignatarios y Contratistas, deberán presentar a la Secretaría de Energía una evaluación de impacto social que deberá contener la identificación, caracterización, predicción y valoración de los impactos sociales que podrían derivarse de sus actividades, así como las medidas de mitigación y los planes de gestión social correspondientes, en los términos que señale el Reglamento de esta Ley.” Del artículo 79 del Reglamento de la Ley de Hidrocarburos se desprende que las empresas Asignatarias y Contratistas solo tienen que cumplir el requisito de presentar la Evaluación de Impacto Social a la SENER (con validez durante la vigencia del proyecto si no sufre modificaciones sustanciales) y podrán solicitar autorizaciones para realizar actividades dentro del Área de Asignación o el Área Contractual, pues tales autorizaciones “no estarán sujetas a lo previsto en el presente artículo.”

Según el mismo Reglamento, las Evaluaciones de Impacto Social deben contener al menos: la descripción del proyecto y de su área de influencia; la identificación y caracterización de las comunidades y pueblos que se ubican en el área de influencia del proyecto; la identificación, caracterización, predicción y valoración de los impactos sociales positivos y negativos que podrían derivarse del proyecto, y las medidas de prevención y mitigación, y los planes de gestión social propuestos por los Asignatarios, Contratistas, Permisarios o Autorizados. La SENER tendrá un plazo de 90 días para emitir una resolución sobre dicha Evaluación y, si corresponde, recomendaciones; y en el supuesto de que la Evaluación no cumpla con los requisitos y criterios previstos en el Reglamento y en la guía y el formato establecido por la SENER, ésta los prevendrá para que lo subsanen. En el párrafo tercero del artículo 121 de la Ley de Hidrocarburos se establece que la resolución de la SENER deberá ser presentada por los Asignatarios, Contratistas, Permisarios o Autorizados para efectos de la autorización de impacto ambiental.

Por otra parte, aunque las Leyes de Hidrocarburos y de la Industria Eléctrica contemplan el derecho a la consulta previa de comunidades y pueblos indígenas en proyectos que pudieran afectarles,⁹⁸ en la práctica no se respetan ni promueven plenamente los derechos a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado de los pueblos y comunidades indígenas y equiparables frente a proyectos energéticos susceptibles de afectarles, por lo que el procedimiento de consulta previsto en la reforma energética no salvaguarda el derecho a la libre determinación, como se ilustra ampliamente en el respectivo capítulo.

⁹⁸ Informes periódicos quinto y sexto combinados (E/C.12/MEX/5-6), Op. cit., párrafo 8.

4. Regulaciones que no controlan daños derivados de los proyectos energéticos

Entre las regulaciones que consideramos débiles, insuficientes e ineficaces para prevenir, controlar y remediar los daños ambientales y sociales ocasionados por las actividades de la industria de hidrocarburos destacan: las Disposiciones administrativas de carácter general que establecen los *Lineamientos en materia de seguridad industrial, seguridad operativa y protección al medio ambiente para realizar las actividades de Exploración y Extracción de Hidrocarburos en Yacimientos No Convencionales en tierra*,⁹⁹ publicados en el Diario Oficial de la Federación en marzo de 2017. Asimismo, el mismo año en el portal de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer) se encontraban abiertos a comentarios los *Lineamientos para la protección y conservación de las aguas nacionales en actividades de exploración y extracción de hidrocarburos en yacimientos no convencionales*.¹⁰⁰ Ambos documentos generados por el Ejecutivo federal para tratar de atender el vacío legal con el que ya se venía practicando fractura hidráulica o *fracking*¹⁰¹ en nuestro país desde hace años. Llamamos la atención del Comité DESC sobre que tales lineamientos son una simulación de protección del ambiente y las personas puesto que existe evidencia suficiente que muestra al *fracking* como una técnica inherentemente insegura y devastadora para el ambiente, que resulta imposible de controlar y regular, razón por la cual van en aumento los lugares en el mundo donde ha sido prohibida, con base en el principio precautorio. Los severos daños ocasionados por el *fracking* en Estados Unidos, Canadá, Australia y Argentina son conocidos internacionalmente por las denuncias de comunidades y organizaciones. Además, la documentación científica en el tema va creciendo, demostrando los impactos negativos por daños al agua, al aire, a la salud, a la economía local y las comunidades¹⁰² y con ello, la vulneración de los derechos humanos y de la vida misma.¹⁰³

⁹⁹ Disponibles en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5476643&fecha=16/03/2017

¹⁰⁰ Disponibles en: <http://www.cofemersimir.gob.mx/portales/resumen/42888> (acceso 25 de julio de 2017)

¹⁰¹ Como se explica en el capítulo sobre derecho al agua, el *fracking* es un proceso altamente nocivo para el ser humano y el ambiente. Implica la inyección 9 a 29 millones de litros de agua al subsuelo, por pozo para extraer hidrocarburos de rocas de muy baja permeabilidad. El agua es mezclada con entre 650 y 990 sustancias químicas que pueden provocar múltiples daños a la salud de las personas (como cáncer y mutaciones, afectar al sistema endocrino, provocar alergias y dañar el sistema nervioso). Las fugas de agua contaminada con estos químicos, petróleo, gas u otras sustancias tóxicas presentes en el subsuelo han contaminado fuentes de agua, el suelo y el aire. Adicionalmente, el *fracking* presenta significativas fugas de metano a la atmósfera que contribuyen en forma alarmante al proceso de calentamiento global. El agua residual de este proceso es desechada en pozos "letrina" donde, por los altos volúmenes desechados, puede provocar sismos. <http://www.nofrackingmexico.org/que-es-el-fracking/>

¹⁰² Ver: Concerned Health Professionals of NY / Physicians for Social Responsibility. Compendio de hallazgos científicos, médicos y de medios de comunicación que demuestran los riesgos y daños del Fracking. Tercera edición, octubre 2015 (traducción al español de la Heinrich Böll Stiftung - México, Centroamérica y El Caribe) El compendio reúne más de 500 publicaciones académicas, artículos de investigación periodística y reportes del gobierno norteamericano sobre los impactos del fracking; disponible en: <https://mx.boell.org/es/compendio-fracking>

¹⁰³ Sandoval Terán, Areli "El fracking en la explotación de hidrocarburos no convencionales: amenaza para los derechos humanos, amenaza para la vida", publicado en el Libro: Robles Montoya, Benjamín (coordinador) Impacto Social y Ambiental del fracking, mayo de 2014; disponible en: http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/2931/Libro_Fracking.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Ambos lineamientos son inefectivos para evitar los impactos irreversibles y daños irreparables a causa del *fracking*, además de jurídicamente débiles e inoperables.¹⁰⁴ Si la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) es actualmente incapaz de inspeccionar las descargas a los ríos de industrias y municipios, no podrá vigilar el cumplimiento de estos lineamientos. Lo mismo aplica para la ASEA que, además de limitados recursos, cuenta con una autonomía limitada. Reconociendo en parte estas limitaciones de las autoridades públicas, los Lineamientos plantean la contratación de Terceros Autorizados para revisar el cumplimiento de ciertos criterios y el cumplimiento de la normatividad aplicable, pero no se establecen procesos para su contratación que puedan asegurar la independencia de sus resoluciones. Es de destacar que, en un país donde la impunidad y la corrupción reina, donde las instituciones que debieran vigilar el cumplimiento de la ley son incapaces de hacerlo, se quiera hacer creer que con estos Lineamientos quedarán protegidas las comunidades frente a los proyectos que apliquen la técnica de *fracking*. Finalmente, es importante destacar que los Lineamientos no han sido sometidos a procesos de consulta previa, libre e informada para los pueblos y comunidades indígenas y equiparables que sufrirán los impactos directos en sus territorios; y especialmente preocupante resulta para las poblaciones que se encuentran por los “bloques terrestres” a licitar en la Cuenca de Burgos y en la Provincia de Tampico-Misantla, situadas en los estados de Coahuila, Nuevo León, Tamaulipas, San Luis Potosí, Hidalgo, Veracruz y Puebla. En este contexto, la Alianza Mexicana contra el Fracking ha denunciado la simulación de que estos Lineamientos podrán proteger a la población y al ambiente de daños irreversibles e irreparables, y exige se detenga la adopción de más medidas irresponsables y se prohíba el uso de la técnica de fractura hidráulica en todo el territorio nacional. Por último, cabe mencionar la necesidad urgente de que el Estado mexicano ponga en marcha una real transición energética, que debe basarse en energías renovables, no en la extracción de hidrocarburos con fractura hidráulica lo que nos aleja de dicha senda, agravando aún más la problemática del cambio climático.¹⁰⁵

Zonas Económicas Especiales¹⁰⁶

Por último, en este marco de reformas estructurales es importante señalar aspectos críticos de las Zonas Económicas Especiales (ZEE). El 1 de junio de 2016 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se expide la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales (LFZEE) y se adiciona un quinto párrafo al artículo 9 de la Ley General de Bienes Nacionales.¹⁰⁷ Se trata de áreas geográficas dentro del territorio nacional con atribuciones especiales en materia fiscal, económica, política y social para impulsar actividades productivas de diferentes tipos de industria, principalmente

¹⁰⁴ Alianza mexicana contra el fracking. Fracking es inherentemente inseguro, no es cuestión de “mejores prácticas”. Boletín de prensa del 26 de julio de 2017. Disponible en: <http://www.nofrackingmexico.org/fracking-es-inherentemente-inseguro-no-es-cuestion-de-mejores-practicas/>

¹⁰⁵ Alianza mexicana contra el fracking. Irresponsable decisión de la Secretaría de Energía de promover la explotación de hidrocarburos no convencionales por fracking. Boletín de prensa 22 de agosto 2017, disponible en: <http://www.nofrackingmexico.org/irresponsable-decision-de-la-secretaria-de-energia-de-promover-la-explotacion-de-hidrocarburos-no-convencionales-por-fracking/>

¹⁰⁶ Información aportada por el Proyecto sobre Organización, Desarrollo, Educación e Investigación (PODER)

¹⁰⁷ Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5439557&fecha=01/06/2016

manufactura y servicios. La Autoridad Federal responsable de esta política es el expresidente de un *lobby* empresarial, que evidencia un conflicto de interés por la perspectiva que esta autoridad imprimirá sobre el territorio y la población afectada por los intereses empresariales, y es un claro ejemplo de “puerta giratoria”. Para operar esta política pública, la Ley también contempla la figura de un Administrador Integral (ente público o privado) quien tendrá facultades de control y acceso de todo tipo de bienes y personas a la zona, adjudicación de licencias y contratos con particulares para actividades de producción, suministro de servicios y actividades de seguridad y vigilancia (inciso XII del artículo 33 de la LFZEE). Es decir que este Administrador Integral determinará los casos particulares que puedan ser considerados como peligros para la seguridad de la Zona, entre ellos, la oposición a los proyectos o las demandas sociales por acceso a los recursos naturales o defensa de los derechos humanos. Por último, cabe destacar que al solicitar acceso a las declaratorias de Zona -que son los documentos oficiales que dan cuenta de la justificación y delimitación de las zonas proyectadas para el territorio nacional- nos encontramos con que la autoridad responsable de estos y otros documentos, es decir la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), niega la información argumentando que: 1) la publicación de esta información puede causar un impacto negativo en las obras asociadas a las Zonas; 2) se pueden afectar las negociaciones e incrementar el costo de los inmuebles donde se instalarán las Zonas; 3) se generarán resistencias por grupos opositores; y 4) se distorsionarán las expectativas de potenciales inversionistas. Lo anterior es prueba sólida del carácter empresarial de las reformas estructurales en México, a partir del reordenamiento territorial en función de los bienes nacionales. Estas reformas no han sido suficientemente consultadas de acuerdo con los protocolos y estándares internacionales, y la aplicación de las mismas se ha dado en un marco de opacidad, conflicto de intereses, captura del estado y violaciones graves a los derechos humanos de comunidades y población en general, en detrimento particularmente del acceso de la población a los recursos naturales, a la información, al libre tránsito, y al disfrute y exigibilidad de sus derechos fundamentales.

RECOMENDACIONES

En vista de lo expuesto en este capítulo, solicitamos encarecidamente al Comité DESC tomar en cuenta las siguientes recomendaciones al preparar sus Observaciones finales a México:

1. Revertir el carácter preferente que la reforma energética otorgó a las actividades de exploración y explotación del petróleo y demás hidrocarburos y de la industria eléctrica sobre cualquier otra que implique el aprovechamiento de la superficie y del subsuelo de los terrenos afectos a aquéllas, por ser contrario a la primacía constitucional de los derechos humanos y generar condiciones propicias para su violación.
2. Modificar los capítulos Del Uso y la Ocupación Superficial de la Ley de Hidrocarburos y de la Ley de la Industria Eléctrica que establecen disposiciones y procedimientos para la ejecución de proyectos energéticos como la imposición de servidumbres legales que violentan el derecho a la libre determinación de los pueblos y las comunidades indígenas y equiparables,

su derecho al consentimiento previo, libre e informado, a la tierra y al territorio, a disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales y a no ser privados de sus propios medios de subsistencia. Y garantizar que antes de otorgar cualquier permiso, autorización, licencia, contrato o similar a las empresas, se ha obtenido el consentimiento previo, libre e informado de las comunidades.

3. Prohibir con base en el principio precautorio la aplicación en México de técnicas de exploración y explotación de hidrocarburos altamente riesgosas como la fractura hidráulica (*fracking*), cuyos impactos ambientales son severos e irreversibles y repercuten en los derechos humanos, especialmente en los derechos al agua y al saneamiento, al medio ambiente sano, a la salud, a la alimentación y a la vivienda adecuadas.
4. Revisar, derogar y modificar las disposiciones de la reforma energética que resultan inconstitucionales e inconventionales por restringir derechos humanos y favorecer actividades de alto impacto ambiental y social que ponen en riesgo el respeto, protección y plena realización de los derechos humanos de las comunidades asentadas en las áreas de influencia de los proyectos energéticos y cuyo impacto trasciende a otros segmentos de la población con la infraestructura asociada a tales proyectos y las actividades de transportación, almacenamiento y manejo de sustancias peligrosas. Adoptar todas las medidas adicionales que sean apropiadas y efectivas para proteger los derechos humanos de las generaciones presentes y futuras en el contexto de la reforma energética, en armonía con los principios, estándares y obligaciones de derechos humanos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los Tratados Internacionales de los que México es Parte.
5. Modificar y fortalecer conforme a los estándares internacionales e interamericanos el procedimiento de Evaluación de Impacto Social previsto en la legislación del sector energético, dotándole de mecanismos sustantivos y efectivos de participación y consulta de pueblos y comunidades indígenas y equiparables. En particular: incluir en el Capítulo V de la Ley de Hidrocarburos y en el Capítulo II de la Ley de la Industria Eléctrica la obligación de que sean organismos independientes quienes realicen los estudios y evaluaciones de impacto social, en vez de los desarrolladores de los proyectos que no son imparciales. Asegurar que las Evaluaciones de Impacto Social cuenten con la participación de las comunidades y poblaciones susceptibles de ser afectadas, así como de académicos, expertos, peritos y organizaciones, en vez de ser sólo realizadas por las empresas y las agencias gubernamentales. Asimismo, incluir en la legislación nacional las evaluaciones de impactos en derechos humanos con participación de comunidades afectadas. Poner a disposición de dichas comunidades y poblaciones toda la información referente a las Evaluaciones de Impacto Social de manera oportuna, accesible y culturalmente adecuada y, también, a disposición pública de manera general.
6. Fortalecer el Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental (PEIA) conforme a los estándares internacionales e interamericanos reformando la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) para mejorar los mecanismos de acceso a la información y participación de las comunidades y poblaciones afectadas por los proyectos del sector energético y otros sectores.

7. Asegurar el cuidado de las Áreas Naturales Protegidas de manera integral, conforme a lo establecido en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) y con base en los planes de manejo específicos de cada una de ellas. Asimismo, modificar el Artículo 41 de la Ley de Hidrocarburos e incluir que en Áreas Naturales Protegidas (ANP) y sitios RAMSAR no se otorgará, además de asignaciones y contratos de exploración y extracción, ningún otro permiso para transportar, almacenar, distribuir, refinar, tratar y comercializar gas y petróleo y sus derivados. En este mismo sentido, incluir en la Ley de la Industria Eléctrica un artículo que establezca esta misma disposición para las actividades de generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica.
8. Regresar al sector hidrocarburos al régimen ambiental general, o como mínimo, modificar el artículo 27 de la Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y Protección al Ambiente en materia de Hidrocarburos (ASEA) para establecer un proceso de designación y remoción de su titular que asegure que cuente con conocimientos, experiencia, autonomía e independencia suficientes para la realización de sus funciones y la protección del medio ambiente.
9. Modificar el artículo 140 del Código Penal Federal que establece el delito de sabotaje y aumenta la pena hasta en 50% cuando los actos se realicen en los ductos, equipos, instalaciones o activos, de asignatarios, contratistas, permisionarios o distribuidores a que se refiere la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, incluyendo una cláusula que establezca que de ninguna manera se entenderá como sabotaje el ejercicio del derecho a manifestarse, reunirse y expresarse en las instalaciones petroleras.
10. Reducir paulatinamente el consumo de hidrocarburos en México con el fin de transitar a una matriz energética diversificada y con creciente participación de energías renovables y tecnologías limpias, usando la energía de forma más eficiente y con menores costos e impactos sociales y ambientales asociados a la generación de energía. Asimismo, retomar, fortalecer y aumentar el nivel de ambición de las metas de reducción de emisiones y transición energética establecidas en la Ley General sobre Cambio Climático y la Ley de Transición Energética respectivamente, a través del establecimiento de metas intermedias y una hoja de ruta que dé cumplimiento a los compromisos nacionales e internacionales, a través de energías renovables y no “energías limpias”.

C

OBLIGACIÓN DE ADOPTAR MEDIDAS HASTA
EL MÁXIMO DE LOS RECURSOS DE QUE DISPONGA
(*artículo 2, párrafo 1 del PIDESC*)

Fotografía: Fundar



39%
DE TODO
LO QUE
CONSUMIMOS

Los agricultores que reciben menos dinero
producen el 39% de todo lo que consumimos

C. Obligación de adoptar medidas hasta el máximo de los recursos de que disponga (artículo 2, párrafo 1 del PIDESC)¹⁰⁸

1. La asignación presupuestal en México, su ejercicio y recortes a varios aspectos del gasto social

El Comité DESC solicitó al Estado mexicano en su Lista de Cuestiones (E/C.12/MEX/Q/5-6) explicar: en qué medida el presupuesto del Estado garantiza, hasta el máximo uso de los recursos de que disponga, la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales; indicar el porcentaje de cada línea de presupuesto destinado al gasto social a nivel federal, particularmente con relación a empleo, seguridad social, vivienda, salud y educación, así como sobre su ejecución durante los últimos cinco años; y proporcionar información sobre la política fiscal, en particular sobre las medidas adoptadas para promover que esta sea más progresiva en términos redistributivos.¹⁰⁹

En sus Respuestas a la Lista de Cuestiones (E/C.12/MEX/Q/5-6/Add.1), el Estado Mexicano menciona que como resultado de la Reforma Fiscal de 2013, se estableció un impuesto del 10% a los ingresos de las personas físicas por ganancias del capital en la venta de acciones y distribución de dividendos, a fin de incorporar un tipo de ingreso que se concentra en la población con mayores recursos.¹¹⁰ Asimismo, en sus Informes Periódicos V y VI combinados (E/C.12/MEX/5-6), el Estado mexicano señala que la participación del Gasto para Funciones del Desarrollo Social con relación al Gasto Programable ha incrementado en los últimos años.¹¹¹

El Estado mexicano debería explicarle al Comité DESC por qué a pesar de que entre 2014 y 2016 el gasto programable del gobierno federal aumentó 2.8% en términos reales y se obtuvieron ingresos excedentes en un nivel 6.1% mayor a lo proyectado en 2015, se han realizado recortes presupuestales a funciones de gasto relacionadas con los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. De acuerdo con Estadísticas Oportunas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la función de gasto de protección ambiental tuvo una variación presupuestal de -30.62% entre 2014 y 2016; en los mismos años, la función de vivienda y servicios a la comunidad tuvo una variación de -9.55%;

¹⁰⁸ Capítulo elaborado por FUNDAR Centro de Análisis e Investigación, A.C.

¹⁰⁹ Párrafo 5 de la Lista de Cuestiones relativa a los informes periódicos quinto y sexto combinados de México (E/C.12/MEX/Q/5-6) del 20 de marzo de 2017.

¹¹⁰ Respuesta 5 del documento: Lista de cuestiones relativa a los informes periódicos quinto y sexto combinados de México. Adición: Respuestas de México a la lista de cuestiones, E/C.12/MEX/Q/5-6/Add.1 (Fecha de recepción: 17 de julio de 2017)

¹¹¹ Informes periódicos quinto y sexto combinados que los Estados partes debían presentar en 2012. México. Fecha de recepción: 8 de junio de 2016 (E/C.12/MEX/5-6), párrafo 269.

la función de gasto en salud una de -1.98%; la función de recreación, cultura y otras manifestaciones sociales de -21.41%; la función de gasto en educación una variación de -2.59%; y la función de gasto agropecuaria, silvicultura, pesca y caza una variación presupuestal de -11.74% en el mismo período.

Como lo informamos al Grupo de Trabajo pre-sesional del Comité DESC¹¹², la Reforma Fiscal mejoró la progresividad de los impuestos y dotó al gobierno de recursos suficientes para contrarrestar las mermas presupuestarias que supusieron la disminución en los precios del petróleo y la caída de la producción petrolera en el país;¹¹³ así, pese a la estrepitosa caída en los ingresos petroleros, el presupuesto de egresos del Estado mexicano no ha dejado de aumentar. De 2012 a 2016 el presupuesto total aumentó 10% en términos reales. Pese a estas cifras, el gobierno federal anunció una serie de recortes al gasto público en 2015 y 2016 como “preventivos” ante la caída de los ingresos petroleros. Dichos recortes fueron por \$124,300 millones de pesos en 2015 y por \$164,500 millones de pesos en 2016. Sin embargo, en ambos años se terminaron gastando muchos más recursos que los que se habían aprobado por el Congreso. En 2015, se sobre-ejercieron casi \$250,000 millones de pesos y en 2016 \$580,000 millones más de lo que había autorizado el Congreso de la Unión.

Lo anterior no sería un problema si el gobierno mexicano estuviera privilegiando el avance en el cumplimiento de sus obligaciones de derechos humanos. Sin embargo, a pesar de los sobre-ejercicios en estos dos años, se han tenido recortes muy considerables en los gastos relacionados con DESCA, siguiendo la tendencia ya mencionada *supra*. En el siguiente cuadro se muestran algunas Funciones de Gasto con disminuciones en el año 2016:

Funciones de gasto con disminuciones en 2016	
Protección ambiental	-13.7
Vivienda y servicios a la comunidad	-4.7
Salud	-0.2
Recreación, Cultura y Otras Manifestaciones Sociales	-21.2
Educación	-1.5
Asuntos Económicos, Comerciales y Laborales en General	-17.0
Agropecuaria, Silvicultura, Pesca y Caza	-7.4

Fuente: Elaboración propia con base en Estadísticas Oportunas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

¹¹² Propuestas de organizaciones de la sociedad civil para la Lista de cuestiones relativa al quinto y sexto informes periódicos de México ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, enero de 2017. Disponible en inglés y en español en: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCESCR%2fFU%2fMEX%2f26449&Lang=en

¹¹³ Mientras que en 2003 se habían producido 3,825 millones de barriles de petróleo diarios, dicha producción había caído en 2011 a 2,561 mbdp diarios. Esta caída, aunada al descenso de los precios a partir de 2013-2014, implicó que los ingresos por hidrocarburos del Estado mexicano pasaran de 10.3% del PIB en 2008 (año en que representaron una proporción mayor) a 8.9% del PIB en 2012 y 4.2% del PIB en 2016.

Lo anterior es un incumplimiento con al menos tres obligaciones derivadas del Artículo 2 del PIDESC: la de aumentar proporcionalmente el presupuesto destinado a DESCAs respecto a los aumentos globales del presupuesto, la de justificar las regresiones en tiempos de crisis y la de recuperar los niveles de gasto a los que se tenían antes de la crisis. En el primer caso, porque se hacen recortes cuando el presupuesto global está aumentando. En el segundo, porque no se tienen suficientes explicaciones para realizar los recortes. En tercer lugar, porque a pesar de que en ambos casos se hicieron los recortes al inicio del año, cuando se vislumbraba un escenario económico negativo, no se recuperaron los niveles de gasto después de que ingresaron más recursos.

Adicionalmente, el Estado omite señalar qué efecto ha tenido el incremento de la recaudación tributaria respecto a la distribución de las participaciones y las transferencias federalizadas. Al respecto, a pesar del crecimiento, en términos reales, de diversas partidas presupuestales que transfieren recursos a las entidades federativas y municipios del país, este gasto no necesariamente se refleja en mejores bienes y servicios a nivel local. Un indicador de ello es que el endeudamiento de estados y municipios ha seguido aumentando¹¹⁴ de forma considerable a pesar de haber recibido en los últimos años cantidades millonarias de recursos por parte de la federación.

Por otro lado, en su componente de gasto para los ramos administrativos y las erogaciones programables, vemos que existe un subejercicio de recursos para la garantía de varios derechos humanos. Si tomamos la información de los recursos federales aprobados y ejercidos durante 2016, se puede constatar cuáles son los sectores que en el transcurso del ejercicio fiscal tuvieron tal subejercicio o sufrieron una reducción de su presupuesto:

Porcentaje de recursos ejercidos por ramo respecto a lo aprobado en 2016 (millones de pesos)¹¹⁵				
No. Ramo	Ramo	Aprobado	Ejercido	%
47	Entidades no Sectorizadas	14,788.11	11,944.52	-19%
38	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	34,010.26	31,626.56	-7%
8	Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	84,827.28	79,590.77	-6%
12	Salud	132,216.88	124,340.96	-6%
20	Desarrollo Social	109,371.91	106,211.89	-3%
16	Medio Ambiente y Recursos Naturales	55,770.25	54,912.38	-2%
10	Economía	14,746.09	14,655.75	-1%
17	Procuraduría General de la República	16,468.57	16,607.90	1%
15	Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	25,613.44	26,091.93	2%
7	Defensa Nacional	72,250.72	74,360.59	3%

¹¹⁴ Más información en: <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2016/noviembre/cefp0302016.pdf>, p.3

¹¹⁵ Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Ver <http://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF/R02> (ver indicador "DG" de cada ramo).

19	Aportaciones a Seguridad Social	553,686.75	580,830.77	5%
11	Educación Pública	302,986.56	322,940.77	7%
31	Tribunales Agrarios	881.07	961.62	9%
14	Trabajo y Previsión Social	4,374.88	4,884.43	12%
13	Marina	27,401.16	32,120.47	17%
4	Gobernación	67,472.54	83,232.47	23%
37	Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	117.46	145.06	24%
9	Comunicaciones y Transportes	105,217.73	133,362.27	27%
6	Hacienda y Crédito Público	28,502.49	48,362.67	70%
5	Relaciones Exteriores	7,841.50	13,497.82	72%
45	Comisión Reguladora de Energía	370.00	646.82	75%
21	Turismo	5,211.44	9,121.32	75%
27	Función Pública	1,296.98	2,344.30	81%
2	Oficina de la Presidencia de la República	1,922.65	3,550.46	85%
46	Comisión Nacional de Hidrocarburos	320.00	863.71	170%
18	Energía	2,807.98	328,995.94	11616%
	TOTAL	1,670,474.71	2,106,204.14	26%

Como puede observarse, a pesar de que el gasto programable ejercido incrementó en un 26% respecto a lo aprobado, diversos ramos vinculados con los DESCAs ejercieron un presupuesto menor. Estos datos permiten constatar una vez más que el Estado Mexicano no está movilizando el máximo de los recursos disponibles para la garantía de dichos derechos. Por tanto, es pertinente cuestionar por qué, por ejemplo, el presupuesto de la Oficina de la Presidencia de la República aumenta significativamente al tiempo de que se redujo el gasto para los ramos de Salud; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Desarrollo Social; y Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Un caso paradigmático de gastos exorbitantes en ramos no prioritarios son los recursos que ejerce el Estado Mexicano relacionados con la comunicación social (ramo que en México significa esencialmente publicidad para promocionar el desempeño del propio Estado, a través de la compra de espacios publicitarios a los medios privados de comunicación). Tan solo en el año 2016, el Estado Mexicano pasó de \$3,338 millones aprobados a \$7,908 millones ejercidos en este rubro. Si a esto le sumamos dos rubros como son: i) “Viáticos nacionales para servidores públicos en el desempeño de funciones oficiales”, la cual pasó de \$2,804 millones de pesos aprobados a \$3,631 millones ejercidos, y 2) partida 38401 (Exposiciones), la cual pasa de un monto aprobado de \$392 millones a un monto ejercido de \$865 millones; tenemos una cifra de \$5,800 millones de pesos ejercidos adicionales al presupuesto aprobado en tan solo estas tres partidas.¹¹⁶

¹¹⁶ Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Por último en este tema, el Estado Mexicano omite analizar en sus Informes Periódicos V y VI combinados ante el Comité DESC el efecto que tienen los gastos fiscales y los tratamientos diferenciados en materia tributaria sobre los grupos más vulnerables. Es importante señalar que los esquemas de recaudación de ingresos no solo deberían ser progresivos, sino que también deberían evitar la penalización indebida de grupos en particular. Esto no se cumple en el caso de los gastos fiscales en México, puesto que, además de que generan una pérdida recaudatoria cuantiosa,¹¹⁷ existe poca transparencia sobre su uso. Esta situación deriva de la inexistencia de objetivos claros para cada uno de ellos, así como de evaluaciones periódicas.

En algunos casos, puede inferirse la intencionalidad de los gastos fiscales contenidos en el Presupuesto de Gastos Fiscales (PGF); sin embargo, el fin de la mayoría de ellos no es explícito. El desconocimiento del objetivo que persigue cada gasto fiscal es una barrera de entrada para la transparencia y la no discriminación. Una vez que son aprobados, los gastos fiscales permanecen vigentes por un período indefinido de tiempo, sin saber nada sobre su efectividad. En muchos países, para asegurar la eficiencia del gasto público, los gastos fiscales son evaluados periódicamente, para lo cual se establecen cláusulas de caducidad, lo cual no sucede en el caso de México.

Un ejemplo de gastos fiscales que no promueven la igualdad y que fomentan la discriminación es la deducción de colegiatura sobre el Impuesto Sobre la Renta para personas físicas, quienes pueden deducir los pagos por servicios de enseñanza en instituciones privadas de educación básica hasta media superior. Al respecto, el Presupuesto de Gastos Fiscales (PGF) 2017 menciona que esta deducción genera una pérdida recaudatoria cercana a los \$3,000 millones de pesos, siendo que el 86.1% de este monto se concentra en deducciones del decil de mayores ingresos de la población. De esta forma, vemos cómo existe un tratamiento diferenciado de la política tributaria en México que debilita la recaudación del Estado a favor de la población de mayores ingresos, lo cual discrimina doblemente a la población de menores recursos.

Del análisis de las finanzas públicas durante los últimos años presentado en este capítulo, podemos concluir que el Estado mexicano no ha cumplido con su obligación de destinar hasta el máximo de los recursos económicos disponibles de manera progresiva y sin regresión para el avance en el goce y disfrute de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Asimismo, en los capítulos sobre igualdad y equidad de género, derecho al agua y al saneamiento, derecho a la alimentación, derecho a la salud, y derecho a la educación de este Informe Alternativo se especifican algunos datos relativos a subejercicios o disminuciones y recortes presupuestales, incluso en este año 2017, que han afectado algunos programas relevantes para estos derechos.

¹¹⁷ Un ejemplo de esto lo podemos observar con los gastos fiscales por deducciones al Impuesto sobre la Renta para las personas físicas. De acuerdo con datos del Presupuesto de Gastos Fiscales (PGF), solo por concepto de esta deducción (que favorece a los más grandes contribuyentes) el Estado mexicano dejará de recaudar un monto de \$20,221 millones de pesos en 2017 y \$21,068 millones en 2018.

2. Recursos para la cooperación internacional e impacto de las Zonas Económicas Especiales

Por otra parte, deseamos referirnos a lo señalado por el Estado mexicano en sus Informes Periódicos V y VI combinados relativo a la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID), que coordina, promueve y evalúa las acciones y programas de cooperación internacional que México realiza.¹¹⁸ Destacamos que el presupuesto que ejerce la AMEXCID abonaría solo indirectamente en la garantía efectiva de los DESCA en México, puesto que su gasto más bien implica una erogación de recursos hacia el extranjero. A continuación, se presenta un resumen de los montos ejercidos por la AMEXCID en el período 2012-2016.

	Ejercido TOTAL	Partida 49201 (a)	Partida 44102 (b)	Suma (a + B)	%
2012	90,434,009	34,660,431	421,274	35,081,704	39%
2013	542,831,289	364,070,245	71,484,682	435,554,927	80%
2014	479,635,488	243,113,509	74,611,490	317,724,999	66%
2015	514,792,217	239,826,282	50,743,001	290,569,283	56%
2016	694,227,652	465,919,796	39,778,675	505,698,471	73%

En la tabla se muestra el total de lo que ejerció la AMEXCID (precios constantes de 2016), así como los montos ejercidos en las partidas 49201 (Cuotas y aportaciones a organismos internacionales) y 44102 (Gastos por servicios de traslado de personas). Sin embargo, como se ha mencionado, no queda claro qué porcentaje de dichos recursos abone a la adopción de medidas hasta el máximo de los recursos disponibles para garantizar los DESCA en México.

El Estado también refiere al Comité DESC que México es parte del Proyecto Mesoamérica, mecanismo de integración y desarrollo. Sin embargo, el Estado omite mencionar que la nueva política para el desarrollo de las Zonas Económicas Especiales va en contra de los mecanismos del Proyecto Mesoamérica. El objetivo oficial de las Zonas Económicas Especiales (ZEE) es “cerrar las brechas regionales creando nuevos polos de desarrollo industrial que atraigan inversiones, generen empleos de calidad, desarrollen cadenas de valor, detonen una demanda de servicios locales y otorguen beneficios a la población”.¹¹⁹ Sin embargo, lo anterior se realiza mediante la implementación de estímulos fiscales para empresas que dejarán de tributar localmente a fin de que se localicen en dichas zonas. Esto puede generar un “*race to the bottom*” entre los países de la región a fin de atraer las inversiones del sector privado, lo que difícilmente creará mecanismos adecuados de integración y desarrollo. Al contrario, posiblemente debilite aún más las capacidades recaudatorias de los países, limitando su capacidad de garantizar los derechos humanos.

¹¹⁸ Informes periódicos quinto y sexto combinados que los Estados partes debían presentar en 2012. México. Fecha de recepción: 8 de junio de 2016 (E/C.12/MEX/5-6), párrafo 9

¹¹⁹ <https://www.gob.mx/se/articulos/las-zonas-economicas-especiales-de-mexico>.

RECOMENDACIONES

En vista de lo expuesto, proponemos al Comité DESC una serie de recomendaciones, divididas en cuatro categorías: presupuestales, normativas, institucionales y de transparencia y acceso a la información, para ser consideradas en sus Observaciones Finales a México.

1. Presupuestales

- a. Adoptar todas las medidas en materia fiscal y presupuestal que sean necesarias y apropiadas para cumplir con la obligación de destinar hasta el máximo de los recursos de que se disponga para el logro progresivo de los derechos amparados por el PIDESC.
- b. Garantizar que los recursos destinados al financiamiento de los servicios sociales básicos y otros programas relevantes para promover los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en el país mantengan prioridad presupuestal, se incrementen progresivamente y estén protegidos contra recortes y otras medidas regresivas, en cumplimiento del PIDESC y de la propia Ley General de Desarrollo Social del país.¹²⁰

2. Normativas

- a. Reforma a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Revisión del capítulo II de la Ley sobre el Equilibrio Presupuestario y de los Principios de Responsabilidad Hacendaria a fin de incluir también como parte de los principios los relativos al cumplimiento de los DESC.
 - i. Se deben incluir artículos relacionados con los principios de no discriminación y máximo uso de los recursos disponibles para asegurar el efectivo goce y garantía de los derechos económicos, sociales, y culturales.
 - ii. La Ley en este apartado debe señalar que no se pueden reducir las erogaciones ni realizar modificaciones presupuestales que afecten la garantía de los DESC.
 - iii. En caso de que se lleven a cabo reducciones a este presupuesto, sea en la presentación del paquete económico o en el trascurso del ejercicio fiscal, se debe de realizar un informe específico (y presentarlo al Congreso) que señale las causas, medidas tomadas y afectaciones previstas en la garantía de estos derechos, así como las medidas de compensación que se llevarán a cabo.
- b. Reforma Hacendaria progresiva, incluyente y que garantice los derechos humanos. México tiene ingresos públicos muy por debajo de nuestro tamaño de economía, incluso comparado con países de América Latina. De acuerdo con datos de la CEPAL publicados en 2017, los

¹²⁰ Especialmente observando lo dispuesto en los artículos 18 a 21 de la Ley General de Desarrollo Social, que establece como prioritarios y de interés público los programas, fondos y recursos destinados al desarrollo social, y dispone que no podrán sufrir disminuciones en sus montos presupuestales, y que el presupuesto federal destinado al gasto social no podrá ser inferior, en términos reales, al del año fiscal anterior y deberá incrementar cuando menos en la misma proporción en que se prevea el crecimiento del producto interno bruto. Asimismo, dispone que la distribución de los fondos de aportaciones federales y de los ramos generales relativos a los programas sociales de educación, salud, alimentación, infraestructura social y generación de empleos productivos y mejoramiento del ingreso se hará con criterios de equidad y transparencia.

ingresos públicos como porcentaje del Producto Interno Bruto rondaron en 2014 los 23 puntos, debajo del promedio regional de 29 puntos PIB y muy por debajo del promedio de la OCDE (42 puntos PIB). La reforma hacendaria que emprenda la siguiente administración federal sin duda debe mejorar los ingresos del Estado. Incluso si la meta fuera únicamente situarnos en el promedio de América Latina, lo anterior implica aumentar la recaudación en al menos 5 puntos porcentuales del PIB, monto equivalente a los 1,000,000 millones de pesos. Estos ingresos adicionales tienen que ejercerse bajo los más altos estándares de transparencia y rendición de cuentas, acotando su uso discrecional y actos de corrupción asociados al mal uso del gasto público. Además, se deben buscar fuentes de ingreso que aseguren la progresividad y que tasan al capital y a los ingresos de los contribuyentes con mayor capacidad, privilegiando los siguientes impuestos:

- i.** Impuesto sobre la Renta para personas morales
- ii.** Impuesto sobre capital y dividendos
- iii.** Impuesto a las herencias
- iv.** Impuesto predial (a nivel local)
- v.** Impuestos especiales y al consumo de bienes y servicios que tengan externalidades negativas:
 - 1.** Bebidas azucaradas
 - 2.** Bebidas alcohólicas
 - 3.** Alimentos con alto contenido calórico
 - 4.** Consumo de energéticos
 - 5.** Emisiones de gases de efecto invernadero

3. Institucionales

- a.** Creación de un Consejo Fiscal u Oficina de Presupuesto independiente que analice, entre otras cosas, el cumplimiento de los DESCAs mediante el proceso de aprobación y ejercicio del presupuesto público.¹²¹
 - i.** Se propone que el Consejo sea un organismo técnico independiente del Poder Legislativo que desarrolle análisis y estudios en relación con los impactos que tiene el ejercicio del presupuesto en la garantía de los DESCAs.
 - ii.** Este Consejo tiene que tener una función mediática y de contrapeso frente a las decisiones que tome el Poder Ejecutivo en relación con el ejercicio del gasto público y las implicaciones que estas decisiones tienen sobre los grupos en situación de vulnerabilidad.
 - iii.** El Consejo debe de tener una composición plural e incluir a personas que hayan trabajado la agenda de derechos humanos.

¹²¹ En el siguiente vínculo se puede acceder a un *policy note* con “Elementos para el fortalecimiento de las atribuciones y capacidades técnicas del Poder Legislativo Federal en el sistema presupuestario”, el cual fue elaborado por las organizaciones que pertenecen al Colectivo por un Presupuesto Sostenible (Colectivo Peso).

4. De transparencia y acceso a la información

- a. Crear una Cuenta Pública bis que contenga toda la información de las adecuaciones presupuestarias realizadas a lo largo del ejercicio fiscal a fin de conocer las razones, motivos y justificaciones de todos los movimientos que se realizan al presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados.
- b. Desarrollar un nuevo anexo dentro de los Informes Trimestrales y la Cuenta Pública en donde se analice y se dé seguimiento a la obligación de adoptar medidas hasta el máximo de los recursos de que disponga establecida en el Artículo 2 del PIDESC.
- c. Fomentar mecanismos de participación ciudadana en el proceso de elaboración y discusión del presupuesto público que permitan una discusión entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil en relación con el presupuesto para el cumplimiento de los DESCA.

D

OBLIGACIÓN DE GARANTIZAR EL EJERCICIO DE DERECHOS SIN DISCRIMINACIÓN

– énfasis en personas migrantes y desplazadas internas
(artículo 2, párrafos 2 y 3 del PIDESC)

Fotografía: Archivo Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdoba.



D. Obligación de garantizar el ejercicio de derechos sin discriminación – énfasis en personas migrantes y desplazadas internas (artículo 2, párrafos 2 y 3 del PIDESC)¹²²

En los párrafos 13 a 16 de sus Informes Periódicos V y VI combinados, el Estado mexicano reporta medidas para garantizar el disfrute de los derechos reconocidos en el Pacto por parte de los no nacionales. En función de ello, y dado que el Comité solicita en su Lista de Cuestiones información sobre el acceso a la educación de la niñez migrante, refugiada y solicitante de asilo¹²³ y la preocupación por la dimensión de la problemática de discriminación en el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) que padecen las personas migrantes, dedicamos una parte de este capítulo a dicho grupo de población altamente discriminado en México. Asimismo, por la relevancia y necesidad de visibilizar la problemática, también exponemos la situación de discriminación que padece la población en desplazamiento forzado interno.¹²⁴

1. Desplazamiento Forzado Interno en México y DESC

El desplazamiento forzado interno impide la garantía y el ejercicio efectivo de múltiples derechos como: el derecho a la alimentación, a la salud, a la vivienda, a la educación, al empleo, a la protección familiar y cultural, reconocidos dentro de los DESC. En México, al menos 310,527 personas son víctimas de desplazamiento interno forzado. En 2016 se registraron al menos 29 episodios de desplazamiento masivo que afectaron a 23,169 personas.¹²⁵ De estos episodios, 20 fueron causados por la violencia.

Las víctimas son campesinos y personas que se mantienen por medio de una economía de subsistencia, activistas y defensores de derechos humanos, pequeños propietarios de negocios, empresarios y aquellos que podemos llamar desplazados de alto perfil (políticos, funcionarios, etc.) El desplazamiento afecta de manera más aguda a adultos mayores, mujeres, niñez y personas indígenas, que suelen tener recursos limitados. Uno de los factores que aumenta la vulnerabilidad de

¹²² Este capítulo integra los aportes del Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova (CDHFMC) sobre la discriminación en el ejercicio de los DESC de la población migrante y solicitante de refugio proveniente de Centroamérica; y de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH) sobre la discriminación padecida en el ejercicio de los DESC por la población en desplazamiento forzado interno.

¹²³ Párrafo 29 de la Lista de Cuestiones del Comité DESC a México.

¹²⁴ En cuanto a la situación de otros individuos y grupos en situación de discriminación como la población indígena, la población adulta mayor, y la población infantil, se aborda a lo largo del informe, y especialmente en los capítulos sobre libre determinación, nivel de vida adecuado y protección y asistencia a la familia.

¹²⁵ <http://cmdpdh.org/temas/desplazamiento-interno/>.

personas desplazadas en México es su invisibilidad y la falta de reconocimiento oficial como víctimas. De acuerdo con la documentación de casos, se ha identificado que los efectos que acompañan a este fenómeno repercuten en los siguientes ámbitos de la vida de los desplazados:

a. Afectaciones patrimoniales: debido a la salida forzada y repentina de las familias, las personas deben abandonar sus bienes inmuebles. En los casos donde las personas desplazadas se encontraban pagando un crédito de vivienda público o privado, pierden la posibilidad de pago. En estas situaciones, no existe sensibilidad por parte de actores tanto gubernamentales como del ámbito privado para comprender la emergencia por la cual las personas tuvieron que detener su pago y abandonar sus casas. Una vez fuera de sus hogares, la seguridad de sus bienes muebles e inmuebles corre peligro. Incluso se han reportado casos en los cuales los bienes inmuebles han sido expropiados por autoridades locales sin fundamento legal claro.

b. Vivienda: durante el desplazamiento, el principal obstáculo identificado es la falta de un alojamiento temporal de emergencia que pueda brindarles seguridad y servicios básicos a las familias mientras llegan al lugar de destino donde se asentarán. Asimismo, debido a una ausencia de política pública en materia humanitaria, muchas familias se ven forzadas a dormir en sus propios automóviles, en hoteles de carreteras y en espacios públicos que las ponen en riesgo ante el agente persecutor y ante actos de la delincuencia común. En cuanto al acceso a la vivienda, las familias desplazadas por lo general no tienen un lugar donde vivir en el lugar de asentamiento, sino que llegan por medio de redes familiares y de amigos o conocidos, buscan albergues temporales o, si pueden, rentan una vivienda; pero en muchas ocasiones, su única alternativa es asentarse en zonas periféricas viviendo bajo condiciones severas de hacinamiento. Además, algunas familias carecen de seguridad jurídica de sus viviendas ya que no son dueños ni rentan, y ocupan de manera ilegal terrenos abandonados, encontrándose en especial vulnerabilidad de ser expulsadas o atacadas sin tener otro lugar en donde asentarse de manera segura. Las familias suelen carecer de servicios básicos como electricidad, agua potable, drenaje, cocinas y materiales de construcción adecuados. En otros casos, las familias tienen que invertir cantidades desproporcionadas de sus ahorros para asentarse en nuevos hogares, lo cual les resulta insostenible a mediano y largo plazo. Ninguno de los casos documentados tiene una vivienda propia. Únicamente se encontraron algunos casos de familias con créditos hipotecarios que no han podido traspasar a su lugar de asentamiento, o que han tenido que cancelar.

c. Derecho a la educación y pérdida de documentos: la abrupta salida de sus comunidades de origen interrumpe la escolaridad de niñas, niños y adolescentes en todos los niveles. Después, las familias se enfrentan a la imposibilidad de inscribir a sus hijas e hijos en escuelas de la comunidad receptora por la pérdida de documentos básicos.¹²⁶ La inscripción de un alumno en una escuela pública de la

¹²⁶ La pérdida de la documentación es un asunto fundamental ya que hemos registrado que cuando las personas huyen de su hogar habitual como consecuencia de la violencia y ataques a su persona o familia, la salida tiende a ser inesperada e inmediata; esta forma de huida impide en muchos de los casos salir con algo más que con lo que se trae puesto. Lo anterior significa que, por lo general, las familias se desplazan sin documentación legal, sin identificación oficial, actas de nacimiento, inscripción al servicio de

Secretaría de Educación Pública (SEP), por ejemplo, requiere de: acta de nacimiento, certificado del último grado de estudios, constancia de las calificaciones obtenidas los años anteriores y durante el año en curso, entre otros. La recuperación de estos documentos por medio de las instancias oficiales como el Registro Civil y la SEP puede tomar meses. Aunado al problema de inscripciones está la sostenibilidad económica. Muchas de las familias no cuentan con recursos para cumplir con los requerimientos de las escuelas, como cuotas de cooperación, la compra de uniformes y de útiles escolares. En el peor de los escenarios, las y los estudiantes se ven forzados a abandonar sus estudios con el propósito de emplearse en trabajos escasamente remunerados y aportar al ingreso familiar. En los casos en los cuales se logra la inscripción, muchos estudiantes ya tienen un rezago en comparación a sus compañeros por el tiempo transcurrido sin asistir a la escuela. Finalmente, por el hecho de provenir de una localidad distinta, a mitad del curso escolar y tener un rezago educativo, varias y varios son víctimas de discriminación y señalización por parte tanto de otros alumnos como de las y los profesores. La estigmatización es un hecho recurrente entre las y los desplazados en sus escuelas.

d. Derecho a la salud: muchas personas desplazadas han sido agredidas en sus lugares de origen, o bien, han sufrido la pérdida, la desaparición, la tortura, el secuestro, la extorsión, la amenaza, el robo, el reclutamiento forzado o la violación de los derechos humanos de algún familiar. Estos acontecimientos traumáticos, junto con el despojo de sus lugares y proyectos de vida, provocan severas afectaciones a la salud física, mental y emocional que impactan particularmente en las mujeres, la niñez y los adultos mayores. Aunado a esto, en muchas ocasiones las personas dejan interrumpidos tratamientos médicos. Hemos documentado que las personas víctimas del desplazamiento forzado no han recibido ningún tipo de ayuda o acompañamiento psicosocial y enfrentan dificultades para acceder al sistema de salud en el nuevo lugar, debido, entre otros, a la pérdida de documentos. En algunos casos, las personas tramitan el “seguro popular”, pero éste se vuelve insuficiente para los servicios que muchas veces requieren.

e. Derecho al trabajo en condiciones equitativas y satisfactorias: el desplazamiento también priva a las personas de sus fuentes de ingreso tradicionales y desarticula las redes laborales estables. Los miembros de las familias que tenían un empleo deben abandonarlo de manera repentina quedando sin ingresos ni prestaciones, lo mismo si tenían un negocio por cuenta propia, lo que implica una pérdida tanto del ingreso como de las mercancías. Para las familias dedicadas a la agricultura o a la ganadería, el desplazamiento forzado provoca el abandono y pérdida de tierras cultivables, de productos agrícolas y de ganado. Aunado a las pérdidas materiales y económicas, también se pierde un vínculo con las comunidades de origen que mantenían a través del empleo. Esta población se encuentra en el nuevo lugar con grandes dificultades al buscar reintegrarse a un nuevo mercado laboral. En las situaciones de desplazamiento de lugares rurales a lugares urbanos, se presenta un choque de habilidades

salud, certificados educativos, títulos de propiedad, entre otros, lo que impide la incorporación inmediata al sistema educativo y de salud y el acceso a algún programa o ayuda gubernamental.

laborales contra habilidades requeridas en el nuevo entorno. Hemos visto que las personas han tenido que insertarse en el sector de la economía informal o deben aceptar remuneraciones precarias, sin prestaciones, con jornadas laborales excesivas y, en muchos casos, subemplearse.

f. Derechos sociales y culturales: respecto al establecimiento de las relaciones sociales y culturales, las personas desplazadas responden con el ocultamiento y la invisibilidad para evitar contar su historia y por temor a ser estigmatizadas o vinculadas con los grupos que ejercen la violencia; es decir, no ejercen una participación activa en la vida social, ni un involucramiento en las actividades culturales o en los asuntos públicos. En este sentido, se evidencia también una situación de exclusión social y segregación espacial asociada a imputaciones como: la de pertenecer a los grupos del crimen organizado, pobreza, dimensión étnica, edad, género, así como la ubicación de la residencia actual y del lugar de procedencia.¹²⁷ En este nuevo asentamiento aparece una especie de amenaza a la sobrevivencia para estas personas ya que las condiciones de precariedad en las que se encuentran les impiden llevar una vida digna.

2. Derechos de la población migrante y refugiada en México

México reúne todos los tipos de migración: es un país de origen, tránsito, destino y retorno. Durante los últimos años, lo ha marcado fuertemente la migración procedente de Centroamérica (como tránsito y destino). Los migrantes que cruzan por el sur de México proceden mayoritariamente de Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua. El aumento en la migración con intención de llegar a Estados Unidos o de establecerse en México, así como la criminalidad que se ha registrado los últimos años en la frontera sur, han ocasionado una mayor vulnerabilidad entre las y los migrantes, siendo víctimas de extorsiones, asaltos, secuestros y detenciones arbitrarias, tanto por autoridades federales, estatales y municipales, como por grupos criminales.

No existen datos oficiales que nos permitan conocer con exactitud el número de personas que ingresan a México, pero se estima que entre 300 y 400 mil personas ingresan anualmente al país por la frontera sur.¹²⁸ Por otra parte, hemos podido constatar el aumento de personas que solicitan refugio, en particular en la zona de Tapachula, Chiapas.¹²⁹ El número de solicitudes para el reconocimiento de la condición de refugiado a nivel nacional pasó de 811 en 2012 a 8,781 en 2016, alcanzando los 2,722 reconocimientos. Las autoridades migratorias mexicanas inciden para que las personas no realicen la solicitud o se desistan de ella, lo que implica que puedan ser más los candidatos a protección.

¹²⁷ Dado que los recién llegados proceden de lugares percibidos como peligrosos, menos prósperos, menos desarrollados, o menos civilizados, son considerados como una clase peligrosa con quien es preciso mantener una distancia, puesto que son diferentes y no tienen asegurada una permanencia en el lugar.

¹²⁸ Esta estimación se realiza a partir de diversos datos, entre ellos las detenciones y deportaciones que realiza el Instituto Nacional de Migración (INM); en 2015 el INM detuvo a 190,366 personas y deportó a 155,418. En 2016 el INM detuvo a 188,595 personas y deportó a 147,370, de las cuales el 15.33% fueron salvadoreñas, 29% guatemaltecas y 25.34% hondureñas. En: http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Boletines_Estadísticos

¹²⁹ En 2016, desde el CDH Fray Matías de Córdova brindamos asesoría a más de 400 personas para que iniciaran su proceso de reconocimiento de la condición de refugiadas y acompañamos más de 200 casos con la presentación de recursos de revisión y juicios de nulidad interpuestos en contra de las resoluciones de la Comisión Mexicana de Ayuda al Refugiado (COMAR).

Solicitudes de refugio¹³⁰

Año	Solicitudes	Reconocidas
2012	811	272
2013	1,296	280
2014	2,137	455
2015	3,423	940
2016	8,781	2,722

El Estado ha implementado una estrategia de contención migratoria, comenzando por la privación de la libertad en estaciones migratorias, o bien, que las personas sean deportadas sin conocimiento de que podían solicitar protección internacional, lo que pone en riesgo su integridad física e incluso su vida. Dicho enfoque impide que se desarrolle una política de inclusión de las personas migrantes, solicitantes de refugio y refugiadas en el país. El problema de acceso a derechos se encuentra a nivel federal y estatal, aunque con diferencias dependiendo de la entidad federativa de que se trate.

a. Principio de no discriminación: si bien en el párrafo 12 de sus Informes Periódicos V y VI el Estado señala que el CONAPRED ha realizado estudios sobre la discriminación, en materia de migración y personas refugiadas se ha centrado en realizar “Documentos informativos” (2012 y 2015). En medios de comunicación se suele responsabilizar a las personas migrantes por el aumento de la inseguridad en ciertas regiones; esto genera un ambiente en el que las personas migrantes víctimas de delito prefieren no denunciar porque, en muchos de los casos, son considerados como delincuentes por las autoridades encargadas de procurarles justicia.¹³¹

El Instituto Nacional de Migración (INM) no cuenta con programas establecidos directamente para promover derechos económicos, sociales o culturales como salud o educación, y mucho menos prevé la transversalidad de género ni contempla programas específicos para atender a mujeres, niñas, niños y adolescentes.¹³² Entre los factores de discriminación destacan:

¹³⁰ http://www.comar.gob.mx/work/models/COMAR/Resource/267/6/images/ESTADISTICAS_2013_A_1er_semestre_2017.pdf

¹³¹ Al respecto, se puede consultar el informe 2016 de la REDODEM, Migrantes en México: recorriendo un camino de violencia. Disponible en: <https://drive.google.com/file/d/0B2qOr5xTBM2TWjRFbUY1a0x5Rms/view>. Asimismo, se pueden consultar los párrafos 234 a 248 del informe Derechos Humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad en México. CIDH, 2013. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/migrantes/docs/pdf/informe-migrantes-mexico-2013.pdf>

¹³² Ver: CIDH. Informe sobre los Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México, op. cit., p. 244-246 y 269-272. Informe Derechos Cautivos, situación de las personas migrantes y sujetas a protección internacional en los centros de detención migratorias: siete experiencias de monitoreo de la sociedad civil, México, 2015, Disponible en: <http://sinfronteras.org.mx/docs/inf/inf-derechos-cautivos.pdf>. INSYDE, Diagnóstico del Instituto Nacional de Migración: Hacia un Sistema de rendición de cuentas en pro de los derechos de las personas migrantes en México. México, 2013, Disponible en: http://insyde.org.mx/wp-content/uploads/2014/03/Diagnostico_INM_Insyde_2013_Completo. CDH Fray Matías de Córdova, Derechos Humanos y Condiciones de Detención en la Estación Migratoria Siglo XXI. Tapachula, Chiapas, México, 2009. Disponible en: <http://cdhfraymatias.org/sitio/wp-content/uploads/2014/11/Informeestacionmigratoria-siglo-XXI.pdf>

- Imposibilidad para acceder a programas sociales, debido a obstáculos administrativos y a falta de información tanto para las personas migrantes, solicitantes de refugio y con reconocimiento de la condición de refugiada, como para el personal de las distintas dependencias de gobierno. Los derechos más obstaculizados son la salud, la educación, la vivienda y el trabajo.¹³³
- Discriminación en el acceso a la vivienda adecuada y a los servicios y suministros públicos (agua, electricidad, teléfono e internet).
- Discriminación en el acceso a servicios privados de grandes compañías, como la banca, o disponer de facturas.

Con relación a los párrafos 13 y 14 de los Informes Periódicos V y VI del Estado, si bien se cuenta con la Ley de Migración y la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, además de un Programa Especial de Migración, a partir de julio de 2014 se comenzó a implementar el Programa Integral Frontera Sur (PIFS), el cual privilegia la detección, detención y expulsión de las personas en situación irregular. La deportación inmediata en los casos de las personas que no inicien la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado, el tiempo que permanecen las personas en detención cuando inicien dicho trámite (que puede durar hasta un año), así como la discriminación que viven las personas en libertad, son factores determinantes para que las personas migrantes no accedan en igualdad a los DESC.

b. Derecho al trabajo en condiciones equitativas y satisfactorias: el derecho al trabajo se ve obstaculizado por la Ley de Migración, que obliga a las personas a contar con un permiso de trabajo que administrativamente es muy complicado obtener pues se tramita a partir de una oferta de trabajo que debe realizar el empleador antes de que la persona ingrese a territorio mexicano.¹³⁴ Dicho empleador, a su vez, debe contar con un registro ante el INM para que pueda contratar a trabajadores extranjeros.¹³⁵ El permiso debe ser renovado año con año. Cubiertos estos requisitos, el INM valora si otorga o no el permiso de trabajo correspondiente. Al no contar con dicho permiso, las personas migrantes terminan contratándose en empleos sumamente precarios dentro del sector informal.¹³⁶ Quienes logren colocarse en empleos más “formales” como la construcción o el trabajo jornalero, muchas veces no reciben el salario acordado o son despedidas sin recibir el mismo, o bien, no gozan de todos los derechos como el de la seguridad social. Dentro de los grupos más vulnerables encontramos a las mujeres, sobre todo

¹³³ Proceso. Padecen violencia siete de cada diez migrantes centroamericanos en México: MSF, disponible en: <http://www.proceso.com.mx/486148/padecen-violencia-siete-diez-migrantes-centroamericanos-en-mexico-msf>. En materia de educación ver párrafos 607 a 610 del informe: Derechos Humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad en México. CIDH, 2013. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/migrantes/docs/pdf/informe-migrantes-mexico-2013.pdf>

¹³⁴ Requisitos para Visa por oferta de empleo: http://www.inm.gob.mx/static/Tramites_2013/visas_solicitadas/VISA_POR_OFERTA_DE_TRABAJO.pdf

¹³⁵ Requisitos para obtener la constancia de inscripción de empleador: http://www.inm.gob.mx/static/Tramites_2013/permanecer_mexico/trabajar/OBTENCION_DE_CONSTANCIA_DE_INSCRIPCION_DEL_EMPLEADOR.pdf

¹³⁶ Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Situación de los Migrantes en Tránsito, 2015, párrafo 37. Disponible en: http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CMW/Shared%20Documents/1_Global/INT_CMW_INF_7940_S.pdf

las que viajan con sus hijos e hijas menores de edad, así como a los niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados, que al 2016, de acuerdo con cifras del INM, llegaron a poco más de 42 mil tan sólo en detención, sin que se tenga más información sobre los que permanecen en México de manera indocumentada. Las mujeres frecuentemente terminan realizando trabajo sexual o son obligadas a ello,¹³⁷ mientras que muchos niños, niñas y adolescentes (NNA) no acompañados son explotados en el comercio ambulante o en el trabajo jornalero, y pueden ser tratados sexualmente.¹³⁸

i. Mujeres migrantes trabajadoras del hogar. si bien la Ley Federal del Trabajo contempla un capítulo específico en el que se regula el trabajo del hogar, en la realidad las trabajadoras del hogar ven constantemente vulnerados sus derechos. Un número importante de trabajadoras del hogar migrantes se encuentra en la frontera sur de México y provienen principalmente de Guatemala, de las cuales un 95% laboran bajo la modalidad de planta, es decir, viven en el hogar de los empleadores. Reciben como pago por su trabajo entre \$35 a \$50 pesos diarios, cuando el salario mínimo se encuentra en \$80.04 pesos. La mayoría se inician en el trabajo del hogar en edades muy tempranas (12 años)¹³⁹ En 2016 se han encontrado los siguientes obstáculos:

- Incumplimiento de contrato escrito, salario mínimo, horario, vacaciones y días libres, seguro social, trato digno.
- Retención del salario por parte de las familias empleadoras, hasta que la trabajadora desiste y se marcha.
- Ausencia de políticas públicas federales y estatales que prevengan, identifiquen y disminuyan estas violaciones.
- Negativa por parte de las familias empleadoras a cooperar en la regularización de las trabajadoras.
- Ineficacia en la gestión de quejas y denuncias por parte de la Secretaría de Trabajo, la Procuraduría de la Defensa del Trabajo y la Junta Local de Conciliación y Arbitraje.

ii. Personas solicitantes de refugio y refugiadas. las personas solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiadas no pueden trabajar durante el tiempo que dura su procedimiento. En caso de que la Comisión Mexicana de Ayuda al Refugiado (COMAR) niegue la condición de refugiado, pueden interponer por lo menos tres recursos más, con lo cual se incrementa el tiempo

¹³⁷ Expansión. La industria sexual: El camino de las migrantes centroamericanas, marzo, 2013. <http://expansion.mx/nacional/2013/03/08/la-industria-sexual-el-camino-de-las-migrantes-centroamericanas-en-mexico>, CIMAC. Las migrantes no se “empoderan”, son explotadas laboralmente, octubre 2014. <http://www.cimacnoticias.com.mx/node/67985>

¹³⁸ BBC. México: rescatan a 61 menores explotados laboralmente en Coahuila, agosto 2015. http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/08/150820_mexico_menores_explotados_rescatados_ep. Proceso. Más de 500 niños centroamericanos trabajan en Chiapas en sector informal: CIESAS, abril, 2016. <http://www.proceso.com.mx/438903/500-ninos-centroamericanos-trabajan-en-chiapas-en-sector-informal-ciesas>

¹³⁹ ONU Mujeres. Las trabajadoras migrantes en la frontera sur de México. Hacia una agenda de investigación, 2015, pp. 13-15. Disponible en: <http://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20mexico/documentos/publicaciones/2015/01/las%20trabajadoras%20migrantes%20en%20frontera%20sur%20de%20mexicoagenda%20de%20investigacin.pdf?vs=3326>

de espera. El Estado no ha desarrollado una política pública que proporcione a los solicitantes todos los elementos necesarios para su subsistencia mientras dura el procedimiento.

c. Protección a la familia: en los Centros de Detención Migratoria, los grupos familiares tienden a ser separados, argumentando que existen módulos adecuados de acuerdo con la edad y el sexo. El ejemplo más claro es la Estación Migratoria Siglo XXI en Tapachula, Chiapas, lugar donde el Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova realiza monitoreo y atención a personas migrantes y solicitantes de refugio. Esta estación migratoria cuenta con un módulo de familias, pero este se utiliza únicamente para “alojar” a personas LGBTTI o algunos núcleos familiares sin que sea una constante. Una vez llevada a cabo la separación familiar, el tiempo de reunión familiar se reduce a una hora tres veces por la semana, sin que se garantice la privacidad.

d. Derecho a la Salud:

- i. Personas en detención.**¹⁴⁰ En 2016 se registraron 188,595 eventos de detención por el INM. En los centros de detención, las personas ingresan con diversos padecimientos físicos y mentales. Las enfermedades recurrentes son respiratorias, gastrointestinales, diabetes e hipertensión, infecciones vaginales, entre otras. En cuanto a la salud mental es frecuente encontrar a personas con depresión, ansiedad, estrés, problemas de integración, temor y desconfianza.¹⁴¹ El INM no cuenta con personal médico de base que brinde la atención de salud; el personal que ingresa es debido a convenios de colaboración celebrados con el sector salud, pero no son suficientes.
- ii. Migrantes en tránsito, solicitantes de refugio en libertad, personas con reconocimiento de la condición de refugiado y personas que viven en México de manera indocumentada.** El principal obstáculo para estas personas es el debilitamiento presupuestal y en infraestructura que presenta el Sistema Nacional de Salud, así como la discriminación que pueden sufrir.¹⁴² Se han registrado casos en donde el personal médico o enfermeras dan aviso al INM sobre personas que se encuentran internadas, mismas que, una vez que son dadas de alta, son deportadas sin que importe su estado de salud. La salud mental suele quedar al margen y son muy pocas las personas que acceden a un diagnóstico y tratamiento, a pesar de existir mucha necesidad en este rubro.¹⁴³ Otro obstáculo más es que, para recibir atención médica, las personas migrantes deben registrarse en el Seguro Popular, el cual para ellas es válido únicamente por 90 días.

¹⁴⁰ En México existen 35 estaciones migratorias y 23 estancias provisionales ubicadas en 26 entidades federativas, lo cual se traduce en una capacidad total de albergar a 4,300 personas. Ver Anexo. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/115693/Propuesta_Seguimiento_Misio_n_CCINM.pdf

¹⁴¹ Ver: OHCHR. Situación de los Migrantes en Tránsito, op. cit. p. 16.

¹⁴² Ver: Informe sobre migración y derechos a la salud en México. PIDHDD-Espacios DESC, México 2011, disponible en: http://www.sjmmexico.org/uploads/TBL_CDOCUMENTOS_91_2_21.pdf

¹⁴³ Al respecto, ver: Informe de Médicos Sin Fronteras, Forzados a huir del Triángulo Norte de Centroamérica: Una crisis humanitaria olvidada, México, 2017. <http://www.msf.mx/document/forzados-a-huir-del-triangulo-norte-de-centroamerica-una-crisis-humanitaria-olvidada>

e. Derecho a la Educación: a finales del 2014 se promulgó la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, en cuyo Capítulo XIX se establecen los principios de igualdad, protección y respeto al Interés Superior del Niño para la infancia migrante. Sin embargo, en la práctica, el acceso a la educación se ve obstaculizado por cuestiones administrativas como la solicitud de actas de nacimiento y constancia de estudios previos.¹⁴⁴ En el caso de los NNA migrantes no acompañados, el problema es más complejo, ya que desde que son detenidos, no acceden a los centros educativos ni tampoco reciben clases dentro del albergue. Lo mismo ocurre con los NNA que solicitan refugio, e incluso si logran el reconocimiento de la condición de refugiados, el Estado no cuenta con planes de asistencia e integración, ni de restitución de derechos en los que se contemple el derecho a la educación. Entre los obstáculos en materia de educación se encuentran:

- Para que las personas migrantes, solicitantes de refugio (en libertad) y refugiadas puedan acceder al sistema educativo, es necesario que tramiten la Clave Única de Registro Poblacional (CURP), para lo cual necesitan contar con un acta de nacimiento mexicana o bien un documento que acredite su “legal” estancia en el país.
- Pago de doble tasa para la población extranjera.
- Ausencia de información respecto a la oferta educativa y a los cauces de acceso.
- Carencias en la información de los propios funcionarios sobre el derecho a la educación de la población extranjera, que obstaculiza su inscripción administrativa y acceso.
- Actitud discriminatoria por parte del personal docente.
- Obstáculos parecidos para NNA nacidos en México, de padres y madres extranjeras.

RECOMENDACIONES

En vista de las problemáticas señaladas, solicitamos al Comité DESC considerar en sus Observaciones finales algunas de las recomendaciones que a continuación presentamos:

1. Sobre personas desplazadas internas

a. Recomendaciones frente a los obstáculos en materia de vivienda:

1. Temporal: generar un convenio con el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) para otorgar viviendas de su cartera vencida (abandonada o adjudicada) en comodato (seis meses con posibilidad de extender a doce) para entregar a desplazados en situación de pobreza y vulnerabilidad.
2. Definitivo: otorgar un subsidio de la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI) a los desplazados que reciban una vivienda donada por algún desarrollador de vivienda.

¹⁴⁴ Ver: Contribuciones a la Observación general Conjunta CDN-CTM sobre los derechos humanos de la niñez en el contexto de la migración internacional. CDH Fray Matías de Córdova- Association Alkaima. Disponible en: http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CMW/JointGC_CRC_CMW/Alkaima_Frayma.pdf

3. Ante el abandono forzado de viviendas y bienes inmuebles, tal como está considerado en el Programa Nacional de Vivienda 2014-2018, es necesaria la cuantificación y diagnóstico de las causas del abandono de viviendas en el país. Una vez realizado el diagnóstico de las causas, se podrá identificar cuáles viviendas corresponden a un abandono forzado por cuestiones de inseguridad que han obligado a las familias a salir de su comunidad, las cuales necesitan protección por parte de las autoridades municipales.
 4. En los casos en los que se hayan perdido papeles y escrituras que avalen el derecho de propietario de bienes inmuebles, se deberá contar con apoyo y orientación de las dependencias federales, estatales y municipales para recuperar dichos documentos.
 5. Para créditos otorgados por instituciones privadas, se deberá concientizar e informar sobre la situación del desplazamiento forzado interno y la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran las personas que ya no pueden pagar sus créditos.
 6. Durante la etapa del desplazamiento, ante la incertidumbre y sin un lugar en donde alojarse, se propone el establecimiento de albergues familiares temporales en donde se brinde información y apoyo para el reasentamiento de las familias desplazadas.
 7. Para las familias establecidas ya en una nueva vivienda, y conforme a los objetivos del Plan Nacional de Vivienda, se deberán observar y procurar los servicios básicos de los hogares como electricidad, agua potable, drenaje y materiales de construcción adecuados que no pongan en riesgo a las personas. También, se deberán evitar los hacinamientos de núcleos familiares. Finalmente, se deberá buscar transitar hacia la seguridad jurídica de las viviendas acompañada de un ingreso estable para poder sostenerla.
- b. Recomendaciones frente a los obstáculos en materia de educación:**
1. Se deberán establecer acuerdos con la Secretaría de Educación Pública (SEP) donde se garantice la inmediata reincorporación al sistema de educación, de preferencia, en el centro educativo más cercano del lugar donde residen las familias desplazadas.
 2. Establecer convenios interinstitucionales para que a las personas en condición de desplazamiento se les expidan de manera inmediata sus documentos. De acuerdo con esto, las autoridades con la capacidad de vigilar el proceso de traslado de documentos deben velar que este se cumpla de manera eficiente.
 3. Tanto en el lugar de origen como en la comunidad receptora, es importante realizar campañas de sensibilización ante la problemática del desplazamiento para evitar estigmatizaciones. En este punto, la Secretaría de Educación Pública (SEP) junto con el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) pueden incorporar el tema a través de las Subsecretarías de los distintos niveles de educación.
 4. Se deberá proveer de capacitación e información al personal docente de la escuela receptora ante la llegada de alumnas y alumnos en cualquier momento del ciclo escolar con rezago educativo y una situación de vulnerabilidad. Además, se deberá concientizar al personal administrativo sobre las demoras que pueden ocurrir en el traslado de documentos, las cuales no están en manos de las familias.

5. Una vez lograda la inscripción e incorporación de las y los estudiantes a sus nuevas escuelas, se deberán buscar medios de subsanar y apoyar en los gastos familiares dirigidos a útiles y uniformes. Además, se podrán impulsar e informar sobre los programas de becas tanto de la Secretaría de Educación Pública (SEP) como del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE).
 6. El rezago educativo puede ser compensado con programas adicionales para esta población. Se puede tomar en cuenta el Programa de Acciones Compensatorias para Abatir el Rezago Educativo en Educación Inicial y Básica, así como acudir a prestadores de servicio social o voluntario dispuestos a apoyar a las y los estudiantes con rezago educativo.
 7. Además de las actividades educativas curriculares, es importante proporcionar opciones y acceso a actividades recreativas. Estas actividades, más allá de fomentar el desarrollo individual tanto físico como mental y emocional, proporcionan un camino para la inclusión de las familias en la nueva comunidad.
 8. Se deberá evitar a toda costa la deserción escolar por necesidad de emplearse. La inclusión de las niñas, los niños y jóvenes en el sistema educativo es un objetivo primordial, y a los jóvenes universitarios se les deberá apoyar para que puedan concluir sus estudios.
- c. Recomendaciones frente a los obstáculos en materia de empleo e ingreso:**
1. Debido a la pérdida de ingreso y prestaciones, será necesario un fondo de apoyo económico temporal en situaciones de emergencia cuando las familias no puedan sostener el gasto de llegar a un nuevo lugar.
 2. Para la capacitación de personas que requieren habilidades nuevas para los empleos en oferta, se podrán implementar programas de capacitación en oficios nuevos, así como aprovechar los programas de capacitación existentes en la Secretaría de Economía y en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
 3. En los casos de familias emprendedoras de negocios o comercios, se deberá otorgar apoyo con créditos o financiamientos accesibles para que puedan reimpulsarlos, desarrollar proyectos productivos de acuerdo con las necesidades locales o bien, acceder a programas sociales en donde pueden presentar sus proyectos.
 4. Incorporación a las bolsas de trabajo que ofrecen las instancias de gobierno en el municipio o el estado.

2. Sobre personas migrantes, solicitantes de refugio y personas reconocidas como refugiadas.

- a. Derecho a la no discriminación:**
1. El Estado mexicano deberá incluir en su encuesta de medición de población las variables necesarias para determinar el número de personas migrantes (documentadas e indocumentadas) y refugiadas que viven en el país, sin que esto conlleve a eventuales deportaciones. En particular deberá garantizar el derecho a la no divulgación de datos personales de las personas migrantes y refugiadas que respondan la encuesta.
 2. Establecer procedimientos para atender a personas migrantes analfabetas, de nivel escolar bajo o que no hablen o entiendan el idioma español. Contar con la ayuda de traductores y cartillas de información en diversos idiomas.

3. Diseñar e implementar una campaña nacional que tenga como objetivo combatir la xenofobia hacia personas migrantes y refugiadas, procurando la participación de las organizaciones de la sociedad civil en el diseño y desarrollo de la misma.
 4. Diseñar e implementar una campaña nacional que tenga por objetivo informar a las personas migrantes y refugiadas cuáles son sus derechos. Dicha campaña deberá estar dirigida a estos grupos de población, así como a los funcionarios públicos y deberá enfocarse de manera principal a los derechos económicos, sociales y culturales, en particular salud y educación.
- b. Derecho al trabajo en condiciones equitativas y satisfactorias:**
1. El Estado mexicano deberá asumir los cambios legislativos pertinentes e impulsar políticas públicas para la inserción laboral, para garantizar el derecho al trabajo de las personas solicitantes de refugio durante todo el tiempo que dure el trámite de reconocimiento de la condición de refugiado, incluido el tiempo que tome la interposición de recursos administrativos o jurisdiccionales y hasta su total solución.
 2. Garantizar la protección de los derechos laborales de las personas migrantes indocumentadas. A través de la inspección de trabajo se deberá verificar que la situación migratoria irregular no sea un pretexto para que los empleadores disminuyan derechos laborales o paguen salarios por debajo del mínimo. En particular se deberá verificar que se garantice el salario igual por trabajo igual. La inspección de trabajo no deberá utilizarse en contra de los trabajadores migrantes indocumentados para propiciar su deportación.
 3. Garantizar la protección de las trabajadoras domésticas a través de la inspección de trabajo en sus lugares de trabajo y de una mayor divulgación e información sobre sus derechos. En particular, el Estado mexicano debe prestar especial atención a que menores de 14 años no realicen trabajo doméstico.
 4. Sancionar administrativamente a los empleadores que cometan abusos laborales en contra de las trabajadoras del hogar y penalmente a aquellos que las mantengan privadas de su libertad dentro de sus centros de trabajo, les retengan salarios y sus documentos de identidad, o les apliquen un trato indigno.
 5. Garantizar que las Procuradurías de protección a la infancia verifiquen, de manera coordinada con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, que no se presenten casos de explotación laboral de niñas, niños y adolescentes migrantes indocumentados, así como refugiados. En caso de que así sea, sancionar penal y administrativamente a los responsables, sin que esto implique la deportación de los niños y niñas, sino por el contrario, se les debe proteger de acuerdo con la Convención sobre los Derechos del Niño, la Constitución mexicana y la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.
 6. Garantizar que los trabajadores migrantes y refugiados conozcan sus derechos laborales y sepan dónde acudir en caso de que estos sean vulnerados. Prestar asistencia jurídica gratuita con el objeto de que los trabajadores migrantes puedan reclamar sus derechos, independientemente de su situación migratoria.

c. Protección a la familia:

1. El Estado mexicano deberá garantizar la protección a las familias migrantes que son detenidas por razones migratorias. Cuando dentro del núcleo familiar se encuentren niños, niñas o adolescentes detenidos, garantizar que no sean separados de sus padres o familiares con los que se encuentren viajando, fundando sus decisiones en el principio de interés superior del niño, y sólo cuando se encuentren en peligro y después de escucharlos, determinar su separación.
2. Evitar que las autoridades migratorias obstaculicen la reunificación familiar de personas solicitantes de refugio o con reconocimiento de la condición de refugiado. En caso de que se detecten estas prácticas, se deberán sancionar conforme a la legislación administrativa o inclusive penal, garantizando la no repetición de estos actos.
3. En caso de detención migratoria de una familia cuyos vínculos no estén acreditados, el Estado mexicano, en cooperación con los servicios consulares de los países de origen, deberá poner todos los medios para la pronta verificación de los vínculos.

d. Derecho a la salud:

1. La falta de documentos de identidad no deberá ser un obstáculo para que las personas migrantes y refugiadas reciban atención en materia de salud.
2. El Estado mexicano, en tanto no erradique la detención de personas migrantes, deberá garantizar el derecho a la salud física y mental dentro de los centros de detención migratoria, garantizando la suficiencia de personal médico, de salud mental y de enfermería capacitado, así como su permanencia dentro de los centros de detención. Además, deberá de proveer de espacios adecuados, debidamente equipados y con abastecimiento de medicamentos, para brindar la atención médica.
3. Evitar la deportación de las personas migrantes en detención cuando su estado de salud comprometa su vida o integridad física; en consecuencia, garantizar la adecuada atención médica y de rehabilitación, en caso de ser necesario.

e. Derecho a la educación:

1. Fortalecer los mecanismos de inserción escolar de las familias migrantes y refugiadas, sin que su condición migratoria se convierta en un obstáculo para acceder a la educación.
2. Garantizar el acceso a clases a los niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados.

E

IGUALDAD Y EQUIDAD DE GÉNERO
(*artículo 3 del PIDESC*)

Fotografía: Archivo Colectivo Educación para la Paz y los Derechos Humanos (CEPAZDH)



E. Igualdad y equidad de género (artículo 3 del PIDESC)¹⁴⁵

En México, si bien el Plan Nacional de Desarrollo (PND) incluye como uno de sus ejes transversales la perspectiva de género “como el centro de la política social, económica y educativa en el país”, su avance a la fecha sigue siendo limitado. Las brechas de desigualdad entre hombres y mujeres continúan, siendo alarmante la violencia de género y la pobreza, en donde las más afectadas resultan ser las niñas y las mujeres.

El Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, contrariamente a la visión del Estado, carece de un conjunto orgánico y articulado de estructuras y procedimientos para alcanzar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres. Por otra parte, las políticas y programas públicos sobre igualdad no logran transversalizar el género en todos los ámbitos de la vida social, económica y política del país. En la propia estructura gubernamental, la mayoría de las dependencias del poder ejecutivo reproducen las desigualdades en todos los niveles, con pocas posibilidades de promoción para mujeres, resultando que estas ocupan puestos inferiores a los que ocupan hombres; en los puestos de alta dirección o de autoridad las mujeres están subrepresentadas y se les asignan trabajos de menor jerarquía y proporcionalmente con un salario menor.¹⁴⁶

Por otra parte, en el sector gubernamental se han creado áreas sobre género que hasta ahora no han resultado efectivas frente a la situación urgente que vive el país. Ejemplo de ello es la Subdirección General de Igualdad de Género de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), en donde, si bien se han logrado algunos avances para la institucionalización de la perspectiva de género, ni las autoridades administrativas ni los jueces/as en su mayoría muestran un claro enfoque de género dentro de sus competencias laborales. Como resultado, destacan pocas sentencias con perspectiva de género en casos de mujeres víctimas de algún delito o agravio. Otro ejemplo de normativa que no se institucionaliza es el denominado “Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género. Haciendo realidad el Derecho a la Igualdad” de la SCJN. Dicho protocolo no es obligatorio, sino que deja a discreción de juzgadores el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y convencionales en materia de derechos humanos.

¹⁴⁵ Este capítulo integra los aportes de la Cátedra Unesco de Derechos Humanos de la UNAM; la Fundación Mexicana para la Planeación Familiar (MEXFAM); y Mujer y Medio Ambiente (MMA) de la Coalición de Organizaciones Mexicanas por el Derecho al Agua (COMDA)

¹⁴⁶ Revista de Administración Pública No 142. INAP, julio 2017

1. Armonización legislativa

El Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres (PROIGUALDAD 2013-2018) contempla, en su línea de acción 1.1.1, “Promover la armonización legislativa de los derechos de las mujeres, acorde con el Artículo 1º de la Constitución en entidades federativas”. Esta línea de acción hace alusión a la recomendación general No 24 de la CEDAW, en donde se solicita ampliar el acceso al aborto legal a la luz de la reforma constitucional de derechos humanos.

En general, la armonización de las leyes federales con las estatales para que se reconozca el acceso al aborto legal sigue siendo una tarea pendiente. Esta armonización es urgente en lo que respecta a la Ley General de Salud, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida libre de Violencia y la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación vigentes.¹⁴⁷

De acuerdo con la revisión de los códigos penales de cada entidad federativa a octubre de 2016, la Ciudad de México (CDMX) seguía siendo la única entidad que permite la interrupción del embarazo hasta la semana 12 si es una decisión de la mujer, mientras que 19 entidades federativas reformaron sus leyes para proteger la vida desde la concepción: Baja California, Chiapas, Campeche, Chihuahua, Colima, Durango, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán. A pesar de que la legislación de todas las entidades reconoce algunas causales por las cuales las mujeres pueden acceder al aborto legal, en la práctica existe un desconocimiento de las autoridades y prestadores de servicios sobre los procedimientos médicos y legales para ejecutarlas. Por lo tanto, las pocas excepciones para acceder a una interrupción legal son muy difíciles de llevarse a la práctica.¹⁴⁸

En este sentido, también es necesario mencionar que una de las estrategias transversales del Programa PROIGUALDAD es la armonización nacional con las convenciones y tratados internacionales de derechos humanos de las mujeres, siendo una estrategia con pendientes apremiantes. No existe un mecanismo oficial de cumplimiento de recomendaciones internacionales que ha recibido el Estado, pero la Cátedra UNESCO de Derechos Humanos de la UNAM, que da seguimiento a las recomendaciones internacionales de mecanismos de la ONU o de la OEA, reporta más de 2000 recomendaciones recibidas por México del año 2000 a la fecha, en donde más del 30% se relacionan con violación de derechos de las mujeres.¹⁴⁹

Por otra parte, los estudios y análisis reportados por el gobierno mexicano sobre la legislación penal y civil que detectan preceptos discriminatorios sobre los derechos humanos de las mujeres no se encuentran accesibles o de fácil ubicación, por lo que se desconoce la agenda legislativa del Estado en materia de igualdad.

¹⁴⁷ Ver más información en la sección sobre salud sexual y reproductiva del capítulo sobre derecho a la salud de este Informe Alternativo.

¹⁴⁸ Ramírez, G. (2017). El acceso a la Justicia y al Aborto Legal. Consultado en http://catedraunescodh.unam.mx/catedra/papiit/Publicacion_PAPIIT_2016_AccesoJusticiaAbortoLegal_Color_ISBN_220517.pdf

¹⁴⁹ Ver: Informe “Cumplir para avanzar” <http://catedraunescodh.unam.mx/catedra/papiit/>

2. Pobreza

La condición de pobreza de las mujeres es mayor a la de los hombres en todo el país. Entre los estados con mayores porcentajes se encuentran: Durango, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, San Luis Potosí, Aguascalientes y Guanajuato.¹⁵⁰ De igual forma, las mujeres presentan mayores brechas de desigualdad respecto a los hombres en cuestión de pobreza extrema, siendo el estado de Chiapas el que mayor porcentaje de mujeres tiene en esta situación, aspecto que se agudiza en las mujeres indígenas.

En este marco, los programas sociales enfocados al financiamiento y préstamos para negocios a mujeres jefas de hogar para su crecimiento financiero, así como los programas sociales de apoyo para la manutención de sus hijas e hijos, o programas para mejorar la salud o la alimentación, no han logrado revertir la situación de pobreza de las mujeres debido a que estos programas continúan perpetuando el papel de las mujeres en torno a sus responsabilidades en el hogar, en el cuidado de la familia, de los enfermos y en el cumplimiento del trabajo doméstico no remunerado, el cual sigue sin permitir que las mujeres alcancen un empoderamiento económico real.

Por ejemplo, los programas dirigidos a paliar el hambre y en particular a la atención de la primera infancia de la población más pobre del país se desarrollan reproduciendo el papel de sometimiento de las mujeres madres procreadoras y responsables de los cuidados. Un ejemplo de lo anterior es el *Programa Integral de Nutrición* que busca combatir el hambre; se implementa con apoyo de organizaciones civiles, como *Un kilo de ayuda*, con financiamientos públicos.¹⁵¹

Con relación al trabajo doméstico remunerado, México emplea más de 2,000,000 de trabajadoras y trabajadores del hogar, de los cuales 95% son mujeres; de las mujeres, menos de 1 de cada 10 se encuentra afiliadas formalmente al Seguro Social, debido a que los empleadores no están obligados a otorgar este derecho.¹⁵² En la mayoría de los casos, las mujeres solo pueden acceder al régimen voluntario que únicamente les brinda asistencia médica, haciendo que los servicios de guarderías y ahorro para vivienda, que se les garantiza a los trabajadores regulares, no se les preste a las trabajadoras domésticas.

Es grave que el trabajo del hogar incluya una regulación especial y excluyente en la Ley Federal del Trabajo a partir del Artículo 331 y otros artículos que excluyen a las trabajadoras del hogar de diversas prestaciones sociales, cuando el Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) garantiza la protección laboral mínima que deben tener las y los trabajadores domésticos, en igualdad de condiciones con las demás personas trabajadoras. A la fecha, México no ha ratificado dicho Convenio, como tampoco lo ha hecho con relación al Convenio 156, instrumento internacional

¹⁵⁰ INEGI (2017). Atlas de Género. Porcentaje de población en condición de vulnerabilidad por ingresos, 2014 (Porcentaje). Consultado en: http://gaia.inegi.org.mx/atlas_genero/ Por otra parte, por cada 100 jefas de hogar en pobreza en el país, hay 34 jefas de hogar en la misma situación, siendo Colima y Sonora los estados que alcanzan una proporción casi de 50 mujeres por cada 100 hombres.

¹⁵¹ Convenio de colaboración entre la Secretaría de Desarrollo Social y un Kilo de ayuda. 2013 disponible en: http://www.sedeso.gob.mx/work/models/SEDESOL/resource/545/1/images/CONVENIO_KILO_DE_AYUDA%20.pdf

¹⁵² <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/35543-academicos-y-trabajadoras-piden-al-ejecutivo-federal-ratificar-el-convenio-189-de-la-oit.html>

que contiene disposiciones que contribuyen a eliminar la discriminación por motivos de género en las responsabilidades familiares y laborales, siendo indispensable y urgente que México ratifique estos instrumentos para alcanzar la igualdad entre mujeres y hombres.¹⁵³

3. PROIGUALDAD. Objetivo transversal 2: Prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra mujeres y niñas y garantizarles acceso a una justicia efectiva

De acuerdo con la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2011 (ENDIREH), un total de 11,018,415 mujeres de 15 años y más reportaron haber vivido un episodio de violencia al interior de sus hogares; de estas, 25.8% refirió haber sido agredida físicamente y 89.2% padeció violencia emocional ejercida principalmente por sus parejas y cónyuges. Por otro lado, la violencia en el ámbito público también es una constante ya que, de acuerdo con esta misma encuesta, el 31.8% de mujeres de 15 años y más han sido víctimas de este tipo de violencia (intimidaciones, insultos, acoso y abuso sexual).¹⁵⁴ Los estados con mayor proporción de mujeres mayores de 15 años que han sufrido violencia son Aguascalientes, Baja California, Colima, Ciudad de México, Jalisco, Estado de México, Morelos, Nayarit y Sonora.¹⁵⁵

Como la expresión de violencia de género más extrema están los feminicidios, eventos que arrebatan la vida de 7 mujeres al día en el país.¹⁵⁶ Uno de los grandes problemas en torno a este fenómeno es la forma en que se registran, la cual depende de la tipificación que cada estado del país pueda establecer en sus códigos y leyes, ya que en muchos casos se registran como simples homicidios con las consecuencias en la investigación que ello conlleva.¹⁵⁷

De acuerdo con datos oficiales, de organizaciones civiles y de organismos internacionales, de 2007 a 2008 se contabilizaron 1,221 feminicidios en trece estados de la República; de 2013 a 2015, un total de 6,488 mujeres fueron asesinadas en México, de las cuales 512 ocurrieron en Guerrero y solo 29 casos se investigaron como feminicidios; y en el Estado de México, uno de los estados con mayor número de feminicidios en el país, de 2005 a 2014 se registraron 933 feminicidios, 4,281 reportes de desaparición y 26,079 denuncias por violación.¹⁵⁸ Los estados con mayor ocurrencia de feminicidios

¹⁵³ http://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/DocInfo-TrabsHog-30Marzo2015_INACCSS.pdf

¹⁵⁴ INEGI. (2011). Panorama de la Violencia contra las Mujeres en México. Consultado en http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/estudios/sociodemografico/mujeresrural/2011/702825048327.pdf

¹⁵⁵ INEGI (2017). Atlas de Género. Prevalencia de violencia total contra las mujeres de 15 años y más a lo largo de su vida, 2011 (Porcentaje). Consultado en http://gaia.inegi.org.mx/atlas_genero/

¹⁵⁶ http://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/DocInfo-TrabsHog-30Marzo2015_INACCSS.pdf INEGI. (2011). Panorama de la Violencia contra las Mujeres en México. Consultado en http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/estudios/sociodemografico/mujeresrural/2011/702825048327.pdf

¹⁵⁷ Ver: <http://www.animalpolitico.com/2017/05/feminicidio-delito-tipificado-estados/>

¹⁵⁸ Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (2017). Infografía Feminicidio y Alerta de Género. Consultado en http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/006_centros_de_estudio/05_centro_de_estudios_para_el_adelanto_de_las_mujeres_y_la_equidad_de_genero/02c_infografias

de acuerdo con el Instituto Nacional de las Mujeres y con el Observatorio Ciudadano Nacional del Femicidio son: Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Guerrero, Jalisco, Estado de México, Nuevo León, Oaxaca, Puebla y Sinaloa.¹⁵⁹

Hasta julio 2017, se habían declarado once Alertas de Violencia de Género en los estados de Morelos, Michoacán, Chiapas, Nuevo León, Veracruz, Sinaloa, Colima, San Luis Potosí, Guerrero, Quintana Roo y Estado de México. Adicionalmente, se encontraban 13 solicitudes de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres en proceso.¹⁶⁰

En relación con la desaparición de mujeres como otra de las grandes problemáticas que enfrenta el país, en los estados de Aguascalientes, Baja California, Campeche, Guanajuato, Guerrero, Estado de México, Quintana Roo, Sonora, Tabasco y Veracruz, la desaparición de las mujeres jóvenes de 12 a 29 años aumentó de manera significativa de 2012 a 2014.¹⁶¹

En materia de presupuesto para alcanzar la igualdad entre mujeres y hombres, de acuerdo a un análisis realizado por el Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género de la Cámara de Diputados, en 2016 el monto asignado para las Mujeres y la Igualdad de Género fue de \$25,898.53 millones de pesos, el cual tuvo un recorte del 4.84% y presentó un subejercicio de \$158.61 millones de pesos.¹⁶² De acuerdo con este mismo análisis, dicho presupuesto está destinado a tres tipos de acciones; 1) Promover la igualdad entre mujeres y hombres; 2) Erradicación de la violencia de género; y 3) Erradicación de cualquier forma de discriminación por género. Sin embargo, el presupuesto aprobado y ejercido no se ha traducido en una disminución significativa en estos problemas, y sigue existiendo un alto nivel de opacidad y falta de rendición de cuentas entre quienes aplican las leyes, asignan el presupuesto y ejecutan e implementan las políticas públicas sobre el tema.

En las respuestas del Estado mexicano, así como en declaraciones públicas, se señala que el programa PROIGUALDAD ha tenido resultados concretos en la lucha contra la discriminación estructural en contra de las mujeres y las niñas, y en el ejercicio de sus derechos económicos, sociales y culturales. Sin embargo, a la fecha, la Secretaría de Educación Pública (SEP) no muestra la incorporación de una política articulada y sistemática en temas de derechos humanos y tampoco ha integrado en su totalidad, como señala el Estado mexicano, la institucionalización de un currículo escolar sobre igualdad de género, erradicación de la violencia, educación para la salud, educación sexual integral y derechos sexuales y reproductivos, entre otros temas. De hecho, se carece de un enfoque formativo integral y sistemático para docentes del nivel de educación básico, a pesar de estar señalados en la Ley General de Niñas, Niños y Adolescentes, como uno de sus derechos consagrados en la Constitución Mexicana y en los tratados internacionales.

¹⁵⁹ Idem.

¹⁶⁰ Ver: <http://www.gob.mx/conavim/articulos>

¹⁶¹ Ramírez, G. (2017). El acceso a la Justicia y al Aborto Legal. Consultado en: http://catedraunescodh.unam.mx/catedra/papiit/Publicacion_PAPIIT_2016_AccesoJusticiaAbortoLegal_Color_ISBN_220517.pdf

¹⁶² Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (2016). Infografía del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación. Consultado en: http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/006_centros_de_estudio/05_centro_de_estudios_para_el_adelanto_de_las_mujeres_y_la_equidad_de_genero/02c_infografias

4. Impactos diferenciados por género de las violaciones a los derechos humanos, el caso de los derechos al agua potable y al saneamiento

El ejercicio del derecho al agua segura, suficiente, limpia y accesible se ve obstaculizado por las desigualdades sociales existentes derivadas de la clase social, el sexo, la etnia y otras relaciones de poder vigentes en la sociedad.

Los problemas del agua, sin importar si se presentan en el ámbito rural o urbano, traen consecuencias particulares para las mujeres y las niñas que, dados los roles de género, son las responsables casi exclusivas de garantizar el abasto de agua para sus hogares. Por ejemplo, cuando existen problemas de poca disponibilidad, suministro irregular y/o mala calidad del agua, las mujeres de algunas coordinaciones territoriales deben destinar mayor tiempo para acarrearla hasta sus hogares, llenar tinacos, hervir el agua, filtrar y hacer las gestiones con las autoridades. Ello les implica una ampliación de su jornada de trabajo, sumada a sus actividades domésticas, la cual en ocasiones les implica hasta 30 horas a la semana.¹⁶³ Además, son las mujeres quienes cocinan, limpian la vivienda (incluyendo el sanitario) y lavan ropa, tareas que requieren de agua.

Por otro lado, en las viviendas mexicanas que carecen de agua entubada en su interior, el abastecimiento rutinario se hace mediante tandeo o acarreándola de pozos, ríos o manantiales, y son las mujeres quienes lo realizan. Esto se inserta en un contexto de desigualdad en el que, según la *Encuesta Nacional de uso de tiempo 2014* del INEGI e INMUJERES, el promedio de horas semanales que dedican las mujeres de 12 años y más al trabajo doméstico no remunerado es de 29.8, mientras que para los hombres es de 9.7.¹⁶⁴ En contextos rurales, las mujeres, niñas y niños deben recorrer largas distancias durante varias horas al día para acarrear agua, lo cual, para las mujeres, implica un desgaste físico y mayor riesgo de sufrir violencia sexual en el trayecto.

A pesar del marco jurídico internacional y nacional sobre género y agua, las políticas y programas hídricos no han incorporado el enfoque de género, y las acciones gubernamentales muchas veces reproducen los roles y estereotipos que refuerzan la división sexual del trabajo. Instituciones como la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) o el Sistema de Aguas de la Ciudad de México (SACMEX) no han incorporado a las mujeres en sus programas y en la definición de su agenda.

Por otro lado, los derechos agrarios, la propiedad de la tierra y su vínculo con el agua son determinantes para el acceso de las mujeres al derecho al agua y a su participación en la toma de decisiones hídricas.¹⁶⁵ En estos ámbitos, las asimetrías de género son notables: las mujeres ejidatarias constituyen el 20.6% frente al 79.4% de los hombres.¹⁶⁶

¹⁶³ Datos de Mujer y Medio Ambiente, 2011. Integrantes de la Red de Género y Medio Ambiente impulsan, desde 2005 hasta la fecha, la Agenda Azul de las Mujeres, iniciativa que busca incorporar el enfoque de género en las políticas hídricas en todos los niveles, así como propiciar la organización comunitaria para una gestión del agua con equidad y donde las mujeres sean parte de las decisiones hídricas tanto en su comunidad como en las instituciones. La Agenda Azul de las Mujeres fue reconocida como Buena Práctica de Género por América Latina Genera.

¹⁶⁴ http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2015/especiales/especiales2015_07_2.pdf

¹⁶⁵ Informe sobre violaciones a los derechos humanos al agua potable y al saneamiento en México, mayo de 2017, disponible en: <http://www.comda.org.mx/informe-sobre-violaciones-a-los-derechos-humanos-al-agua-potable-y-al-saneamiento-en-mexico/>

¹⁶⁶ Procuraduría Agraria, 2011, Tipología de sujetos agrarios, México. <http://www.pa.gob.mx/pa/conoce/publicaciones/estadisticas/2010/dts/tip/tipnac.html>

Sobre el cumplimiento de las líneas de acción y estrategias transversales del Programa PROIGUALDAD, consideramos que es peligroso que el Estado mexicano asegure que al finalizar el año 2018 se tendrá un cumplimiento del 90% de las líneas de acción del programa, ya que de 2013 a 2016, de acuerdo con lo reportado por el gobierno, solo se ha cumplido el 9.1%, lo cual representa aproximadamente 29 líneas de acción cumplidas de un total de 314. Lo anterior nos permite inferir que existe un importante atraso en la transversalización de la perspectiva de género en toda la administración pública federal.

RECOMENDACIONES

En función de lo anteriormente expuesto, proponemos al Comité DESC considerar las siguientes recomendaciones en sus Observaciones finales a México:

1. Armonizar las leyes y normas federales y estatales relativas a la interrupción legal del embarazo en todo el país, como lo contempla la Recomendación General Número 24 del Comité CEDAW; la recomendación número 33 inciso A emitida por el mismo Comité a México en 2012, y la línea de acción 1.1.1 del Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres (PROIGUALDAD), y derogar aquellas leyes y normas que contravengan los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres.
2. Ratificar el Convenio 189 sobre las trabajadoras y trabajadores domésticos y el Convenio 156 para eliminar la discriminación por motivos de género en las responsabilidades familiares y laborales, ambos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).
3. Incorporar el enfoque de género en la implementación de los programas sociales y de combate a la pobreza, y evaluarlo con indicadores en la materia.
4. Realizar evaluaciones independientes y académicas a programas sociales que cuenten con apoyos financieros del gobierno mexicano y se encuentren a cargo de organizaciones privadas, para conocer si logran sus objetivos con enfoque de género o si, por el contrario, perpetúan la situación de subordinación de la mujer.
5. Crear una política pública de índole nacional e integral de prevención, atención y sanción en materia de acoso sexual en todas las universidades públicas y privadas del país, que incluya elaboración de protocolos e instancias exclusivas de atención y sanción a la violencia contra las mujeres y específicamente al acoso sexual.
6. Cumplimiento efectivo de todas las medidas establecidas en las declaratorias de alertas de género, en donde se requiere el acompañamiento de expertos y expertas en temas de seguridad, justicia y prevención con formación de género. Así como reconocer el problema de feminicidio y desapariciones del que están siendo objeto las mujeres en México y que les impide el acceso a todos los derechos humanos, incluyendo los derechos económicos, sociales y culturales.
7. Homologar la tipificación del feminicidio a nivel estatal con los elementos establecidos en el tipo penal federal y con circunstancias objetivas de fácil acreditación, y reconocer jurídicamente en este tipo penal el feminicidio por omisión.

8. Aprobar la Ley General en materia de desapariciones y armonizar el tipo penal de la desaparición forzada con la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas y el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.
9. Elaborar un registro único de personas desaparecidas, desglosado por sexo, y estandarizar el Protocolo de Atención, Reacción y Coordinación entre Autoridades Federales, Estatales y Municipales en caso de Extravío de Mujeres y Niñas para Ciudad Juárez (Protocolo Alba) en todo el país, lo cual implica iniciar de forma inmediata las acciones de búsqueda y emitir las alertas para la localización de mujeres y niñas ante el primer aviso de la desaparición.

F

DERECHO AL TRABAJO
(artículo 6 del PIDESC)

Fotografía: Archivo Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova.



F. Derecho al trabajo (artículo 6 del PIDESC)¹⁶⁷

Política de pleno empleo, reducción de desempleo y recontratación de quienes perdieron empleo por privatización

En sus Informes Periódicos V y VI combinados, el Estado mexicano presenta la reforma a la Ley Federal del Trabajo (LFT) de 2012¹⁶⁸ como un avance en el fortalecimiento del derecho al trabajo; pero la valoración que hacemos como sociedad civil es muy diferente. A cinco años de la implementación de esa reforma identificamos que ésta no fortalece en su totalidad el cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de seguridad y salud en el trabajo, tampoco robustece los derechos sindicales, ni el reconocimiento de la transparencia ni la rendición de cuentas.

Aunque tipifica el trabajo infantil, no ha logrado reducirlo. De hecho, en su informe final de su visita a México entre agosto y septiembre de 2016, el Grupo de Trabajo sobre Empresas y Derechos Humanos de Naciones Unidas constató que en México el trabajo infantil sigue siendo motivo de gran preocupación ya que, según las estadísticas nacionales, en el país hay aproximadamente 2 millones 48 mil niños que participan en una actividad económica, de los cuales más de 1 millón tienen menos de 15 años y 900 mil no van a la escuela. En general, el Grupo dijo que observó la precaria situación de los trabajadores con contratos temporales, la falta de acceso a la seguridad social, los bajos salarios, y que el salario mínimo no cubría la canasta básica de alimentos ni era suficiente para que los trabajadores pudieran mantenerse a sí mismos y a sus familias. Asimismo, destacó el aumento del empleo temporal, que ha conllevado – expresó– un empeoramiento de los salarios y las condiciones de trabajo. Si bien la legislación laboral prohíbe a las empresas subcontratar a trabajadores temporales para las tareas fundamentales de la empresa, dijo que hay pruebas de que esto no se respeta en la práctica, ya que aproximadamente la mitad de los trabajadores del sector de la minería estaban subcontratados mediante contratos temporales de 1 a 12 meses de duración.¹⁶⁹

¹⁶⁷ Capítulo elaborado con aportes de la Consultoría Especializada en Justicia de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (CEJUDESC); el Proyecto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ProDESC); Organización Familia Pasta de Conchos (OFPC); Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan; y el Programa Universitario de Derechos Humanos (PUDH-UNAM)

¹⁶⁸ El 30 de noviembre de 2012 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5280815&fecha=30/11/2012

¹⁶⁹ *Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas acerca de su misión a México*. Naciones Unidas. Documento A/HRC/35/32/Add.2, del 27 de abril de 2017, a ser presentado ante el Consejo de Derechos Humanos en su 35º período de sesiones del 6 al 23 de junio de 2017, disponible en: http://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/G1710193.pdf

La Ley Federal del Trabajo prohíbe la discriminación en el lugar de trabajo por motivos de origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, condición migratoria, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otro motivo que atente contra la dignidad humana (LFT, art. 3), e impone sanciones a los empleadores en caso de incumplimiento; sin embargo, el Grupo de Trabajo de la ONU tomó nota de que en menos del 5% de las empresas registradas en la Bolsa Mexicana de Valores (BMV) hay mujeres que ocupan el puesto de director general, y entre 2011 y 2016, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) recibió mil 726 denuncias presentadas por mujeres, de las cuales el 73% se refería a actos de discriminación laboral o discriminación en el lugar de trabajo. Según las estadísticas nacionales, 26.3% de las mujeres afirman haber sufrido discriminación en el lugar de trabajo, y el 14.9% denuncian actos de discriminación relacionada con el embarazo, como el hecho de que se les exija presentar pruebas de embarazo a los empleadores.

En cuanto a la recontractación de personas desempleadas por períodos largos que quedaron sin trabajo debido a la privatización o reestructuración, los Informes V y VI combinados del gobierno hacen referencia a un Programa de Atención a Situaciones de Contingencia Laboral (PASCL), limitándose a describir su objetivo, pero sin proporcionar información que permita evaluar su impacto. El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) ha señalado que si bien en términos de eficiencia se han usado el 100% de los recursos asignados e incluso se ha incrementado en emergencias hasta 300%, el Programa carece de evaluaciones de impacto.¹⁷⁰ Por otra parte, en su Evaluación de Consistencia y Resultados 2011-2012, la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STyPS) reconoce que en el componente de “Porcentaje que personas que mantienen su empleo o sus ingresos” sólo se alcanzó el 60% de la meta del programa; mientras que el programa carece de información desglosada que permita evaluar el porcentaje de personas desempleadas de larga duración que hayan perdido su trabajo debido a la privatización y hayan sido recontractadas.¹⁷¹

Empleo en economía no estructurada

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha insistido sobre las violaciones a los derechos laborales que provoca la informalidad; en México, la tasa de informalidad laboral se ha mantenido desde hace más de 10 años muy cerca del 60% de la población económicamente activa (PEA), siendo más alta la femenina, y las acciones establecidos para impulsar la formalización han generado empleos de bajos salarios y de corta duración. La tasa de participación se ha mantenido entre 59 y 60% en los últimos años, la masculina ha caído de 80.9% en 2007 a 77.9% en 2016 y la femenina se ha mantenido en 43.4%. La economía no ha generado más empleos y por lo tanto la tasa de desocupación se ha mantenido entre 3 y 4% en los últimos años, siendo siempre más alta la tasa de desocupación femenina.

¹⁷⁰ Ficha de Monitoreo del PASCL. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/165593/U001_FichaMonitoreo.pdf

¹⁷¹ Evaluación de Consistencia y Resultados 2011-2012. Secretaría del Trabajo y Previsión Social, disponible en: http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/transparencia/programas_sociales/Ev.%20Consist.%20y%20Result.%20PASCL%202011-2012%20Anexo%201.pdf

Si bien el gobierno señala que realiza estudios y diálogo sobre las trabajadoras del hogar, es conveniente señalar que la Reforma a la Ley Federal del Trabajo no incluyó medidas para garantizarles el acceso a servicios básicos y seguridad social. Así, se mantiene tanto en la LFT como en la Ley del Seguro Social un trato discriminatorio, por el cual las trabajadoras del hogar tienen impedida su incorporación al Régimen Obligatorio del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Además, el Estado mexicano se ha negado hasta el día de hoy a ratificar el Convenio 189 de la OIT sobre trabajadoras y trabajadores domésticos.

Salvaguardas jurídicas contra el despido improcedente

El gobierno miente al Comité DESC en sus Informes Periódicos V y VI combinados al afirmar que, en caso de despido improcedente, el patrón deberá pagar los salarios vencidos desde la fecha del despido hasta que se cumplimente el laudo correspondiente. Una de las medidas regresivas de la reforma a la Ley Federal del Trabajo en 2012 que afecta el derecho al trabajo es que se reformó el artículo 48 de dicha ley para que el patrón que despide injustificadamente a una persona trabajadora sólo deba pagar salarios vencidos por un máximo de 12 meses; si al término de los dichos 12 meses no ha concluido el procedimiento o no se ha dado cumplimiento al laudo, se pagarán solamente al trabajador los intereses que se generen sobre el importe de quince meses de salario, a razón del 2% mensual, capitalizable al momento del pago. De acuerdo con una investigación periodística, en el mejor de los casos, un juicio laboral dura al menos dos años y medio.¹⁷²

De la Lista de Cuestiones:

En la Lista de Cuestiones el Comité pide al Estado mexicano: Sírvanse proporcionar información estadística actualizada de los últimos cinco años sobre las tasas de desempleo y subempleo, desglosada por edad, sexo, origen étnico o nacional, nivel educativo e ingreso, y por áreas urbanas y rurales en el Estado parte. A la luz de lo mencionado en el párrafo 26 de su informe, por favor proporcionen mayor información sobre los resultados que han tenido los programas llevados a cabo por el Servicio Nacional de Empleo, particularmente con relación a los jóvenes, mujeres y personas con discapacidad (Lista de Cuestiones, párrafo 9).

Al respecto, damos cuenta de que México ha incumplido su obligación de generar información estadística completa y desagregada en materia del derecho al trabajo; por ello es que no puede presentarla ni al Comité ni a los órganos de supervisión de la Organización Internacional del Trabajo. Reiteradamente la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) de la OIT requiere al Estado mexicano la presentación de información estadística, sin éxito.

Aún con esta falta de información estadística oficial desagregada de manera completa, hay algunos datos importantes:

¹⁷² <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/juicios-durarian-seis-menos-menos-sin-las-juntas.html>

En mayo de 2017 la tasa de desempleo en México fue de 3.4%, lo que equivale a 1 millón 821 mil 825 personas sin oportunidades de ocupación, pero con edad, disposición y necesidad de trabajar.¹⁷³ Las principales diferencias entre la población desempleada en México se concentran en el lugar de residencia, la edad, el sexo y –en los recientes cinco años- en el aumento de la preparación profesional,¹⁷⁴ elementos que podrían estar vinculados con la centralización de los espacios de trabajo y la disminución de la oferta laboral en el sector agrícola, la discriminación por edad y género, y la precarización del mercado laboral mejor calificado. En las ciudades, donde habita población migrante interna y se concentra la mayoría de los centros de trabajo del sector servicios y la manufactura, la tasa de desocupación alcanza hasta 4.14% a nivel nacional.¹⁷⁵ A esto se suma que la población ocupada en el sector agrícola reportó una disminución de 1.20% –la mayor registrada en todos los sectores– en los recientes cinco años.¹⁷⁶

Es de relevancia que 93% de las personas desempleadas en México tiene experiencia laboral y 43% cuenta con estudios de educación media superior y superior. Entre la población joven (de 15 a 25 años) la tasa de desempleo es superior al 6%,¹⁷⁷ casi el doble de la media nacional. Esta cifra es la más elevada en 11 años y es mucho mayor en el caso de las mujeres. Esto refleja que la oferta laboral actual se caracteriza por ocupaciones de “baja calificación” y que las personas profesionistas o con amplia experiencia de trabajo ven cada vez más limitadas sus oportunidades de trabajo. Además, la tasa de desocupación de las mujeres es 0.2% mayor que la de los hombres, por encima incluso de la tasa de desocupación a nivel nacional. Esta brecha en la desocupación por sexo se ha reducido muy poco en 16 años, ya que actualmente 40% de las personas en condición de desempleo son mujeres, mientras que en el año 2001 el porcentaje era de 42%.

El desempleo de las mujeres está vinculado con factores de discriminación en el momento de la contratación o del despido, con violencia laboral por motivos de género en los espacios de trabajo, y con la sobrecarga de trabajo en el hogar. Esta situación se traduce en que sólo 7.5% de las mujeres en México tiene ingresos propios, lo que podría estar vinculado con que 77% del trabajo del hogar no remunerado lo realizan las mujeres. Varios informes regionales han señalado que la carencia en el empleo tiene un impacto desigual en las mujeres, ya que ellas no sólo pierden una fuente de ingreso, sino que también pierden la opción de una autonomía económica y de empoderamiento.¹⁷⁸

Por otro lado, la actual cifra de desempleo en México es menor en comparación con la tasa de desempleo de mayo de 2014 que alcanzó 5.5%. Esta disminución durante los recientes dos años posicionó a nuestro país en diversos informes regionales de la OIT y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)¹⁷⁹ entre los únicos tres de América Latina que reportaron descensos

¹⁷³ Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, 2017. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI)

¹⁷⁴ Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, 2017. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI)

¹⁷⁵ Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, 2017. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI)

¹⁷⁶ Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, 2017. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI)

¹⁷⁷ Jóvenes de 20 a 29 con más desempleo en 11 años. Nota de 28/06/17 retomada de El Financiero.

¹⁷⁸ Monedero. Columna semanal de Carmen Ponce Meléndez. Retomado de Cimacnoticias

¹⁷⁹ Ver “Panorama Laboral”. Organización Internacional del Trabajo.

en su tasa de desempleo e incrementos en su tasa de ocupación. Si bien el gobierno mexicano incrementó la tasa de ocupación, en realidad esto no quiere decir que haya aumentado las oportunidades de empleo formal, con condiciones dignas y remuneración justa. En realidad, desde el cuarto trimestre de 2016 México ha estado registrando una disminución en el salario real de las personas trabajadoras, vinculada al aumento de la inflación cuya variación mensual de este año se ha mantenido en 6.6%. De acuerdo con el CONEVAL, el ingreso laboral en los hogares se redujo 0.7% para este 2017, lo que dificulta el acceso a bienes y servicios básicos.¹⁸⁰ De hecho, el ingreso per cápita promedio de las personas ocupadas a nivel nacional equivale actualmente a 5 mil 773 pesos, y en el caso de las mujeres a 4 mil 935 pesos al mes. Sólo en Baja California Sur –la segunda entidad con mayor tasa de desocupación en todo el país- el ingreso es superior a los 8 mil pesos mensuales.¹⁸¹ En contraste, el costo de la canasta básica (con bienes y servicios de consumo indispensable) registró un crecimiento de 8.4% en mayo derivado del aumento en la gasolina, la variación más elevada desde diciembre de 2000.¹⁸² Otra forma de decirlo es que actualmente el poder adquisitivo del ingreso laboral es de mil 716 pesos mientras que en el 2006 estaba por encima de los mil 900 pesos.

La subocupación, así como el trabajo en el sector informal y en condiciones de informalidad, es lo que va al alza en nuestro país. En mayo de 2017, la tasa de subocupación nacional fue de 7.1%, lo que representa 3 millones 705 mil 342 personas con necesidad y disposición de trabajar más horas. Esta tasa refleja una reducción mensual menor al 0.5% desde 2014. Al menos 45% de las personas subocupadas es trabajadora subordinada que recibe una remuneración. Es decir, su salario le resulta insuficiente para adquirir los servicios básicos. Llama la atención que 36% de esta población subocupada tiene al menos estudios de secundaria, lo que refleja que mayor educación no significa mejor remuneración. Además, 36% ciento de las personas subocupadas se emplea principalmente en el sector servicios. A estos datos se suma que actualmente hay 11 millones 400 mil 455 personas que trabajan por cuenta propia. Según la OIT, “la reducción del empleo asalariado y el aumento del “cuentapropismo” son malas noticias desde el punto de vista de la calidad del empleo, y son fenómenos claramente asociados con el deterioro del crecimiento económico”.¹⁸³

El Comité DESC también solicitó al Estado mexicano: Sírvanse proporcionar información sobre las medidas adoptadas para regularizar la economía informal, a fin de que los trabajadores que participan en este sector de la economía estén protegidos por la legislación laboral y puedan colaborar en los ingresos del sistema. (Lista de Cuestiones, párrafo 10)

En México hay 51 millones 859 mil 895 personas ocupadas, de las cuales –además- 62% son hombres. La gran mayoría de las personas ocupadas en México no cuentan con condiciones de empleo formal, ya que según cifras de 2015 sólo 18 millones 198 mil 175 personas cotizaban en el Instituto Mexicano del Seguro Social, lo que representa apenas 35% del total de personas trabajando.¹⁸⁴

¹⁸⁰ Medición de la pobreza en México 2014. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

¹⁸¹ Perfil Nacional México julio, 2017. Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

¹⁸² Aumento en el transporte dispara la canasta básica. Nota de El Universal.

¹⁸³ Panorama Laboral América Latina y el Caribe, 2016. Organización Internacional del Trabajo.

¹⁸⁴ Perfil Nacional México julio, 2017. Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

La tasa de informalidad laboral en el país para mayo de 2017 fue de 57.2%, siendo .9% por ciento mayor en las mujeres. En 2015, la economía formal en México dio trabajo a seis de cada 10 personas y contribuyó 23.6% al Producto Interno Bruto (PIB) del país. La mayor parte del trabajo informal se concentró en el sector comercial, en la manufactura, en el sector agropecuario y en el transportista.¹⁸⁵

La subcontratación o el llamado outsourcing, también representan un tema de preocupación, especialmente después de la reforma a la Ley Federal del Trabajo en 2012. De acuerdo con diversos análisis, la subcontratación (outsourcing), que está estipulada en los artículos 15-A al 15-D de la LFT, permitió que la tercerización se convirtiera en un mecanismo para reemplazar las funciones sustantivas de carácter ordinario y permanente realizadas por las empresas.¹⁸⁶

Seguimiento a recomendación E/C.12/MEX/CO/4, párrafo 30¹⁸⁷

Con lo señalado en los párrafos anteriores, podemos afirmar que los esfuerzos realizados por el Estado para el cumplimiento de esta recomendación de 2006 son, en el mejor de los casos, insuficientes, en parte porque los programas implementados carecen de evaluaciones de impacto adecuadas.

RECOMENDACIONES

1. Diseñar y ejecutar un programa nacional de empleo digno, cuyo objetivo sea garantizar plena vigencia a los derechos humanos laborales.
2. 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, convocando a un grupo de expertos nacionales e internacionales y asegurando la incorporación del enfoque de derechos humanos.
3. Desarrollar disposiciones legales, programas y servicios que apoyen la conciliación de responsabilidades familiares y profesionales de las mujeres y los hombres, con énfasis en permisos de paternidad, guarderías, centros de día para adultos mayores y para enfermos crónicos, cocinas comunitarias, entre otros.
4. Actualizar la legislación laboral en materia de duración de los contratos de trabajo, períodos de prueba, terminación de las relaciones laborales, tiempos de trabajo, contrato de capacitación inicial, prestaciones por desempleo y relaciones colectivas de trabajo, de manera que dicha actualización evite su creciente precarización.

¹⁸⁵ Informalidad 'captura' hasta un cuarto de la economía del país. Nota del 15/12/17 retomada de El Financiero

¹⁸⁶ "La reforma laboral y los derechos humanos laborales". Claudia Patricia Juan Pineda. Artículo retomado de DFensor. Revista de Derechos Humanos. Mayo 2013.

¹⁸⁷ "El Comité recomienda al Estado Parte que regularice gradualmente la situación de las personas que trabajan en el sector no estructurado y que continúe y amplíe sus programas de colocación y su apoyo financiero para las personas en busca de un empleo."

5. Asegurar que los mecanismos establecidos de recolección de estadísticas permitan determinar de manera fehaciente la brecha de remuneración entre hombres y mujeres y su evolución y tomar medidas concretas con miras a reducirla.
6. Garantizar que la legislación vigente que prohíbe las pruebas de embarazo es efectivamente aplicada, incluso en las zonas francas de exportación, y establecer mecanismos de queja efectivos ante este tipo de hechos.
7. Establecer procedimientos, reparaciones y sanciones efectivas en virtud de la legislación aplicable al acoso sexual en el empleo y la ocupación, que garanticen que las quejas de acoso sexual no resulten en la terminación de la relación de trabajo de la víctima.
8. Establecer mecanismos para hacer cumplir la cuota laboral del 3% en el sector público a favor de las personas con discapacidad.
9. Ratificar el Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo en materia de trabajadoras y trabajadores domésticos.

G

**DERECHO A CONDICIONES EQUITATIVAS
Y SATISFATORIAS DE TRABAJO**

(artículo 7 del PIDESC)

Fotografía: Archivo Organización Familia Pasta de Conchos



G. Derecho a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo (artículo 7 del PIDESC).¹⁸⁸

Salario mínimo y categoría de personas a las que se aplica

En México sí existe un salario mínimo nacional, así como salarios mínimos profesionales. Las categorías de trabajadoras y trabajadores a quienes se reconoce un salario mínimo profesional están desactualizadas respecto a la realidad, resultando insuficiente.¹⁸⁹

Sistema de indización por costo de la vida y ajuste regular que garantice que el salario mínimo se revise periódicamente y se fije en un nivel suficiente

La Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (CONASAMI) es el organismo encargado de fijar y actualizar los salarios mínimos generales y profesionales. Si bien existe un indicador para la indización por costo de la vida, denominado Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) que debería ser tomado en cuenta al revisar anualmente el monto del salario mínimo, en la realidad se imponen criterios macroeconómicos distintos.¹⁹⁰ Esto ha ocasionado que, de acuerdo al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), el valor monetario de una canasta alimentaria básica, es decir, el costo total que le implica a una persona contar con comida suficiente en cantidad y calidad nutricional al mes, no corresponda en términos monetarios con el valor calculado y aprobado en 2017, de \$80.04 pesos como salario mínimo vigente.

La precariedad de los empleos en México se evidencia con unos cuantos indicadores: al cierre de 2016, el 40% de los trabajadores subordinados remunerados percibían un ingreso menor a dos salarios mínimos; aunque el gobierno afirma en sus Informes Periódicos V y VI combinados que en México todos los trabajadores tienen derecho a ser retribuidos por la prestación de sus servicios, las propias estadísticas gubernamentales reconocen que el 45% laboraba sin prestaciones y el 13% se encontraba en condiciones críticas de ocupación.

¹⁸⁸ Capítulo elaborado con aportes de la Consultoría Especializada en Justicia de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (CEJUDESC); el Proyecto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ProDESC); Organización Familia Pasta de Conchos (OFPC); Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan; y el Programa Universitario de Derechos Humanos (PUDH-UNAM)

¹⁸⁹ La lista completa de salarios mínimos profesionales y su monto para el año 2017 se puede ver en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/175865/Tabla_de_salarios_minimos_vigentes_a_partir_de_01_enero_2017.pdf

¹⁹⁰ Cfr. Capítulo de Derechos Humanos Laborales del Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México. Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, 2003

Mecanismos alternativos, a falta de un salario mínimo nacional, para velar por que todos los trabajadores reciban un salario suficiente

Si bien es cierto que existe un salario mínimo nacional, así como diversas categorías de salarios mínimos profesionales, como se señaló anteriormente, existe una amplia gama de trabajadores que trabajan sin remuneración; por lo que no es suficiente la existencia formal de un salario mínimo para excluir la necesidad de mecanismos alternativos para velar por que todos los trabajadores reciban un salario suficiente.

Información sobre las condiciones laborales de todos los trabajadores, en particular las horas extraordinarias, las licencias remuneradas y no remuneradas y las medidas adoptadas para conciliar la vida profesional con la familiar y personal

El informe del gobierno en esta directriz se limita a enunciar la legislación en materia de jornada de trabajo y horas extraordinarias, así como la posibilidad de incluir en reglamentos interiores de trabajo y contratos colectivos de trabajo aspectos que faciliten la convivencia familiar, sin incluir información sobre la aplicación de hecho y de derecho, ni medidas adoptadas para cumplir progresivamente el derecho a condiciones satisfactorias de trabajo.

En reiteradas ocasiones, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha requerido información específica sobre la aplicación de diversos convenios vinculados a condiciones laborales ratificados por México, sin éxito. A falta de información pública adecuada, la experiencia de la sociedad civil es que las condiciones estructurales descritas en el capítulo de Derechos Humanos Laborales del Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México (2003) conserva total validez, existiendo una mayor precariedad de condiciones de trabajo en virtud de las medidas de flexibilidad de condiciones de trabajo adoptadas en la reforma de la Ley Federal del Trabajo (LFT) de 2012, por ejemplo en materia de jornada de trabajo con la adopción del sistema de banco de horas, que facilita la realización de horas extraordinarias excesivas sin pago correspondiente.

En materia de conciliación de la vida profesional y familiar, la legislación mexicana sigue manteniendo una protección de maternidad menor al estándar internacional, al limitar el pago de prestaciones garantizadas a 12 semanas frente a 14 semanas garantizadas en el Convenio 183 de la OIT. Y si bien en la reforma a la Ley Federal del Trabajo se incluye una licencia de paternidad, su duración de 5 días es notoriamente insuficiente y vinculada aún al estereotipo de que el cuidado de recién nacidos corresponde a las mujeres.

Efectos de las medidas adoptadas para garantizar que las mujeres con las mismas cualificaciones que los hombres no trabajen en puestos menos remunerados

Nuevamente el informe del gobierno en esta directriz se limita a enunciar la legislación aprobada sin incluir información sobre la aplicación de hecho y de derecho, ni medidas adoptadas para cumplir progresivamente el derecho a condiciones satisfactorias de trabajo; mucho menos evaluar los efectos

de medidas adoptadas. Como se ha descrito anteriormente, los programas implementados por el gobierno no han tenido por efecto una reducción significativa de la brecha salarial entre hombres y mujeres en México.

Legislación que penalice concretamente el acoso sexual en el lugar de trabajo, y describáanse los mecanismos establecidos para supervisar esa aplicación. Indíquense también el número de casos registrados, las sanciones impuestas a los autores y las medidas adoptadas para indemnizar y asistir a las víctimas del acoso sexual

Nuevamente, el informe del gobierno en esta directriz se limita a enunciar la legislación aprobada sin incluir información sobre la aplicación de hecho y de derecho, ni medidas adoptadas. En la nota de pie de página 32 de su informe, el gobierno proporciona un vínculo a la página en que supuestamente está disponible la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares con información sobre mujeres violentadas en el ámbito laboral; sin embargo, se trata de un vínculo no funcional, por lo que no es posible acceder a tal fuente de información.

Particularmente, señalamos la situación de las mujeres indígenas migrantes. Ante la falta de mecanismos de información, seguridad, protección, denuncia y acompañamiento, las mujeres difícilmente denuncian las vejaciones de las cuales son víctimas; esta situación se agudiza si se trata de mujeres jóvenes solteras o de madres jefas de familia. Las mujeres y madres solteras jóvenes son permanentemente víctimas de acoso sexual y abusos por parte de los mayordomos generales, capataces o camperos quienes se aprovechan de su posición de poder de selección y asignación de trabajos para solicitar o conceder favores vinculados a “mejores” condiciones laborales si las mujeres se someten a sus exigencias, la mayoría de las veces de naturaleza sexual. Suele estigmatizarse la situación de las mujeres jornaleras. Son desacreditadas o señaladas cuando se atreven a denunciar el acoso sexual que padecen por parte de los hombres en el campo. Si ellas se niegan, las consecuencias se reflejan inmediatamente en la suspensión de su trabajo y son denigradas delante de otros hombres o mujeres, lo que crea una imagen falsa y alterada de la violencia que sufren en los campos, respecto de la cual ellas prefieren guardar silencio.

Disposiciones jurídicas, administrativas y de otro tipo que se han adoptado para garantizar la seguridad y las condiciones saludables en el lugar de trabajo, y describáse su cumplimiento en la práctica

Nuevamente el informe del gobierno en esta directriz se limita a enunciar la legislación aprobada y a describir las funciones de inspección en materia de seguridad e higiene y medio ambiente en el trabajo sin incluir información sobre la aplicación de hecho y de derecho, ni medidas adoptadas.

Caso de Pasta de Conchos. El caso más paradigmático de la falta de cumplimiento en la práctica de las disposiciones en materia de seguridad y condiciones saludables en el lugar de trabajo se encuentra en las múltiples omisiones y negligencias gubernamentales en aplicar tales disposiciones a la mina de carbón conocida como Pasta de Conchos, en el estado de Coahuila, que ocasionó la muerte

de 65 trabajadores mineros el 19 de febrero de 2006. Al momento de la explosión, la inspección de más de 129 minas de carbón de arrastre, tiros, pozos verticales y tajos en el estado de Coahuila, en donde trabajaban un total de 6,970 personas, correspondía a dos inspectores del trabajo. La última inspección a la mina Pasta de Conchos se realizó el 12 de julio de 2004, pero se interrumpió tres horas después de iniciada; por ello, algunas zonas de la mina no fueron inspeccionadas y los inspectores no examinaron determinados documentos que la empresa debería haber presentado. La inspección nunca se reinició o completó. Según el acta de inspección se verificaron 48 deficiencias. La orden para remediar las deficiencias fue firmada por el Director de la Delegación Federal del Trabajo en el estado de Coahuila el 8 de julio de 2005, o sea, aproximadamente un año después de la Inspección ordinaria, y sólo ordenó a la empresa remediar 34 de las 48 deficiencias, seis de las cuales debían serlo «inmediatamente» a fin de garantizar que no se ponía en peligro la vida de los trabajadores. Sin embargo, dicha orden sólo se notificó a la empresa el 12 de septiembre de 2005, es decir, dos meses después. El 7 de febrero de 2006 se llevó a cabo una inspección para verificar el cumplimiento de las medidas ordenadas, o sea siete meses después del emplazamiento. Doce días después, la mina explotó por las graves violaciones de seguridad que continuaban.¹⁹¹

De la Lista de Cuestiones:

El Comité pidió al Estado mexicano: Sírvanse explicar cómo se asegura que el salario mínimo instituido en el Estado parte sea suficiente para garantizar condiciones de vida dignas para los trabajadores y sus familias (Lista de Cuestiones, párrafo 11)

El CONEVAL señaló en junio de 2017 que: “una familia de cuatro personas se encuentra actualmente en situación de pobreza por ingresos si su ingreso mensual es inferior a \$11,290.80. Esta cifra es muy superior al salario mínimo actual, que equivale a \$2,401.2 mensuales. Habría que incrementar 4.7 veces el salario mínimo para cumplir lo estipulado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.¹⁹² Con este criterio, actualmente 7 de cada 10 personas en el país tienen un ingreso laboral inferior al costo de la canasta básica familiar.

El salario mínimo en México ha tenido una caída de casi 400% desde 1976 que fue su punto más alto a la fecha, pasando de \$241 pesos a \$64 pesos diarios (deflactados base 2010).

También le solicitó: Se ruega indicar de qué forma las medidas implementadas por el Estado parte han favorecido la incorporación de las mujeres en la fuerza de trabajo, la reducción de las diferencias salariales entre hombres y mujeres y de la segregación ocupacional por sexo. Sírvanse proporcionar mayor información sobre cómo el Estado parte garantiza la aplicación del principio de igual salario por trabajo de igual valor (Lista de Cuestiones, párrafo 12)

¹⁹¹ La descripción completa de las violaciones de seguridad de la mina y el detalle de omisiones y negligencias del gobierno en el caso es visible en el Informe definitivo del Comité Ad-Hoc que resolvió la Reclamación bajo artículo 24 de la Constitución de la OIT sobre el caso. http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:50012:0::NO:50012:P50012_COMPLAINT_PROCEDURE_ID,P50012_LANG_CODE:2507359,es:NO

¹⁹² CONEVAL. *Ingreso, pobreza y salario mínimo*, 1º de junio de 2017. Disponible en: <http://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Documents/INGRESO-POBREZA-SALARIOS.pdf>

Actualmente, el Estado mexicano cuenta con un marco jurídico nacional e internacional sobre equidad de género, sin embargo las desigualdades entre hombres y mujeres en el mercado laboral son una realidad, pues la efectividad de los mecanismos existentes es poco operativa, las trabajadoras mexicanas hoy en día enfrentan prácticas de violencia y precariedad laboral.

Las mujeres siguen representando porcentajes inferiores a los hombres en el sector de la población económicamente activa; de acuerdo con la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), la población económicamente activa¹⁹³ en México hasta el primer trimestre de 2017 registra un total de 53,681,720 personas, de las cuales 33,229,325 son hombres y 20,452,395 mujeres, de dicha población económicamente activa asalariada (35,692,469) el 38% son mujeres y el 62% hombres asalariados.

Aunque en los últimos años se ha incrementado el número de mujeres insertas al mercado de trabajo en México,¹⁹⁴ el crecimiento en números no necesariamente se tradujo en mejores y mayores oportunidades para las trabajadoras, pues el contexto de creciente precarización económica del país afecta la presencia de las mujeres en el mercado laboral; son las mujeres las que ocupan el 70% de los trabajos más precarios. Según datos del INEGI: el 44.1% de las mujeres trabajadoras no tiene un contrato y el 44.7% no cuenta con servicios de salud.

Las últimas cifras de la ENOE arrojan que 20 millones 452 mil 395 mujeres son económicamente activas, de las cuales el 57% se encuentran en la tasa de informalidad laboral, mujeres que se emplean en empresas no registradas, que trabajan por cuenta propia y que por tanto no tiene acceso a servicios de salud, ni a otras prestaciones de ley, lo que les coloca en una situación de vulnerabilidad e inestabilidad laboral prolongada, al trabajar, generalmente, en empleos más precarios.

Las diferencias salariales entre hombres y mujeres siguen siendo un factor determinante en las complejidades del ámbito laboral en el país, las brechas salariales se perpetúan de forma discriminatoria en contra de las mujeres, quienes generalmente no tienen las mismas oportunidades laborales: a la fecha, “México repite en el lugar 33 de empoderamiento femenino en el lugar de trabajo; según los datos de PwC [consultoría], en México hay una diferencia salarial de 16.7% entre hombres y mujeres. Las mujeres en México tuvieron un incremento del 20% del salario para alcanzar a sus contrapartes masculinas en el desarrollo de actividades similares. En México, sólo el 5% de las mujeres ocupan puestos en las juntas directoras de las empresas. El 32% de la población femenina en México trabaja tiempo completo y el 12% tiene un empleo de medio tiempo” (Rebolledo, 2017).

El trabajo no remunerado y de cuidados es llevado a cabo mayoritariamente por mujeres, esta dinámica de rol social les implica a las mujeres mexicanas invertir demasiado tiempo en labores que no son remuneradas y que, evidentemente, impactan negativamente en sus posibilidades de inserción al mercado laboral formal; según el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y

¹⁹³ Indicadores de ocupación y empleo al primer trimestre de 2017. INEGI, en: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/temas/default.aspx?s=est&c=25433&t=1>

¹⁹⁴ El incremento de la participación de las mujeres en el mercado laboral coincidió con los ajustes estructurales de la economía nacional, que las condiciones salariales del conjunto de los trabajadores han sufrido un continuo deterioro; sólo entre 1980 y 1990, el salario mínimo perdió más de la mitad de su poder adquisitivo y la pobreza ha seguido un prolongado proceso de expansión (OIT, 2016).

No Discriminación contra las Mujeres 2013-2018 (PROIGUALDAD), el trabajo no remunerado que realizan las mujeres en sus hogares (tareas domésticas y cuidado de infantes, adultos mayores, discapacitados y enfermos), tiene un valor económico y social que se estima en 2.1 del PIB, a dicho trabajo las mujeres destinan en promedio 39 horas a la semana, el 96% de las trabajadoras mexicanas divide su tiempo entre el trabajo y las actividades domésticas, lo que significa que las mujeres cumplen con doble jornada laboral, mientras que los hombres destinan poco menos de 12 horas a la semana a dichas tareas domésticas; el uso de tiempo explicitado evidencia la brecha de segregación ocupacional por sexo a partir de la cual las mujeres se incorporan al mercado laboral con ella, acompañado de un desequilibrado reparto de las tareas reproductivas, de cuidados de la familia y tareas del hogar.

Otra de las preguntas del Comité fue: Sírvanse proporcionar información concreta sobre las medidas que ha adoptado el Estado parte para mejorar las condiciones de trabajo de los trabajadores agrícolas y de los jornaleros, así como de los trabajadores pertenecientes a pueblos indígenas. Sírvanse también brindar información sobre las investigaciones de casos de vulneración del derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias de estos trabajadores y las sanciones impuestas en tales casos (Lista de Cuestiones, párrafo 13)

En México no se recaba suficiente información específica sobre la situación de los trabajadores indígenas, lo que impide proponer políticas laborales apropiadas para este grupo de población que se ubica en condición de exclusión extrema. En el caso del sector agropecuario, donde labora una proporción considerable de personas indígenas, los trabajadores pasaron de representar el 16.6% del total de la población ocupada en 2005 a 13.3% en 2016, de éstos el 89% se encuentra en la informalidad, el 29% no recibe ingresos y el 55.3% recibe menos de dos salarios mínimos.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Jornaleros Agrícolas (ENJO) realizada por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) en 2009,¹⁹⁵ cerca de 2,040,414 personas, de manera temporal o permanente, realizan actividades de agricultura en diferentes zonas o campos agrícolas de la República mexicana. La encuesta también señala que tres de cada cinco, es decir, 58.5% de jornaleros o jornaleras agrícolas que migran, provienen de municipios de muy alta o alta marginación, los cuales se encuentran principalmente en los estados de Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Veracruz. Por su parte, cifras del 2011 del INEGI señalan que los trabajadores agrícolas se distribuyen por toda la geografía nacional, especialmente en las entidades de Veracruz de Ignacio de la Llave (12.1%), Chiapas (11.9%), Puebla (11.1%), Oaxaca (9.1%), Guerrero (7.4%) y Michoacán de Ocampo (7.1%), que en conjunto concentran 58.7% de estos ocupados en el país.¹⁹⁶

Según datos de la ENOE publicados por el INEGI, los trabajadores agrícolas laboran en promedio 37 horas a la semana; los hombres promedian 38 y las mujeres 30 horas. Sin embargo, estas cifras oficiales se contraponen a cientos de casos acompañados por el Centro de Derechos Humanos de la Montaña "Tlachinollan" donde se han llegado a conocer personas que laboran hasta 84 horas a la semana, es decir, un promedio de 12 horas al día. Por su parte, respecto al salario, las cifras de la ENJO

¹⁹⁵ Disponible en: <http://www.cipet.gob.mx/jornaleros/>

¹⁹⁶ Cifras obtenidas las estadísticas a propósito del día del trabajador agrícola del INEGI. Disponibles en: http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2016/agricola2016_0.pdf

2009 de SEDESOL revelan que los ingresos de las y los trabajadores agrícolas se ubican entre los más bajos en México. El 14.1% de jornaleros y jornaleras agrícolas del país recibe un ingreso diario superior a los \$171, y poco más de 35% percibe ingresos inferiores a los \$115 al día. Con el ingreso que reciben difícilmente logran satisfacer sus necesidades básicas de alimentación. Es por eso que en varios campos agrícolas llegan a laborar familias enteras, incluso mujeres embarazadas, niñas y niños, para conseguir más ingresos económicos. Cabe mencionar que el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2014 registró información de aproximadamente 184 mil trabajadores agrícolas en edades de 12 a 14 años, de los cuales 21% son agricultores y 79% trabajadores agrícolas de apoyo, mientras que el promedio señala que el 89% de trabajadores agrícolas son hombres y 11% mujeres.¹⁹⁷

Caso personas jornaleras agrícolas en San Quintín. El Valle de San Quintín se localiza en Baja California Norte, se caracteriza por ser una zona fértil para la agroindustria, que con las más avanzadas tecnologías para el cultivo de la tierra se dedican a la producción intensiva de fresa, cerezas y arándanos, principalmente, productos que son exportados al mercado estadounidense por empresas ligadas a los ranchos: BerryMex y Los Pinos. En este contexto de agricultura de exportación tiene lugar la sobreexplotación de la fuerza de trabajo de miles de indígenas migrantes, mayoritariamente mixtecos y triquis, que llegan del sur del país para laborar en el trabajo agrícola transnacional bajo condiciones laborales y sociales paupérrimas, indignas y deplorables. Bajo este contexto, los jornaleros y las jornaleras se levantaron en huelga el día 17 de marzo del 2015, bloqueando la carretera Transpeninsular para manifestarse con consignas muy concretas que envolvían demandas muy elementales como el aumento salarial, acceso al seguro social, vacaciones, respeto a su integridad como personas y un alto total a las diversas formas de violencia que padecen las mujeres dentro y fuera de los ranchos. De acuerdo a los datos del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas (PAJA), la agricultura sigue siendo una actividad masculina, casi el 60% de la población de áreas rurales se dedica a actividades de la agroindustria; si nos posicionamos desde una perspectiva global la participación de las mujeres es reducida, sin embargo, cuando hablamos de mercados de trabajo intensivos y específicos de mano de obra, como el caso de San Quintín, ahí se desdibujan los promedios que señala el PAJA, pues la participación de las mujeres resulta significativa. El INEGI (2010) reporta que alrededor de un millón de personas se emplean en la agricultura intensiva y que los Estados más atrasados tienen una población muy importante laborando en el sector agropecuario. Algunos de los estados donde las condiciones laborales son sumamente precarias son: Oaxaca, Chiapas y Guerrero, entidades que participan fuertemente en la migración de jornaleros. Existe un trato diferenciado, ya que las mujeres perciben los salarios más bajos, aun cuando desarrollan las mismas actividades que un varón, por ejemplo: un cortador de pepino generalmente percibe un pago de entre 3 y 5 pesos caja de pepino, mientras que una cortadora de pepino gana 2 pesos. Aunado a esto, muchas de las veces, tanto su salario como el propio trabajo, están sujetos a los tratos que los encargados de los ranchos tienen para ellas, específicamente el acoso sexual. Sobre los mecanismos o medidas para prevenir accidentes o enfermedades

¹⁹⁷ Cifras obtenidas las estadísticas a propósito del día del trabajador agrícola del INEGI. Disponibles en: http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2016/agricola2016_0.pdf

existen las inspecciones, que se reducen a visitas realizadas por parte de agentes representantes de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STyPS) a los ranchos con la finalidad de asegurarse que existan las condiciones laborales “propicias”, que no haya trabajo infantil, ni discriminación, que existan medidas de seguridad e higiene; sin embargo, en el caso de los ranchos agrícolas ubicados en el valle de San Quintín, dichas inspecciones se reducen a un acto simulado y pactado, inexistente en sí.

Caso personas jornaleras agrícolas en Guerrero. Según los datos de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), el 73.9% de los municipios con población indígena del estado no brindan alternativas de empleo a la población, lo que se agudiza respecto de la población nahua, na’ savi (mixtecas) y me’ phaa (tlapanecos) de la región de la Montaña. Ante este escenario, las familias indígenas optan por migrar fuera de su lugar de origen como una alternativa para garantizar su subsistencia y emplearse como jornaleros y jornaleras agrícolas.

Después de ser enganchados o contratados, uno de los acuerdos establecidos tiene que ver con el traslado de las y los jornaleros hasta las zonas agrícolas. Los productores o agricultores por lo general contratan los servicios de empresas de autotransportes, la mayoría de los camiones que llegan a Tlapa –punto de partida para las y los jornaleros de la Montaña– son modelos de los años 80’s o 90’s, que en general se encuentran en muy mal estado y con frecuencia sus operadores no cuentan con sus documentos en regla, sus permisos están vencidos, al igual que el seguro -en caso de tenerlo- o en su defecto, son falsos. El espacio para transportar a 45 pasajeros en realidad hacina en ocasiones hasta el doble. En los asientos sólo pueden ir sentados quienes están en edad de trabajar; es decir que durante estos largos trayectos los niños y niñas se sientan en las piernas de sus familiares u ocupan los pocos espacios que quedan libres en el pasillo del autobús. En cuanto a las distancias que recorren las y los jornaleros migrantes, varían de acuerdo con el estado al que se dirigen, por ejemplo, a Sinaloa es un recorrido que dura más de 50 horas y las condiciones son denigrantes en el traslado, debido a la alta inseguridad por el estado en el que se encuentran los autobuses y porque en grandes tramos carreteros no existe el seguro de viajero. Muchas veces ocurren accidentes de los que nadie se hace responsable.

Las cifras de la ENJO 2009 indican que 83% de la población jornalera está expuesta a riesgos en condiciones extremas de calor, frío o lluvia, es decir, cuatro de cada cinco jornaleras y jornaleros; 81.8% permanece mucho tiempo agachado o parado; 54.8% se expone a agroquímicos, lo que representa a la mitad de los jornaleros y las jornaleras. Estas condiciones son las que en buena medida ocasionan que 47.4% de ellos y ellas afirmen haber presentado padecimientos tales como: problemas respiratorios, picaduras de animales, intoxicación, insolación, alergias, infecciones en la piel, quemaduras o fatiga. En este mismo orden, la encuesta señala que la atención a la salud que reciben es limitada. Asimismo, 45.9% dijo no haber recibido atención de un médico o enfermera y sólo 34.7% de las y los jornaleros agrícolas tienen acceso a servicios de salud en el lugar donde trabajan.

El Comité solicita también al Estado: Sírvanse facilitar información sobre las medidas adoptadas por el Estado parte para prevenir los accidentes y las enfermedades relacionadas con el trabajo y para velar por el acceso de todos los trabajadores, en todas las jurisdicciones del Estado parte, a servicios de salud en el empleo y a las indemnizaciones correspondientes, particularmente en el sector de la minería. Sírvanse proporcionar información sobre las medidas adoptadas por el Estado parte para asegurar el funcionamiento efectivo y sin restricciones del sistema de inspección laboral, y sobre los recursos humanos, técnicos y materiales asignados a este (Lista de Cuestiones, párrafo 14).

A la STyPS se le atribuye la obligación de formular política pública de seguridad y salud en el trabajo, así como promover la constitución y funcionamiento de las Comisiones de Seguridad e Higiene, de los Servicios Preventivos de Seguridad y Salud en el Trabajo; por su parte, los patrones fungen como sujetos obligados a contar con un diagnóstico de seguridad y salud en el trabajo y a elaborar programas y procedimientos que aseguren la operatividad laboral bajo condiciones seguras, de emergencia y de prevención de riesgos.

En el estudio *Regulaciones laborales, calidad de los empleos y modelos de inspección: México en el contexto latinoamericano*, publicado por la CEPAL en 2008,¹⁹⁸ se señala que: "(...) los inspectores tienen a su cargo un mandato amplio para atender diversas cuestiones vinculadas con las normas de trabajo relativas a los derechos y obligaciones de los trabajadores asalariados y patrones, tales como las condiciones generales de trabajo, de seguridad e higiene, la capacitación, el adiestramiento, el trabajo de mujeres en determinadas circunstancias y el de los menores, así como en materia de la participación de los trabajadores en el reparto de utilidades (...) adicionalmente, la inspección es competencia federal y requiere del auxilio de la competencia local pero solo a través de la existencia de un convenio; existe una baja cobertura de los lugares sujetos de fiscalización y un total abandono de la economía informal; finalmente cuentan con un alcance limitado y superficial en los procedimientos."

El Grupo de Trabajo sobre Empresas y Derechos Humanos señaló en su informe final de visita al país realizada en 2016 la escasa capacidad de la inspección del trabajo para vigilar eficazmente el cumplimiento de las normas laborales, y que resultaba difícil llevar a cabo un control eficaz porque aproximadamente el 57.2% de la fuerza de trabajo estaba empleada en el sector no estructurado.¹⁹⁹

Seguimiento a recomendaciones E/C.12/MEX/CO/4, párrafos 31, 32 y 33²⁰⁰

Por lo señalado en los párrafos anteriores, las organizaciones que suscribimos este Informe Alternativo de la sociedad civil consideramos que las medidas adoptadas por el gobierno mexicano para implementar las recomendaciones relacionadas con el artículo 7 del Pacto son notoriamente insuficientes, requiriendo su reiteración al Estado.

¹⁹⁸ <http://www.cepal.org/es/publicaciones/25861-regulaciones-laborales-calidad-de-los-empleos-y-modelos-deinspeccion-mexico-en>

¹⁹⁹ *Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas acerca de su misión a México*. Naciones Unidas. Documento A/HRC/35/32/Add.2, del 27 de abril de 2017, a ser presentado ante el Consejo de Derechos Humanos en su 35º período de sesiones del 6 al 23 de junio de 2017, disponible en: http://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/G1710193.pdf

²⁰⁰ Recomendaciones 2006: (párrafo 31) El Comité recomienda al Estado Parte que vele por que los salarios fijados por la Comisión Nacional de Salarios, o negociados entre los trabajadores y empleadores, aseguren a todos los trabajadores y empleados, en particular a las mujeres y los indígenas, condiciones de vida dignas para ellos y para sus familias, de conformidad con el inciso ii) del apartado a) del artículo 7 del Pacto. (Párrafo 32) El Comité insta al Estado Parte a que tome medidas eficaces para mejorar las condiciones de trabajo de los trabajadores indígenas, en particular, adoptando y/o aplicando la legislación pertinente, aplicando la Ley federal para prevenir y eliminar la discriminación y la correspondiente legislación de los Estados, efectuando con eficacia un número mayor de inspecciones de trabajo en las comunidades indígenas y sancionando a los empleadores que violan las normas laborales mínimas. (Párrafo 33) El Comité insta al Estado Parte a que modifique la Ley federal de trabajo u otras leyes, con miras a prohibir la práctica de exigir certificados de no gravidez a las mujeres como requisito para darles un empleo y a que sancione a los empleadores que no cumplen estas disposiciones.

RECOMENDACIONES

1. Modificar de inmediato la política salarial con miras a reponer, en un período de cinco años, el deterioro del poder adquisitivo de los salarios mínimos legales experimentado en los últimos años.
2. 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.
3. 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 con lo que establece el artículo 123 de la Constitución.
4. Visibilizar, mediante información desagregada, la discriminación salarial por sexo, orientación sexual, etnia, religión, y otros motivos de discriminación, y reconocer públicamente a las empresas que apliquen políticas de equidad en la contratación, remuneración, ascensos y capacitación.
5. 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
6. Dar cumplimiento a las disposiciones en materia de seguridad e higiene en el trabajo, mediante la supervisión efectiva de la normatividad.
7. Garantizar presupuestalmente los recursos humanos, técnicos y económicos para una adecuada inspección del trabajo en general, y particularmente en la minería del carbón, con inspectores adecuadamente capacitados.
8. Proporcionar informaciones estadísticas precisas y comparables sobre el número de accidentes de trabajo en la minería del carbón, en particular en Coahuila, indicando el número de accidentes y de víctimas desde 2010 hasta el momento, diferenciando entre los accidentes producidos en los llamados pocitos y en las minas medianas o grandes.

H

DERECHOS SINDICALES

(artículo 8 del PIDESC)

Fotografía: Archivo Lindero Norte, Periodismo sin Fronteras, tomada de linderonorte.com



H. Derechos sindicales (artículo 8 del PIDESC)²⁰¹

Condiciones de fondo o de forma, en su caso, que hay que reunir para fundar un sindicato o afiliarse al de su elección. Indíquese también si existe algún tipo de restricción al ejercicio del derecho de los trabajadores a crear sindicatos o afiliarse a ellos, y cómo se ha aplicado en la práctica.

El gobierno informa que los trabajadores pueden fundar sindicatos sin autorización previa. Sin embargo, contrario a tal afirmación, las condiciones de aplicación en la práctica de la regulación sobre registro sindical y los obstáculos que representan constituyen una forma de autorización previa, en los términos de la Compilación de Resoluciones y Principios de Libertad Sindical publicado por el Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en dos sentidos:

- a. Por la posibilidad legal y su extensivo uso de negar el registro de nuevos sindicatos, de cambios de directivas y de los estatutos de los mismos. Si bien la Ley Federal del Trabajo establece causales limitadas por las cuales se puede negar un registro sindical, la práctica es de una aplicación discrecional de las mismas, motivada por la orientación de la organización que se pretende registrar. Así, la ley permite que se niegue el registro incluso por no exhibir documentos requeridos, existiendo la práctica de exigir copias adicionales de documentos para negar el registro. Igualmente, existe la práctica de negar el registro del sindicato hasta que acepte modificar disposiciones de sus estatutos internos al gusto de la autoridad registral, como por ejemplo en materia del “radio de acción” (es decir, la determinación de si el sindicato afiliará a trabajadores de una determinada empresa, de diversas empresas, de una rama industrial o de varias ramas industriales; con frecuencia las autoridades registrales presionan para que los sindicatos se registren exclusivamente como sindicatos de empresa).
- b. Por la vinculación con el artículo 692 fracción IV de la Ley Federal del Trabajo que obliga a los sindicatos, para intervenir ante autoridades incluyendo las autoridades de justicia laboral, a acreditar su personalidad precisamente con la constancia del registro sindical (conocida como “Toma de Nota”). De modo que la Toma de Nota deja de ser un mero documento registral de publicidad y estadística para convertirse en un documento constitutivo de derechos –pues no puede el

²⁰¹ Capítulo elaborado con aportes de la Consultoría Especializada en Justiciabilidad de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (CEJUDESC); Organización Familia Pasta de Conchos (OFPC); y el Programa Universitario de Derechos Humanos (PUDH-UNAM)

sindicato ejercer sus derechos ante autoridades sin dicho documento- y por tanto en una autorización previa. Si bien en la reforma a la Ley Federal del Trabajo de 2012 se añadió la posibilidad de que las Juntas de Conciliación y Arbitraje puedan reconocer la personalidad de los sindicatos por otros medios de convicción, en la práctica no se aplica tal posibilidad.

Respecto de los trabajadores al servicio del Estado, la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado establece que no puede haber sindicatos que agrupen a trabajadores de distintas dependencias; que en cada dependencia solo habrá un sindicato; que una vez que un trabajador se afilia al sindicato de su dependencia, no tiene derecho desafiliarse, salvo que fueren expulsados; que los trabajadores de confianza no podrán formar parte de los sindicatos;²⁰² y que para que se constituya un sindicato, se requiere que lo formen veinte trabajadores o más, y que no exista dentro de la dependencia otra agrupación sindical que cuente con mayor número de miembros.²⁰³ Si bien es cierto que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha emitido criterios jurisprudenciales para declarar inconstitucionales algunas de estas limitaciones, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT continúa recomendando que se eliminen de la Ley; pero a pesar de las reiteradas recomendaciones en ese sentido, el gobierno de México no ha tomado medidas para su modificación.

Independencia de los sindicatos para organizar sus actividades sin injerencias, así como para federarse o adherirse a organizaciones sindicales internacionales, y, en su caso, las restricciones jurídicas y prácticas al ejercicio de este derecho

La protección y garantía de los derechos sindicales en México es gravemente omisa, desde las condiciones estructurales para su promoción, donde importantes convenios de la OIT en la materia no han sido ratificados,²⁰⁴ la ausencia total de políticas públicas de promoción de los derechos sindicales, y la consecuente violación reiterada de estos derechos derivada de la práctica generalizada del establecimiento de “contratos de protección”.²⁰⁵

La principal restricción al ejercicio del derecho de los sindicatos para organizar sus actividades sin injerencias se encuentra en la continuidad de un sistema de relaciones sindicales de naturaleza corporativo-política, descrito con detalle en el Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México elaborado por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, cuya análisis sigue vigente:

²⁰² Si bien la prohibición de que trabajadores de confianza participen en sindicatos de trabajadores de base es razonable y no atenta contra la Libertad Sindical, tal limitación sólo debería implicar que tienen derecho a crear sindicatos de trabajadores de confianza, pero no que se les niegue de manera absoluta el derecho a sindicalizarse.

²⁰³ Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, artículos 68 a 71.

²⁰⁴ Los más destacados son: Convenio Relativo a la aplicación de los principios del Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva, núm. 98 (de 1949); y el Convenio sobre negociación colectiva, núm. 154 (1981).

²⁰⁵ Ver: Pérez Gómez, Laura Elisa. *Bases Técnico – Metodológicas para el Informe de México al Protocolo de San Salvador*. Volumen: *Derechos Sindicales*. Coedición PUDH-UNAM y CNDH. 155 pp. México, agosto de 2016.

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... 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... 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.²⁰⁶

Existen otras limitaciones. La Ley Federal del Trabajo prohíbe a los sindicatos que en sus estatutos internos puedan formar parte de la directiva los trabajadores extranjeros. A pesar de reiteradas recomendaciones de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT para que México elimine esta restricción a la libertad sindical, el gobierno no ha tomado medidas para su modificación.

Información sobre los mecanismos de negociación colectiva existentes en el estado parte y sobre su repercusión en los derechos laborales

Nuevamente, el Estado se limita a enunciar la legislación aprobada en el tema, sin proporcionar información sobre las prácticas y mucho menos sobre las medidas adoptadas para garantizar el derecho.

Respecto a la práctica, el principal mecanismo en materia de negociación colectiva existente en México es uno contrario al ejercicio del Derecho, consistente en la existencia de Contratos de Protección Patronal, en el que se aprueba una contratación colectiva no representativa de la voluntad de los trabajadores, la mayoría de las veces a sus espaldas e incluso antes de que incluso haya trabajadores contratados. La legislación en materia de titularidad de la negociación colectiva y las prácticas fraudulentas y gansteriles en las elecciones para determinar dicha titularidad, hacen prácticamente imposible que los trabajadores puedan negociar colectivamente de manera auténtica una vez que se ha registrado ante la autoridad laboral un Contrato de Protección Patronal. Sobre este tema, se abundará al responder a la cuestión 15 que el Comité formuló al estado.

²⁰⁶ Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México. Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, 2003. pp. (64-65, 86)

Derecho de huelga

Nuevamente, el Estado se limita a enunciar la legislación aprobada en el tema, sin proporcionar información sobre las prácticas y mucho menos sobre las medidas adoptadas para garantizar el derecho.

El principal obstáculo para el ejercicio del derecho es la estrategia económica del Estado de priorizar la inversión extranjera por encima de los derechos humanos de los trabajadores. En este sentido, un incentivo para la inversión es garantizar la política de “paz laboral” expresada como la existencia de cero huelgas; pero no porque haya una adecuada relación entre los factores de la producción sino por la imposibilidad de ejercer el derecho de huelga mediante presiones jurídicas (declaraciones arbitrarias de que la huelga es ilegal, como en el reciente caso del Sindicato de Trabajadores de La Jornada), políticas y policiales.²⁰⁷

De la Lista de Cuestiones:

El Comité solicita al Estado mexicano: Se ruega indicar qué medidas concretas ha adoptado el Estado parte para prevenir las agresiones, amenazas y atentados contra dirigentes y miembros de organizaciones sindicales. Sírvanse proporcionar información sobre las investigaciones que se han llevado a cabo sobre estas violaciones y cuáles han sido los resultados (Lista de Cuestiones, párrafo 15)

Los esfuerzos organizativos de trabajadores (sea en conformación de sindicatos independientes, recuentos de titularidad de la negociación colectiva o corrientes democratizadoras al interior de los propios sindicatos) son llevados a cabo en un clima de violencia, moral y física. Las agresiones físicas que atentan contra la integridad de las personas, así como amenazas en contra de activistas sindicales y sus familias, son una realidad que se ha materializado en más de una ocasión.

Por otro lado, es una experiencia frecuente que las diferentes denuncias penales presentadas por trabajadores en contra de sus dirigentes sindicales, debidas a administración fraudulenta del patrimonio sindical, sean archivadas sin mayor profundización.

El Comité también solicita al Estado mexicano: A la luz de la anterior recomendación del Comité (véase E/C.12/MEX/CO/4, párr. 34) y de lo expuesto en el anexo XXIII a su informe, sírvanse proporcionar mayor información sobre los avances realizados para garantizar el derecho a la libertad sindical en el Estado parte. En particular, sírvanse explicar en qué consiste y cómo son negociados los “contratos de protección” generalmente firmados entre el empleador y un líder sindical. Indiquen cuáles son las medidas que ha adoptado el Estado parte para garantizar que dichos contratos no constituyan un obstáculo a la libertad sindical y la negociación colectiva (Lista de Cuestiones, párrafo 16)

Desde 2009, México tiene pendiente ante el Comité Libertad Sindical de la OIT una queja emblemática -2694- referida al “Cuestionamiento global del sistema de relaciones laborales como consecuencia de la práctica enormemente extendida de los contratos colectivos de protección patronal”,

²⁰⁷ En este caso, la Junta documenta la práctica ilícita de esquirolaje mediante la cual la empresa consigue que personas continúen realizando el trabajo de los trabajadores en huelga, pero en vez de sancionarlo lo usa como argumento legal para declarar inexistente la huelga. También invoca un padrón desactualizado por encima del padrón actual de miembros del sindicato, para afirmar que no se reunió la mayoría necesaria. La resolución íntegra se puede ver en http://www.milenio.com/politica/la_jornada-resolucion-huelga_inexistente-pdf-JLCA_MILFIL20170703_0001.pdf

la queja exhibe las prácticas de corrupción consentidas por los propios gobiernos tanto en el ámbito local como federal, que coartan los derechos sindicales de los trabajadores mexicanos, despojándolos de las herramientas indispensables para negociar en condiciones justas su situación laboral.

Seguimiento a recomendación E/C.12/MEX/CO/4, párrafo 34

Por lo señalado en los párrafos anteriores, las organizaciones de la sociedad civil que suscribimos este Informe Alternativo negamos la afirmación del gobierno de que en México existe un clima de respeto irrestricto a los derechos sindicales. Si bien es cierto que se ha modificado la Constitución y el marco jurídico para posibilitar que los Organismos Públicos de Derechos Humanos puedan admitir casos de violaciones a derechos laborales, el avance en la implementación de las recomendaciones del Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México –y por tanto, esta recomendación del Comité– es insuficiente. Por el contrario, el fenómeno de los Contratos de Protección Patronal se ha profundizado en su implementación y se ha generalizado en términos de trabajadores afectados, por lo que podemos afirmar que la situación del derecho se ha deteriorado desde la publicación del Diagnóstico.

RECOMENDACIONES

1. Retirar la declaración interpretativa con respecto al artículo 8 formulada por el Estado mexicano al adherirse al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales por funcionar como una restricción en la aplicación y garantía de los derechos sindicales.²⁰⁸
2. Eliminar las restricciones legales, institucionales y políticas a la libertad de sindicación tanto para los trabajadores del sector privado como del público.
3. Ratificar los principales Convenios la Organización Internacional del Trabajo pendientes, especialmente el número 98, referido a la protección de activistas sindicales y reconocerlos como defensores de los derechos humanos.
4. Establecer garantías democráticas para la vida sindical.
5. Aprobar las medidas legislativas y prácticas que sean necesarias para encontrar soluciones a los problemas planteados por el fenómeno de los sindicatos de protección y contratos de protección patronal, incluido el registro de sindicatos.

²⁰⁸ Por medio de la declaración interpretativa sobre el artículo 8 el gobierno mexicano señaló que dicho artículo se aplicaría en la República mexicana en las condiciones y de conformidad con el procedimiento establecido en las disposiciones aplicables de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la legislación de implementación correspondiente.

DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL (artículo 9 del PIDESC)

Fotografía tomada de: elinsurgente.mx



I. Derecho a la seguridad social (artículo 9 del PIDESC)²⁰⁹

El gobierno mexicano en sus Informes Periódicos V y VI combinados afirma que “El Sistema de Seguridad Social en México se implementa mediante los esquemas brindados IMSS y el ISSSTE, a los que se accede como derecho laboral; y el Sistema de Protección Social en Salud (Seguro Popular) que presta servicios de salud como derecho social”, sin embargo el sistema de Seguridad Social en México es mucho más complicado, pues además de los esquemas mencionados por el gobierno en su informe, existen esquemas para trabajadores al servicio de cada una de las entidades federativas del país, así como esquemas especiales para empresas estatales, para las distintas ramas de las fuerzas armadas, etcétera. Cada uno de estos esquemas cubre distintas ramas de la seguridad social, con requisitos de acceso, períodos de cotización y montos diferentes.²¹⁰

El gobierno mexicano ha realizado una profunda transformación del sistema de Seguridad Social en México, consistente en eliminar gradualmente los esquemas basados en reparto solidario para convertirlos en esquemas basados en cuentas individuales, en que el monto de prestaciones económicas de pensiones por vejez o por incapacidad dependen de la cantidad acumulada por el trabajador en su cuenta individual, misma que es administrada por empresas privadas, aunque con supervisión gubernamental. Las dos principales reformas son las reformas a la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social (Ley del IMSS) en 1997, que ya fue objeto de comentarios por parte de este Comité, y la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (Ley del ISSSTE) en 2007, reforma sobre la cual este Comité expresó preocupación en su más reciente examen al país.

De acuerdo con los estudios oficiales sobre pobreza y carencias sociales que realiza el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), la carencia por acceso a la seguridad social²¹¹ en el país alcanzó a 70 millones de personas (58.5% de la población total) en 2014. Esta situación prefigura una crisis de mayores dimensiones a medida que avanza la transición

²⁰⁹ El capítulo fue integrado con aportes de: la Consultoría Especializada para la Justiciabilidad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CEJUDESC) y el Programa Universitario de Derechos Humanos de la Universidad Nacional Autónoma de México (PUDH-UNAM)

²¹⁰ Una síntesis de los principales esquemas y las ramas que cubren puede verse en *El derecho a la Seguridad Social amenazado*, Areli Sandoval y Rodrigo Olvera. Informe nacional sobre México de Social Watch. 2007, disponible en <http://www.socialwatch.org/es/node/10492>

²¹¹ “La seguridad social puede ser definida como el conjunto de mecanismos diseñados para garantizar los medios de subsistencia de los individuos y sus familias ante eventualidades, como accidentes o enfermedades, o ante circunstancias socialmente reconocidas, como la vejez y el embarazo. La exclusión de los mecanismos sociales de protección vulnera la capacidad de los individuos para enfrentar contingencias fuera de su control que pueden disminuir de modo significativo su nivel de vida y el de sus familias”. CONEVAL. *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*. 2ª Edición, 2014, p.40.

demográfica, tomando en cuenta además el fracaso de las reformas estructurales en la materia que apuntan a que los recursos que tendrán disponibles las personas en sus cuentas individualizadas serán claramente insuficientes para una vejez digna.²¹² La mejor manera de percibir la crisis del sistema de Seguridad Social en México es siguiendo las distintas Observaciones que la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha formulado a lo largo de los últimos 11 años a México en materia del Convenio 102 sobre Seguridad Social (norma mínima); especialmente por la reiteración de ciertos temas y la ausencia del gobierno de proporcionar la información estadística solicitada y de implementar las recomendaciones sugeridas. Los principales temas de preocupación reiterada son los siguientes:

Previsibilidad, adecuación y sostenibilidad financiera de prestaciones; y necesidad de evaluación actuarial global de todo el sistema

En su Observación adoptada en el año 2006, la CEACR de la OIT recordó que desde comentarios anteriores había hecho hincapié en la necesidad de que se efectuase una valuación actuarial global de todo el sistema de seguridad social. En dicha observación de 2006 la Comisión toma nota de que el Gobierno hace caso omiso de los comentarios anteriores de la Comisión, y no puede sino insistir en que para garantizar la plena aplicación del artículo 71, párrafo 3 del Convenio 102, dicha valuación debe cubrir los diferentes regímenes de pensiones, que incluya y recapitule, a una fecha de valuación, los pasivos ciertos y contingentes, así como todas las deudas y los compromisos del Estado, generados por el antiguo y el nuevo sistema de seguridad social, y englobar, tanto a la parte del IMSS, como a la del INFONAVIT -Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores- y a la del SAR -Sistema de Ahorro para el Retiro-, en la financiación y los compromisos y de todos los rubros de gasto, incluyendo recaudación, gestión, supervisión y control. Con toda razón la Comisión estima que *“la viabilidad y la sustentabilidad del sistema dependen del conocimiento pormenorizado de la evolución real y previsible del conjunto del sistema. Se trata pues de la esencia misma de un estudio actuarial. Sólo una valuación actuarial integral del sistema permitirá efectuar estimaciones sobre los pasivos contingentes que el Estado debe colmar y hacer las provisiones correspondientes”*. Por ello, en su Observación ruega al Gobierno tomar las medidas necesarias para dar cumplimiento a esta disposición del Convenio.

En su Observación adoptada al año siguiente, 2007, vuelve a recordar que, desde comentarios anteriores, ha hecho hincapié en la necesidad de una valuación actuarial global de todo el sistema de seguridad social, y vuelve a constatar que el Gobierno hace caso omiso de los comentarios. Insiste en la necesidad de que dicha valuación debe cubrir los diferentes regímenes de pensiones, que incluya y recapitule, a una fecha de valuación, los pasivos ciertos y contingentes, así como todas las deudas y los compromisos del Estado, generados por el antiguo y el nuevo sistema de seguridad social, y englobar, tanto a la parte del IMSS, como a la del INFONAVIT y a la del SAR, incluyendo recaudación, gestión, supervisión y control.

²¹² Periódico La Jornada, 13 de mayo de 2017. *Sistema de pensiones, más negocio para Afore que beneficio para los trabajadores*. En: <http://www.jornada.unam.mx/2017/05/13/economia/019n1eco>

En la Observación adoptada en 2010, la CEACR subrayó que la reforma del ISSSTE hacía necesario que se efectuase una valuación actuarial completa del nuevo sistema de seguridad social para garantizar su equilibrio financiero y evaluar el nivel estimado de las prestaciones, en particular el de la tasa de sustitución del nuevo régimen. Esta evaluación debería ser integral y, en adelante, incluir la totalidad del pasivo del nuevo régimen del ISSSTE. La Comisión señala expresamente que en la memoria del Gobierno de 2008 no se incluye la información solicitada, pero que la Junta Directiva del ISSSTE ha aprobado el informe actuarial para 2008, que concluyó que en el período 2008-2013 el promedio de los recursos disponibles para el Instituto cubriría únicamente el 88% del costo total de las prestaciones que se deben otorgar en virtud de la nueva legislación.

En el año 2010 la Comisión adoptó una Observación en la que toma en cuenta que la reforma del régimen de seguridad social de los trabajadores del Estado hace necesario la transferencia al ISSSTE de todos los fondos de seguridad social procedentes del régimen general de seguridad social (IMSS), por lo que una vez más subraya la importancia de realizar una evaluación integral del todo sistema de seguridad social, que debe cubrir los diferentes regímenes de pensiones, que incluya y recapitule, a una fecha determinada de valuación, los pasivos ciertos y contingentes así como todas las deudas y los compromisos del Estado generados por el antiguo y el nuevo sistema de seguridad social. Con toda razón afirma la Comisión que *“sólo una valuación actuarial integral del sistema permitirá efectuar estimaciones sobre los pasivos contingentes que el Estado debe asumir y formular las provisiones correspondientes”*.

Un año después, en 2011, la Comisión tiene que observar al Gobierno mexicano que en su memoria no se da respuesta a las cuestiones planteadas respecto de la certidumbre en cuanto al nivel y la sostenibilidad de las prestaciones.

Finalmente, en su Observación adoptada en 2013, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones toma nota del profundo descontento o dudas que la aplicación de la legislación nacional ha provocado en lo que se refiere al ámbito de las personas cubiertas por el sistema, la seguridad de los ingresos de los jubilados y el suministro o la financiación de la atención médica. La CEACR afirma: *“Si bien es cierto que la Comisión coincide con el Gobierno en que algunas de estas preocupaciones requieren medidas que atañen al poder legislativo, quiere subrayar que las preocupaciones suscitadas por los sindicatos se refieren a la previsibilidad y la adecuación de las prestaciones combinadas con la necesaria sostenibilidad financiera, presupuestaria y económica del sistema, y atañen a los principales objetivos del Convenio”*.

Prestaciones de vejez (monto de pensión mínima garantizada)

En su Observación adoptada en 2006, la Comisión observa que la cuantía de la pensión mínima garantizada en la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social correspondiente a 2005 equivale a 30,82% del salario del trabajador ordinario elegido conforme a las disposiciones del artículo 66 del Convenio, porcentaje que resulta, en lo que atañe a las prestaciones de vejez, considerablemente inferior al porcentaje mínimo prescrito por el Convenio (40% del salario de referencia para un beneficiario tipo).

En 2007, la Comisión aprobó una Observación en que comprueba que, para las personas que cumplen las condiciones de admisión a la pensión de vejez que establece la legislación, el monto de esta pensión no parece determinarse de antemano, sino que depende del capital acumulado en las cuentas individuales de los trabajadores, y en especial del rédito de estas últimas, existiendo una pensión mínima garantizada para los trabajadores que cumplen las condiciones que establece el artículo 89 de la ley en materia de edad y período de calificación, cuyo monto mensual será la cantidad de tres mil treinta y cuatro pesos con veinte centavos (\$3,034.20) misma que se actualizará anualmente, en el mes de febrero, conforme al cambio anualizado del Índice Nacional de Precios al Consumidor. Sin embargo, el gobierno no proporcionó información estadística de manera que se pueda determinar si, en la práctica, el monto mínimo de la pensión de vejez alcanza el porcentaje prescrito en el Convenio 102.

En la Observación adoptada en 2010, la Comisión toma nota de que el gobierno indicó en su memoria de 2008 que la cantidad de la pensión mínima garantizada en la Ley del ISSSTE representa el doble del nivel mínimo de pensión establecido por el Convenio y que el monto promedio de la pensión es equivalente a cuatro salarios mínimos y es cuatro veces más elevado que el mínimo establecido por el Convenio; pero que la Comisión no encontró en la memoria del gobierno la información estadística solicitada para permitirle determinar si el monto mínimo de la pensión de vejez alcanza el porcentaje prescrito por el Convenio. En un lenguaje que no deja dudas de la actitud percibida en el gobierno mexicano, la CEACR *“solicita al Gobierno que tenga a bien fundamentar las afirmaciones antes formuladas comparando el monto de la pensión garantizada con el salario de un trabajador ordinario no calificado, como se exige en el formulario de memoria en virtud del artículo 66 del Convenio”*. Por lo que hace al régimen general del IMSS, la Comisión deseó que el gobierno le explique la diferencia entre la pensión garantizada en virtud del régimen del ISSSTE, que según el gobierno representa el doble del nivel mínimo de pensión establecido por el Convenio y, la pensión garantizada del IMSS, que es apenas superior a este mínimo.

Finalmente, en su más reciente Observación, de 2013, la Comisión reconoce que la legislación mexicana establece el pago de una pensión mínima garantizada cuando los fondos disponibles en las cuentas individuales de los trabajadores no son suficientes para garantizar un cierto nivel de pensión a sus beneficiarios. La Comisión lamenta que el gobierno no haya respondido a sus preguntas en esta materia y no haya demostrado que la cuantía de la pensión mínima garantizada por el Estado alcance el mínimo establecido por esta disposición del Convenio 102. Ante la negativa del gobierno a proporcionar información solicitada, la Comisión *“concluye en consecuencia que el sistema de pensiones de México no se ajusta a las exigencias ni al contenido del artículo 65 ni del artículo 66 del Convenio”*.

Cálculo de pagos periódicos

En su Observación de 2006, la CEACR recuerda que había comprobado que, para las personas que cumplen con las condiciones para la adquisición del derecho a una pensión de vejez fijadas por la legislación, la cuantía de ésta no se determina de antemano, sino que depende del capital acumulado en las cuentas individuales de los trabajadores, y especialmente del rendimiento obtenido, cuya gestión se confía obligatoriamente a una sociedad administradora de fondos para el retiro (AFORE), elegida por el trabajador.

Un año después, en su Observación de 2007, toma nota que al igual que la Ley del Seguro Social de 1997, la nueva ley del ISSSTE asocia al sector privado a la realización de los objetivos perseguidos por la seguridad social, introduciendo así un sistema de capitalización individual mediante la apertura de cuentas personales para sus asegurados, substituyendo el sistema colectivo de reparto (beneficios definidos) por el de capitalización individual (contribuciones definidas). Los trabajadores afiliados al ISSSTE han de ser ahora titulares de una cuenta individual en el PENSIONISSSTE o, si el trabajador así lo elige, en una sociedad administradora de fondos para el retiro (AFORE). De modo que, para las personas que cumplen las condiciones de admisión a la pensión de vejez que establece la legislación, el monto de esta pensión no parece determinarse de antemano, sino que depende del capital acumulado en las cuentas individuales de los trabajadores, y en especial del rédito de estas últimas. En cuanto al régimen del IMSS, la Comisión comprueba que la pensión de invalidez para los trabajadores que han cumplido los requisitos de calificación equivale a una cuantía básica del 35% del promedio del sueldo básico del último año inmediato anterior a la fecha de baja del trabajador. Dicha cuantía no será inferior a la pensión prevista en el artículo 170 de la Ley del Seguro Social a la fecha de entrada en vigor de la Ley del ISSSTE, cantidad que se actualizará anualmente, en el mes de febrero, conforme al cambio actualizado del Índice de Precios al Consumidor. En lo que se refiere al monto de la prestación de sobrevivientes, los familiares del derechohabiente tienen derecho a una pensión equivalente al 100% de la que hubiese correspondido al trabajador por invalidez o de la pensión que venía disfrutando el pensionado. A ese respecto, la Comisión recuerda que la prestación de invalidez, incluidas las prestaciones familiares pagadas al beneficiario tipo (hombre con esposa y dos hijos) ha de corresponder como mínimo al 40% del salario anterior y de las prestaciones familiares pagadas al beneficiario cuando era activo. En lo que se refiere al monto de la pensión de viudedad, también ha de representar para un beneficiario tipo (viuda con dos hijos) el 40% del salario anterior del sostén de familia (incluidas las prestaciones familiares pagadas tanto durante el empleo como durante la contingencia).

En su Observación 2010, reconociendo que en el régimen de contribuciones definidas del sistema de capitalización, el monto de la pensión no se determina de antemano, sino que depende del capital acumulado en las cuentas individuales de los trabajadores y del rédito de estas últimas, la Comisión solicitó al gobierno explicar en relación con las previsiones actuariales pertinentes cuál es el nivel de sustitución que después de 30 años de contribuciones puede alcanzarse en el marco del régimen del ISSSTE y si el beneficiario tipo podrá obtener el nivel de sustitución del 40% requerido por el Convenio.

Finalmente, en su Observación de 2013, la CEACR señala que “[d]esde la introducción en México, en 1997, de un sistema de cuentas individuales de capitalización obligatoria para cualquier persona que se incorpore al mercado de trabajo después de dicha fecha, la Comisión ha destacado periódicamente que la protección que garantiza este tipo de sistema depende esencialmente de la rentabilidad de los fondos de inversión y no existe ningún mecanismo de actualización de los activos en función de los precios, de los salarios o una combinación de ambos y, en consecuencia, no presenta las garantías exigidas por el artículo 65 del Convenio en relación con la tasa mínima de sustitución que debe garantizarse tras el cumplimiento de un determinado período de cotización en relación con el total de las ganancias anteriores del beneficiario. Desde 2007, hay un régimen similar aplicable para el sector público. La Comisión lamenta tomar nota de que, pese a habérselo solicitado en numerosas ocasiones, el Gobierno no ha demostrado mediante datos estadísticos que se haya alcanzado el nivel de reemplazo del 40 por ciento exigido por el Convenio”.

Pensión reducida

Como en los temas anteriores, en la Observación adoptada en 2006 la Comisión recuerda al gobierno que ya en comentarios anteriores le había señalado que deberá garantizarse una prestación reducida de vejez, al menos a una persona protegida que hubiese cumplido, antes de la contingencia, un período de calificación de 15 años de cotización o de empleo. En su memoria, el gobierno indica que debido al reciente cambio al régimen de capitalización, las personas que se pensionan por el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez no tienen acumulados en su cuenta individual recursos suficientes para el financiamiento de la pensión respectiva. Igualmente toma en cuenta que el gobierno señala que aún no se cuenta con expectativas suficientes de la evolución del sistema de capitalización en cuanto a la evolución de los recursos acumulados que permitan financiarles una prestación reducida de vejez, considerando que la reforma al sistema de pensiones es relativamente reciente. La Comisión manifestó su esperanza en que el gobierno *“pueda volver a analizar la situación e indicar las medidas adoptadas o previstas para garantizar una prestación reducida de vejez a todas las personas protegidas que hubiesen cumplido, antes de la contingencia, un período de calificación de 15 años de cotización o de empleo, de conformidad con lo que prevé el Convenio en este punto”*.

Un año después, en su Observación de 2007, la Comisión observa que el gobierno se limita a expresar que bajo la nueva Ley del IMSS las personas protegidas que hubiesen cumplido, antes de la contingencia, un período de calificación de 15 años de cotización o de empleo, si bien no tienen una pensión garantizada, sí reciben las prestaciones médicas por parte del IMSS y reciben el saldo acumulado en su cuenta individual. La comisión repite textualmente su recomendación del año anterior.

Finalmente, en su Observación de 2013, la Comisión toma nota de que tanto en el régimen del IMSS como en el del ISSSTE, cuando el asegurado no llegue al número mínimo de años de cotización, tendrá la posibilidad de seguir cotizando o de recibir una suma a tanto alzado. Elevando el lenguaje, la Comisión concluye que *“[r]ecordando que el Convenio garantiza el derecho a beneficiarse de una prestación reducida cuando el asegurado justifique 15 años de cotización o de empleo, la Comisión pide al Gobierno que indique cómo la legislación nacional dará cumplimiento a este requisito del Convenio”*.

Limitación del período de pago de prestaciones en caso de enfermedad

En su Observación adoptada en 2013, la Comisión toma en cuenta que el gobierno señala que, según el artículo 37 de la Ley sobre el ISSSTE, las prestaciones en concepto de enfermedad se abonarán durante un período que abarca de 30 a 120 días, en función de la antigüedad del trabajador. La Comisión tiene que recordarle que dichas prestaciones deben durar al menos 26 semanas: *“Recordando que el Convenio establece que el pago de las prestaciones durará todo el transcurso de la contingencia, autorizando sin embargo que su duración pueda limitarse a 26 semanas en caso de enfermedad, la Comisión pide al Gobierno que indique las medidas adoptadas o previstas para que se respete esta exigencia del Convenio”*.

RECOMENDACIONES

1. Mejorar el funcionamiento del sistema de seguridad social en la legislación y en la práctica en cumplimiento de los requisitos establecidos en las normas internacionales de seguridad social ratificadas por México, especialmente en el ámbito de las personas cubiertas por el sistema, la seguridad de los ingresos de los jubilados y el suministro o la financiación de la atención médica.
2. Establecer una cuantía mínima garantizada de pensiones que cumpla los mínimos establecidos en los artículos 65 y 66 del Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo, ratificado por México, en materia de Seguridad Social (norma mínima)
3. Realizar y publicar a la brevedad el estudio actuarial sobre la situación integral del sistema de seguridad social en el país que tome en cuenta la totalidad de regímenes de pensión y servicios de salud.
4. Ampliar el número de semanas en que se cubren prestaciones por enfermedad para que cumplan al menos las 26 semanas establecidas como mínimas en el Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo, ratificado por México, en materia de Seguridad Social (norma mínima)
5. Reducir a 15 años el número de años de cotización para acceder a una pensión reducida, conforme al Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo, ratificado por México, en materia de Seguridad Social (norma mínima)



J

DERECHO A LA PROTECCIÓN Y ASISTENCIA A LA FAMILIA
– énfasis en niños, niñas y adolescentes,
personas adultas mayores y trata de personas
(*artículo 10 del PIDESC*)



Fotografía izquierda: Archivo de la Red por los Derechos de la Infancia en México (REDIM)

Fotografía derecha: Archivo del Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia (IMDHD)

J. Derecho a la protección y asistencia a la familia – énfasis en niños, niñas y adolescentes, personas adultas mayores y trata de personas (artículo 10 del PIDESC)²¹³

En este capítulo damos cuenta, desde la experiencia de las organizaciones civiles, de la situación que guardan los derechos de niños, niñas y adolescentes, las personas adultas mayores, y la problemática de trata de personas en México, para brindar al Comité DESC elementos para la valoración de lo reportado por el Estado mexicano en sus Informes Periódicos V y VI combinados, y en las Respuestas 18 y 19 a la Lista de Cuestiones.

1. Niños, niñas y adolescentes

En relación con la edad mínima para contraer matrimonio (referida en el párrafo 79 de los Informes Periódicos V y VI combinados del Estado mexicano, o en adelante, Informe del Estado), el artículo 45 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA)²¹⁴ señala que las leyes federales y de las entidades federativas en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán como edad mínima para contraer matrimonio los 18 años de edad. Son 24 los Códigos Civiles o Familiares que se encuentran armonizados con la Ley General, 7 los Códigos Civiles o Leyes de Familia parcialmente armonizadas, mientras que Chihuahua y el Código Civil Federal aún establecen una edad menor a 18 años como edad mínima para contraer matrimonio.

El embarazo en niñas y adolescentes en México no es solamente producto de la normalización del matrimonio infantil ni de la falta de información y acceso a métodos anticonceptivos, sino también de la alta prevalencia de violencia sexual en contra de niñas y jóvenes y la omisión por parte de las autoridades para prevenir y atender este fenómeno. Además, el alto índice de embarazos no deseados en niñas y jóvenes es agravado por el precario o nulo acceso a la interrupción legal del embarazo en México, por lo que, en reiteradas ocasiones, se ven obligadas a continuar con embarazos que representan un riesgo para su vida y su salud o bien recurrir a abortos inseguros.

El Módulo de Trabajo Infantil (párr. 97 del Informe del Estado) es una herramienta útil y la única que existe para el seguimiento de las políticas públicas orientadas a la prevención del trabajo infantil. En 2015 cambió la metodología y se agregaron las categorías de trabajo infantil permitido y trabajo infantil no permitido, donde hay cifras alarmantes: la tasa de ocupación infantil no permitida alcanzó

²¹³ Capítulo integrado con aportes de la Red por los Derechos de la Infancia en México (REDIM): el Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia (IMDHD); y el Centro “Fray Julián Garcés” Derechos Humanos y Desarrollo Local.

²¹⁴ Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, publicada en el DOF el 04 de diciembre de 2014.

en 2015 al 8.4% de la población entre 5 y 17 años, correspondiente a 2 millones 475 mil personas; el 90% lo hacía en ocupaciones no permitidas; el 40% no tenían la edad mínima; el 60% lo hacía en actividades peligrosas; y el 43% no recibía ingresos.²¹⁵

La Comisión Intersecretarial para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección de Adolescentes Trabajadores en Edad Permitida (CITI) y las Comisiones Estatales Intersecretariales (párr. 98-99 del Informe del Estado) no han dado seguimiento a las sesiones que tienen que realizar. Estas deberían de trabajar de manera coordinada con el Sistema de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes. Además, la complejidad del fenómeno social de la infancia y adolescencia trabajadora requiere respuestas igualmente complejas que consideren las causas estructurales que la originan, superen el asistencialismo e incluyan la participación de la propia infancia y adolescencia en la construcción de soluciones.

Aunque actualmente la LGDNNa prohíbe la detención de niños, niñas y adolescentes (NNA) migrantes, independientemente de que viajen o no en compañía de una persona adulta, continúa la detención prolongada de NNA solicitantes de asilo. Las autoridades migratorias deben trabajar de manera coordinada con la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes para la identificación y protección de NNA solicitantes de asilo y refugiados. Tutores legales, representación jurídica gratuita, interpretación y asistencia consular deben ser sus principales garantías.

Asimismo, se debe prestar especial atención a la reunificación familiar en los casos de niñas, niños y adolescentes en situaciones de migración y en la determinación del interés superior del niño, antes de tomar una decisión sobre deportación, fortaleciendo el papel que tiene la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes.

Respecto a la violencia contra la mujer, el Estado no ha logrado garantizar el derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo, a la vida libre de violencia y a la integridad personal de niñas y adolescentes. Un claro ejemplo es la desaparición: actualmente hay tres entidades federativas donde se reconoce formalmente la desaparición de mujeres como una situación social de emergencia, en el Estado de México, Veracruz y Baja California, en los cuales ya se ha activado la alerta de género. El Estado de México reporta 3 veces más desapariciones de mujeres que de hombres entre la población adolescente de 15 a 17 años del 2006 al 2014.²¹⁶

Por otro lado, a 10 años de la promulgación de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, aún se trabaja en la coordinación institucional no sólo para el funcionamiento del Sistema sino para garantizar la implementación de los distintos Modelos de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación.

En materia de trata de personas (párr. 109 del Informe del Estado), el avance normativo no ha resultado suficiente para revertir la situación, misma que es agravada por el contexto de inseguridad que se vive en la República Mexicana. Además, en la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar

²¹⁵ INEGI. Módulo de Trabajo Infantil 2015. Tabulados básicos. 2016. Disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/modulos/mti/2015/>.

²¹⁶ Fuente: RNPED-SEGOB. 2006-2014. Disponible en: <https://public.tableau.com/profile/indicadores.redim#!/vizhome/NiansiosyadolescentesdesaparecidosenMxicoRNPED2006-2014/Desapariciones>

los Delitos en materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, no se contemplan todos los delitos contemplados en el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativos a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños y niñas en la pornografía.

Ante este escenario, es necesario que el Estado garantice mecanismos de aplicación y evaluación de las acciones que ha impulsado.²¹⁷ De igual forma, es necesario que refuerce las acciones de vigilancia y de acceso a la justicia por parte de las víctimas para evitar que los casos queden en la impunidad.

En relación con la pregunta 18 de la Lista de Cuestiones del Comité DESC al Estado mexicano, la tasa de participación económica permitida y no permitida de niños y adolescentes es de 11.5%, y la de niñas y adolescentes mujeres de 5.2%. El efecto que tiene la ocupación en cuanto a la vulnerabilidad de otros derechos es muy evidente, pues mientras el 96% de niñas, niños y adolescentes que no se encuentran realizando actividades asiste a la escuela, en la población ocupada, solo el 63% asiste a la escuela, situación que afecta más a niños y adolescentes varones.²¹⁸

En cuanto al acceso a servicios de salud, datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) muestran que el 83.4% de la población ocupada de 15 a 19 años carece de acceso a instituciones de salud. Solo el 15% de hombres y el 19% de las mujeres ocupadas en el mismo rango de edad contaban con la posibilidad de acceder a alguna institución de salud al cuarto trimestre de 2015.

El Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes aprobó y presentó la estrategia “25 al 25”,²¹⁹ cuyo objetivo 19 se enfoca en la erradicación del trabajo infantil. El Programa Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, aprobado en agosto de 2016 (que al cierre de este informe alternativo aún no sale publicado en el Diario Oficial de la Federación) señala en su estrategia 4.6 “Erradicar el trabajo Infantil y proteger a las y los adolescentes trabajadores en edad permitida” con cuatro líneas de acción.

Los motivos que impulsan niñas, niños y adolescentes a trabajar pueden ser de distinta naturaleza; no obstante, la situación de pobreza suele ser uno de los factores de mayor relevancia. Al respecto, el 28% de la población infantil de 5 a 17 años ocupada declaró que trabaja porque su hogar necesita de su trabajo, 25% lo hace para poder estudiar y cubrir sus propios gastos, 15% para aprender un oficio, en tanto que 13% busca contribuir con el ingreso de sus hogares.²²⁰

En relación con la pregunta 19 de la Lista de Cuestiones, se carece de un marco normativo que garantice el acceso a los derechos humanos de las poblaciones callejeras, así como protocolos de actuación que garanticen la inclusión social y restituyan los derechos de la infancia que sobrevive en las calles. Las diferentes administraciones públicas a nivel federal y local han implementado leyes y estrategias gubernamentales dirigidas al retiro forzado de niños, niñas, adolescentes y sus familias del espacio

²¹⁷ Estados Unidos Mexicanos, Cuarto y quinto Informe consolidado sobre el cumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño. Informe específico para el tratado (México: Gobierno de la República, 2012) párrafo 323.

²¹⁸ INEGI. Módulo de Trabajo Infantil 2015. Tabulados básicos. 2016. <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/modulos/mti/2015/>

²¹⁹ Ver <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2016/05/23/1094442>

²²⁰ Datos obtenidos del Módulo de Trabajo Infantil 2011, del INEGI.

público, colocando la institucionalización de la infancia y los espacios de reclusión para adolescentes y personas adultas como única alternativa de atención a estas poblaciones. El avance excepcional que se tuvo en la Ciudad de México fue la publicación el 16 de junio de 2016 del Protocolo Interinstitucional de Atención Integral a Personas en Riesgo de Vivir en Calle e Integrantes de las Poblaciones Callejeras en la Ciudad de México.

La LGDNNA crea el Sistema de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes, así como el Sistema de Protección Especial para la restitución de derechos de aquellas niñas, niños y adolescentes que se encuentran en situación de vulnerabilidad o hayan sido violentados en alguno de sus derechos fundamentales. El Sistema cobra especial relevancia para la protección y garantía de los derechos de la niñez migrante, por lo que es importante que el procedimiento establecido en la LGDNNA sea reconocido e incorporado a la Ley de Migración para todos y cada uno de los casos de niñez migrante.

2. Personas adultas mayores

A pesar de que desde 2002 contamos en México con una Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, la discriminación en contra de esta población es una práctica común y en gran medida tolerada en todo México. Existe una exclusión que se ve reflejada en la falta de empleo, diferentes tipos de violencia, el despojo, la falta de acceso a servicios de salud, pobreza, falta de seguridad social e incluso en la falta de información completa sobre la situación de las personas mayores en México.

En 2015, en México había 12.4 millones de personas mayores de 60 años, lo que representa el 10.4% de la población.²²¹ Aunque existen estadísticas sobre cuestiones de ocupación, seguridad social, salud y pobreza para personas mayores, el gobierno no cuenta con estadísticas completas sobre la situación de maltrato, abandono y despojo en la que viven muchas personas mayores en México, lo que dificulta atender esta grave situación. La única encuesta que se ha realizado sobre esta temática en México fue en 2006, y solo en el entonces Distrito Federal (hoy Ciudad de México), que muestra esta realidad en el caso del 20% de la población mayor en esta entidad.²²²

Según cifras de la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID) 2014, el 26% de personas mayores de 60 años presenta alguna discapacidad grave (mucha dificultad o no pueden hacer alguna de las actividades de la vida diaria), y el 36.1% cuenta con alguna limitación. Sin embargo, estas cifras no están incluidas en las cifras de personas con discapacidad.

Una de las problemáticas graves que enfrentan las personas mayores se refiere a la cuestión de salud y el gasto que esta representa para ellas y sus familias. Según la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos en los Hogares (ENIGH) 2014, en los hogares donde hay al menos una persona de 60 años o más, el gasto en salud es un 50.7% más alto respecto a los hogares donde no hay personas mayores,

²²¹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 28 de septiembre de 2016. "Estadísticas a propósito del Día Internacional de las Personas de Edad".

²²² http://www.geriatria.salud.gob.mx/descargas/investigacion/analisis_EMPAMDF.pdf.

con un gasto mensual promedio de \$857.89 pesos.²²³ La situación de las mujeres mayores es más grave debido a que la gran mayoría de ellas no tiene acceso a una jubilación.²²⁴

En efecto, solamente el 28.1% de los hombres de 65 años o más y el 8.5% de las mujeres de ese grupo de edad reciben los beneficios de una pensión o jubilación.²²⁵ Asimismo, el gobierno no atiende suficientemente las condiciones laborales de las personas mayores, donde la mitad que se ocupan de manera subordinada y remunerada no reciben prestaciones y el 38.6% cuenta con un contrato.²²⁶ Casi el 14% de las personas mayores no cuentan con seguridad social de algún tipo, ni siquiera con el Seguro Popular.²²⁷

Más del 43% de las personas mayores se considera en situación de pobreza multidimensional y 20% en pobreza multidimensional extrema.²²⁸

Cabe mencionar que el Programa de Pensión para Adultos Mayores (referido en el párrafo 88 del informe del Estado) otorga a algunas personas mayores una pensión de \$580 pesos (aprox. \$35 USD) mensuales.²²⁹ Esta pensión es totalmente insuficiente para cubrir siquiera las necesidades alimentarias, ni decir las necesidades de salud. La Comisión Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) ha señalado en la evaluación del Programa de Pensión para Adultos Mayores que “no existe un seguimiento o estrategia de control para conocer si los beneficiarios del programa acuden a las actividades que realiza la Red Social o a las ferias en favor de la protección social” y que “la medición de la percepción de los beneficiarios del programa no es periódica y en general se centra en el apoyo económico, por lo que representa un reto monitorear los apoyos no monetarios en los beneficiarios”.²³⁰

Asimismo, es preocupante ver que, según los propios datos proporcionados por el Estado en su Respuesta a la Lista de Cuestiones del Comité (párr. 107), el número de personas mayores a las que se les ha proporcionado consulta en el Centro de Atención Integral en la Ciudad de México del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM) ha disminuido drásticamente de poco más de 121,000 consultas en 2013 a 43,104 consultas en 2016, a pesar de que el número de personas mayores se ha incrementado.

²²³ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 28 de septiembre de 2016. “Estadísticas a propósito del Día Internacional de las Personas de Edad”.

²²⁴ Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, 2016.

²²⁵ Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), “Situación de las Personas Adultas Mayores en México”.

²²⁶ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 28 de septiembre de 2016. “Estadísticas a propósito del Día Internacional de las Personas de Edad”.

²²⁷ Idem.

²²⁸ Idem.

²²⁹ Diario Oficial de la Federación, Acuerdo por el que se emiten las Reglas de operación del Programa Pensión para Adultos Mayores para el ejercicio fiscal 2017.

²³⁰ Pensión para Adultos Mayores. Ficha de Monitoreo 2013, Comisión Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

3. Trata de personas

A pesar de que la sociedad civil ha incidido para que el gobierno apruebe leyes para prevenir la trata de personas, atienda a sus víctimas y sancione a los responsables de los delitos, así como para que diseñe y aplique programas para enfrentar el delito, el problema de la trata de personas sigue siendo grave, por lo cual México sigue siendo considerado un país de origen, tránsito y destino de las víctimas de trata. En el *Informe sobre Tráfico de Personas 2017*, realizado por el Departamento de Estado de Estados Unidos de América, se reitera que: “el gobierno de México no cumple enteramente con los estándares mínimos para la eliminación de la trata”.

Mientras las redes de tratantes continúan operando dentro y fuera del país, las cifras de investigación y atención a víctimas del delito disminuyen, lo cual puede verse en los siguientes datos:²³¹ en el año 2015 se reportaron 1,841 víctimas atendidas y, para 2016, apenas 740; respecto a los procesos de investigación, en 2015 se reportaron 250 del orden federal y 415 del orden estatal, disminuyéndose a 188 casos del orden federal y 288 del orden estatal en 2016. Lo anterior es resultado de la falta de acceso real a la justicia y de una mala aplicación de procesos de atención, investigación y sanción.

El *Diagnóstico Nacional sobre la Trata de Personas en México*²³² señala que, en averiguaciones previas sobre trata de personas del fuero federal, sobresalen los estados de Chiapas, Veracruz y Tlaxcala. En este último estado -caracterizado por la existencia de redes de trata con operación estatal, nacional e internacional-, se ha agravado tanto el delito que, en agosto de 2016, la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM), aceptó la primera solicitud en el país de declaratoria de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres, por violencia sexual y trata con fines de explotación sexual.²³³ A continuación, presentamos datos que demuestran el agravamiento de la trata de personas en el estado de Tlaxcala, especialmente de mujeres y niñas con fines de explotación sexual.

A partir de un seguimiento hemerográfico realizado por el Centro Fray Julián Garcés Derechos Humanos y Desarrollo Local A.C., constatamos que, entre enero de 2009 y abril de 2017, distintas autoridades detuvieron a 86 tratantes de origen tlaxcalteca. Se identificó también que están enganchando a víctimas de 17 estados de la República mexicana.²³⁴ Los tratantes de origen tlaxcalteca están explotando sexualmente a mujeres en 14 estados de México y en ciudades de 9 estados de Estados Unidos.²³⁵

Con base en el diagnóstico de *Percepción Ciudadana sobre Trata de Personas en Tlaxcala*, realizado por el Centro Fray Julián Garcés en 2014, se identificó un aumento de municipios afectados por la

²³¹ Datos tomados del *Trafficking in Persons Report June 2017*, elaborado por el Departamento de Estado de Estados Unidos de América.

²³² Oficina contra la Droga y el Delito de Naciones Unidas, 2014. P. 58.

²³³ www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/246230/Resolucion_AVGM_Tlaxcala.pdf.

²³⁴ Veracruz, Puebla, Tlaxcala, Morelos, Michoacán, Tabasco, Oaxaca, Nuevo León, Guanajuato, Jalisco, Ciudad de México, Hidalgo, Guerrero, Chiapas, Sinaloa, San Luis Potosí, Sonora. También están enganchando a mujeres de El Salvador, Honduras y Guatemala que se encuentran en situación de migración por México.

²³⁵ Baja California, Puebla, Chiapas, Sonora, Tamaulipas, Tabasco, Ciudad de México, Morelos, Veracruz, Campeche, San Luis Potosí, Oaxaca, Tlaxcala y Michoacán. Estados de los Estados Unidos de América: Georgia (Atlanta), Alabama, Carolina del Sur, Florida (Miami), Nueva York, Illinois (Chicago), California (Los Ángeles), Texas (Houston) y Mississippi.

incidencia de la actividad de trata, ya que mientras que en 2008²³⁶ se señalaban 28 municipios, en 2014 la ciudadanía ubicó a 35 municipios afectados.

Preocupa que diversos municipios²³⁷ ubicados en corredores de explotación no hayan emprendido acciones para la prevención de manera coordinada con los otros niveles de gobierno; también preocupa el alto número de permisos para lugares que pueden ser nodos potenciales para la trata con fines de explotación sexual: 20 hoteles, 20 autohoteles, 35 moteles, 203 bares y 73 centros botaneros.²³⁸

Con base en las solicitudes de información que llevamos a cabo, sabemos que el gobierno del estado, de 2011 a 2016, registró 200 denuncias por trata de personas, de las cuales sólo 13 culminaron en sentencias condenatorias, es decir, que por lo menos el 93.5% de los casos quedaron impunes y se desconoce la suerte que corrieron las víctimas que se atrevieron a denunciar.

En el año 2016, el gobierno del estado reportó que en 5 años “rescató a 211 víctimas, de las cuales 15 fueron canalizadas a la Fiscalía Especial para delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata”,²³⁹ es decir que el 93% de las víctimas no accedió a dichos mecanismos de protección. Hasta la fecha, en Tlaxcala no existen refugios especializados para la atención y protección de mujeres y niñas víctimas de trata.

En el *Diagnóstico Nacional sobre Trata de Personas* (Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2013), se reportan 148 víctimas de trata en Tlaxcala, todas ellas mujeres. Esta cifra ubica a la entidad como el cuarto estado con más víctimas de este delito en el país, si lo medimos por el número total de casos. Sin embargo, Tlaxcala se convierte en el estado con mayor incidencia de este delito en todo el país si relacionamos el número de casos como proporción de la población total: por ejemplo, mientras en la Ciudad de México existen 3.86 personas víctimas de este delito por cada 100 mil habitantes, en Tlaxcala la cifra asciende a 12.65 víctimas por cada 100 mil habitantes, es decir 4 veces más. La situación empeora en Tlaxcala cuando hablamos de la incidencia del delito en relación con la población femenina, puesto que, mientras que en la Ciudad de México existen 4.89 casos de mujeres tratadas por cada 100 mil habitantes mujeres, en Tlaxcala la cifra se dispara a 24.49 mujeres víctimas de trata por cada 100 mil habitantes mujeres.

Por último, es importante señalar que no se han implementado políticas educativas que contribuyan a transformar la mentalidad explotadora o de violencia de los hombres hacia las mujeres, tanto así que la figura de tratante se está convirtiendo en el modelo de algunos niños y adolescentes en algunas comunidades tlaxcaltecas. Algunos estudios señalan a comunidades donde hasta el 26% de menores han expresado que les gustaría ser tratantes.²⁴⁰

²³⁶ Olamendi Torres, Patricia, *Trata de Mujeres en Tlaxcala*, 2008.

²³⁷ Tetlanohcan, Mazatecochco, Tlaxcala, Quilehtla, Ayometla, Acuamanala, Teolochochco, Tlaltelulco, Chiautempan, San Pablo del Monte, Papalotla, Xicohtzinco, Zacatelco, Axocomanitla y Tenancingo.

²³⁸ Fuente: respuestas a solicitudes de información formuladas a distintos municipios. Ver también: <https://tlaxcala.quadratin.com.mx/principal/sexenio-marianista-se-incremento-la-apertura-moteles-bares/>

²³⁹ Información de la Coordinación General de Información y Relaciones Públicas.

²⁴⁰ Pérez y Taxis, *Lenocinio como proyecto de vida de niños y adolescentes de Tenancingo*, Tesis de Licenciatura, Tlaxcala: Universidad Autónoma de Tlaxcala, 2010. Ver también: <http://ladobe.com.mx/2016/09/5-cosas-que-debes-saber-sobre-la-alerta-de-genero-en-tlaxcala/>

RECOMENDACIONES

A la luz de lo expuesto anteriormente en materia de derechos de la infancia y de las personas adultas mayores, así como de la problemática de trata de personas, solicitamos atentamente al Comité considerar las siguientes recomendaciones en sus Observaciones finales a México:

a. Niños, niñas y adolescentes

1. Asignar al Sistema de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes presupuesto progresivo anual que, además, considere el crecimiento de la población y garantice el buen funcionamiento de las instancias involucradas y la realización de los objetivos.
2. Invertir recursos en el desarrollo de la infancia y la adolescencia, asegurando que el presupuesto sea ejercido de forma oportuna y que los recursos se apliquen a programas sujetos a reglas de operación con altos estándares de institucionalidad, transparencia y rendición de cuentas.
3. Desarrollar e implementar un Programa Nacional de Protección a los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes Trabajadores, en armonía con el Sistema de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes.
4. Garantizar el derecho de acceso a la justicia para las niñas, niños y adolescentes víctimas de trata, instando a las autoridades responsables a trabajar con la debida diligencia.
5. Promulgar una Ley a favor de los derechos humanos y la inclusión social de las poblaciones callejeras, con especial énfasis en la prohibición de los retiros forzados y la separación familiar.

b. Personas adultas mayores

1. Implementación de una pensión universal suficiente que permita cubrir las necesidades básicas de las personas mayores.
2. Que el Estado aumente sus esfuerzos de recolección, registro, análisis y actualización de datos demográficos desagregados por edad para facilitar el diseño de políticas públicas diferenciadas con acciones afirmativas a favor del goce efectivo de los derechos humanos de las personas mayores. En particular, que el Estado produzca datos nacionales sobre el maltrato a personas mayores en México que incluyan información desglosada por lugar.
3. Que el Estado ratifique la Convención Interamericana para la Protección de los Derechos de las Personas Mayores, ya que esto coadyuvaría a que las autoridades de todos los poderes y todos los niveles, el sector privado y otros actores sociales tomaran decisiones que traten de manera positiva el envejecimiento de la población, ayudando a eliminar la discriminación.

c. Trata de personas

1. Combatir frontalmente la impunidad, puesto que, aun cuando existen leyes, programas y políticas públicas, la incidencia de este delito sigue siendo alarmantemente alta y va en aumento.
2. Destinar recursos económicos específicos y suficientes para la prevención, atención y el combate al delito porque, de lo contrario, continuará la inoperancia de las acciones para erradicarlo.

3. Implementar una política educativa que genere una prevención real del delito, desde las perspectivas de género, de derechos humanos y masculinidades no violentas.
4. Actuar urgentemente en las entidades con alta incidencia del delito con coordinación eficaz entre los gobiernos federal, estatales y municipales.

K

DERECHO A UN NIVEL DE VIDA ADECUADO Y A LA MEJORA
CONTINUA DE LAS CONDICIONES DE EXISTENCIA

(artículo 11, párrafo 1 del PIDESC)

Fotografía: Archivo FIAN México



K. Derecho a un nivel de vida adecuado y a la mejora continua de las condiciones de existencia (artículo 11, párrafo 1 del PIDESC)²⁴¹

En este capítulo se presenta un panorama general del contexto de pobreza y desigualdad en el país y aspectos críticos en el disfrute del derecho a un nivel de vida adecuado. Posteriormente, en los capítulos relativos al derecho a la alimentación adecuada, el derecho a la vivienda adecuada, y los derechos al agua potable y al saneamiento de este Informe Alternativo, se profundiza en las limitaciones, obstáculos y desafíos para la realización de estos derechos como parte del derecho a un nivel de vida adecuado y el Comité DESC podrá completar el panorama del incumplimiento del Estado mexicano respecto a sus obligaciones en virtud del artículo 11 del PIDESC.

La situación de pobreza en México

El Estado mexicano en sus Informes Periódicos V y VI combinados ante el Comité DESC, entre los párrafos 115 a 117, da cuenta del umbral y mecanismos para la medición de la pobreza establecidos por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), con lo cual se había logrado cumplir en el año 2008 con la recomendación que hiciera el Comité DESC desde 1999, en la que le pedía al Estado mexicano: “fijara puntos de referencia para ayudarlo a vigilar los adelantos en la lucha contra la pobreza a fin de que la población goce de los derechos económicos, sociales y culturales sobre la base de los puntos de referencia fijados y los datos estadísticos.”²⁴² Después de la publicación en 2004 de la Ley General de Desarrollo Social, es a partir del mismo año 2008 que México cuenta con una metodología de medición multidimensional de la pobreza.

La más reciente medición oficial de la pobreza por ingresos que se tiene disponible data de 2014, debido a que el levantamiento de información que realizó el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) para el Módulo de Condiciones Socioeconómicas 2015 (MCS-2015), fue seriamente cuestionado por el CONEVAL. El 15 de julio de 2016, el INEGI presentó los resultados del

²⁴¹ Este capítulo fue elaborado con aportes del Observatorio de Política Social y Derechos Humanos (OPSDH) de Incide Social, A.C., el Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria OP, A.C. (CDHFFV); el Programa Universitario de Derechos Humanos de la Universidad Nacional Autónoma de México (PUDH-UNAM); el Centro de Derechos Humanos de la Montaña, Tlachinollan; el Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría (IDHIE); y la Coalición de Organizaciones Mexicanas por el Derecho al Agua (COMDA)

²⁴² Comité DESC (1999) Examen de los Informes Presentados por los estados parte de conformidad con los artículos 16 y 17 del Pacto, consultado en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8713.pdf?view=1>

MCS 2015 a partir del levantamiento de información realizado en dicho año²⁴³, y mediante comunicado de prensa señaló que si bien mantuvo el diseño conceptual y estadístico de los anteriores, “las acciones instrumentadas para mejorar la captación del ingreso en campo hacen que el MCS-2015 no sea comparable con los ejercicios estadísticos previos.”²⁴⁴ Ante ello, el mismo 15 de julio, el CONEVAL emitió un comunicado²⁴⁵ en el que cuestionaba los cambios realizados y la falta de planeación y comunicación previa sobre ello, haciendo énfasis en que la falta de comparabilidad no le había sido anunciada cuando se firmó el convenio entre las instituciones para el levantamiento del módulo.²⁴⁶ Este cambio generó la pérdida de la línea histórica de la medición de la pobreza, lo que a su vez impide ver la existencia o no de una realización progresiva de los derechos.

Cabe decir que este hecho generó la renuncia de un alto funcionario del INEGI y la creación de un grupo de trabajo entre ambas instituciones. El compromiso del INEGI ha sido solucionar el aspecto de la comparabilidad; sin embargo, al momento en que se redacta este Informe Alternativo, no han sido presentadas aún las estadísticas que hagan posible que el CONEVAL haga el cálculo y podamos conocer el avance en materia de pobreza para los últimos dos años, por lo que nos remitiremos a los últimos datos disponibles.

De acuerdo con la serie histórica de medición multidimensional de la pobreza del CONEVAL, la pobreza se incrementó en términos absolutos y relativos entre 2010 y 2014, alcanzando un total de 55.3 millones de personas. Si se toman en cuenta otras mediciones como las de “línea de bienestar” o las de “carencias sociales”, el número de personas en situación precaria varía.²⁴⁷

Por su parte, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL), en su informe más reciente sobre el panorama social en la región, señala que en México, del 2010 al 2014, la disminución de los ingresos constituyó el principal factor de aumento de la pobreza.²⁴⁸

²⁴³ En la página del INEGI se describe al MCS como el anexo de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos en los Hogares (ENIGH), que constituye un esfuerzo conjunto INEGI-CONEVAL para ofrecer un panorama estadístico de las variables necesarias para la medición de la pobreza establecidas en la Ley General de Desarrollo Social.

²⁴⁴ Fuente: INEGI Boletín de prensa núm. 286/16, 15 de julio de 2016, Aguascalientes, Ags.

²⁴⁵ CONEVAL. Comunicado de prensa del 15 de julio de 2016. Disponible en: http://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicados_prensa/Documents/Comunicado-de-prensa-003-CONEVAL.pdf

²⁴⁶ La revisión de los documentos conceptuales y metodológicos del MCS para los años 2014 y 2015 realizada por INCIDE Social A.C. y su Observatorio de Política Social y Derechos Humanos (OPSDH) arroja discrepancias importantes en el *Manual del entrevistador* que explican el gran impacto en los resultados. Habiendo revisado el diseño muestra, los cuestionarios y el Manual, es en este último en el que se detectan cambios significativos centrados en la metodología para la captación de la información de los ingresos de los hogares al realizar la entrevista. Ver “Posicionamiento ante los cambios en el Módulo de Condiciones Socioeconómicas 2015”. Disponible en: <http://observatoriopoliticasocial.org/posicionamiento-ante-los-cambios-en-el-modulo-de-condiciones-socioeconomicas-2015/>

²⁴⁷ Análisis del Programa Universitario de Derechos Humanos de la UNAM.

²⁴⁸ Citado en: Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2016) Salario mínimo y derechos humanos, p. 6. Consultado en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/OtrosDocumentos/Doc_2016_018.pdf

Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos, 2014
Porcentaje y número de personas por indicador de pobreza, 2010-2014

Indicadores	Estados Unidos Mexicanos					
	Porcentaje			Millones de personas		
	2010	2012	2014	2010	2012	2014
Pobreza						
Población en situación de pobreza	46.1	45.5	46.2	52.8	53.3	55.3
Población en situación de pobreza moderada	34.8	35.7	36.6	39.8	41.8	43.9
Población en situación de pobreza extrema	11.3	9.8	9.5	13.0	11.5	11.4
Bienestar						
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	19.4	20.0	20.6	22.2	23.5	24.6
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	52.0	51.6	53.2	59.6	60.6	63.8

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010, 2012 y 2014.

Aspectos críticos de la política social y de los programas de combate a la pobreza

La Cruzada Nacional contra el Hambre

En las Directrices para la elaboración de Informes Periódicos, el Comité DESC solicita información al Estado Parte acerca de si ha adoptado un plan o estrategia de acción nacional para combatir la pobreza que integre plenamente los derechos económicos, sociales y culturales.

En el párrafo 118 de sus Informes Periódicos V y VI combinados, el Estado mexicano responde dando cuenta de que los objetivos de la política social se han concentrado en la Cruzada Nacional Contra el Hambre (CNCH) como una estrategia nacional “de inclusión y bienestar social con una visión de derechos que pretende coadyuvar en el desarrollo del entorno de las familias con vivienda digna, infraestructura básica, caminos, agua potable, drenaje, saneamiento, educación, salud y proyectos productivos”, dirigida a brindar atención a los 7 millones de mexicanos que padecen la doble condición de pobreza extrema y carencia por acceso a la alimentación. Asimismo, el Estado le menciona al Comité DESC los mecanismos y procedimientos que se han aplicado para la evaluación del progreso de la CNCH, todos ellos a cargo del CONEVAL; sin embargo, no da cuenta de los resultados de dichas evaluaciones, sino que únicamente le indica el universo de personas que recibieron algún tipo de apoyo por parte de los 90 programas sociales que conforman la Cruzada: 4.3 millones a junio del 2015.

Así, la Cruzada Nacional Contra el Hambre, principal estrategia de combate a la pobreza a nivel federal sólo está dirigida en realidad a atender a un 12.6% de la población en situación de pobreza y sólo está llegando a un 7.8% de la misma. Es más, la CNCH ni siquiera alcanza a cubrir al universo menor de población en pobreza extrema, pues desde su diseño solo proyectó una meta de atención de 7 millones de personas, lo cual representa un 61.4% de la población que padece pobreza extrema en el país, de la cual sólo está alcanzando a un 37.7% si consideramos el número de personas que reporta con algún tipo de apoyo de la Cruzada.

Frente a la gravedad del problema de la pobreza en México, las brechas de desigualdad y la exclusión de millones de personas de las oportunidades básicas para mejorar sus condiciones de existencia, el que esta estrategia vaya dirigida exclusivamente a un universo acotado de personas resulta, por lo menos, incongruente, pero además demuestra que el Estado no está cumpliendo cabalmente con sus obligaciones de adoptar medidas, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, la plena efectividad de los derechos reconocidos en el PIDESC, ni está garantizando su ejercicio sin discriminación.

Falta de coordinación, duplicidad e ineficacia

En este contexto, es importante destacar que el CONEVAL, que bajo un enfoque de derechos sociales analiza y evalúa la política social implementada por el Estado mexicano, destaca en su último informe de evaluación publicado en 2016, la ineficacia de la política de desarrollo social en el país que tiene como una de sus principales causas la falta de coordinación entre dependencias y ámbitos de gobierno:²⁴⁹

“...Existe un gran número de programas sociales que de forma individual cumplen con sus objetivos y atienden a sus beneficiarios, pero que en una perspectiva de integralidad respecto al objetivo más amplio (el desarrollo social) se contraponen con otros programas, no se complementan o dejan vacíos.

(...) el principal problema en la administración pública, no sólo en México sino en otros países, es la falta de coordinación (acciones fragmentadas) tanto horizontal (entre dependencias de gobierno) como vertical (entre órdenes de gobierno).”

Aun con la información presentada por el Estado mexicano en relación con una reforma al artículo 115 constitucional cuyo supuesto propósito era fortalecer a los municipios y sus facultades para garantizar derechos sociales,²⁵⁰ la falta de coordinación y dispersión permanece. Adicionalmente, dicha medida resulta insuficiente ya que no se ha destinado presupuesto para hacer efectiva dicha reforma constitucional.

El mejor ejemplo de esta dispersión es la existencia de 6,751 programas y acciones sociales en todo el país, que han sido detectados por el CONEVAL. Por ejemplo, para la protección del derecho a la alimentación, existen más de 20 programas sociales específicos y están concentrados principalmente en 4 secretarías: Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL); Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA); Secretaría de Educación Pública (SEP); y Secretaría de Salud.

La duplicidad en la política pública también es un tema que destacar. El CONEVAL identifica a nivel federal que 37 programas tienen similitud al 100% con uno o más programas, considerando las siguientes características particulares: diseño general del programa y sus objetivos; la identificación de las poblaciones objetivas y atendidas; y el tipo de intervención que realizan. Semejante duplicidad

²⁴⁹ CONEVAL (2016) Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2016, México. Consultado en: http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/IEPDS_2016.pdf

²⁵⁰ Cfr. Diario Oficial de la Federación 23 – 12 – 1999, consultado en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4958409&fecha=23/12/1999&print=true

hace evidente la falta de coordinación entre instituciones y evita que se logren los resultados de desarrollo social y combate a la pobreza deseados.

Programa PROSPERA

Las limitantes de la política social mexicana se hacen presentes también en el Programa de Inclusión Social PROSPERA, destinado al combate a la pobreza e igualmente mencionado en el informe gubernamental. Si bien dicho programa ha logrado proponer una mayor integralidad en sus intervenciones contra la pobreza al incluir componentes como la inclusión financiera, laboral y productiva (además de los que ya existían como el alimentario, de salud y educativo), lo cierto es que semejantes adiciones al programa no se acompañaron con el que debió de ser un consecuente fortalecimiento presupuestario.²⁵¹

La Auditoría Superior de la Federación (ASF), en su evaluación de PROSPERA, ha señalado también como deficiencia de éste, que “los indicadores del programa no son suficientes para valorar el grado de desarrollo de las capacidades en alimentación, salud y educación de los beneficiarios; para verificar la inclusión financiera, laboral y productiva, ni para evaluar su contribución en la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza.”²⁵²

Brechas de discriminación y la desigualdad en el disfrute de derechos

En el párrafo 123 de sus Informes Periódicos V y VI combinados al Comité DESC, el Estado mexicano señala que el Programa Nacional de Derechos Humanos (PNDH) ha transversalizado “el enfoque de derechos humanos, igualdad y sustentabilidad en las reglas de Operación de todos los programas sociales, contribuyendo a que el enfoque de derechos humanos esté presente en la ejecución de los programas contra la pobreza y la desigualdad.” Sin embargo, lo que pedía la directriz de este Comité era dar cuenta sobre las políticas y programas para combatir la pobreza y la exclusión económica y social de las personas y familias pertenecientes a grupos específicos de población, principalmente los más desfavorecidos y marginados.

El último informe de evaluación del CONEVAL (2016) hace un llamado importante al señalar que: “Lo que hoy vemos es que si bien grupos vulnerables tales como la población indígena, pudiera tener hoy menores carencias sociales que antes, a partir de las definiciones de pobreza multidimensional, es difícil que estos grupos tengan hoy la posibilidad y la libertad de participar en actividades que han estado concentradas en otros grupos sociales (hombres entre 25 y 65 años que no son indígenas). Aún si algunos grupos vulnerables pudieran salir de la pobreza, su participación futura en actividades socioeconómicas de alto impacto no será fácil, a menos que el combate a la pobreza esté incluido en una estrategia más amplia de verdadera inclusión e igualdad de oportunidades.”²⁵³

²⁵¹ INCIDE Social, OPSDH (2014) “Proyecto de presupuesto 2015: de Oportunidades a Prospera” disponible en: <http://observatorio.politicassocial.org/page/4/>

²⁵² Auditoría Superior de la Federación (2015) Informe Prospera, componente alimentación, México. Consultado en: http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2015i/Documentos/Auditorias/2015_0291_a.pdf

²⁵³ CONEVAL (2016) Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2016, México. Consultado en: http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/IEPDS_2016.pdf

Para que el Comité DESC pueda hacer una adecuada valoración del estado que guarda en México el derecho a un nivel de vida adecuado, debe conocer las *brechas de discriminación en el ejercicio de derechos relativos a la salud, la seguridad social, la alimentación, la educación y la vivienda*. Esta situación puede medirse estadísticamente a partir de las estimaciones elaboradas por el CONEVAL.²⁵⁴ En el cuadro siguiente se calcularon las brechas²⁵⁵ registradas en 2014 en el país, entre los resultados de seis grupos tradicionalmente discriminados o en situación de vulnerabilidad: mujeres, menores de 18 años, adultos mayores de 65 años, población que vive en hogares indígenas,²⁵⁶ población con discapacidad y población rural, respecto de los grupos de población complementarios.

En la tabla se pueden observar las brechas de mayor consideración comparativa (marcadas con naranja), que destacan la enorme situación de desventaja en la que viven los hogares indígenas, que es 25 puntos porcentuales más aguda en cuanto a pobreza extrema que la población no indígena. Las brechas se repiten en los indicadores de carencia social donde las diferencias son de 44 y 22 puntos en relación con la existencia de servicios básicos y calidad en las viviendas, 23 puntos respecto de la seguridad social, así como 17 puntos sobre la carencia por acceso a la alimentación y el rezago educativo.

La tabla muestra una situación similar para la población de zonas rurales (en las que habita un gran porcentaje de los grupos indígenas), donde el 61% de la población (17 millones de personas) se encontraba en situación de pobreza en 2014, y donde se concentra también el mayor rezago en relación con la carencia de acceso a la seguridad social que alcanza al 80% de esa población (22 millones de personas).

Otras brechas de consideración se observan en la población con discapacidad, donde más de la mitad (4 millones) presenta rezago educativo. En términos etarios destaca que el 62% de los menores de 18 años (25 millones) se ubica por debajo de la línea de bienestar, en tanto que el 61% de los adultos mayores (5.5 millones) de 65 años sufre rezago educativo.

Esta situación demuestra la falta de prioridad histórica que ha dado el Estado mexicano a la atención de estos grupos de población, al tiempo que señala la necesidad impostergable de tomar medidas para evitar que continúe esta masiva violación de los derechos sociales.²⁵⁷

²⁵⁴ Mediante el Módulo de Condiciones Socioeconómicas (MCS) que se incorpora en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) levantada por INEGI, la cual tiene representatividad para diversos grupos en situación de discriminación o vulnerabilidad, así como por entidad federativa.

²⁵⁵ Las brechas corresponden a la diferencia en puntos porcentuales entre el valor del grupo de población base menos el valor del grupo complementario. Cálculos del Programa Universitario de Derechos Humanos de la UNAM.

²⁵⁶ De acuerdo a los criterios de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), se considera población indígena a todas las personas que forman parte de un hogar indígena, donde el jefe(a) del hogar, su cónyuge y/o alguno de los ascendientes (madre o padre, madrastra o padrastro, abuelo(a), bisabuelo(a), tatarabuelo(a), suegro(a)) declaró ser hablante de una lengua indígena. Además, se incluye a personas que declararon hablar alguna lengua indígena y que no forman parte de estos hogares.

²⁵⁷ Análisis del Programa Universitario de Derechos Humanos de la UNAM.

**Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos
Porcentajes y brechas* por indicador de pobreza 2014**

Indicadores	EUM		Mujeres vs. Hombres		Menores 18a vs. Mayores 18 a		Mayores 65a vs. Menores 65a		Pob. Indígena vs. No Indígena		Pob. c/ Discapacidad vs. s/ Discapacidad		Pob. Rural vs. Urbana	
	%	%	Brecha	%	Brecha	%	Brecha	%	Brecha	%	Brecha	%	Brecha	
Pobreza														
Población en situación de pobreza	46.2	46.3	0.4	53.9	11.5	45.9	-0.3	73.2	30.0	54.1	8.5	61.1	19.5	
Población en situación de pobreza moderada	36.6	36.7	0.2	42.3	8.6	37.4	0.9	41.4	5.3	41.4	5.1	40.5	5.1	
Población en situación de pobreza extrema	9.5	9.6	0.2	11.5	3.0	8.5	-1.2	31.8	24.7	12.7	3.4	20.6	14.4	
Indicadores de carencia social														
Rezago educativo	18.7	19.6	1.9	8.0	-16.0	60.7	45.5	33.9	16.9	51.1	34.7	31.5	16.7	
Carencia por acceso a los servicios de salud	18.2	16.0	-4.5	16.2	-2.9	13.1	-5.5	19.5	1.5	16.4	-1.9	17.3	-1.1	
Carencia por acceso a la seguridad social	58.5	56.5	-4.0	62.6	6.1	17.2	-44.7	79.4	23.2	42.9	-16.7	80.0	28.0	
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	12.3	12.1	-0.4	16.7	6.5	7.7	-5.0	32.2	22.1	10.7	-1.8	22.1	12.8	
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	21.2	20.9	-0.6	24.8	5.3	21.8	0.7	61.0	44.2	24.6	3.7	57.9	47.7	
Carencia por acceso a la alimentación	23.4	23.3	-0.1	27.6	6.3	20.0	-3.7	38.8	17.1	31.1	8.3	32.1	11.4	
Bienestar														
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	20.6	20.9	0.8	25.9	8.0	21.2	0.7	43.9	25.9	25.6	5.4	31.9	14.8	
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	53.2	53.8	1.2	62.4	13.7	53.6	0.4	76.1	25.3	60.3	7.5	62.4	11.9	

Fuente: CONEVAL. Anexo Estadístico de Medición de la Pobreza 2014.

* Las brechas corresponden a la diferencia de puntos porcentuales entre el valor del grupo de población base menos el valor del grupo complementario. Cálculos del PUDH-UNAM.

Algunos aspectos de la situación de los derechos amparados bajo el artículo 11 del PIDESC

Derecho a la alimentación adecuada

A pesar de que en el año 2011 se elevó a rango constitucional el derecho humano a la alimentación (artículos 4 y 27), México aún no cuenta con una ley marco que promueva, proteja y garantice efectivamente el derecho humano a alimentarse de todas las personas. Esto cobra relevancia también en relación con el objetivo del CONEVAL de medir la pobreza alimentaria con un enfoque de derechos.²⁵⁸

Para ilustrar la problemática en uno de los estados de la República mexicana, de acuerdo con el reporte 2012 del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) sobre la Discriminación en México, Salud y Alimentación, el estado de Puebla en 2008 se encontraba entre los nueve estados que presentaban una población del 25% al 35% con carencia de acceso a los alimentos, y cuya población no podía acceder o cubrir sus necesidades alimentarias. Por su parte, el Informe de Pobreza y Evaluación en el estado de Puebla del CONEVAL en 2012, estableció que el porcentaje de población con carencia por acceso a la alimentación aumentó de 27.1% a 27.4% de 2008 a 2010. En términos absolutos, el número de personas con esta carencia aumentó de 1,531,811 a 1,589,459 personas, es decir, el número de personas con carencia por acceso a la alimentación se incrementó en 57,648 personas.²⁵⁹

Además de contar con personas en situación de carencia alimentaria, México también presenta un 70% de las personas con masa corporal inadecuada, 39.5% con sobrepeso y 37% con obesidad,²⁶⁰ requiriendo nuevos enfoques en materia de alimentación y salud, que serán abordados en los capítulos respectivos.

Derechos al agua y al saneamiento

En cuanto a los derechos al agua y al saneamiento, el análisis por quintiles de riqueza del Programa Conjunto de Monitoreo (PCM) entre la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), con información de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), evidencia cómo, a pesar de mejoras en cifras promedio, la población de los dos quintiles más pobres representa más de la mitad de toda la población que no tiene acceso a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua (o sea que no tiene agua entubada dentro de la propia vivienda o predio o tubería de otra vivienda o de un hidrante público), ni a servicios de saneamiento mejorados (es decir, que no tiene en la vivienda conexión al drenaje o a una fosa séptica y por tanto defeca al aire libre o vía un sistema que no es higiénico).

El análisis del PCM demuestra también que este fenómeno no es exclusivo de las zonas rurales, sino que también existe en las zonas urbanas donde las poblaciones más pobres se concentran

²⁵⁸ Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria O.P. A.C., (2012) Experiencias de participación de movimientos sociales en la defensa y reivindicación de los derechos a la alimentación, vivienda y laborales en México, México, p. 57, disponible en <http://derechoshumanos.org.mx/?p=86>

²⁵⁹ Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría SJ. (2017). Derechos Humanos en el estado de Puebla: Su progresividad a partir de procesos históricos y contextos actuales. Informe preliminar de avances de investigación. Puebla, México: Universidad Iberoamericana Puebla.

²⁶⁰ Idem.

particularmente en zonas periurbanas. Entre estas poblaciones, destaca la situación de los pueblos y comunidades indígenas, la cual es más precaria que la de la población no indígena, a pesar de que la mayoría vive en las regiones del país donde hay una disponibilidad natural de agua media, alta y muy alta y una presión hídrica inexistente o baja. La exclusión de estas poblaciones del acceso al agua y al saneamiento y a otros servicios básicos que cumplan con los estándares internacionales impide la realización de su derecho a un nivel de vida adecuado.²⁶¹

Para ilustrar esta situación, basta tomar como ejemplo el de las familias indígenas en la región de la Montaña de Guerrero, donde sólo un 36% de las familias tiene acceso permanente al agua durante todo el año. Un 31% tiene agua constante entre 7 y 10 meses, y un 33% tiene problemas para el abasto de agua por más de seis meses al año. Cuando las familias tienen acceso al agua, un 69% reporta que le llega durante todo el día y un 31% dice que tiene acceso 8 o menos horas por día. Un 54% de las familias tienen una toma de agua que proviene del tanque de almacenamiento y cloración; el 46% restante obtiene agua por otros medios. El 60% de las familias reportan que cuentan con una toma particular desde algún ojo de agua o manantial, el cual hacen llegar hasta sus viviendas con una manguera que ellos compran e instalan. Este tipo de tomas está aumentando año con año.²⁶²

Derecho a la vivienda adecuada

En la realización del derecho a la vivienda en México se presentan una diversidad de problemas, entre ellos, el de los desalojos. En el párrafo 159 de los Informes Periódicos V y VI combinados del Estado mexicano al Comité DESC, se destaca entre los avances que la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI) ya no promueva acciones de desalojo. Sin embargo, sí permite aun los desalojos, de acuerdo a los contratos firmados bajo competencia del Poder Judicial de la Federación.²⁶³ Por ejemplo, en el estado de Puebla, en agosto de 2015 la Red de Defensa de los Derechos Humanos (REDDH), el Frente Nacional de Lucha al Socialismo (FNLS), el Frente de Colonos Urbano Popular (FCUP) y la Alianza Popular de Ciudadanos Unidos de Atlixco (APCUA) denunciaron que en dicho estado es práctica común que empresas y particulares se adjudiquen inmuebles de cartera vencida con precios entre los 25 y 35 mil pesos para posteriormente revenderlos, con aquiescencia de los juzgadores, que facilitan el desalojo. Por lo anterior, consideraban pertinente que el Tribunal Superior de Justicia del estado de Puebla llevara a cabo una investigación independiente, pública, exhaustiva e imparcial respecto a los vicios procesales del Juicio Ejecutivo Mercantil.²⁶⁴ Uno de los ejemplos que justificaron esta solicitud

²⁶¹ Tomado del Informe sobre violaciones a los derechos humanos al agua potable y al saneamiento en México, mayo de 2017, páginas 77 y 78. Disponible en: <http://www.comda.org.mx/informe-sobre-violaciones-a-los-derechos-humanos-al-agua-potable-y-al-saneamiento-en-mexico/>.

²⁶² Información proporcionada por el Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan.

²⁶³ ONU. *Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud de los artículos 16 y 17 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Informes periódicos quinto y sexto combinados que los Estados partes debían presentar en 2012*. México. Disponible en: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2FC.12%2FMEX%2F5-6&Lang=es

²⁶⁴ Tomado de: Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría SJ. (2017). *Derechos Humanos en el estado de Puebla: Su progresividad a partir de procesos históricos y contextos actuales. Informe preliminar de avances de investigación*. Puebla, México: Universidad Iberoamericana Puebla.

es el del expediente 1160/2010 radicado en el Juzgado Décimo Segundo especializado en materia financiera del estado de Puebla.²⁶⁵

Por otra parte, el Informe Anual Sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social del CONEVAL de 2016, con datos de 2015, consideraba que el porcentaje de población con alguna carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda en Puebla era de 30.6%, afectando a 1,877,700 personas en el estado, que habitaban en 419,770 viviendas. Del total de viviendas que presentaban alguna carencia por acceso a los servicios básicos, en el 10.2% era porque no tenían acceso al agua, 10.1% porque no tenían drenaje, 0.6% por falta de energía eléctrica y el 17.8% porque no contaban con chimenea cuando cocinaban con leña o cartón.²⁶⁶ En el mismo Informe Anual del CONEVAL (2016), con datos de 2015, se consideraba que 1 de cada 5 personas (18.9%) que habitan en el estado de Puebla presentaba carencia por calidad y espacios en la vivienda, un total de 1,161,400 habitantes que ocupan 208,534 viviendas. Del total de viviendas en el estado, 8.8% está en situación de hacinamiento, el 4.4% tiene pisos de tierra, el 3.3% tiene techos de material endeble y 0.5% muros de material endeble.²⁶⁷

RECOMENDACIONES

Atendiendo al panorama general del preocupante estado que guarda el derecho a un nivel de vida adecuado en México, exhortamos al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas a considerar las siguientes recomendaciones en sus Observaciones finales al Estado mexicano:

1. Revisar y replantear desde el enfoque de derechos humanos las estrategias de combate a la pobreza (actualmente con reducido alcance focalizado) con el fin de asegurar la mejora continua de las condiciones de existencia de toda la población en situación de pobreza.
2. Con la finalidad de seguir una estrategia de desarrollo social de inclusión e igualdad de oportunidades, aplicar de manera efectiva el enfoque de derechos humanos en el actuar del administrador público y en la ejecución de programas de desarrollo.
3. Fortalecer la sinergia y coordinación de las políticas públicas y de las dependencias y órdenes de gobierno (vertical y horizontal) en sus intervenciones de política social, y en la consolidación del incipiente esfuerzo de elaboración de un padrón de beneficiarios que permita la identificación de complementariedad y duplicidades de los programas sociales.
4. En la salvaguarda de su objetividad e independencia, los órganos autónomos del Estado mexicano involucrados en la medición de la pobreza deberán transparentar sus actuaciones y garantizar la continuidad histórica de sus mediciones.

²⁶⁵ FNLS. *Desalojo forzado de la vivienda de los defensores de derechos humanos Mariel Bonilla Dumit e Israel*. 2015. Disponible en línea: http://fnls.mayfirst.org/IMG/article_PDF/Desalojo-forzado-de-la-vivienda-de_a1892.pdf

²⁶⁶ CONEVAL. Informe Anual sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social. Puebla 2016. Disponible en línea: <http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/185262/Puebla.pdf>

²⁶⁷ Tomado de: Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría SJ. (2017). Op. cit.

5. Establecer procesos de registro y levantamiento de datos estadísticos desglosados para todos los grupos de población en situación de discriminación o vulnerabilidad, lo cual permitirá combatir la persistente invisibilidad estadística en la que se encuentran, además de hacer posible el diseño de políticas eficaces para garantizar los derechos de estos grupos de población.
6. Adoptar los indicadores establecidos por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos desde 2008 y establecer un sistema de indicadores específicos que permita dar seguimiento a los resultados relativos al goce y ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales para mejorar el modo de reportar y facilitar la manera de evaluar las tendencias en materia de cumplimiento de estos derechos (ya que el modo de reporte actual privilegia un listado indiscriminado de acciones inconexas de diferentes instituciones y datos absolutos).

L

DERECHO A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA
(*artículo 11 del PIDESC*)

Fotografía: Archivo *The Hunger Project* México



L. Derecho a la alimentación adecuada (artículo 11 del PIDESC)²⁶⁸

Millones de personas sin acceso a una alimentación adecuada en México

De las estimaciones sobre carencia por acceso a la alimentación²⁶⁹ que ofrece el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), entre 2010 y 2014 -último año comparable de acuerdo con el propio CONEVAL²⁷⁰- se desprende que esta carencia ha afectado a un núcleo duro de 28 millones de personas,²⁷¹ lo que significa que pertenecen a hogares que presentan un grado de inseguridad alimentaria moderado o severo. En 2010, el 24.8% de la población (esto es 28.3 millones de personas, aproximadamente) vivía en hogares con tales condiciones de inseguridad alimentaria moderada o severa. En 2012, se estimaba en 23.3% la población en esa condición (27.3 millones aprox.), y para 2014, el 23.4% de la población (28 millones de personas) estaban viviendo con esa inseguridad, mientras que el 19.1% padecía inseguridad alimentaria leve. En total, el 42.4% de la población nacional tenía algún grado de inseguridad alimentaria hace tan solo 3 años.²⁷² La prevalencia de la carencia por acceso a la alimentación es mayor en la población indígena (38.8%), la población con discapacidad (31.1%) y la población rural (32.1%).²⁷³

Por su parte, la medición oficial de la línea de bienestar identifica que entre 2010 y 2014 ha ido en aumento la población con ingresos inferiores a la línea de bienestar mínimo. Esto significa que

²⁶⁸ Este capítulo fue integrado con aportes de: The Hunger Project México, Programa Universitario de Derechos Humanos de la Universidad Nacional Autónoma de México (PUDH-UNAM), CDESC-Defensoría del Derecho a la Salud; FoodFirst Information and Action Network (FIAN sección México); Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría (IDHIE); FUNDAR Centro de Análisis e Investigación; DECA Equipo Pueblo, y el Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario (IMDEC).

²⁶⁹ El CONEVAL considera en situación de carencia por acceso a la alimentación a los hogares que presentan un grado de inseguridad alimentaria moderado o severo, medido de acuerdo con las escalas de seguridad alimentaria que se establecen en la "Encuesta Mexicana de Seguridad Alimentaria" (EMSA) contenida en el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH).

²⁷⁰ En julio de 2016 el CONEVAL cuestionó el rigor y la congruencia del Módulo de Condiciones Socioeconómicas 2015 publicado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en ese mes. Ver: CONEVAL. Comunicado de prensa del 15 de julio de 2016. Disponible en: <http://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/Comunicado-de-prensa-003-CONEVAL.pdf>

²⁷¹ Análisis del Programa Universitario de Derechos Humanos de la Universidad Nacional Autónoma de México (PUDH-UNAM).

²⁷² Estimaciones del CONEVAL con base en el Módulo de Condiciones Socioeconómicas (MCS) de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2010, 2012 y 2014. Disponibles en: http://www.coneval.org.mx/Medicion/PublishingImages/CarenciasSociales_MCS2015/Graf1_carencias_sociales.png

²⁷³ CONEVAL, Anexo Estadístico de Medición de la Pobreza 2014; recopilado por PUDH-UNAM.

cada vez han sido más las personas que en México no pueden comprar con el total de sus ingresos la canasta alimentaria básica: 22.2 millones de personas en 2010, pasando a 23.5 millones en 2012, y llegando a 24.6 millones de personas en 2014.²⁷⁴ Asimismo, la pobreza extrema alimentaria, definida como estar por debajo de la línea mínima de bienestar y tener por lo menos tres carencias sociales (siendo una de ellas la carencia de alimentación ya referida)²⁷⁵ es un problema público que de acuerdo a mediciones del CONEVAL de 2014, afecta a 7.14 millones de personas en el país.

Respecto de la malnutrición en México, se identifican dos caras de la misma moneda: por un lado, la prevalencia de casi millón y medio de infantes menores de 5 años en situación de desnutrición crónica,²⁷⁶ la cual reduce sus capacidades reales para salir de la pobreza y, por el otro, un creciente problema de salud pública por sobrepeso y obesidad que en 2016 alcanzaba al 36% de los adolescentes y 70% de los adultos.²⁷⁷

De acuerdo con el Informe Global de Nutrición, México solo está en curso con una de las metas de nutrición adoptadas en la Asamblea Mundial de la Salud del 2012:

Meta	Indicador (2016)	Cumplimiento
Reducir un 40% el número de niños menores de 5 años con retraso de crecimiento	13.6%	Fuera de curso, algún progreso
Reducir un 50% la anemia en mujeres edad fecunda	14.4%	Fuera de curso
Reducir un 30% los casos de bajo peso al nacer	s/d	s/d
Conseguir que no aumente el sobrepeso infantil	9.0 %	Fuera de curso, sin progreso
Aumentar al menos a un 50% la tasa de lactancia materna durante los 6 primeros meses de vida	14.4 %	Fuera de curso. Sin datos suficientes
Reducir y mantener por debajo del 5% la emaciación infantil	1.6 %	En curso
Prevenir aumento en prevalencia de obesidad y sobrepeso en adultos	64.4 %	Fuera de curso
Prevenir aumento en prevalencia de diabetes en adultos	10.7%	Fuera de curso

Reconocimiento constitucional pero vacío legal

Si bien desde el 2011 se promulgó la reforma a los artículos 4° y 27 constitucionales estableciendo que toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad y que el Estado tiene el deber de garantizar este derecho, seis años después no se ha concluido el proceso para la promulgación

²⁷⁴ Indicadores sistematizados por el PUDH-UNAM para el Informe Alternativo DESCA con base en información del CONEVAL y el MCS de la ENIGH 2010, 2012 y 2014.

²⁷⁵ Una persona se considera en situación de pobreza extrema de alimentación “cuando se encuentra en pobreza extrema y presenta carencia por acceso a la alimentación” (CONEVAL, 2015).

²⁷⁶ Instituto Nacional de Salud Pública (INSP). Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012.

²⁷⁷ INSP. Encuesta Nacional de Salud y Nutrición de Medio Camino 2016. México, 2017.

de la respectiva Ley Reglamentaria. El proceso se ha estancado en el Congreso,²⁷⁸ donde se han generado diferentes propuestas de las comisiones parlamentarias buscando diluir el enfoque de derechos, mostrando una falta de voluntad política y conflicto de intereses. De esta forma, el Estado mexicano incumple la recomendación de aprobar “una ley marco sobre el derecho a la alimentación y, sobre la base de un diálogo participativo con todos los interesados y una estrategia nacional, avanzar hacia la plena realización del derecho a la alimentación”,²⁷⁹ que le hizo el Relator Especial de Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación, Sr. Olivier de Schutter, en su Misión a México en junio de 2011.

Políticas públicas deficientes: la Cruzada Nacional contra el Hambre

La Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCH)²⁸⁰ se lanzó el 21 de enero de 2013, primer año de la actual administración federal, como una estrategia de política social para combatir la pobreza extrema alimentaria en las regiones más empobrecidas del país, supuestamente promoviendo la mejora de la nutrición. La inseguridad alimentaria se posicionó como un problema estatal prioritario y se redefinió como “hambre”. Al día siguiente (22 de enero de 2013), la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), principal gestora de esta estrategia firmó un acuerdo con la empresa transnacional Nestlé para el desarrollo de un proyecto denominado *Mi Dulce Negocio*, para capacitar a 15,000 mujeres de los sectores pobres para elaborar postres a la venta utilizando los productos de la empresa como ingredientes, para que al tiempo que mejoraran sus ingresos, las mujeres capacitadas promovieran la “educación nutricional”. Este programa se inició en 125 comunidades de 24 de las regiones más empobrecidas de México.

La CNCH contempla seis objetivos y no hay un objetivo general; estos incluyen: disminuir el hambre, promover una nutrición adecuada, aumentar la producción e ingresos de pequeños agricultores, promover el desarrollo económico y promover la participación comunitaria. La Cruzada decidió atender el problema de pobreza extrema alimentaria y no el problema específico del hambre (desnutrición aguda o crónica) o la inseguridad alimentaria. Por lo tanto, la Cruzada no solo estaría buscando solucionar la carencia de alimentación, sino avanzar en la erradicación de la pobreza extrema. Sólo 9 de los 70 programas de la Cruzada Nacional contra el Hambre se dirigen a resolver el problema de la alimentación (Auditoría Superior de la Federación, 2015). Los demás están enfocados a reducir las otras cinco carencias vinculadas a la pobreza: servicios básicos de vivienda, calidad de espacios de vivienda, educación, seguridad social y salud.

En su diseño, la CNCH articulaba 90 programas de distintas Secretarías federales y era coordinada por la SEDESOL. Actualmente, solo engloba 70 programas y la coordinación interinstitucional ha sido

²⁷⁸ El 30 de abril del año 2015, la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión aprobó con 363 votos a favor el dictamen con proyecto de decreto por el que se expide la Ley del Derecho a la Alimentación Adecuada, y fue remitido a la H. Cámara de Senadores, por la Mesa Directiva de la H. Cámara de Diputados. El 3 de septiembre del año 2015, el presidente de la Mesa Directiva del Senado turnó la minuta a las Comisiones Unidas de Autosuficiencia Alimentaria y Estudios Legislativos Primera, para su análisis y formulación del dictamen procedente y a las Comisiones de Derechos Humanos y Desarrollo Rural para su opinión.

²⁷⁹ Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier De Schutter. Adición. Misión a México (A/HRC/19/59/Add.2), 17 de enero de 2012, sección VIII, Conclusiones y recomendaciones, párrafo 59.

²⁸⁰ <http://sinhambre.gob.mx/>

un reto dada la poca voluntad política de otras dependencias y órdenes de gobierno y la resistencia a modificar objetivos, focalización y presupuesto de los programas. Los programas cuentan con poca consistencia, coherencia y coordinación entre sí. De acuerdo con la Auditoría Superior de la Federación, gran parte de los programas de la Cruzada en el 2014 se aplicaron sin contar con metas, mediciones para comprobar los objetivos, y sin poder rendir cuentas sobre gran parte del uso de los recursos (y en efecto, la Cruzada ha sido objeto de denuncias de desvío de recursos a gran escala²⁸¹).

La Cruzada no ha logrado ni el cumplimiento de sus objetivos ni disminuir la pobreza extrema alimentaria. A pesar de ser la principal estrategia de la política social del gobierno federal, se limita a atender a solo los 7 millones de personas que se encuentran en pobreza extrema de alimentación, cuando alrededor de 28 millones de personas viven en el país con carencia de alimentación (inseguridad alimentaria moderada y severa, anteriormente referidas) y el número total de personas en situación de pobreza en el país es de 55.3 millones de personas en pobreza y 11.4 millones en pobreza extrema.²⁸²

Los programas para abatir la carencia están enfocados al abasto de alimentos y leche (DICONSA y LICONSA y el Programa de Comedores Comunitarios) y no cuentan con una sostenibilidad ni garantizan el derecho a una alimentación adecuada. Como parte del programa PROSPERA (programa de inclusión social), articulado a la CNCH, se han distribuido más de 717,000 tarjetas electrónicas denominadas “Tarjetas sin Hambre” a familias que sufren de “pobreza alimentaria”. Esta tarjeta, cargada mensualmente con el equivalente a \$75 USD, permite a cada familia comprar productos de una lista de 15 artículos en las tiendas propiedad del gobierno DICONSA. La lista de los 15 productos que se pueden comprar incluye café instantáneo con azúcar añadido (Nescafé Dolca), cereales instantáneos de avena, leche en polvo (Nido de Nestlé y otros), chocolate en polvo instantáneo, chile enlatado, junto con maíz, arroz y otros productos. El Observatorio Ciudadano por el Derecho a la Salud ha identificado que la leche en polvo en conserva se está comprando para alimentar a los bebés menores de seis meses de edad, lo cual es inapropiado. Ha habido consenso entre grupos de académicos y miembros de las organizaciones de la sociedad civil de que varios de los productos industrializados incluidos en esta lista contribuyen a aumentar el riesgo de sobrepeso y diabetes y erosionan la cultura alimentaria tradicional.²⁸³

La inversión total de este programa supera los \$322,650,000 dólares anuales, de los cuales una proporción significativa va a las empresas alimentarias a través de la compra de sus productos por los beneficiarios de las Tarjetas sin Hambre. El gobierno está perdiendo la oportunidad de apoyar a productores locales y pequeños agricultores. SEDESOL, la institución gubernamental que opera este programa, ha anunciado que el número de tarjetas electrónicas se ampliará este año a más de un millón. Muy probablemente, la penetración de alimentos procesados que ha impulsado la Cruzada Nacional contra el Hambre está contribuyendo al más acelerado aumento de la obesidad y la diabetes en el medio rural.

²⁸¹ Por ejemplo: <http://www.proceso.com.mx/396327/la-cruzada-nacional-contra-el-hambre-un-fraude-masivo>.

²⁸² CONEVAL 2014

²⁸³ Un grupo de investigadores en nutrición que trabajan en un instituto nacional escribió una carta al programa PROSPERA (de la que es parte ‘Tarjeta sin Hambre’) para expresar su desacuerdo con los productos incluidos en la lista y exigir su revisión urgente.

Los alimentos que maneja la CNCH no cumplen con el estándar de adecuación cultural. Por ejemplo, en las opiniones de grupos focales en el estado de Puebla, destaca que, si bien se le entregan alimentos a niñas y niños, la alimentación no es culturalmente adecuada, rompe con el comercio local y se desestructura de la producción agropecuaria de las comunidades. Al principio el programa les otorgaba dinero a las familias, lo que permitía que los padres y madres de familia eligieran los alimentos que sus hijos e hijas consumían, comprándolos con los proveedores que ellos consideraban, pero después se dio el cambio en especie: leche y huevo en polvo, fruta seca, y todo se realiza con los proveedores que el gobierno indica, además de que todo es enlatado y artificial.²⁸⁴

La Cruzada Nacional contra el Hambre vulnera así la obligación del Estado mexicano de respetar los derechos humanos al trastocar la cultura alimentaria tradicional y afectar la economía local mediante la distribución de alimentos procesados que desplazan a los alimentos locales.²⁸⁵ Asimismo, no está fortaleciendo la capacidad de la población para alimentarse, sino que mantiene un corte asistencial. Hace falta una evaluación independiente enfocada al diseño, instalación, ejecución y resultados de la Cruzada Nacional contra el Hambre, ya que no hay otra expresión de una política alimentaria del gobierno mexicano. Dicha evaluación debería analizar las acciones llevadas a cabo en los territorios objetivo, incluyendo los comedores populares y la atención de sectores frágiles dentro de la extrema pobreza como mujeres, niñez y población adulta mayor.

Aumento del precio de los alimentos y pérdida del poder adquisitivo del salario

Se ha registrado un aumento en el precio de los alimentos y un estancamiento de los salarios. El valor de la canasta alimentaria urbana pasó de \$1,315.06 pesos por persona al mes en diciembre de 2015 a \$1,369.67 en diciembre de 2016, lo que representa un incremento de 4.2 por ciento. Mientras que el valor de la canasta alimentaria rural incrementó 4.4 por ciento para el mismo período al pasar de \$938.01 a \$979.42 pesos.²⁸⁶

El último reporte del Centro de Análisis Multidisciplinario (CAM) de la Facultad de Economía de la UNAM señala que, al 16 de octubre de 2016, el precio de la Canasta Alimentaria Recomendable (CAR) llegó a \$218.06 pesos diarios, en contraste con el salario mínimo que para ese mismo año fue de \$73.04 pesos diarios. De acuerdo con el CAM, con un salario mínimo en 2016 sólo se podía comprar el 33.5% de la CAR, sin que esto implique que con tres salarios mínimos se pueda adquirir en su totalidad, ya que con esos 3 salarios mínimos sólo se podrían adquirir los alimentos, y faltarían el resto de las necesidades normales de un jefe de familia en el orden material, social y cultural y para la educación obligatoria de los hijos.²⁸⁷

²⁸⁴ Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría SJ. (2017). Derechos Humanos en el estado de Puebla: Su progresividad a partir de procesos históricos y contextos actuales. Informe preliminar de avances de investigación. Puebla, México: Universidad Iberoamericana Puebla.

²⁸⁵ Arana M y Cabada X, "Nutrition policies taken hostage by multinationals and conflicts of interest: The obesity and diabetes epidemics in Mexico" en Right to Food and Nutrition Watch 2017 pp 70-71.

²⁸⁶ CONEVAL 2017

²⁸⁷ Reporte de Investigación 126. El salario mínimo: un crimen contra el pueblo mexicano. Cae 11.11% el poder adquisitivo durante

Insuficiencia de la estrategia de prevención y control de sobrepeso, obesidad y diabetes²⁸⁸

Las acciones emprendidas en el marco de la Estrategia Nacional para la Prevención y Control de Sobrepeso, Obesidad y Diabetes²⁸⁹ resultan insuficientes y requieren la intervención corresponsable de diversas instituciones; por ejemplo, la falta de agua potable en las escuelas alienta el consumo de bebidas azucaradas. La venta de bebidas azucaradas y de otros productos procesados de alta densidad calórica es generalizada en los locales y alrededores de las escuelas y su consumo es tolerado, e incluso muchas veces, promovido por autoridades educativas locales.^{290 291} Del impuesto al consumo de refrescos y de otros productos ricos en calorías -impulsado por la sociedad civil y finalmente aprobado por el Congreso en noviembre de 2012- se esperaba que el dinero pudiera ser utilizado para proveer acceso a agua potable en escuelas y espacios públicos, comenzando con las comunidades más pobres del país, particularmente las indígenas. Por este impuesto se recaudan más de diez mil millones de pesos anuales; sin embargo, no existe rendición de cuentas sobre estos recursos.

Fomento insuficiente a la agricultura de pequeña escala y atentados contra el patrimonio biocultural

En México, 80% de los productores son productores de pequeña escala. Sin embargo, la mayoría del presupuesto de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca, y Alimentación (SAGARPA) beneficia a los medianos y grandes agricultores; distintos estudios afirman que el ejercicio del gasto por parte de SAGARPA tiende a favorecer a productores de mayor escala productiva. Existe una relación directa entre ambas variables: a mayor tamaño de predio una mayor asignación presupuestal para las actividades productivas.²⁹² Además, hay una dispersión de programas, múltiples ventanillas y reglas de operación y los programas tienen una población objetivo mal identificada.

El presupuesto de SAGARPA ha tenido la siguiente evolución reciente en términos nominales: en 2016, se aprobaron \$84,827 millones de pesos y finalmente ejercieron \$79,590 millones. Una reducción de lo ejercido respecto a lo aprobado de 6.17%. En 2017, el presupuesto aprobado para SAGARPA fue de \$70,597 millones de pesos, 20% menor a lo aprobado el año anterior y 12.7% menor a lo ejercido. Por otro lado, el presupuesto del Programa de Apoyo a los Pequeños Productores aparece en el

el sexenio de Peña Nieto. Publicado el viernes 23 de diciembre de 2016, en: <http://cam.economia.unam.mx/reporte-investigacion-126-salario-minimo-crimen-pueblo-mexicano-cae-11-11-poder-adquisitivo-sexenio-pena-nieto/>

²⁸⁸ Aporte del CCEC. Defensoría del Derecho a la Salud.

²⁸⁹ Dicha Estrategia tiene el objetivo de mejorar los niveles de bienestar de la población y contribuir a la sustentabilidad del desarrollo al desacelerar el incremento en la prevalencia de sobrepeso y obesidad, a fin de revertir la epidemia de las enfermedades no transmisibles, particularmente la diabetes mellitus tipo 2, a través de intervenciones de salud pública, un modelo integral de atención médica y políticas públicas intersectoriales.

²⁹⁰ El Observatorio Ciudadano sobre el Derecho a la Salud, la Escuela, el Agua y la Salud (OBSCIUDES). Informe alternativo sobre el derecho a la educación en Chiapas. Abril de 2010.

²⁹¹ ENSANUT 2006, disponible en: <http://ensanut.insp.mx/informes/ensanut2006.pdf> (Consultado el 6 de mayo de 2015)

²⁹² Tomado de: <https://valoralcampesino.org/2017/02/15/pequenos-productores-pocos-subsidios-y-los-que-mas-aportan/>

presupuesto 2017 con un monto casi 60% mayor a lo aprobado el año pasado: pasando de \$6,160 millones aprobados en 2016 a \$15,063 millones en 2017;²⁹³ pero este incremento debe entenderse en función de que “Para tratar de ocultar el recorte al presupuesto destinado a los pequeños productores del campo, el gobierno aglutinó programas y sumó los recursos, pero en realidad hay una caída extraordinaria en los fondos, con lo que se castiga la producción de básicos...la propuesta del Ejecutivo federal para el programa especial concurrente (PEC) 2017 tiene un recorte de 13 por ciento, por lo que el gasto rural es similar al de 2013”.²⁹⁴

A la vez, es preocupante la creciente alianza entre gobiernos y empresas multinacionales que continúa beneficiando intereses privados a costa de los pequeños productores, de la salud, el agua, la alimentación y el medio ambiente. La política agraria del país promueve principalmente la agricultura industrial que beneficia a los grandes productores nacionales y transnacionales y en la que se promueve el uso de agroquímicos (fertilizantes y plaguicidas altamente peligrosos) y organismos genéticamente modificados (OGM), los cuales impactan negativamente en el medio ambiente, las economías locales, el derecho a la salud y a la alimentación adecuada. Por ejemplo, en la Península de Yucatán, prácticas milenarias de producción de alimentos como la milpa y métodos como el roza-tumba-quema, utilizados principalmente por las comunidades mayas, están siendo amenazadas por la extensión del modelo agroindustrial hacia esa región debido a las políticas gubernamentales que entregan paquetes tecnológicos que fomentan el monocultivo y el uso de agrotóxicos, así como la siembra de soya transgénica -resistente al glifosato, plaguicida sumamente dañino para la salud- que ha provocado la deforestación de selvas y bosques. Los datos más recientes revelan que tan solo en el estado de Campeche se han perdido 399,061 hectáreas de selva, lo que representa una tasa de -5.09%.²⁹⁵ Esto impacta de manera directa en las actividades económicas de apicultura y meliponicultura de la región,²⁹⁶ las cuales son sumamente importantes para las familias mayas porque son actividades tradicionales de su cultura y que reportan ingresos para las familias.²⁹⁷

Asimismo, los permisos otorgados por el gobierno mexicano a las agroindustrias para el cultivo de OGM atentan contra la indispensable protección de los centros de origen y diversificación nativa de semillas, además de que tales permisos se han otorgado sin consulta previa a las comunidades

²⁹³ Análisis de FUNDAR Centro de Análisis e Investigación.

²⁹⁴ José Dolores López, dirigente de la Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC), citado en: Matilde Pérez U. El recorte al campo es mayor de lo que pretende hacer creer el gobierno: productores. Periódico La Jornada. Lunes 12 de septiembre de 2016, p. 6. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2016/09/12/politica/006n1pol>

²⁹⁵ Hansen, M. C., P. V. Potapov, R. Moore, M. Hancher, S. A. Turubanova, A. Tyukavina, D. Thau, S. V. Stehman, S. J. Goetz, T. R. Loveland, A. Kommareddy, A. Egorov, L. Chini, C. O. Justice, and J. R. G. Townshend. 2013. “High-Resolution Global Maps of 21st-Century Forest Cover Change.” *Science* 342 (15 November): 850–53. Data available on-line from: <http://earthenginepartners.appspot.com/science-2013-global-forest>

²⁹⁶ Raezke KP (2012) “Pyrrolizidine alkaloids and genetically modified organisms in honey - Allocation, European legislation and regulation.” Second World Conference on Organic Beekeeping. San Cristobal de Las Casas, Chiapas, Mexico –March 19-25, 2012.

²⁹⁷ Indignación, A.C. Promoción y Defensa de los Derechos Humanos y Colectivo apícola Los Chenes. Extracto Informe DESCA – Península de Yucatán: El pueblo Maya y los permisos de liberación de soya genéticamente modificada resistente al glifosato, 2017. Más información del caso en los capítulos sobre derecho a la libre determinación, derecho al medio ambiente sano y acceso a la justicia de este Informe Alternativo.

indígenas, campesinas y equiparables, que en general no están participando en la toma de decisiones de la política agraria como correspondería si el Estado mexicano actuara desde una óptica de integralidad de derechos humanos y cumpliera cabalmente sus obligaciones en la materia. Diversas organizaciones de la sociedad civil denunciaron en 2014 la problemática de los transgénicos en México durante la audiencia temática “Destrucción del Patrimonio Biocultural de México”²⁹⁸ ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

Por otra parte, en el contexto actual de la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el Estado mexicano debe tener debidamente en cuenta el efecto de las políticas agrarias y comerciales en el sector agrícola, los derechos de la población campesina y las dietas de la población. Tras 23 años de la entrada en vigor del TLCAN, los beneficios agroalimentarios han sido para las grandes empresas nacionales y transnacionales que controlan el mercado regional y mundial. Desde el comienzo de su aplicación se aceleró el proceso de desmantelamiento de la producción de alimentos para el mercado interno, poniendo en grave riesgo la seguridad y soberanía alimentaria. Lo más grave ha sido el empobrecimiento de los campesinos proveedores de alimentos para el mercado local y para sí mismos. Los programas asistenciales, aplicados para paliar los costos sociales del TLCAN, no han logrado hacer salir del círculo perverso de la pobreza a millones de campesinos y campesinas. Es indispensable que en la renegociación de este Tratado -iniciada el 16 de agosto de 2017- se asegure la protección de los recursos naturales esenciales para la sobrevivencia de la agricultura campesina y no se ponga en mayor riesgo la supervivencia de las comunidades indígenas y campesinas que aún, gracias a su heroica capacidad de resistencia, han logrado sobrevivir a la política de arrasamiento del campo mexicano iniciada con la apertura comercial.

Megaproyectos que lesionan o ponen en riesgo el derecho a la alimentación

Mediante el fomento a megaproyectos también se lesiona o pone en riesgo el patrimonio biocultural, así como el derecho a la alimentación y otros derechos humanos de la población. Un caso ilustrativo es el del megaproyecto de La Presa El Zapotillo – Acueducto Zapotillo León,²⁹⁹ ³⁰⁰ denunciado ante el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación en su misión a México en 2011. Se trata de un proyecto que se impulsa con la justificación de abastecer de agua potable a la ciudad de León,

²⁹⁸ Informe: “Destrucción del patrimonio biocultural de México por megaproyectos y ausencia de legislación y política pública culturalmente adecuada para los pueblos indígenas y comunidades equiparables”, que se presentó en audiencia temática ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su 153° período de sesiones llevado a cabo del 23 de octubre al 7 de noviembre de 2014 en Washington DC. Disponible en: http://www.cemda.org.mx/wp-content/uploads/2015/09/Informe-CIDH-PatBio.VF_.pdf

²⁹⁹ Proyecto impulsado desde el año 2005 en la Región Altos del estado de Jalisco por la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) y los gobiernos de los estados de Jalisco y Guanajuato.

³⁰⁰ Sin ningún proceso de consulta, información y participación a las comunidades afectadas, La Presa El Zapotillo inició su construcción de manera ilegal en el año 2009, a cargo de la empresa española FCC Construcción (Fomento de Construcciones y Contratas), junto con La Peninsular y el Grupo Hermes, empresas mexicanas. En septiembre del 2011, se adjudicó a la empresa española ABENGOA México la construcción y operación durante 25 años del Acueducto Zapotillo-León, de 140 kilómetros, que conduciría el agua a la ciudad de León, Guanajuato. (Información proporcionada por el IMDEC)

Guanajuato, al Área Metropolitana de Guadalajara y a 14 municipios de los Altos de Jalisco, sin importar que la superficie de inundación de este proyecto, calculada en 4,500 hectáreas, sepultará las tierras fértiles de una importante región productiva, con la consecuente pérdida de riqueza ambiental, la inundación y el desalojo forzoso de tres comunidades campesinas: Temacapulín, Acasico y Palmarejo, afectando de manera directa a 1500 personas que habitan estas comunidades y a más de 5000 personas de estos pueblos que viven en otras ciudades de México y los Estados Unidos, afectando el tejido social y la economía regional. Además, el Acueducto Zapotillo-León alterará gravemente el caudal natural del Río Verde, impactará negativamente las actividades de campesinos, productores, ganaderos, apicultores, avicultores, ovinocultores, silvicultores y porcicultores de los Altos de Jalisco, reducirá la producción de la región, aumentará el riesgo de escasez de agua para la ciudadanía y productores (afectando a más de 600 mil personas), incrementará la posibilidad de desertización y, en suma, pondrá en riesgo el derecho a la alimentación de millones de personas que dependen de la producción Alteña.³⁰¹

A 6 años de la visita del Relator, las violaciones al derecho a la alimentación ocasionadas por el proyecto El Zapotillo se mantuvieron y agravaron. Un reciente Informe sobre Desalojos y Desplazamientos Forzados del Proyecto El Zapotillo, elaborado por el Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario (IMDEC), documenta las violaciones al derecho a la alimentación de las comunidades afectadas y señala que las dos propuestas de nuevos reasentamientos, “Nuevo Acasico” y “Talicoyunque”, están ubicadas en tierras de menor calidad y carecen de agua. Además de que los reasentamientos no contemplan la dotación de nuevas tierras, afectando la vida y la cultura campesina de estas comunidades y sus medios de subsistencia.

RECOMENDACIONES

Por todo lo anteriormente expuesto, solicitamos al Comité DESC considerar en sus Observaciones finales al Estado mexicano, las siguientes recomendaciones que hemos agrupado por subtemas relevantes para el derecho a la alimentación, varias de ellas haciendo eco de las recomendaciones del Relator Especial en la materia que siguen pendientes de cumplimiento:

- 1. Sobre integralidad en la política nacional:** Crear un marco institucional y legal para promover el derecho a la alimentación que fusione, coordine y establezca políticas públicas y programas integrales enfocados a respetar, proteger y garantizar el derecho a la alimentación de toda la población. Este marco debe buscar resolver todas las formas de la mala nutrición: desnutrición, obesidad, sobrepeso. Contar con una medición del presupuesto enfocado a la garantía del derecho a la alimentación y aumentar el presupuesto para la garantía del derecho.

³⁰¹ El estudio “Agua para el desarrollo regional en los Altos de Jalisco. Gestión del agua e impacto social del proyecto El Zapotillo”, realizado por el Centro de Investigación y Formación Social (CIFS) del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), concluye que de llevarse a cabo el trasvase de agua de los Altos de Jalisco al estado de Guanajuato, “El impacto será fuerte en los sectores agropecuario y ambiental, y los productores pequeños serán los más afectados; aumentará la delincuencia, la emigración, la pobreza, la desertificación e impactará a la baja producción de los alimentos y elevará los precios”.

2. **Sobre diseño y coherencia programática:** Reformular los programas presupuestarios enfocados a mejorar la nutrición y alimentación para alinearlos con el objetivo de garantizar el derecho a la alimentación. Generar una mayor coordinación y coherencia entre los programas. En el diseño de los programas, promover definiciones adecuadas del derecho a la alimentación alineadas a normas internacionales.
3. **Sobre precio de los alimentos:** Promover una mejor regulación de los precios de los alimentos y combatir su tendencia inflacionaria, al tiempo que se establece un salario mínimo que garantice a todos los trabajadores mantenerse a sí mismos y a sus familiares, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 6 y 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
4. **Sobre focalización:** Ampliar la focalización de las políticas de seguridad alimentaria a toda la población que padece inseguridad alimentaria leve, moderada y severa.
5. **Sobre vinculación con Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y Metas Internacionales de Nutrición:** Asegurar que las políticas públicas enfocadas a garantizar el derecho a la alimentación estén alineadas con la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), específicamente el ODS 2 y sus cinco metas. El ODS 2 promueve “Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible”. Alinear las políticas públicas con los compromisos internacionales relacionados a la nutrición, adoptadas en la Asamblea Mundial de la Salud del 2012. Las seis metas de nutrición para el 2025 están enfocadas a reducir el retraso del crecimiento (estatura insuficiente para la edad), la emaciación (peso insuficiente para la estatura), el sobrepeso, el bajo peso al nacer y la anemia, y promover la lactancia materna.
6. **Sobre integridad y vinculación con otros derechos:** Crear un marco institucional y legal para la garantía del derecho a la alimentación que se vincule con otros derechos: derecho a la tierra, al agua, a la salud. Es fundamental que esta política contemple una perspectiva intercultural.
7. **Sobre agricultura de pequeña escala:** Crear una política integral para asegurar los derechos y los ingresos de los pequeños agricultores dentro de un marco del derecho a la alimentación y la soberanía alimentaria, que incluya la reorientación significativa del gasto público, y velando por que las políticas agrarias hagan una contribución más efectiva a la lucha contra la pobreza rural con enfoque de derechos humanos. Transitar de programas asistenciales a programas productivos que no pongan en riesgo el patrimonio biocultural de México. Establecer estrategias diferenciadas por población (mujeres y población indígenas) y por territorio.
8. **Sobre acceso a la tierra y patrimonio biocultural:** Asegurar el respeto a la propiedad social de la tierra y el acceso de los pequeños productores a recursos naturales (agua y suelo). Impulsar una política pública que proteja, conserve y fomente el patrimonio biocultural y la soberanía alimentaria, lo cual deberá abarcar los siguientes rubros: a) manejo sustentable del patrimonio biocultural, b) acceso a alimentos suficientes, saludables, nutritivos y culturalmente significativos, c) la posibilidad de cultivarlos, d) poder decidir y/o elegir los métodos bajo los cuales cultivar, e) tener acceso a los recursos productivos (tierra, agua, semillas, tecnología y crédito) necesarios para el cultivo.
9. **Sobre reformulación y unificación entre programas:** Reformular los programas presupuestarios enfocados a apoyar a los pequeños productores para asegurar una mayor coordinación y coherencia entre los programas de apoyo a estos en toda la cadena de valor. Consolidar programas y

estructuras administrativas y establecer una regla de operación y una sola ventanilla. Mejorar la focalización e incrementar la cobertura de los programas. Incrementar el presupuesto de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación para asegurar el acceso al crédito, apoyo técnico e insumos de los pequeños productores; así como el aumento de la financiación de los programas descentralizados y participativos de cultivo de plantas y los bancos comunitarios de semillas con el apoyo de las organizaciones locales de agricultores.

10. **Sobre alianzas entre sector privado y gobierno:** Asegurar la transparencia y el enfoque de derechos humanos y sustentabilidad en las alianzas entre gobierno y sector privado para el cumplimiento del derecho a la alimentación. Modificar lineamientos de los sistemas de compras públicas para priorizar la compra de alimentos que provienen de las y los pequeños productores y de la agricultura sustentable.
11. **Sobre regulación del sector agroalimentario:** Mejor regulación del sector agroalimentaria que proteja y garantice los derechos de las y los pequeños productores y los consumidores y les garanticen precios justos. Promover políticas que regulen a los monopolios agroalimentarios. Proteger el derecho a la alimentación a través de medidas como el impuesto a bebidas azucaradas y el etiquetado frontal.
12. **Sobre agricultura ecológica:** Promover un marco institucional y legal que garantice la transición hacia la agricultura sustentable, pero protegiendo la agricultura y conocimientos tradicionales como parte del patrimonio biocultural de los pueblos. Disminuir, con miras a erradicar, la promoción y utilización de agroquímicos.
13. **Sobre semillas y organismos genéticamente modificados:** Impulsar un análisis independiente del efecto ecológico, agronómico, social y económico de los cultivos genéticamente modificados con los que se está experimentando, garantizar el acceso a la información al respecto y declarar la moratoria de los experimentos sobre el terreno y del cultivo con fines comerciales de maíz, soya y otros cultivos transgénicos. Asimismo, adoptar medidas para regular la concentración cada vez mayor en el sector de las semillas, ayudar a los pequeños agricultores a establecer bancos comunitarios de semillas y fortalecer in situ los programas de conservación de la diversidad. Modificar las instituciones y programas públicos como el municipio libre, el régimen especial de protección al maíz, las zonas libres de transgénicos, los sistemas de expedición de títulos de concesiones de agua y mineras; y reconocer y erigir las figuras de los territorios indígenas y zonas libres de minas e hidrocarburos en el marco jurídico mexicano. Reconocer que México en su totalidad es centro de origen y diversificación del maíz y otras 200 especies más de cultivos y establecer una moratoria a todo cultivo transgénico que pueda afectar la agrobiodiversidad manejada ancestralmente por los pueblos indígenas y comunidades equiparables de México.
14. **Sobre proyectos de desarrollo a gran escala:** Asegurar por todos los medios apropiados, inclusive las reformas legislativas pertinentes, que los proyectos de desarrollo a gran escala no comprometan el derecho a la alimentación y otros derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de la población en general y de los pueblos y comunidades indígenas y equiparables en particular.

M

DERECHO AL AGUA Y DERECHO AL SANEAMIENTO
(*artículo 11, párrafo 1 y artículo 12 del PIDESC*)

Fotografía: Archivo Mujer y Medio Ambiente / Coalición de Organizaciones Mexicanas por el Derecho al Agua (COMDA)



M. Derecho al agua y derecho al saneamiento (artículo 11, párrafo 1 y artículo 12 del PIDESC)³⁰²

Lo primero a destacar sobre la situación que guardan los derechos humanos al agua potable y al saneamiento en México es que las positivas cifras de cobertura nacional de agua y saneamiento (de 95.4% y 92.9%, respectivamente) que reporta el gobierno federal en su Respuesta 22 a la Lista de Cuestiones del Comité DESC (E/C.12/MEX/Q/5-6/Add.1), no reflejan la realidad de carencias y limitaciones que enfrenta la población de diversas regiones del país en el acceso a una cantidad de agua suficiente, continua, de buena calidad y asequible para uso personal y doméstico así como a instalaciones de saneamiento aceptables, dignas y seguras. Los indicadores de cobertura nacional solamente miden infraestructura, es decir, la existencia de tubería dentro de la propia vivienda o predio o tubería de otra vivienda o de un hidrante público y conexión al drenaje o a una fosa séptica,³⁰³ pero no el acceso real a una dotación adecuada de agua potable y a servicios de saneamiento de calidad conforme a los estándares de derechos humanos.³⁰⁴

Esta situación fue constatada por el propio Relator Especial de Naciones Unidas sobre los derechos humanos al agua potable y al saneamiento, Sr. Léo Heller, durante su visita oficial a México efectuada del 2 al 12 de mayo de 2017, concluyendo lo siguiente en su Declaración de final de misión: “México enfrenta cuantiosos retos para asegurar los derechos humanos al agua potable y al saneamiento de su población, de alrededor de 120 millones de habitantes que viven en áreas urbanas y zonas rurales a lo largo del país... Funcionarios a menudo me aportaron estadísticas de que 94% de la población mexicana tiene acceso al agua potable y 93% al saneamiento. Sin embargo, es importante subrayar que dichas cifras, si bien son impresionantes, sólo reflejan la existencia de alguna forma de infraestructura y definitivamente no se traducen en acceso real al agua y al saneamiento en las casas de las personas, que es dramáticamente inferior... Hay significativas partes de la población para

³⁰² Este capítulo fue elaborado con aportes de DECA Equipo Pueblo, A.C.; Freshwater Action Network México (FAN México); el Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario (IMDEC); Mujer y Medio Ambiente (MMA); la Asociación de Usuarios del Agua de Saltillo (AUAS); el Colectivo de Educación para la Paz y los Derechos Humanos (CEPAZDH); Food & Water Watch (FWW); la Coalición Internacional para el Hábitat, Oficina para América Latina (HIC-AL); la Coalición de Organizaciones Mexicanas por el Derecho al Agua (COMDA); la Alianza mexicana contra el fracking (AMCF); y otras organizaciones y redes articuladas para el Informe sobre violaciones a los derechos humanos al agua potable y al saneamiento en México (Informe DHAyS), mayo de 2017. Disponible en: <http://www.comda.org.mx/informe-sobre-violaciones-a-los-derechos-humanos-al-agua-potable-y-al-saneamiento-en-mexico/>.

³⁰³ Con base en estos indicadores México reportó desde 2015 haber cumplido la Meta 7c de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

³⁰⁴ Pese a haberse elevado a rango constitucional en febrero de 2012.

quienes la prestación de servicios de agua y saneamiento es extremadamente limitada o no existente. Incluso dentro de la Ciudad de México, el panorama es sumamente variable e incluye la no disponibilidad de servicios de agua continuos y confiables...”³⁰⁵

La consecuencia de un diagnóstico gubernamental inadecuado e insuficiente como el que presenta en los Informes Periódicos V y VI combinados (E/C.12/MEX/5-6) y en su respuesta a la Lista de Cuestiones, es la adopción de políticas públicas también inadecuadas para atender los problemas reales y superar los obstáculos para la realización de los derechos humanos al agua potable y al saneamiento. Sobre esto también se manifestó el Relator Especial Heller, señalando en su Declaración final: “me preocupa la posibilidad de que haya cierta autocomplacencia respecto a la prestación de servicios, basada en las cifras antes mencionadas, misma que podría menoscabar o retrasar la implementación de medidas esenciales para la mejora de dichos servicios.”³⁰⁶

Otro cuestionamiento a los indicadores nacionales de cobertura es que se trata de promedios que ocultan las disparidades existentes al interior de entidades federativas y municipios, entre zonas urbanas y rurales, y entre grupos de población, como la desigualdad de género en el disfrute de estos derechos,³⁰⁷ y el menor acceso a servicios de agua y saneamiento que tienen las poblaciones periurbanas e indígenas que viven en condiciones de pobreza y pobreza extrema,³⁰⁸ aunque muchas de ellas habitan regiones donde no existe presión hídrica como Chiapas, Oaxaca, Veracruz, Puebla, Campeche. En principio, estas poblaciones no deberían tener problema para el acceso al agua pero, como se explica más adelante, las políticas públicas y los recursos presupuestales están orientados a darles prioridad a actividades económicas de uso intensivo de agua y energía.

Durante su visita a nuestro país, al Relator Especial Heller también le preocupó la significativa reducción presupuestal de 2016 a 2017 para los servicios de agua y saneamiento.³⁰⁹ Al respecto, llamamos la atención del Comité DESC sobre la reducción del 36.5% en términos reales que detectamos en el presupuesto aprobado para las sub-funciones de gasto: Abastecimiento de Agua, Administración del Agua, y Ordenación de Aguas Residuales, Drenaje y Alcantarillado, cuyo monto aprobado en 2016 fue de \$33,431 millones de pesos mientras que en el presupuesto 2017 fue disminuido a \$21,763 millones de pesos. Asimismo, preocupa seriamente el recorte presupuestal de 65.7% al Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento (PROAGUA), cuyo monto aprobado en 2016 fue de \$9,990 millones de pesos, mientras que en el presupuesto 2017 solo obtuvo \$3,423 millones.³¹⁰ El PROAGUA reviste particular importancia ya que mediante este programa los Organismos Operadores de Agua

³⁰⁵ Declaración de final de misión del Relator Especial sobre los derechos humanos al agua potable y al saneamiento, Sr. Léo Heller, Ciudad de México, 12 de mayo de 2017. Disponible en: http://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/20170512_REagua_InformePreliminar_MX.pdf

³⁰⁶ Idem.

³⁰⁷ Tema que se aborda en el capítulo sobre Igualdad y equidad de género (artículo 3 del PIDESC).

³⁰⁸ Como se explica en el capítulo sobre el Derecho a un nivel de vida adecuado en cuanto a la mejora continua de las condiciones de existencia (artículo 11, párrafo 1).

³⁰⁹ Declaración de final de misión del Relator Especial sobre los derechos humanos al agua potable y al saneamiento. Op. cit.

³¹⁰ Javier Garduño, coordinador del programa de Justicia Fiscal de Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C.

de las entidades federativas hacen contraparte financiera al recurso federal para operar e invertir en la ampliación de infraestructura de agua potable y saneamiento, el reequipamiento de pozos, la sustitución de redes y la construcción o rehabilitación de plantas potabilizadoras, operaciones actualmente en riesgo ante el drástico recorte presupuestal.³¹¹ El Estado mexicano debe explicar al Comité esta decisión, la cual consideramos un incumplimiento de las obligaciones constitucionales y convencionales en materia de derechos humanos al agua potable y al saneamiento, y especialmente de la obligación de destinar hasta el máximo de los recursos disponibles para el logro progresivo de los derechos conforme al PIDESC.

Llamamos también la atención del Comité hacia otros problemas del modelo de gestión hídrica en México, especialmente respecto al régimen de concesiones sin criterios de sustentabilidad que se basa en la Ley de Aguas Nacionales (LAN),³¹² promulgada en 1992 junto con otras leyes que liberalizaron la economía del país y que no ha sido armonizada con el derecho humano al agua elevado a rango constitucional en febrero de 2012. La LAN y la actuación de la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), órgano desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), han permitido el acaparamiento, la sobreexplotación, el agotamiento y la contaminación de los recursos hídricos por actividades agrícolas, industriales, energéticas y extractivas, que a la vez han sido desreguladas en favor de inversionistas privados nacionales y transnacionales.³¹³

Un ejemplo concreto de sobreexplotación de acuíferos y sus consecuencias para el ejercicio de derechos se ubica en el Valle de Mexicali en la Cuenca del Río Colorado en Baja California. “En esta región por el origen, tenemos agua con alto contenido salino en las partes profundas del acuífero, entonces extraer en demasía puede ocasionar ciertas mezclas de diferente calidad y obviamente en deterioro de la calidad del agua que utilizamos.”³¹⁴ Dicha sobreexplotación está ligada al abastecimiento de industria y negocios, priorizados en el modelo de gestión del agua que cuestionamos. “A la fecha, la mayor parte del agua de la cuenca del Río Colorado es consumida por industrias como la geotérmica de la Comisión Federal de Electricidad, la cervecería Tecate que opera en ese municipio, la minera Real de Ángeles instalada en el poblado de San Felipe, la embotelladora Coca-Cola asentada en Mexicali, la Fábrica de Envases de Vidrio S.A. de C.V. y la planta industrial de SuKarne. A la lista de firmas cuestionadas, no sólo por el desmedido consumo de agua sino por la utilización del líquido

³¹¹ Más en: Miguel Ángel Montoya, asesor parlamentario. “La Conagua en el Proyecto de Presupuesto de Egresos 2017: Entre el atropello brutal al presupuesto de las entidades federativas y la defensa de los intereses privados”, 6 de octubre de 2016 publicado en: <http://aguaparatodos.org.mx/analisis-recorte-conagua-2017-entidades-federativas/>

³¹² La LAN es reglamentaria del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de aguas nacionales y regula desde 1992 la explotación, el uso o aprovechamiento de las aguas, así como su distribución y control.

³¹³ Ver aspectos críticos de las llamadas “reformas estructurales” en el capítulo sobre Obligación de adoptar medidas, inclusive legislativas, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos – énfasis en crítica a la reforma energética (artículo 2, párrafo 1 del PIDESC).

³¹⁴ Luis Arellano. “Riesgo de mezclar agua salitrosa por sobreexplotación de pozos.” (02 de febrero de 2017) Disponible en: <http://www.uniradioinforma.com/noticias/mexicali/463487/riesgo-de-mezclar-agua-salitrosa-por-sobreexplotacion-de-pozos.html>; citado en el Análisis sobre la problemática del derecho al agua en Baja California. Acuífero del Delta del Río Colorado, Valle de Mexicali, por el Colectivo ciudadano “Mexicali Consciente” (compilación del Dr. Jesús Francisco Galaz Fontes de la Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Autónoma de Baja California, Campus Mexicali). Mimeo, agosto de 2017.

potable para fines industriales, ahora se suma la empresa cervecera Constellation Brands, la que con una inversión de mil 500 millones de dólares y la promesa de generar 600 empleos directos, ya inició el proceso para apropiarse de la mayor parte del agua que se destina al riego agrícola.”³¹⁵

Otro ejemplo preocupante es el del acuífero en la Cuenca de la Independencia al norte del estado de Guanajuato, en donde durante tres décadas las agroindustrias y los parques industriales han hecho un uso intensivo del agua, sobreexplotando, agotando y contaminando la cuenca y generando una disminución en el acceso al agua de calidad para consumo humano, ya que el volumen de agua que se extrae por medio de pozos sigue aumentando (para 2014 se estimaba ya en un billón de metros cúbicos al año), mientras los niveles de bombeo siguen bajando, actualmente a 200 y hasta los 400 m de profundidad. El agua joven en el acuífero granular superficial se ha ido agotando, lo cual genera que el agua más antigua del acuífero profundo de rocas volcánicas fracturadas suba, incorporando sustancias tóxicas como el arsénico y el fluoruro. Las comunidades campesinas y algunos centros urbanos consumen desde hace años agua con altos contenidos de estas sustancias, que van de 0 a 17.30 mg/L de fluoruro y de 0 a 0.12mg/L de arsénico (rebasando la norma mexicana de 1.5 mg/L para fluoruro y 0.025 mg/L para arsénico). El consumo y la exposición de la población al agua contaminada genera intoxicación crónica y una serie de problemas de salud: fluorosis dental, fluorosis esquelética, síntomas cardiovasculares, hematológicos y neurológicos (neurotransmisores afectados que generan problemas de depresión y memoria), problemas gastrointestinales, de los riñones, del sistema reproductor, de la piel y cáncer. La población afectada son familias y comunidades enteras, y las alternativas para consumir agua segura son insuficientes e inaccesibles económicamente para la mayoría.³¹⁶

También ilustrativa de la alarmante situación de acaparamiento y sobreexplotación del agua es la extracción del vital líquido por parte de la industria minera en México. En una investigación conducida por CartoCrítica - Investigación, mapas y datos para la sociedad civil en colaboración con la Fundación Heinrich Boell México, basada en datos de 2014 del Registro Público de Derechos de Agua (REPDA) de la CONAGUA,³¹⁷ se encontraron 417 empresas mineras y un total de 1,036 títulos de aprovechamiento de agua mediante los cuáles las empresas mineras gozaron en 2014 de al menos 436 millones 643 mil 287.92 metros cúbicos de agua. Este volumen concesionado equivale al volumen de agua necesaria para satisfacer las necesidades anuales de consumo personal y doméstico de todos los habitantes de los estados de Baja California Sur, Colima, Campeche y Nayarit (11 millones 962 mil 830 de personas).³¹⁸ Así, la minería “se cuenta entre las actividades industriales que causan mayor impacto sobre el medio natural. El agua, el suelo y el aire son los mayores afectados durante el beneficio y la

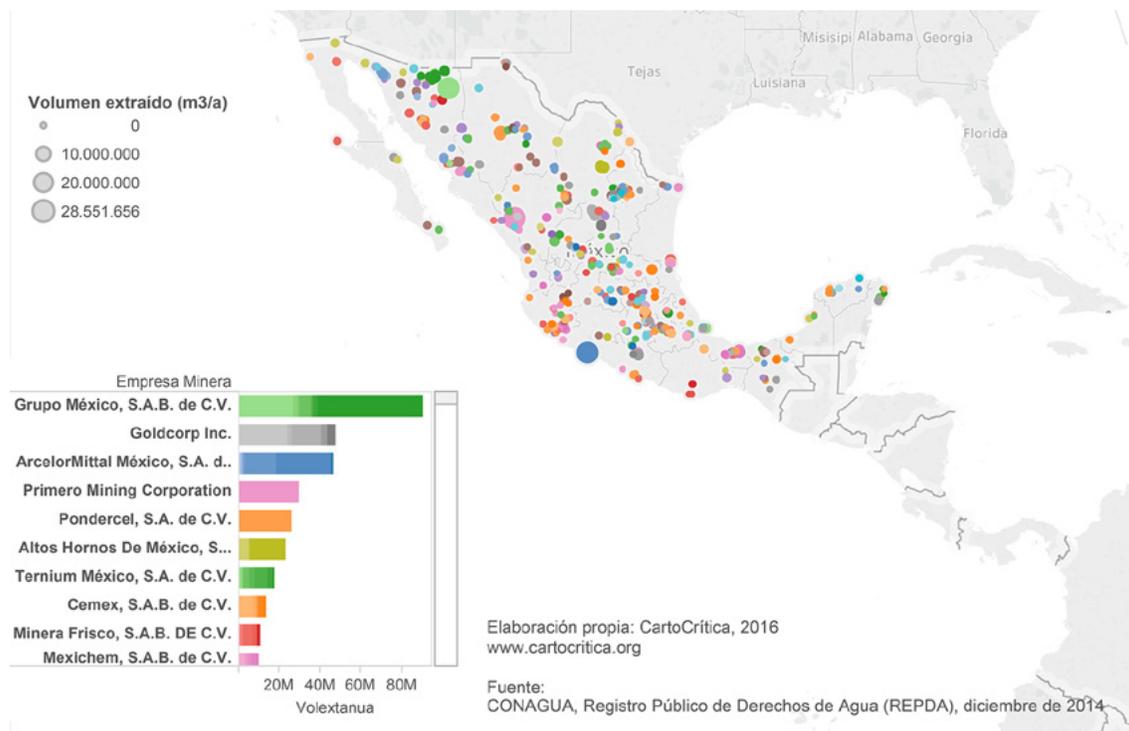
³¹⁵ J. Jesús Lemus. En Mexicali, la disputa por el agua. Reporte Índigo, 19 de julio de 2017, disponible en: <http://www.reporteindigo.com/reporte/mexico/construccion-cervecera-constelation-brands-agua-pobladores-desabasto>, citado en: Análisis sobre la problemática del derecho al agua en Baja California. Acuífero del Delta del Río Colorado, Valle de Mexicali, por el Colectivo ciudadano “Mexicali Consciente” (compilación del Dr. Jesús Francisco Galaz Fontes de la Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Autónoma de Baja California, Campus Mexicali). Mimeo, agosto de 2017.

³¹⁶ Tomado de la Ficha del caso Agotamiento y contaminación del acuífero de la región norte de Guanajuato, incluida en el Anexo del Informe sobre violaciones a los derechos humanos al agua potable y al saneamiento en México, mayo de 2017. Op. cit.

³¹⁷ Ver: <http://www.cartocritica.org.mx/2016/concesiones-de-agua-para-las-mineras/>

³¹⁸ http://www.cartocritica.org.mx/wp-content/uploads/2016/02/REPDA-y-miner%C3%ADa2_logo2.jpg

transformación de minerales debido a los lixiviados y gases que se desprenden en los procesos de trituración, lavado, corrosión y mecanismos químicos de separación. A su vez, la minería es una de las industrias más intensivas en el consumo de agua, afectando tanto la disponibilidad como la calidad de la misma. El impacto de la minería sobre el agua debe considerarse en tres dimensiones: alto consumo, contaminación y destrucción de las fuentes de agua.”³¹⁹



En este contexto, no podemos dejar de señalar que la actuación de la CONAGUA en materia de concesiones y gobierno del agua es reproachable. El informe de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) publicado en marzo de este año sobre la fiscalización de la Cuenta Pública 2015 revela problemas en el desempeño de la CONAGUA tanto en términos de irregularidades en el manejo presupuestal como en materia de gestión del agua; sobre esto, refiere que prevalece “un desequilibrio entre disponibilidad hídrica y demanda, puesto que existen cuencas donde se utiliza un bajo porcentaje de agua disponible, y otras en las que se usa más de 100 por ciento, lo que limita a preservar el agua y su contribución a su sustentabilidad, lo que representa riesgos a la seguridad nacional hídrica.”³²⁰ La CONAGUA ha otorgado concesiones en cuencas hidrológicas y acuíferos con déficit cuando debería

³¹⁹ <http://www.cartocritica.org.mx/2016/concesiones-de-agua-para-las-mineras/>

³²⁰ Genaro Villamil. “Conagua, con irregularidades por más de 8 mil mdp: ASF”. Revista Proceso (Reportaje especial), 21 de marzo de 2017, disponible en: <http://www.proceso.com.mx/478870/conagua-irregularidades-8-mil-mdp-asf>

asegurar una gestión sustentable del agua. “De las mil 206 concesiones para aprovechamiento de las aguas superficiales otorgadas [en 2015], 4.1% (50) se otorgó en cuencas con déficit, mientras que de los 653 acuíferos, 31.2% (204) tiene déficit y de las 8 mil 87 concesiones para el uso y aprovechamiento de las aguas subterráneas otorgadas en 2015, el 13.5% (mil 91) se autorizó con cuencas con déficit, lo que representó 2.9% de los 4 mil 855 millones de metros cúbicos concesionados en 2015.”³²¹ En conclusión, la ASF afirma que “las acciones realizadas fueron insuficientes para gobernar el agua, lo que no favoreció a la preservación del líquido, ni su contribución a un crecimiento verde, ni enfrentar los riesgos a la seguridad nacional en perjuicio de los 118.5 millones de mexicanos”.³²² Pero las concesiones de agua para minería no constituyen el único riesgo para la sustentabilidad hídrica y los derechos humanos de la población. La Ley Minera -creada también en 1992 como la LAN- estableció que la exploración, explotación y beneficio de los minerales o sustancias serían preferentes sobre cualquier otro uso o aprovechamiento del terreno, aunque a partir de la reforma constitucional en materia energética de 2013 y sus leyes secundarias de 2014, dicho carácter preferente “no tendrá efectos frente a las actividades de exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos, así como frente al servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica.”³²³ Si bien los impactos de la reforma energética sobre los derechos humanos se explicaron en otro capítulo de este Informe Alternativo,³²⁴ es muy importante alertar al Comité acerca de las amenazas que entraña tal reforma para la protección del derecho humano al agua de las generaciones presentes y futuras, siendo una de las más preocupantes la exploración y explotación de hidrocarburos mediante fracturación hidráulica o *fracking*,³²⁵ una técnica inherentemente insegura y devastadora para el ambiente.³²⁶

³²¹ Idem.

³²² Idem.

³²³ Párrafo adicionado al artículo 6 de la Ley Minera. Decreto por el que se expide la Ley de Hidrocarburos y se reforman diversas disposiciones de la Ley de Inversión Extranjera; Ley Minera, y Ley de Asociaciones Público Privadas. Diario Oficial de la Federación, 11 de agosto de 2014.

³²⁴ Ver Capítulo sobre Obligación de adoptar medidas, inclusive legislativas, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos – énfasis en crítica a la reforma energética (artículo 2, párrafo 1 del PIDESC)

³²⁵ La fractura hidráulica o *fracking* es un proceso altamente nocivo para el ser humano y el ambiente, que implica la inyección a alta presión de 9 a 29 millones de litros de agua al subsuelo por pozo para extraer hidrocarburos de rocas de muy baja permeabilidad. El agua es mezclada con agentes apuntalantes y entre 650 y 990 sustancias químicas que reaccionarán entre sí y son altamente tóxicas (pueden provocar múltiples daños a la salud de las personas como cáncer y mutaciones, afectar al sistema endocrino, provocar alergias y dañar el sistema nervioso). Una vez disminuido la presión de los equipos de bombeo, el hidrocarburo se desplaza al interior del pozo y se extrae a la superficie, arrastrando gran parte del líquido de fracturación (*flowback*), que se acumulará en piletas o tanques colectores. El agua residual de este proceso generalmente es desechada en pozos “letrina” donde, por los altos volúmenes inyectados, puede provocar sismos. Las fugas de agua contaminada con estos químicos, petróleo, gas u otras sustancias tóxicas presentes en el subsuelo habrán contaminado fuentes de agua, el suelo y el aire. Adicionalmente, la fractura hidráulica presenta significativas fugas de metano a la atmósfera que contribuyen en forma alarmante al proceso de calentamiento global. Más información sobre la fractura hidráulica en: Bertinat, Pablo, et al. 20 mitos y realidades del fracking. Editorial El Colectivo. Buenos Aires, 2014, pp. 19 a 21, en: <http://www.opsur.org.ar/blog/2015/06/11/20-mitos-y-realidades-del-fracking/> y los medios de la Alianza Mexicana contra el Fracking: <http://www.nofrackingmexico.org/>, [fb.com/nofrackingmx](https://www.facebook.com/nofrackingmx), @NoFrackingMx

³²⁶ Alianza mexicana contra el fracking. “Fracking es inherentemente inseguro, no es cuestión de mejores prácticas”. Boletín de Prensa, 26 de julio de 2017. Disponible en: <http://www.nofrackingmexico.org/fracking-es-inherentemente-inseguro-no-es-cuestion-de-mejores-practicas/>

Nuestros principales cuestionamientos en el tema del *fracking* son: por un lado, el uso intensivo de agua (entre 9 y 29 millones de litros de agua por pozo) y el consecuente impacto en la cuenca donde se realiza *fracking* o en la cuenca desde la que el agua se obtiene (trasvases, pues hay yacimientos de hidrocarburos no convencionales en zonas áridas o semiáridas del norte del país); por otro lado, la mezcla química que se utiliza en el líquido de fracturación es altamente tóxica y constituye una amenaza inherente para las aguas subterráneas y otras fuentes de agua potable por las inevitables fallas en la cementación de los pozos, derrames en la transportación y otros accidentes. Asimismo, el tratamiento del líquido de retorno o *flowback* es imposible, y su almacenamiento a la intemperie para evaporación es un manejo inadecuado y peligroso, como también lo es su reinyección. Aunque se encontrara una manera de no utilizar grandes volúmenes de agua para fracturar la roca y extraer los hidrocarburos, el riesgo para el derecho humano al agua potable persistiría ya que la preparación, transportación, manejo e inyección del coctel químico tóxico que implica el *fracking* implica riesgos imposibles de controlar que pueden contaminar los cuerpos de agua, el suelo, el subsuelo, el aire y poner en peligro la salud y la vida de muchas personas.³²⁷

Diversas organizaciones y redes a nivel nacional e internacional advertimos sobre estos y otros riesgos previo a la aprobación de la reforma energética. Desde la Alianza mexicana contra el fracking incluso se promovió una iniciativa de Ley para la Prohibición de la Fractura Hidráulica en México,³²⁸ pero la mayoría de legisladores en el Congreso y el gobierno federal hicieron caso omiso. Es más, el gobierno federal, en un proceder irresponsable, promueve actualmente débiles e ineficaces regulaciones³²⁹ que no podrán evitar, controlar ni remediar los daños irreversibles que ocasiona esta técnica sobre la población y el ambiente, ya probados en localidades de Estados Unidos y en otros países que por tanto han decretado prohibiciones o moratorias.³³⁰ Al respecto, el Relator Especial Heller expresó: “Durante mi visita fui informado de numerosos casos en relación con la contaminación y polución de fuentes de agua debido a factores que incluyen la minería y proyectos industriales, plantas hidroeléctricas y extracción de hidrocarburos, incluyendo el uso de fracking en algunos estados, así como el uso indiscriminado y sin control de pesticidas. Me fue demostrado, en numerosos casos, que estas problemáticas de índole medioambiental pueden impactar directa o indirectamente en la calidad del agua potable y en la protección de la salud en las áreas afectadas...Debe haber un reconocimiento del impacto que actividades económicas, en gran parte no reguladas, tienen en el agua, y el daño potencial y real causado a las personas locales que tal vez no tengan otra opción sino utilizar fuentes de agua contaminada. Es necesario llevar a cabo acciones inmediatas para atender esta situación.”³³¹

³²⁷ Con base en: Areli Sandoval Terán en: http://cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2015/10/DFensor_07_2015b.pdf, citado en: Informe sobre violaciones a los derechos humanos al agua potable y al saneamiento en México, mayo de 2017. Op. cit.

³²⁸ http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/2/2014-04-29-1/assets/documentos/Ini_Ley_Gral_Fractura_Hidraulica.pdf La iniciativa de Ley fue presentada en 2014 con el respaldo de Senadores y firmas ciudadanas, pero no prosperó.

³²⁹ Como los *Lineamientos en materia de seguridad industrial, seguridad operativa y protección al medio ambiente para realizar las actividades de Exploración y Extracción de Hidrocarburos en Yacimientos No Convencionales en tierra* y los *Lineamientos para la protección y conservación de las aguas nacionales en actividades de exploración y extracción de hidrocarburos en yacimientos no convencionales*.

³³⁰ Ver: <https://www.foodandwaterwatch.org/insight/local-resolutions-against-fracking>.

³³¹ Declaración de final de misión del Relator Especial sobre los derechos humanos al agua potable y al saneamiento. Op. cit.

El Comité DESC solicitó en la Lista de Cuestiones mayor información sobre las medidas adoptadas para asegurar la calidad del agua y para la protección de los recursos hídricos, en particular en el contexto de la explotación de recursos naturales y las actividades industriales, pero la respuesta del Estado mexicano refiere medidas que resultan insuficientes para monitorear, controlar y remediar la magnitud de los problemas de contaminación de fuentes de agua en México: reporta que la Red Nacional de Monitoreo de Calidad del Agua (RENAMECA) mantuvo la medición en 5000 sitios, pero no señala las limitaciones de los indicadores de calidad del agua que utiliza (Demanda Química de Oxígeno, Demanda Bioquímica de Oxígeno, y Sólidos Suspendidos Totales)³³² para medir detalladamente los diversos contaminantes presentes en los cuerpos de agua y así poder actuar en consecuencia. Lo que dichos parámetros permiten es tan solo reconocer gradientes de la influencia antropogénica desde el punto de vista de la afectación del agua por la presencia de centros urbanos e industriales, que van desde una condición relativamente natural o sin influencia de la actividad humana, hasta agua que muestra indicios o aportaciones importantes de descargas de aguas residuales municipales y no municipales.³³³

Por otro lado, el Estado menciona 63 acciones para controlar o disminuir la contaminación de los cuerpos de agua que incluyeron la construcción o rehabilitación de plantas de tratamiento de aguas residuales y sistemas de drenaje, visitas de inspección y sanciones administrativas a distintas empresas contaminadoras. Sin embargo, existe una diversidad de casos de contaminación de acuíferos documentados por organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas que siguen desatendidos y están muy lejos de solucionarse, a pesar de haber sido denunciados ante las instancias correspondientes de la SEMARNAT, comisiones estatales y Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), así como tribunales nacionales y organismos internacionales. Justamente, en el *Informe sobre violaciones a los derechos humanos al agua potable y al saneamiento en México 2017*³³⁴ presentado por organizaciones y redes de la sociedad civil al Relator Especial Heller, se anexaron fichas de 72 casos que documentan una gran variedad de situaciones violatorias en 17 entidades federativas de la República mexicana, incluidos casos graves de contaminación del agua. Una muestra de ellos se expone en el capítulo sobre derecho al medio ambiente sano del presente Informe Alternativo.³³⁵ De acuerdo con las investigaciones de Greenpeace, en México “más de 70 por ciento de los cuerpos de agua presentan algún grado de contaminación lo que ocasiona graves problemas de disponibilidad y acceso a este líquido vital.”³³⁶

³³² Información de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, disponible en: http://dgeiawf.semarnat.gob.mx:8080/ibi_apps/WFServlet?IBIF_ex=D3_R_AGUA05_03&IBIC_user=dgeia_mce&IBIC_pass=dgeia_mce

³³³ Tomado de: Enrique Mejía Maravilla, Fernando Rosales Cristerna, José Alfredo Rojas García y Carolina Molina Segura. Evaluación de la calidad del agua, en: http://www.emapas.inecc.gob.mx/download/lch_calidad_del_agua.pdf

³³⁴ El Informe sobre violaciones a los derechos humanos al agua potable y al saneamiento en México, mayo de 2017. Op. cit.

³³⁵ El capítulo sobre Derecho a un medio ambiente sano (artículo 12, párrafo 2, apartado b del PIDESC) incluye los casos sobre la contaminación de cuerpos de agua superficial y manto freático de la Península de Yucatán por el uso indiscriminado de plaguicidas; la contaminación de los ríos Bacánuchi y Sonora por el derrame de sulfato de cobre acidulado de la mina Buenavista del Cobre de Grupo México; la contaminación del Río Santiago en Jalisco por descargas municipales e industriales, y la del Río Atoyac en Tlaxcala, considerado por Greenpeace México como otro de los ríos tóxicos del país.

³³⁶ Greenpeace. Ríos mexicanos, ríos tóxicos, 2012, en: http://www.greenpeace.org/mexico/global/mexico/report/2012/rios_toxicos.pdf

A las organizaciones también nos preocupa que los monitoreos a los sistemas de abastecimiento de agua potable se sigan basando en una Norma Oficial Mexicana (NOM) que no cumple con los estándares actuales de la Organización Mundial de la Salud: la NOM-127-SSA1-1994 (Salud ambiental, agua para uso y consumo humano. Límites permisibles de calidad y tratamientos a que debe someterse el agua para su potabilización). No obstante que el Estado reporta que esta NOM se encuentra en proceso de actualización,³³⁷ todavía no es posible asegurar que el agua suministrada en el país sea salubre e inocua, lo que va en detrimento del componente de seguridad de este derecho humano.

En otro orden de ideas, la plena realización de los derechos humanos se ve obstaculizada por la inadecuada descentralización de los servicios de agua, alcantarillado y saneamiento que no implicó el fortalecimiento de las capacidades municipales. El Informe gubernamental menciona al Programa para la Modernización de Organismos Operadores de Agua (PROMAGUA), pero no reporta las dificultades a las que se enfrentan los prestadores de servicios públicos municipales como la falta de recursos económicos suficientes tanto para operación y mantenimiento, como para capacitación y actualización de los operadores, lo que es necesario para que los municipios puedan cumplir con sus funciones de servicio público de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales. En ese tenor, el Relator Especial destacó que los “recursos necesarios, la capacidad técnica y el monitoreo y control de los servicios deben estar entre las más altas prioridades a todos los niveles de gobierno para asegurar que el mejor servicio de agua y saneamiento posible es provisto a todas las personas, incluyendo a las más pobres y a aquellas dispersas en comunidades rurales.”³³⁸

Particularmente en cuanto al derecho humano al saneamiento, el Relator Especial pudo observar que en algunas localidades que visitó “el sistema de saneamiento era extremadamente básico o inexistente, de funcionamiento precario o sin funcionamiento alguno, lo cual tiene consecuencias, como el hecho de que las aguas residuales son descargadas directamente en manantiales o ríos locales.”³³⁹ Por ejemplo, en Filomeno Mata en Veracruz, San José del Rincón en el Estado de México, y Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, el Relator observó que “hay costosas plantas de tratamiento de aguas residuales pero que no funcionan debido a la falta de mantenimiento. Me alarmó conocer que de 194 plantas de tratamiento de aguas residuales en el estado de Chiapas, sólo 12 están en funcionamiento, teniendo como resultado un importante problema de contaminación de las fuentes de agua.”³⁴⁰ Al Relator Especial también se le informó durante su misión que los hogares del ámbito rural cuentan a lo sumo con letrinas, las cuales además de contaminar los cuerpos de agua y mantos freáticos, no cuentan con el tratamiento y cuidado por parte de las instancias municipales, lo que se convierte en un foco de infección para sus usuarias y usuarios, en particular para las mujeres y las niñas que en su período menstrual requieren de mayor limpieza y de mejores instalaciones sanitarias.³⁴¹

³³⁷ Anexo 10 de la Respuesta del Estado mexicano a la Lista de Cuestiones.

³³⁸ Declaración de final de misión del Relator Especial sobre los derechos humanos al agua potable y al saneamiento. Op. cit.

³³⁹ Idem.

³⁴⁰ Idem.

³⁴¹ Informe sobre violaciones a los derechos humanos al agua potable y al saneamiento en México, mayo de 2017 (apartado 7.1 sobre Género y agua) Op. cit. En el capítulo sobre Igualdad y equidad de género -artículo 3 del PIDESC, se profundiza en los impactos diferenciados en materia de género y agua.

En cuanto a las aguas residuales municipales, de acuerdo con el Instituto de Ingeniería de la Universidad Nacional Autónoma de México (II-UNAM), en México “sólo el 20 por ciento de las aguas residuales son tratadas y el resto es destinado al riego...la infraestructura utilizada para tratar aguas residuales no siempre es la adecuada, ya que gran parte de la tecnología utilizada para esta actividad desprende gases de efecto invernadero (GEI)...tal consecuencia depende de la operación que se le dé a la planta... es necesario invertir en investigación para desarrollar tecnologías de mitigación más eficientes, que permitan reducir la emisión de contaminantes.”³⁴² El destino del agua no tratada (municipal e industrial) son ríos, lagos, barrancas y mar. Hacen falta reportes actualizados y periódicos sobre este tema, así como la intervención decidida del Estado en control, sanción y remediación, pues las consecuencias no son solo para el derecho al agua sino para el derecho a la salud de millones de personas. Un caso ilustrativo -que también se hizo del conocimiento del Relator Especial- fue el de Tierra Blanca en la Cuenca del Papaloapan, estado de Veracruz, donde la incidencia de insuficiencia renal crónica en la población presenta una tasa de fallecimiento 10 veces mayor que la media nacional, como consecuencia de la contaminación del Río Blanco y sus afluentes por los desechos industriales de las fábricas asentadas en sus márgenes y las descargas municipales de casi todos los municipios de la región que no cuentan con plantas de tratamiento. La denuncia del caso ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos ameritó la Recomendación 30/2014, pero esta no ha sido acatada por las autoridades correspondientes.³⁴³

También nos preocupa la falta de protección y fomento a los sistemas comunitarios de agua, que en muchas ocasiones conduce a la privatización de los servicios de agua potable y saneamiento. La privatización, aunque no constituya *per se* una violación a derechos humanos, sí lo es cuando el disfrute de los derechos de la población se ve mermado u obstaculizado por la participación privada en la provisión de estos servicios básicos. Un ejemplo paradigmático es el de Saltillo, Coahuila, al norte del país, primer municipio en el que se concretó (en 2001) la participación de una empresa privada, la transnacional Aguas de Barcelona -cuyas acciones son actualmente de la empresa francesa Suez-, al formarse con el organismo operador del sistema de agua municipal la empresa mixta Aguas de Saltillo, S.A. de C.V. (AGSAL), cuya operación durante más de 15 años se ha caracterizado por la opacidad y la vulneración de los derechos al agua y al saneamiento, especialmente en términos de su asequibilidad ya que ha llevado a cabo aumentos desproporcionados de tarifas, cobros excesivos por servicios diversos, cobros indebidos por cambio de tomas, medidores, conexiones, reconexiones y riego de plazas y jardines públicos, así como cortes del servicio por falta de pago. Como lo denuncia la Asociación de Usuarios del Agua de Saltillo (AUAS), en los primeros diez años de gestión de AGSAL aumentó en forma desmedida el cobro por conexión a los servicios de agua y drenaje, afectando especialmente

³⁴² De acuerdo con el estudio “Reducción de la Emisiones de Gases de Efecto Invernadero en el Tratamiento de Aguas Residuales de América Latina y el Caribe”, proyecto conjunto de la UNAM y el International Development Research Centre, se identificó que en México y otros países, las lagunas de estabilización, seguidas por lodos activados y reactores tipo UASB (Upflow Anaerobic Sludge Blanket) representan 80% de la infraestructura de tratamiento de aguas residuales municipales. Citado en: Adalberto Noyola Robles, director del II-UNAM, en: Lizbeth Serrano Gómora. “En México, sólo el 20% de las aguas residuales son tratadas” México D.F., a 11 de junio de 2014, disponible en: <http://www.conacytprensa.mx/index.php/ciencia/ambiente/74-en-mexico-solo-el-20-de-las-aguas-residuales-son-tratadas>

³⁴³ Tomado de: Ficha del caso Insuficiencia renal crónica en Tierra Blanca, Veracruz, incluida en el Anexo del Informe sobre violaciones a los derechos humanos al agua potable y al saneamiento en México, mayo de 2017. Op. cit.

a los usuarios más pobres en colonias populares. Aunque en 2012 la empresa corrigió esta situación, lo hizo a cambio de aumentos mensuales de tarifas de 1% y 2% durante 22 meses (24.5% y 54.6% en total), mientras que los costos de conexión para otros tipos de usuarios continúan siendo muy altos. Entre octubre de 2001 y noviembre de 2013 los aumentos totales en las tarifas por consumo fueron de 75.8% a 224.3%, cuando el Índice Nacional de Precios al Consumidor sólo se incrementó en 52.59% en el mismo período. Entre 2001-2016 las autoridades saltilenses han hecho caso omiso de las quejas ciudadanas.³⁴⁴ El Relator Especial Heller externó su preocupación acerca de que México no cuente con órganos regulatorios de los prestadores de servicios privados y públicos.³⁴⁵

Por último, no podemos dejar de mencionar las dificultades para el acceso a la justicia en materia de los derechos humanos al agua potable y al saneamiento, siendo paradigmático el caso de la colonia semi-urbana Ampliación Tres de Mayo en Alpuyecá, Morelos. En noviembre de 2010 se promovió demanda de amparo a nombre de habitantes de la zona reclamando la violación al derecho a la vida, a la salud, a la vivienda y a un mínimo vital de contar con agua potable y saneamiento, ya que no contaban con la red hídrica ni con tomas de agua cercana y tenían que abastecerse del río Colotepec (altamente contaminado por los lixiviados de un basurero cercano) o con la adquisición de agua distribuida por pipas privadas. En abril de 2012, el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Octavo Circuito con sede en Cuernavaca, Morelos emitió la primera sentencia mexicana en la cual se reconoce la violación del derecho humano al agua (juicio de amparo en revisión 381/2011). Después de prácticamente dos años de procedimiento para el cumplimiento de la sentencia, las autoridades responsables dotaron a la colonia de tubería a través de la cual proporcionan el líquido por tandeo solamente una o dos veces a la semana (en algunas ocasiones ni una vez) y por un promedio de 4 horas. Hasta el momento, no han proporcionado agua por medio de pipas incluso en aquellas semanas en las cuales el líquido no llega, y tampoco han realizado acciones relativas al saneamiento. No obstante, mediante acuerdo de fecha 6 de enero de 2014, el Juzgado Cuarto de Distrito del Estado de Morelos tuvo por cumplida la sentencia.³⁴⁶

³⁴⁴ Asociación de Usuarios del Agua de Saltillo (AUAS). Cuestionamientos Ciudadanos a la Gestión del Sistema de Agua Semiprivatizado AGUAS DE SALTILLO, S. A. DE C. V., actualizado en abril de 2017.

³⁴⁵ Declaración de final de misión del Relator Especial sobre los derechos humanos al agua y al saneamiento, Op. cit.

³⁴⁶ Tomado de la Ficha del caso Ampliación Tres de Mayo, Alpuyecá, Morelos: ni agua suficiente ni saneamiento, incluida en el Anexo del Informe sobre violaciones a los derechos humanos al agua potable y al saneamiento en México, mayo de 2017. Op. cit. Más información en el capítulo sobre Acceso a la justicia en DESCA.

RECOMENDACIONES

En vista de todo lo expuesto, solicitamos encarecidamente al Comité DESC recomendar al Estado mexicano lo siguiente:

1. Proteger y garantizar los derechos al agua y al saneamiento tomando todas las medidas necesarias de carácter jurídico, político, económico y de otra índole para evitar que las fuentes de agua sean sobreexplotadas y contaminadas por actividades industriales, extractivas y agroindustriales, y asegurar que los actores estatales y no estatales prevengan los daños y remedien los ya ocasionados.
2. Revisar los criterios para concesionar agua en el país incorporando con efectividad el de sustentabilidad, y que las concesiones ya otorgadas puedan ser sometidas a revisión y finalización en todos los casos en que se ponga en riesgo la disponibilidad de agua potable para uso personal y doméstico.
3. Adoptar todas las medidas apropiadas conducentes a alcanzar las 8 metas del Objetivo de Desarrollo Sostenible 6 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible para reestablecer ecosistemas y asegurar la sostenibilidad en el uso del agua, y poder así garantizar los derechos humanos al agua potable y al saneamiento de las generaciones presentes y futuras.
4. Formular participativamente una Ley General de Aguas que garantice el ejercicio pleno de los derechos al agua potable y al saneamiento e incorpore una visión de integralidad de derechos humanos, igualdad de género, interculturalidad, sustentabilidad y participación ciudadana.
5. Modificar los instrumentos de planeación, ejecución y evaluación de la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) para que incorporen criterios de derechos humanos, de equidad de género y sustentabilidad, y contar con Plan Rector por Cuenca vinculante para poner fin a la contaminación en 15 años vía cero descargas industriales, transición a agricultura no contaminante, y sustitución y total confinamiento de contaminantes, con monitoreo ciudadano y gubernamental.
6. Instrumentar un modelo participativo verdaderamente democrático de gestión integral del agua, abierto a todos los habitantes y sectores de las Cuencas, mediante consejos democráticos de planeación y manejo con perspectiva de género, respetando los derechos a la información y la transparencia y creando instancias de contraloría social y ciudadana que permitan la fiscalización y la rendición de cuentas de los organismos operadores y de las instituciones públicas relacionadas con el agua.
7. Considerar la re-municipalización de aquellos sistemas que han sido privatizados afectando la accesibilidad económica de los usuarios y la accesibilidad sin discriminación a los servicios, y proteger los sistemas comunitarios del desmantelamiento y la privatización.
8. Mejorar el acceso a recursos efectivos y a mecanismos judiciales y administrativos accesibles, no onerosos, rápidos y eficaces para la exigibilidad y justiciabilidad de los derechos humanos al agua potable y al saneamiento, y asegurar la debida implementación de las recomendaciones de las comisiones públicas de derechos humanos y de las sentencias del poder judicial en la materia.

N

DERECHO A LA VIVIENDA ADECUADA
(artículo 11, párrafo 1 del PIDESC)

Fotografía izquierda: Georgina Sandoval / Casa y Ciudad. Fotografía derecha: Archivo Casa y Ciudad



N. Derecho a la vivienda adecuada (artículo 11, párrafo 1 del PIDESC)³⁴⁷

1. Situación del derecho en el país³⁴⁸

1.1. El derecho a la vivienda en el marco legal

Si bien la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos estableció que cualquier norma en la materia debe interpretarse a la luz tanto de la Constitución como de los tratados internacionales suscritos por México aplicando la protección más amplia a la persona, el Estado mexicano no ha incorporado en el marco normativo nacional la referencia explícita a las obligaciones que se desprenden del PIDESC en materia del derecho a la vivienda adecuada ni ha generado mecanismos que propicien la realización de las siete características delineadas en la Observación General Número 4 (OG 4) del Comité DESC. Tampoco ha hecho suyos los indicadores desarrollados por el *Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos* (ONU-Hábitat) enfocados a determinar los principales elementos de los resultados obtenidos en el sector de la vivienda en todos los países.³⁴⁹

El derecho a la vivienda, esbozado en el artículo 4º constitucional, en la práctica continúa siendo tratado como un derecho familiar, *no personal*, lo que impacta directamente sobre la aplicabilidad de los programas federales de financiamiento y subsidio para compra o mejoramiento de vivienda, por lo que el perfil de familia nuclear sigue siendo el requisito para el acceso a este tipo de esquemas de apoyo. La Ley de Vivienda vigente, que reglamenta el artículo 4º constitucional, ha incorporado cambios importantes, pero limitados desde la perspectiva de los instrumentos internacionales. Sigue empleando la conceptualización de *vivienda digna y decorosa* utilizada en la Constitución en lugar de vivienda adecuada. Aun así establece que es aquella que reúne la mayoría de las características previstas en la OG 4; prevé la aplicación de las disposiciones normativas bajo principios de equidad e inclusión; y reconoce la *producción social de vivienda*, que se realiza bajo control de los autoproductores, sin fines de lucro y orientada a atender las necesidades sociales, herramienta que permite la concreción del derecho a una vivienda adecuada incluso para aquellos sectores que no acceden a un crédito de vivienda.³⁵⁰ Sin embargo, en el texto de la Ley sigue dominando la visión de mercado sobre la perspectiva social y de derechos humanos.

³⁴⁷ Este capítulo fue elaborado con aportes de Casa y Ciudad, A.C.; Coalición Internacional para el Hábitat, Oficina para América Latina (HIC-AL); y Hábitat para la Humanidad, México.

³⁴⁸ El primer apartado de este capítulo ha sido elaborado por la asociación civil Casa y Ciudad.

³⁴⁹ Raquel Rolnik. *La vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado. Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto*. A/63/275. 13 de agosto, 2008, párrafo 21.

³⁵⁰ *Ley de Vivienda*. Últimas reformas publicadas en Diario Oficial de la Nación, 23/06/2017. Ver: artículo 2; artículo 3, párrafo primero; artículo 4, fracción 11.

Frente a un marco normativo incompleto y en un contexto donde la violencia, el narcotráfico y la corrupción están imperando con impactos importantes en el acceso al suelo y en la gentrificación urbana, el documento elaborado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en 2014 bajo el título de *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos relacionados con proyectos de desarrollo e infraestructura*³⁵¹ adquiere suma importancia en pos de la justiciabilidad del derecho a la vivienda, el control del mercado habitacional, la participación de grupos sociales en las decisiones relacionadas con su entorno y las garantías a considerar cuando se llevan a cabo desalojos (que deben ser entendidos como último recurso).

En materia de vivienda el Protocolo retoma las características del derecho desarrolladas por el Comité DESC, pero las complementa con las interpretaciones de jueces nacionales, así como de otros organismos internacionales en materia de derechos humanos. Es trascendente para la política habitacional la cita a una tesis jurisprudencial que afirma que la estrategia nacional de vivienda debería integrar los componentes mínimos del derecho y que lo anterior no es de aplicación exclusiva para los órganos del Estado, sino que es “extensiva a los sectores privado y social que participan en la promoción y desarrollo inmobiliario”. Esta última aseveración³⁵² resulta crucial en momentos en que las inmobiliarias están aumentando la producción de vivienda para sectores de mayores recursos, al tiempo que violan las normas más básicas de construcción y desarrollo urbano sin la menor preocupación por respetar la política habitacional federal.

Por otra parte, el Protocolo refiere que el Estado debe abstenerse de llevar a cabo desalojos forzosos y garantizar que la normativa en la materia sea respetada por sus agentes o terceros que los efectúen. Al mismo tiempo, reafirma lo excepcional de la medida siempre que se hayan explorado todas las alternativas posibles, y que, si es inevitable, debe actuarse en correspondencia con los compromisos internacionales de derechos humanos. Lo que subraya el texto es la implementación de un mecanismo, a la luz de los acuerdos internacionales, que vele por que los desalojos, como última opción, estén justificados, no se violen otros derechos humanos, se garanticen avisos previos, existan plazos razonables para llevarlos a cabo, audiencias previas, defensa legal y, en caso de que no haya un acuerdo, la posibilidad de que un tercero se encargue de la mediación.

1.2. Política Nacional de Vivienda

En el discurso, la política habitacional del gobierno de Felipe Calderón (2006-2012) se planteó dos ejes principales: más apoyo gubernamental a quienes perciben menos ingresos y un desarrollo habitacional *sustentable*.³⁵³ Sin embargo, las estrategias que debieran dar soporte y materializar dichos ejes son deficientes. La principal receta fue la de ampliar la participación privada, lo que hasta el momento ha significado el incentivar la intervención de aquellos que buscan exclusivamente la ganancia a costa del

³⁵¹ Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Protocolo de Actuación para quienes imparten justicia en casos relacionados con proyectos de desarrollo e infraestructura*. México: SCJN, 2014. Disponible en línea: <https://www.sitios.scjn.gob.mx/ProtocoloMegaproyectosSCJN.pdf>

³⁵² Tesis: 1ª. CXLVII/2014 (10ª.). *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, libro 5, abril de 2014, t.l.p. 799, Reg. 2006170. Derecho fundamental a una vivienda digna y decorosa.*

³⁵³ Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI). *Programa Nacional de Vivienda 2007-20012: Hacia un desarrollo habitacional sustentable (versión ejecutiva)*. México: CONAVI, 2008.

interés social. Para el segundo eje se planteó reconocer las políticas de redensificación que ubiquen a los desarrollos inmobiliarios donde se aprovechen las infraestructuras existentes y se adopten criterios de racionalidad del agua y la energía; pero, más allá de promoción de programas, no es posible encontrar cómo la vivienda se desarrolló con base en una adecuada planeación urbana, como lo anunció el presidente de la República.

Contrario al discurso, el sexenio de Calderón se caracterizó por un crecimiento de desarrollos habitacionales en las periferias de las ciudades mexicanas con viviendas entre los 35 y 50 metros cuadrados. Se adquirió suelo barato lejano de los centros urbanos y se invirtió y se construyó sin tomar en cuenta la planeación urbana, la dotación de infraestructura y la planeación del transporte. Se otorgaron siete millones de financiamientos (que no unidades de vivienda), un millón más de la meta inicial.³⁵⁴ No es casualidad que de 2005 a 2010 las viviendas deshabitadas aumentaran de 726,519 unidades, alcanzando en este último año los 4.99 millones de viviendas deshabitadas. Si bien no todas estas viviendas son nuevas, es sintomático que este fenómeno se dio con mayor intensidad en los estados donde más viviendas se construyeron.³⁵⁵ Finalmente, la fiebre de la vivienda benefició únicamente a los grandes consorcios inmobiliarios.

El actual gobierno encabezado por Enrique Peña Nieto (2012-2018) intentó diferenciarse de su antecesor, aunque la política de redensificación se mantuvo. En este marco, para perseguir la ciudad compacta se crearon los perímetros de contención urbana, lo que está llevando a priorizar la intervención en las áreas más céntricas de las ciudades, teniendo como consecuencia un aumento en los de por sí ya elevados precios del suelo. En general, aunque la construcción de vivienda ha sido más prudente que en el gobierno anterior, la política enfocada a la vivienda nueva con una visión de mercado se ha mantenido.

Desde la perspectiva gubernamental la construcción de vivienda es seguramente un buen negocio; es un motor económico, como señala el Programa Nacional de Vivienda vigente. Según el Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática (INEGI), el sector de la construcción moviliza 66 ramas de la economía y en 2015 contribuyó con el 5.9% del Producto Interno Bruto. De este total, el 64.2% fue generado por la edificación de vivienda, en la cual se emplearon al 94.4% de los trabajadores. Como contraparte, la mayor inversión en vivienda durante 2015, 49.9%, se orientó a la vivienda nueva, mientras que el mayor financiamiento, 46.1%, provino del crédito público.³⁵⁶ Este es el trasfondo de la situación habitacional: hacer inversión en viviendas nuevas construidas por el sector privado, que son adquiridas a través de un sistema de financiamiento bancario, un ahorro del trabajador y un subsidio público.

La mejor muestra de esta afirmación es el Programa de Acceso al Financiamiento para Soluciones Habitacionales de la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI),³⁵⁷ que de acuerdo con el informe del Estado mexicano al Comité DESC (E/C.12/MEX/5-6) es una alternativa para población no beneficiaria

³⁵⁴ Yuridia Torres. "Rebasan meta de vivienda en el sexenio". En línea: <http://eleconomista.com.mx/finanzas-publicas/2012/09/04/rebasan-meta-vivienda-sexenio>

³⁵⁵ Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda (SNIIV) 2.0. Parque habitacional 2005 y 2010.

³⁵⁶ INEGI. *PIB y Cuentas Nacionales. Vivienda*. En línea: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/cn/vivienda/default.aspx>

³⁵⁷ Programa que hasta 2015 se denominó Programa de Esquemas de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda.

de los organismos nacionales de vivienda. Para el período 2012-2013, el 80.7% del presupuesto asignado a este programa se destinó a la adquisición de vivienda nueva o usada, dedicando menos de un diez por ciento al mejoramiento de vivienda y tan solo 8.9% a la autoconstrucción y autoproducción. Esta situación se repite para el período 2014-2015 en donde de los 210,522 subsidios programados, se otorgaron 156,170 para adquisición de vivienda nueva o usada y tan sólo 16,441 para autoproducción de vivienda, es decir el 7.8%, un punto porcentual menos que el año anterior.³⁵⁸ Durante 2016 se aplicaron 144,157 subsidios, de los que el 80.5% fueron ejercidos por el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), principal organismo nacional de vivienda, que los aplicó mayoritariamente, 95.6%, en viviendas nuevas construidas por desarrolladores.³⁵⁹

Estas cifras reflejan una clara inclinación de la CONAVI hacia los subsidios para la compra de vivienda sobre los destinados a la autoproducción; así, sigue impulsándose el fortalecimiento del mercado inmobiliario (inversión, desarrollo, construcción y adquisición) sobre la producción social de vivienda. Con el tiempo, algunos conjuntos y viviendas financiados por el INFONAVIT son abandonados, ya que sólo cuentan con 35 metros cuadrados de materiales de mala calidad y se ubican en zonas sin servicios y con la presencia del crimen organizado. Recientemente se calculó en 250 mil las viviendas abandonadas con estas características. Es importante mencionar que los trabajadores siguen abonando al crédito que les otorgaron, aunque no vivan en ellas; 30 años después terminan pagando 2 o 3 veces el costo de la vivienda porque el monto de interés del crédito continúa aumentando.³⁶⁰

Una alternativa impulsada por asociaciones civiles es la Producción Social de Vivienda Asistida (PSV-A) que, como se ha señalado, está compitiendo por los recursos federales para aplicar los subsidios directamente con los beneficiarios en un proceso de autoproducción. Sin embargo, a pesar de estar reconocida en la Ley de Vivienda desde 2006, los recursos destinados por el gobierno han ido a la baja conforme pasan los años. En 2008 el porcentaje de subsidios otorgados por CONAVI a esta producción ascendió al 4.4%, en 2012 este porcentaje logró su máximo histórico alcanzando el 8.1%, pero un año después presentó una caída hasta el 3.8% y este bajo porcentaje se ha mantenido (en 2016 fue de 3.2%). En lo que va del año 2017 no ha superado el 2% de los subsidios, frente a un 6.9% de los aplicados por las Fuerzas Armadas y al 84.2% de INFONAVIT.³⁶¹ Lo anterior implica una clara violación al principio de no regresividad.

En conjunto, la política de vivienda durante los dos sexenios muestra el poco interés gubernamental para afrontar las problemáticas habitacionales de la población de bajos recursos que no puede acceder a la vivienda ofrecida por el mercado. La vivienda es un negocio y el derecho humano queda sobrando.

³⁵⁸ CONEVAL, *Evaluación específica de desempeño del Programa de esquemas de financiamiento y subsidio federal de la Comisión Nacional de Vivienda para vivienda en su versión 2012-2013 y 2014-2015*.

³⁵⁹ SNIIV 2.0. *Subsidios CONAVI*, 2016. Consulta dinámica.

³⁶⁰ Sanjuana Martínez. "En el país hay más de 250 mil viviendas del Infonavit abandonadas: El Barzón Popular". En *La Jornada*. Disponible en línea: <http://www.jornada.unam.mx/2017/05/28/politica/018n1pol>

³⁶¹ SNIIV 2.0. *Subsidios CONAVI*, 2007-2017. Consulta dinámica.

1.3. Estado que guarda el derecho a la vivienda

Para mostrar el avance en materia de vivienda, el Estado se concentra en el rezago habitacional,³⁶² señalando su disminución a nivel nacional en los Informes Periódicos V y VI combinados al Comité DESC. De acuerdo con los datos aportados por CONAVI, las viviendas con rezago, que representaban el 33.5% en 2008, pasaron a representar el 28.4% del total del parque habitacional en 2014. Una revisión a una escala menor, por estado, matiza la información: durante estos mismos años, en 13 de los 32 estados de la República aumentó el número de viviendas con rezago, de tal modo que se tuvieron 444,874 nuevas unidades de vivienda en esta condición. En algunos estados las cifras son alarmantes: en Chihuahua surgieron 105 mil viviendas, mientras que en Veracruz la cifra es de 110 mil unidades. En este último estado, las viviendas con rezago habitacional superan los 1.2 millones de unidades. En relación con el total de viviendas, los estados con mayor rezago son Chiapas (69.2%), Tabasco (61.8%), Guerrero (57.1%) y Oaxaca (57%).³⁶³ De acuerdo con la Encuesta Intercensal levantada en 2015, tres de estos estados tienen los menores porcentajes de adquisición de la vivienda por medio de la compra; de forma inversa, el 22.8% de las viviendas en Chiapas fueron autoconstruidas, en Guerrero fueron el 37.5% y en Oaxaca la cifra ascendió al 31.3%, ubicándose entre los cinco estados con porcentajes más elevados en autoconstruir sus viviendas. La información permite inferir que esto se debe al hecho de que la población no es sujeto de crédito ni puede acceder a subsidios ya que son los estados que mayor pobreza registran a nivel del país. Por otro lado, en estos mismos tres estados más del 89% de la construcción de vivienda fue financiada con los recursos propios del futuro habitante, es decir, sin ningún tipo de apoyo o subsidio gubernamental.³⁶⁴ Lo que indica esto es que, en los estados más empobrecidos, las viviendas se están construyendo con recursos propios e incluso con sus propias manos.

Para el común de las personas, la adquisición de una vivienda se hace cada vez más complicada y, en algunos casos, imposible. En términos porcentuales, solo en 4 estados más del 50% de las viviendas fueron adquiridas mediante la compra; el ejemplo más importante es Nuevo León, donde se dio en un 61.7% de los casos. Aun así, el 42.1% fueron adquiridas con el apoyo de una institución gubernamental.

La incapacidad en la compra a través del sistema de financiamiento habitacional se debe al nivel de ingreso de los mexicanos. Del cien por ciento de la población ocupada, solamente el 5.2% percibe más de 5 salarios mínimos.³⁶⁵ es decir, el 76.2% de la población ocupada está imposibilitada para adquirir una vivienda por medio del mercado o del sistema de financiamiento habitacional. De acuerdo a algunos cálculos, el ingreso familiar mínimo para comprar una casa de 500 mil pesos en la Ciudad de México debe ser de 14 mil pesos al mes (más de 5 salarios mínimos); sin embargo, el promedio del costo de una vivienda en esta ciudad es de un millón 390 mil pesos.³⁶⁶ Para una vivienda (un departamento

³⁶² Rezago habitacional: Término empleado para referirse a las viviendas en hacinamiento, o cuyos materiales de edificación se encuentran en deterioro y no logran satisfacer un mínimo de bienestar para sus ocupantes. Véase: http://sniiv.conavi.gob.mx/Docs/RepTrim/Vivienda_Jul_Sep_2015.pdf

³⁶³ SNIIV 2.0. *Rezago habitacional por entidad federativa*, 2008 y 2014. Consulta dinámica.

³⁶⁴ INEGI. *Tabulados de la Encuesta Intercensal 2015*. 14. Vivienda.

³⁶⁵ En 2017 el salario mínimo diario asciende a \$80.04 pesos (aproximadamente \$4.48 USD).

³⁶⁶ “¿Cuánto necesitas ganar para comprar casa en la CDMX?”. *El Financiero*. Disponible en línea: <http://www.elfinanciero.com.mx/empresas/cuanto-necesitas-ganar-para-comprar-casa-en-la-cdmx.html>

en realidad) con este costo, de acuerdo al simulador de crédito, se necesitaría comprobar un ingreso de 28 mil 700 pesos, pagar mensualmente 12 mil 179 pesos (42% del ingreso) y terminar pagando 3 millones 520 mil pesos, más del doble del monto original. En este sentido, la *asequibilidad* de la vivienda está lejana de la realidad.³⁶⁷

La poca opción habitacional ha conducido a miles de habitantes a asentarse en la periferia donde regularmente hay escasez de servicios y de trabajo; en el mejor de los casos se han producido desdoblamientos de las familias en las mismas viviendas, provocando un constante hacinamiento o, en otro escenario, han surgido asentamientos irregulares. Este último caso es el más acuciante en relación con la falta de seguridad en la tenencia, pues comúnmente las viviendas se construyen en áreas de riesgo y la ausencia de titulación hace que las familias se encuentren expuestas a un desalojo forzoso.

La tarea del gobierno federal y las instituciones competentes es reconocer que los asentamientos irregulares tienen una explicación más profunda que cuestiona el ordenamiento territorial mismo, y que los instrumentos de planeación y las políticas de restricción de las áreas protegidas no han generado condiciones para ofrecer alternativas a este tipo de asentamientos, siendo imprescindible generar un nuevo tipo de ordenamiento que reconozca las necesidades habitacionales de la población y donde el eje transversal sea el ambiente y su relación con el ser humano.

Otro fenómeno producto de la densificación tiene que ver con quienes adquieren viviendas con ánimo de inversión, para alquilar a la población que busca acercarse a sus centros de trabajo. Para 2015, la cantidad de viviendas alquiladas ascendía al 15.9% del total habitacional. Aun así, la indefensión inquilinaria es significativa, puesto que actualmente, más allá del Código Civil, no existe una norma que regule las relaciones inquilinarias.

Uno de los indicadores de habitabilidad más relevantes es el hacinamiento que puede presentarse en las viviendas. El Consejo Nacional de Población establece que una vivienda se encuentra en condición de hacinamiento cuando hay más de 2.5 personas por dormitorio. Aunque a nivel nacional las viviendas que sólo cuentan con un dormitorio y albergan más de 3 ocupantes han disminuido en casi 10 puntos porcentuales, al pasar del 31% del total de viviendas en 1990 al 20% en 2010, todavía para 2015 representan el 16.5% del parque habitacional. Si se considera que en números absolutos estamos hablando de 5.2 millones de viviendas, la problemática se magnifica.

De forma similar al hacinamiento, la presencia del piso de tierra ha disminuido constantemente. De representar el 19.4% del total de viviendas en 1990 pasó al 3.5% en 2015. Aun así, en números absolutos, hay todavía 1 millón 133 mil viviendas en esta situación. Para este último año, los materiales en techo y paredes muestran una perspectiva más optimista, puesto que aquellas viviendas que tienen material de desecho en techos ascienden a 39,315, mientras que 42,296 presentan el mismo material en paredes.³⁶⁸ Aun así, la habitabilidad es un tema pendiente en la agenda en materia de vivienda pues es notorio que un segmento de la población, la más empobrecida, es aquella que no mejora sus condiciones de vivienda.

³⁶⁷ Simulador de crédito hipotecario de CONDUSEF: <http://phpapps.condusef.gob.mx/condusefhipotecario/datos.php>

³⁶⁸ INEGI. Serie histórica censal e intercensal. Viviendas y sus ocupantes según características de la vivienda. INEGI. *Tabulados de la Encuesta Intercensal 2015*. 14. Vivienda.

Otro elemento fundamental del derecho a una vivienda adecuada es la disponibilidad de servicios, particularmente el agua. En 2010 el porcentaje de viviendas que tenían agua entubada dentro de la vivienda ascendía al 69.5% del total del parque habitacional, pero de estas viviendas sólo el 73% tenía una dotación diaria de agua; cinco años después, el porcentaje de viviendas con agua entubada dentro de la vivienda asciende al 74% pero los problemas relacionados con la disponibilidad de agua siguen (para mayores detalles se puede revisar el capítulo sobre los derechos humanos al agua y al saneamiento).³⁶⁹

2. Seguridad jurídica de suelo para vivienda³⁷⁰

El diagnóstico sobre la tenencia de suelo, considerado por el gobierno de México en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y el programa sectorial correspondiente, identifica necesidades respecto a la certificación de 1,771 núcleos agrarios, regularización en la tenencia de 3 mil lotes rurales y 98 mil urbanos ubicados en colonias agrarias, regularización de 370 mil predios en 2,167 asentamientos humanos irregulares por estar ubicados en terrenos ejidales, comunales y de propiedad federal, y escrituración de 15 millones de inmuebles en asentamientos irregulares (en total cerca de 15 millones 500 mil predios a regularizar y escriturar).

Los datos que maneja el gobierno no coinciden con las cifras proporcionadas por el INEGI respecto a las viviendas propias que no cuentan con escrituras en México:³⁷¹ 29.6% (6.38 millones). Este dato es muy general ya que no contempla las viviendas prestadas o rentadas; tampoco se sabe cuántas de estas corresponden a asentamientos irregulares o su ubicación, ya sea en ciudades o en el área rural. La falta de información confiable sobre el número de familias que no cuentan con escrituras es uno de los problemas planteados en las evaluaciones que ha realizado el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Así es el caso de la Evaluación 2014 – 2015 realizada al *Programa de Apoyo a los Vecindados en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares* y que forma parte de los anexos de los Informes Periódicos V y VI combinados.

Es importante señalar que el Estado mexicano ha centralizado el tema de la seguridad jurídica de la vivienda en términos de “certeza jurídica” (regularización y escrituración individual) en asentamientos irregulares, sin considerar otras situaciones como la propiedad colectiva en comunidades rurales e indígenas, el arrendamiento y las cooperativas de vivienda, omitiendo la atención a continuas violaciones al derecho a la vivienda en estos aspectos. Distinguiamos tres vertientes del problema:

- Las conductas ilegales que realizan el gobierno y empresas privadas violando los derechos humanos de posesión y de propiedad de la población en el campo con la promoción de proyectos de inversión privada como la construcción de presas y explotación minera, y en las ciudades con la

³⁶⁹ INEGI. *Censo de Población y Vivienda, 2010*. Tabulados básicos. INEGI. *Tabulados de la Encuesta Intercensal 2015*. 14. Vivienda.

³⁷⁰ Este apartado ha sido elaborado por la asociación civil *Hábitat para la Humanidad, México*.

³⁷¹ De acuerdo a la Encuesta Intercensal 2015 del INEGI, las viviendas propias en México ascendieron a 21,620,218.

regeneración urbana en barrios basada en la especulación inmobiliaria que provoca procesos de gentrificación y expulsión, entre otros. Todas estas prácticas atentan contra los derechos humanos de los habitantes de los territorios.

- Los denominados asentamientos irregulares en zonas que rodean las ciudades que pasan o han pasado por procesos de urbanización intensos en sus periferias, donde generalmente el suelo es ejidal o comunal y en su mayor parte es ocupado por población de bajos ingresos, cuya posibilidad de incorporación al suelo urbano es por la vía informal debido a la falta de oferta de suelo adecuada a sus ingresos (suelo barato).
- Acciones “habitationales urbanas” promovidas por el gobierno para dar salida a la demanda de suelo para vivienda para población de menores ingresos, otorgando facilidades para el acceso al suelo, generalmente irregular por diversas situaciones.

El mismo gobierno ha referido la escasa información con que se cuenta respecto a los asentamientos irregulares,³⁷² ha implementado el Programa de Apoyo a los Vecindados en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares para apoyar hogares en situación de pobreza³⁷³ y planteó, como estrategia para intensificar los esfuerzos para la regularización de la tenencia, el dotar de mayores facultades a la institución encargada de estos procesos³⁷⁴ (Comisión de Regularización de la Tenencia de la Tierra, CORETT, que se transforma por decreto de diciembre de 2016 en el Instituto Nacional de Suelo Sustentable).

Entre los obstáculos encontramos:

- La disponibilidad efectiva de suelos para los hogares pobres.
- Las reglamentaciones integrales que limitan aún más dicha disponibilidad.
- No contar con un registro real y confiable de familias sobre la situación jurídica del tipo de propiedad que se tiene.
- Los limitados recursos económicos asignados para los programas de regularización, ya que van disminuyendo con el tiempo. Luego de presentar en 2008 más de 40 mil acciones, la cobertura pasó a menos de 12 mil en 2012, para 2014 las acciones volvieron a caer con respecto a 2013,³⁷⁵ y así ha continuado la tendencia a la baja.
- Carencia de iniciativas de simplificación jurídica y administrativa eficaces de los procesos de regularización que garanticen en tiempo y costo que las familias accedan a escriturar sus predios.
- Insuficiencia de estrategias que garanticen una información confiable y certera a las familias sobre los pasos a seguir para lograr la seguridad en la tenencia.

³⁷² Directriz 44, párrafo 147 de *Informes periódicos quinto y sexto combinados que los Estados partes debían presentar en 2012*.

³⁷³ Directriz 44, párrafo 153 de *Informes periódicos quinto y sexto combinados que los Estados partes debían presentar en 2012*.

³⁷⁴ Idem.

³⁷⁵ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). *Evaluación al Programa de Apoyo a los Vecindados en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares*. 2014-2015.

- Se requiere de una legislación que se aplique efectivamente para garantizar “la máxima seguridad de tenencia a los ocupantes de tierras y viviendas” que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas, dando prioridad a los grupos sociales que viven en condiciones desfavorables, como lo establecen las Observaciones generales 4 y 7 del Comité DESC de la ONU.
- Falta de esquemas de acceso a suelo que garanticen la seguridad jurídica de la tenencia de suelo y vivienda para familias de bajos ingresos.
- Falta de claridad y desarmonización legislativa existente.

3. Los desalojos forzosos en el país³⁷⁶

3.1 El incumplimiento de las recomendaciones en la materia

En el párrafo 27 de las Observaciones finales que el Comité DESC dirigió al Estado Mexicano en 1999 (documento E/C.12/1/ADD.41), enmarcado en el apartado D sobre principales motivos de preocupación, se lee: “El Comité lamenta que no se haya dado una respuesta satisfactoria a sus observaciones finales precedentes, ni a las preguntas escritas u orales de la delegación, sobre el desalojo forzoso (...) acerca de la amplitud del problema o de las medidas que el Gobierno ha tomado para proteger a todos los ciudadanos contra esos desalojos”. Considerado lo anterior, en el párrafo 41 del apartado E dedicado a las observaciones y recomendaciones, se lee: “El Comité desea recibir información más pormenorizada sobre el número de desalojos forzosos y la forma en que se llevan a cabo. Recomienda que el Estado Parte establezca mecanismos que lleven un registro de los desalojos y sus consecuencias y tome medidas inmediatas contra los desalojos forzosos e informe al Comité sobre esta cuestión en su cuarto informe periódico”.

De la misma forma, en el párrafo 24 de las Observaciones finales de 2006 del Comité a México (documento E/C.12/MEX/CO/4) se lee: “El Comité (...) Reitera su preocupación por la falta de información estadística en el informe del Estado Parte relativa al número de desalojos forzosos y de personas sin vivienda en el país”. Pero, además, en el apartado 10 expresa preocupación por la situación de las comunidades amenazadas por la construcción de la Presa La Parota en el estado de Guerrero, subrayando, entre otros problemas, el posible desalojo de 25 mil personas. En el párrafo 43 del apartado dedicado a las sugerencias y recomendaciones, el Comité DESC: “Reitera su petición de que en el próximo informe periódico el Estado Parte facilite información detallada sobre el número de desalojos forzosos, la manera en que tuvieron lugar y las medidas correctivas, ya sea legislativas o de otra naturaleza, adoptadas por el Estado Parte en relación con esos desalojos, en consonancia con la Observación general N° 7 del Comité.” En relación con el caso de la presa La Parota, en el párrafo 28 desarrolla una amplia recomendación exhortando al Estado a buscar el consentimiento previo de las comunidades afectadas antes de implementar cualquier proyecto a gran escala, “a que reconozca los derechos de propiedad y posesión de las comunidades indígenas sobre las tierras que ocupan tradicionalmente,” y, en caso de construirse el proyecto, “a que garantice una indemnización apropiada

³⁷⁶ Este apartado ha sido elaborado por la Coalición Internacional para el Hábitat, Oficina para América Latina (HIC-AL).

y/o viviendas y tierras alternativas para el cultivo a las comunidades indígenas y de agricultores locales afectados por la construcción de la represa La Parota o por otros proyectos de construcción en el marco del Plan Puebla-Panamá, y a que proteja sus derechos económicos, sociales y culturales”.³⁷⁷

Aún frente a la contundencia de los párrafos antes mencionados, ni en los párrafos 143-159 de los Informes Periódicos V y VI combinados del Estado -dedicados al derecho a una vivienda adecuada- ni en los dedicados a dar seguimiento a las recomendaciones finales del Comité se encuentra una sola referencia a los desalojos forzosos.

Por otro lado, el caso de la Presa La Parota es referido en el párrafo 244 donde, para responder a la recomendación del Comité DESC en la materia, el Estado Mexicano afirma que: “En agosto de 2012, el proyecto de construcción de la presa hidroeléctrica ‘La Parota’, fue cancelado mediante la firma de los ‘Acuerdos de Cacahuatpec’ entre el Gobierno del Estado de Guerrero y el Consejo de Ejidos y Comunidades opositoras al proyecto”. Esta información no es certera, considerando que este proyecto sigue apareciendo en el Programa Nacional de Infraestructura (PNI) 2013-2018, donde se describen los principales proyectos a construirse, bajo el nombre de Nuevo Guerrero.³⁷⁸ Además, es mencionado -todavía como La Parota- en el Programa de Obras e Inversiones del Sector Eléctrico (POISE 2012-2026) en un cuadro dedicado a presentar la “cartera de proyectos candidatos para analizarse en los estudios de expansión a largo plazo”.³⁷⁹

3.2 Los esfuerzos de la sociedad civil para producir información estadística sobre el número de desalojados en el país

Frente a la situación antes mencionada, con el fin de resaltar la actualidad de la recomendación y de seguir evidenciando las violaciones que los desalojos llevan consigo tanto en el ámbito urbano como en el rural, un grupo conformado por la Oficina para América Latina de la Coalición Internacional para el Hábitat (HIC-AL), Oxfam México y tres investigadores que participan en la agrupación Geocomunes, ha construido una metodología enfocada a identificar información estadística sobre el número de personas desalojadas en el período cubierto por el informe. La gran cantidad de información encontrada, pero sobre todo su dispersión, e incluso la contradicción entre las fuentes oficiales a las cuales hemos recurrido, nos ha orillado a enfocarnos únicamente en la implementación de proyectos de infraestructura hidráulica e hidroeléctrica.

³⁷⁷ Hay que recordar además que en su informe sobre la visita oficial al país (documento E/CN.4/2003/5/Add.3), el ex Relator de las Naciones Unidas sobre el derecho a una vivienda adecuada, el señor Miloon Kothari, menciona los desalojos forzosos 28 veces, llegando a afirmar en el párrafo 51: “La cuestión de los desalojos merecen atención particular en México y exige que se apliquen criterios multisectoriales que cuenten con el aporte de muchos interesados. El Relator Especial recomienda que se cree un grupo de trabajo encargado de examinar las cuestiones de los desalojos, en el que participen la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, legisladores y grupos de la sociedad civil”. Tampoco esta recomendación ha sido atendida por el Estado mexicano.

³⁷⁸ PNI 2013-2018. Disponible en línea: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/90000/programa-nacional-de-infraestructura-2013-2018.pdf>. La información sobre la presa Nuevo Guerrero (o La Parota) se encuentra a p. 71, 72 y 162.

³⁷⁹ POISE 2012-2026. Disponible en línea: https://www.google.com.mx/search?q=poise+2012-2026&ie=utf-8&oe=utf-8&client=firefox-b-ab&gfe_rd=cr&ei=y45_WfjMO9PPgQTHuLP4BA#

A continuación, presentaremos un resumen de los principales hallazgos, además de anexar a este Informe Alternativo el texto completo de la investigación.³⁸⁰ La primera parte del trabajo está dedicada a describir el proceso metodológico empleado. Los datos obtenidos se basan principalmente en información oficial que fue complementada con fuentes de origen periodístico y académico. La segunda está enfocada a caracterizar los 259 proyectos construidos en los pasados 10 años. En un tercer apartado se encuentra la descripción general de las presas seleccionadas para el análisis (las mayores a 0.5 Hm3) que finalmente fueron 35.³⁸¹ En la cuarta parte se presenta la información recopilada sobre desplazamiento y, finalmente, se hace una reflexión sobre los principales hallazgos.

3.3 Los desalojados por presas entre 2006 y 2016³⁸²

Para la obtención de los datos sobre el número de personas desalojadas por la construcción de presas en el período que nos ocupa, se emplearon: 1) información poblacional y geoestadística del INEGI; 2) Manifestaciones de Impacto Ambiental (MIA) de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT);³⁸³ y 3) notas periodísticas, reportes oficiales y artículos académicos. Aun así, la información obtenida de fuentes primarias es muy reducida, además de contradictoria; de forma inexplicable, existe en solo 5 de los 35 casos (el 14 % del total).³⁸⁴ Según los datos del INEGI, el total de desalojados por estos 5 proyectos sería de 1,153; las MIA hablan más bien de 1,919 y las notas periodísticas se refieren a desalojos de 730 familias. Un dato alarmante es que a raíz de los 35 proyectos se verificaron por lo menos 8 asesinatos.

Analizamos además los desalojos relacionados con 8 proyectos cuyas obras iniciaron entre 2006 y 2016 y no han concluido todavía. La información encontrada se refiere únicamente a 3 de ellos.³⁸⁵ El total de desplazados que contemplan los datos del INEGI se refiere a 1,367 pobladores; las MIA hablan de 1,469 habitantes, mientras que las notas de prensa de 1,781 personas. Un caso particular es el del proyecto de la presa El Arcediano, en Jalisco, el cual fue cancelado por las autoridades federales; sin embargo, sí implicó el desplazamiento de población. El dato que maneja la MIA es de 250 desplazados, mientras que el INEGI señala que son 71. Una nota de prensa de 2004 indica que la localidad de Puente del Arcediano, poblado de 170 habitantes, ya había sido reubicada para la construcción de la presa.³⁸⁶

³⁸⁰ Los mapas y las tablas que se han elaborado como parte de la investigación aparecen mencionados en el archivo, pero no pudieron anexarse por su peso. Se pueden compartir a solicitud del Comité.

³⁸¹ De las 259 presas con una altura de cortina mayor a 5 metros construidas en el período 2006-2016, se seleccionaron aquellas con una capacidad de almacenamiento de agua superior a 0.5 Hm3. Se utilizó este criterio puesto que, de acuerdo con Arreguín C., F. y otros. ((2009). Bordos en México. Ingeniería Civil. Pp. 12-18. Número 483. Colegio de Ingenieros Civiles de México), en México las obras de contención de agua que tienen una capacidad de almacenamiento menor a 0.5 Hm3 son consideradas como bordos aun cuando tengan una cortina superior a 5 metros de altura. Se obtuvieron 35 proyectos con estas características.

³⁸² La ausencia de datos oficiales en la materia no ha permitido contabilizar a aquella población afectada por un proyecto que no ha sido desplazada y que, aun así, al vivir o desarrollar actividades en la cuenca donde se ubica la presa, también puede ser objeto de violaciones a los DESCA.

³⁸³ De las 35 presas se encontraron únicamente 21 MIA's.

³⁸⁴ La información se refiere a las presas de El Cajón y la Yesca en Nayarit, Picachos en Sinaloa y El Realito y Paso de Vaqueros en Guanajuato.

³⁸⁵ Se trata de la presa Santa María en Sinaloa, El Zapotillo en Jalisco y Los Pilares en Sonora.

³⁸⁶ *La Jornada*, 2004. Disponible en línea: <https://goo.gl/btQ0Zk>

Aunado a la falta de un dato preciso proveniente de las diferentes dependencias públicas en materia de desalojos, lo que entre otras cosas no permite plantear con claridad si los desalojos antes mencionados son o no forzados, tampoco existe información clara sobre las formas en las que se han llevado a cabo, las eventuales indemnizaciones y las demás violaciones a los derechos humanos que han implicado. En ausencia de un análisis exhaustivo sobre este último punto, es necesario recurrir a las conclusiones de la pre-audiencia del Capítulo mexicano del Tribunal Permanente de los Pueblos (TPP) titulada “Presas, derechos de los pueblos e impunidad” que plantea que del análisis de los casos que les fueron presentados, se puede observar que hay un mismo patrón y proceso político-económico que conlleva a violaciones sistemáticas a 15 derechos humanos.³⁸⁷

3.4 Los desalojos en la Ciudad de México

La situación es también de especial gravedad en la Ciudad de México. Diferentes agrupaciones de vecinos y movimientos sociales denuncian casi a diario casos de desalojos forzados, en gran medida ligados al proceso de gentrificación al cual está sometida la capital del país con especial énfasis en su zona central y colonias aledañas, lo que provoca el desplazamiento de la población con arraigo en la zona y la pérdida de comercio local, de barrio y fuentes de trabajo. Entre muchos otros, es posible referirse a los casos que han sido sistematizados por parte de la Plataforma Vecinal y Observatorio de la Colonia Juárez que reporta la pérdida –sólo en 2016- de más del 25% de su población originaria y un proceso grave de segregación ocasionado por el encarecimiento del suelo urbano y la especulación inmobiliaria,³⁸⁸ y de la Asamblea Popular de Familias Desalojas y Solicitantes de Vivienda del Centro Histórico en Lucha (anexamos un reporte elaborado por la Asamblea) que se ha conformado en 2016 a raíz de un desalojo violento al que han sido sometidas 100 familias y en el cual intervinieron más de 500 granaderos. La Asamblea reporta además que entre 2014 y marzo de 2017 fueron desalojadas por lo menos 530 familias.

Estas agrupaciones han denunciado el gran despliegue de fuerza pública y el uso de golpeadores y guardias privados en los desalojos, frente a la situación de indefensión en la cual se encuentran los/as inquilinos y/o poseionarios/as que con frecuencia viven en edificios históricos con valor patrimonial que quedan intestados, o están inmersos en vacíos relacionados con la legítima posesión. Dichas propiedades son apropiadas de forma poco clara por actores privados que -sin que haya notificación alguna- empiezan acciones legales en contra de los ocupantes que terminan con su desalojo violento, tanto cuando los casos son ganados por las empresas como cuando no (en estos casos se emplean

³⁸⁷ Se trata de: 1. Derecho a la información y participación, 2. Derecho a la consulta y el consentimiento libre, previo e informado, 3. Derecho a la autodeterminación de los pueblos, 4. Derecho a la libertad de reunión, asociación y expresión, 5. Derecho a una calidad de vida adecuada, 6. Derecho a una vivienda adecuada, 7. Derecho a la tierra y el territorio, 8. Derecho al agua y saneamiento 9. Derecho a la alimentación, 10. Derecho al desarrollo, 11. Derecho a un ambiente sano, 12. Derecho a una mejora permanente de las condiciones de vida, 13. Derecho a una indemnización y reparación del daño adecuadas, 14. Derechos de los pueblos indígenas, 15. Derecho al acceso a la justicia y al debido proceso. Mesa de devastación ambiental y derecho de los pueblos, Capítulo México del Tribunal Permanente de los Pueblos (TPP). *Pre-audiencia sobre Presas, derechos de los pueblos e impunidad*, Dictamen Final, diciembre de 2012, p. 18-20. Disponible en línea: <http://www.mapder.lunasexta.org/dictamenfinal.pdf>

³⁸⁸ Mapa que identifica los desalojos sucedidos en esta zona de la ciudad https://samuellovera.carto.com/viz/c60bafd2-84d1-11e5-a359-0ef24382571b/public_map

diferentes instrumentos de presión). Lo anterior muy probablemente debido a la corrupción en la que está sumergido el Registro Público de la Propiedad y a la creación de redes de intereses en las que participan inmobiliarias como *Reurbano*, notarías, abogados, jueces y funcionarios.

RECOMENDACIONES

A partir del panorama expuesto, solicitamos al Comité DESC considerar las siguientes recomendaciones en sus Observaciones finales al Estado mexicano:

1. El Estado debe incorporar en su marco normativo los mecanismos que propicien la atención y realización de las siete características del derecho humano a la vivienda adecuada que fueron delineadas en la Observación General N° 4 del Comité DESC, así como los indicadores desarrollados por el *Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos* (ONU-Hábitat) como instrumentos de medición y análisis de su actuación en materia de derecho a la vivienda adecuada.
2. El Estado debe desarrollar una política habitacional dotada de indicadores -que deben evaluarse de forma permanente- que muestren la eficiencia del recurso para llegar a la población objetivo, entre otros temas, que dé solución efectiva a las necesidades habitacionales de la población más vulnerable, la que no puede acceder a un crédito hipotecario y/o en situación de asentamientos irregulares. En este marco, las instituciones de vivienda deberán destinar el máximo de sus recursos a garantizar el derecho humano a una vivienda adecuada para todas las personas independientemente de su nivel de ingreso.
3. El Estado debe dotarse de una política que garantice una amplia oferta de suelo para la población de bajos ingresos en lugares céntricos, no periféricos y sin servicios, y bajo esquemas que den seguridad en la tenencia a través de instrumentos adecuados, para la realización del derecho a la vivienda adecuada en armonía con otros derechos humanos.
4. El Estado debe revertir las medidas regresivas en materia de Producción Social de Vivienda e incluso reforzar este tipo de producción en términos de presupuesto e instrumentos específicos, lo que implica mejorar la participación de los actores que la impulsan en las decisiones relacionadas y los mecanismos para la aplicación del subsidio de los programas habitacionales cuando se apliquen a través de este proceso.
5. El Estado debe enfrentar de forma eficaz la especulación en los mercados inmobiliario, de la tierra y de la construcción, tomando en cuenta -entre otros factores- la defensa del arraigo vecinal y de los comercios barriales.
6. El Estado debe armonizar la legislación y la normatividad en los diferentes órdenes de gobierno en materia de regularización y escrituración a favor de las familias que habitan asentamientos irregulares para que estos procesos se den en un tiempo razonable y con costos asequibles.
7. El Estado debe mejorar los mecanismos de acceso a la información y la calidad de la misma en relación con los procesos de seguridad en la tenencia, asentamientos irregulares y población desalojada.

8. El Estado, previo diagnóstico participativo de la realidad vivida por las personas desalojadas que están denunciando abuso de la fuerza pública y otras irregularidades, debe dotarse de instrumentos (como son protocolos vinculantes en la línea del *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos relacionados con proyectos de desarrollo e infraestructura*)³⁸⁹ a aplicarse por parte de todas las autoridades y los privados para proteger –antes, durante y después de un desalojo– los derechos humanos de las personas que los sufren. En este marco, la Suprema Corte y el Consejo de la Judicatura deben seguir formando a los operadores judiciales para que pongan en operación las garantías procedimentales previstas en los instrumentos internacionales sobre el tema.
9. El Estado debe generar un registro nacional que ofrezca información detallada sobre el número de desalojos forzosos, la manera en que tuvieron lugar y las medidas correctivas, ya sea legislativas o de otra naturaleza, adoptadas tomando en cuenta lo establecido en la Observación General N° 7 del Comité DESC.
10. El Estado debe dotarse de una legislación que vele por los derechos humanos de los inquilinos que garantice seguridad de tenencia, protección frente a los incrementos excesivos de la renta, entre otros.

³⁸⁹ Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Protocolo de Actuación para quienes imparten justicia en casos relacionados con proyectos de desarrollo e infraestructura*. México: SCJN, 2014.

O

**DERECHO AL NIVEL MÁS ALTO POSIBLE
DE SALUD FÍSICA Y MENTAL**
(artículo 12 del PIDESC)

Fotografía: Archivo Fundación Mexicana para la Planeación Familiar (MEXFAM)



O. Derecho al nivel más alto posible de salud física y mental (artículo 12 del PIDESC)³⁹⁰

Sistema de Protección Social en Salud o Seguro Popular

En sus Informes Periódicos V y VI combinados al Comité DESC, el gobierno mexicano se refiere varias veces al Sistema de Protección Social en Salud (SPS), conocido como Seguro Popular.³⁹¹ A pesar de que la cobertura administrativa de este programa se reporta en niveles de casi 100%, hay 22 millones de personas que sufren carencia de acceso a la salud de acuerdo con los cálculos del CONEVAL para 2014.³⁹² Además, este nivel de cobertura no considera las enormes disparidades existentes entre la diversidad y calidad de intervenciones de la oferta de servicios de salud que proporciona el SPS y el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).³⁹³

El SPS es la principal fuente de financiamiento para los 32 servicios estatales de salud. La Auditoría Superior de la Federación (ASF) señaló en su Informe de la Cuenta Pública 2015 (publicado hasta 2017) que la información que dicho mecanismo reporta no permite determinar si cuenta *con recursos suficientes para asegurar la atención efectiva, y no sólo la afiliación nominal*. El vacío de información se debe en gran medida a que los informes elaborados por la propia Comisión Nacional de Protección Social en Salud (CNPSS) se limitan a reportar sobre las características básicas de la población afiliada (por ejemplo, familias con titularidad de mujeres en la póliza de afiliación o decil de ingreso de los afiliados). El SPS ha tenido un recorte presupuestario en los últimos tres años (2015, 2016 y 2017), por lo cual es fundamental que el ejecutivo federal explique si tal recorte ha afectado el comportamiento en la afiliación y las condiciones de salud en la población afiliada. Por ejemplo, el *Informe de Resultados*

³⁹⁰ Este capítulo se elaboró con aportes del Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE); el Centro de Capacitación en Ecología y Salud para Campesinos y Defensoría del Derecho a La Salud (CCESC-DDS); FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación; el Programa Universitario de Derechos Humanos de la Universidad Nacional Autónoma de México (PUDH-UNAM); la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH); y el Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA).

³⁹¹ Referencias al SPS en las secciones sobre derecho a la seguridad social, a la mejora continua de las condiciones de existencia y al derecho a la salud de los Informes Periódicos V y VI combinados del Estado mexicano.

³⁹² CONEVAL considera que una persona se encuentra en situación de carencia por acceso a los servicios de salud cuando no cuente con adscripción o derecho a recibir servicios médicos de alguna institución que los preste, incluyendo el Seguro Popular, las instituciones de seguridad social (IMSS, ISSSTE federal o estatal, Pemex, Ejército o Marina) o los servicios médicos privados.

³⁹³ “En términos de atenciones médicas, las que actualmente proporciona el IMSS corresponden a 10.494 diagnósticos -según la clasificación de las CIE9 y la CIE10- (...). En contraste el SPSS, que comprende al Seguro Popular de Salud (SPS) con su Catálogo Universal de Servicios de Salud (CAUSES), sólo realiza 284 intervenciones; el Fondo para Protección de Gastos Catastróficos (FPGC) 57; y el Seguro para una Nueva Generación (SNG) 131”. López Arellano López Arellano O., et al. *Derecho a la Salud en México*. UAM, 2015. Indicadores sistematizados por el PUDH-UNAM.

del Sistema de Protección Social en Salud del año 2016, señala un decremento de 10.6% en la afiliación con respecto al 2015, cuando precisamente en el año 2016 al Seguro Popular se le aplicó un recorte sustantivo de un -11.85%.

Cabe mencionar que México gasta en salud el equivalente al 5.1 por ciento de su Producto Interno Bruto (PIB), del cual, el 2.6 % corresponde al gasto público y lo demás corresponde a los desembolsos que realizan los pacientes.³⁹⁴ El presupuesto público para salud corresponde al 8.9% del presupuesto gubernamental. Sin embargo, este porcentaje ha sufrido recortes importantes que han limitado las capacidades de atención de las instituciones públicas. Pese a que se han recaudado alrededor seis mil quinientos millones de dólares (118,000 millones de pesos) en impuestos al consumo de tabaco, bebidas alcohólicas y bebidas azucaradas, los recortes presupuestarios se han aplicado de una forma en la que afectan la capacidad de atención de las enfermedades crónicas, para cuya atención se había justificado parcialmente su recaudación.³⁹⁵

Otro factor problemático es el modelo de paquetes (Catálogo Universal de Servicios de Salud, CAUSES), limitado a un conjunto insuficiente de servicios esenciales e intervenciones asociadas a enfermedades y condiciones de salud. En el Informe de la Cuenta Pública 2014, la Auditoría Superior de la Federación señala que dicho paquete abarca sólo el 2.4% de los 14,418 padecimientos que integran el Catálogo de la *Clasificación Internacional de Enfermedades y Problemas relacionados con la Salud (CIE 10)* de la Organización Mundial de la Salud (OMS); en el informe correspondiente a la Cuenta Pública del año 2015, la ASF indica que tal porcentaje apenas aumenta a un 7% de la CIE 10, si se considera el CAUSES más el Fondo de Protección contra Gastos Catastróficos y el Seguro México Siglo XXI (una serie de intervenciones esenciales para infantes hasta los cinco años). Aunado a lo anterior, la evaluación de cumplimiento del SPS está ligada a indicadores de satisfacción de las y los usuarios afiliados respecto a la atención en los servicios de salud y, sobre todo, a la verificación del ejercicio del presupuesto asignado al mecanismo y al cumplimiento en las metas de afiliación de población. Por su parte el CONEVAL, en el documento de evaluación *Indicadores de acceso y uso efectivo de los servicios de salud de afiliados al Seguro Popular* (México, 2014), ha señalado con respecto al CAUSES que: “Una vez afiliados al Seguro Popular, el objetivo de lograr una atención en salud oportuna, integral, con calidad y calidez y sin desembolso se ve mermado por distintos factores: insuficiencia de medicamentos y equipo, incluso los necesarios para acatar lo señalado en documentos oficiales del Seguro Popular.”

En zonas rurales se suman: la poca accesibilidad a hospitales de segundo y tercer nivel; la saturación de clínicas y hospitales; la escasa información sobre lo que cubre y no el Seguro Popular y lo que pagan y no en específico los usuarios; así como la poca profesionalización de los prestadores de servicio social de salud. Asimismo, el CONEVAL concluye en el documento aludido que la afiliación “no es suficiente para dar certeza del ejercicio pleno de este derecho. El análisis del acceso y uso efectivo cobra relevancia porque aporta información que identifica áreas de oportunidad sobre el deber del Estado de asegurar el derecho a las y los ciudadanos.” Es urgente que el Estado mexicano, a través

³⁹⁴ Banco Mundial, <https://datos.bancomundial.org/indicador/SH.XPD.TOTL.ZS>

³⁹⁵ <http://eleconomista.com.mx/columnas/salud-negocios/2016/09/11/siguen-recortando-gasto-salud>, aportado por CCESC-Defensoría del Derecho a la Salud.

del poder ejecutivo federal, revise las restricciones contenidas en el SPS que generan el debilitamiento para el cumplimiento de sus obligaciones en materia del derecho a la salud. Un ejemplo de los vacíos en el cumplimiento del derecho a la salud es el aumento de la mortalidad materna en mujeres afiliadas al Seguro Popular: para el año 2009 representaron el 33.1 % de las 1,207 mujeres fallecidas por mortalidad materna; para el año 2014, representaron el 56.8%. Este comportamiento otra vez cuestiona el modelo del Seguro Popular, ya que promovió intensivamente la afiliación de las mujeres embarazadas mediante la estrategia de Embarazo Saludable, careciendo de presupuesto etiquetado, redes de atención en salud materna suficientes para otorgar atención en salud con calidad, y pertinencia cultural.

Subejercicio y corrupción

Como parte de sus compromisos constitucionales e internacionales, el Estado mexicano debe hacer uso del máximo de los recursos disponibles para hacer pleno el derecho a la atención de la salud;³⁹⁶ sin embargo, no está cumpliendo con esta obligación debido al reiterado subejercicio de los presupuestos federales y estatales autorizados, así como al constante y escandaloso desvío de recursos por corrupción. En estados como Chiapas y Veracruz,³⁹⁷ los recursos sustraídos ilegalmente por funcionarios gubernamentales han causado desabasto, falta de pago al personal, cierre de hospitales, y un deterioro generalizado de los programas de salud. Este tipo de actos fraudulentos no son privativos de estos dos estados y se mantienen en la impunidad. Frente a estos hechos, trabajadores de la Secretaría de Salud en dichos estados han denunciado y protestado, e incluso han sostenido prolongadas huelgas de hambre.³⁹⁸ Todas estas protestas no han logrado obtener respuestas de las autoridades ni castigo a los responsables.³⁹⁹

Programas de vacunación

Por otra parte, preocupan las deficiencias en el Programa Nacional de Vacunación, que durante los últimos 4 años ha presentado graves problemas a nivel nacional. El suministro de vacunas ha sido inconstante y la cobertura de vacunaciones ha sufrido problemas graves debido a retrasos en el suministro del biológico. A principios de la década de los noventa el país perdió su autosuficiencia en la producción de vacunas y ahora depende de las importaciones. En Chiapas y otros estados han surgido brotes de tosferina que han causado un número indeterminado de muertes.⁴⁰⁰ La contaminación de las vacunas también ha sido causa de los decesos de dos menores, mientras que otras 16

³⁹⁶ FUNDAR, Presupuesto en Salud 2009: año de subejercicios e incumplimiento de derechos. Disponible en: <http://fundar.org.mx/presupuesto-en-salud-2009-ano-de-subejercicios-e-incumplimiento-de-derechos/>

³⁹⁷ <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/estados/2017/03/3/piden-aclarar-desvio-de-764-mdp-de-la-secretaria-de-salud-de-chiapas>

³⁹⁸ <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2017/05/19/enfermeras-continuan-en-huelga-de-hambre-en-chiapas>

³⁹⁹ CCESC-Defensoría del Derecho a la Salud.

⁴⁰⁰ <http://www.promocion.salud.gob.mx/cdn/?p=16436>

personas tuvieron que ser hospitalizados en la localidad de la Pimienta, municipio de Simojovel, Chiapas.⁴⁰¹ La falta de transparencia en la investigación sobre este hecho ha provocado temor y rechazo a la vacunación, con lo que se incrementan los riesgos para la población. Todos estos problemas señalan un retroceso en las medidas de protección adecuadas que el gobierno había mantenido.⁴⁰²

Obesidad y diabetes, problemas de salud pública

En cuanto a los graves problemas de salud pública en el país, no se puede dejar de mencionar la obesidad y la diabetes. En México, siete de cada diez adultos sufren sobrepeso u obesidad (72.5%). Estos padecimientos experimentan un rápido crecimiento, principalmente en zonas rurales. En solo 4 años, este porcentaje creció de 61.1% en 2012 a 67.5%. La obesidad infantil aumentó de manera importante desde 1999 cuando el 22,9% de los niños mexicanos en edad escolar eran obesos; en 2016, esta cifra se elevó a 34.0%.⁴⁰³ ⁴⁰⁴El sobrepeso y la obesidad son los principales determinantes de la epidemia de diabetes que vive México y que, con un total de 98,450 muertes por este padecimiento en 2015, lo ha colocado como el de mayor mortalidad por este padecimiento en el continente americano. La Diabetes MII es responsable del 14% de todas las muertes que ocurren en el país. Esta epidemia ocasiona grandes costos económicos: cada año se pierden 312 millones de horas laborables por esta enfermedad; el Sistema de Salud gasta 7,736 millones de dólares cada año para su atención.⁴⁰⁵ Los gastos que representa esta enfermedad para la población son aún más elevados, pues el 51% de los costos totales son pagados por las personas que la padecen y sus familias.⁴⁰⁶ Por ello, la diabetes es una causa de pobreza y afecta también la calidad de la atención médica, afectando el acceso a los servicios de atención. Hasta el momento, las medidas de protección resultan inadecuadas. Si bien existe reconocimiento de la gravedad de este problema de salud y de que se ha desarrollado una estrategia nacional para enfrentarlo, la regulación de los productos procesados de alta densidad calórica no tiene las características necesarias para proteger a la población, al estar basada en la falsa premisa de que una dieta diaria saludable tolera hasta 3,600 Kilocalorías, además de que el etiquetado de productos avalado por las autoridades no permite que el consumidor pueda conocer la cantidad de azúcar que contienen, provocando graves daños al alentar la epidemia de obesidad y diabetes. La reticencia de

⁴⁰¹ <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/sociedad/2016/05/6/cndh-emite-recomendacion-por-muerte-de-bebes-vacunados-en-chiapas>

⁴⁰² Datos aportados por CCESC-Defensoría del Derecho a la Salud.

⁴⁰³ Instituto Nacional de Salud Pública. Encuesta Nacional de Salud y Nutrición de Medio Camino 2016 Informe Final de Resultados. Disponible desde: http://oment.uanl.mx/wp-content/uploads/2016/12/ensanut_mc_2016-310oct.pdf

⁴⁰⁴ Córdova - Villalobos, J. A. et al. Las enfermedades crónicas no transmisibles en México: sinopsis epidemiológica y prevención integral. *Salud Pública de México* 50.5 (2008): 419-427. <http://bvs.insp.mx/rsp/articulos/articulo.php?id=002214> (Consultado el 6 de mayo de 2015)

⁴⁰⁵ Arredondo A. et al. Cap. 11: Impacto Económico de la Diabetes en México: Retos y Soluciones. *Acciones para enfrentar la Diabetes: Documento de postura ANM*, 2014: 269-72

⁴⁰⁶ Arredondo, A. (2011). *Costos de la Diabetes en América Latina: Evidencias del caso mexicano*. Recuperado de: <https://www.ispor.org/consortiums/LatinAmerica/documents/ViH/Costos-de-la-Diabetes-en-America-Latina.pdf>

las autoridades (como la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, COFEPRIS) obedece más bien a los intereses comerciales de la industria que a un interés legítimo de proteger a la población. Un estudio del Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) determinó que el etiquetado frontal de productos aprobado no es el adecuado, ya que incluso nutricionistas armados con calculadoras tuvieron muchos problemas en descifrarlo.⁴⁰⁷ Al sostener vigente el etiquetado frontal de los productos de alto contenido calórico, el Estado incumple con su responsabilidad de proteger.

La situación de los niños indígenas también es motivo de especial preocupación. Las tasas de sobrepeso y obesidad están creciendo más rápido dentro del quintil más pobre, en el que se engloba la gran mayoría de la población indígena. La lactancia materna no sólo previene muertes infantiles, sino que es un recurso muy importante para prevenir la obesidad en niños y mujeres. La dramática disminución de las tasas de lactancia materna en México ha sido más pronunciada en las zonas rurales.⁴⁰⁸ Los conflictos de interés han impedido la adecuada instrumentación del Código Internacional para la Comercialización de Sucedáneos de la Leche Materna, medida imprescindible para proteger y promover eficazmente el amamantamiento. En lugar de adoptar esta importante medida, el gobierno ha firmado acuerdos para que la industria de alimentos infantiles se autorregule y auto monitoree sus prácticas comerciales. La falta de regulación y de una adecuada promoción de la lactancia y de la alimentación complementaria saludable favorecen la introducción temprana de azúcar añadido, sólidos y bebidas como alimentación complementaria. El 3% de la población indígena menor de seis meses recibe refrescos embotellados y el 15% jugos procesados con un alto contenido de azúcar. Debido a la falta de regulación, las compañías refresqueras han desplegado una agresiva estrategia de comercialización que promueve la multiplicación de puntos de venta para sus productos. Los gobiernos federal y estatal incumplen con su obligación de proteger a la población al no establecer medidas regulatorias adecuadas y al establecer acuerdos con las compañías refresqueras permitiendo la operación de máquinas expendedoras de refrescos en hospitales y escuelas. Actualmente, los refrescos son los productos más disponibles en las comunidades indígenas mayas,⁴⁰⁹ los cuales son vendidos 30% más baratos que para el resto de la población.

Uso de plantas y sustancias ilícitas

Respecto a otros problemas de salud, el Comité debe saber que, en México, la política de salud en materia de uso de plantas y sustancias ilícitas conocidas como drogas es limitada y frecuentemente resulta en la violación del derecho a la salud de las personas usuarias de drogas, así como de otros derechos fundamentales como el derecho de toda persona al debido proceso y a no ser torturada. En la práctica, la política de salud sobre drogas de este país no cumple con los atributos esenciales para

⁴⁰⁷ INSP, Revisión del etiquetado frontal: análisis de las Guías Diarias.

⁴⁰⁸ Iniciativa de Tendencias Mundiales de la Lactancia Materna (WBTi) Informe Nacional sobre México, 2008, disponible en: <http://www.worldbreastfeedingtrends.org/GenerateReports/report/WBTi-Mexico-2008.pdf>

⁴⁰⁹ El Observatorio de los Ciudadanos por el Derecho a la Salud (OBSCIUDES) identificó 165 puntos de venta de refrescos a 42,5 km en la región indígena de Tenejapa, en las Tierras Altas de Chiapas, es decir, un punto de venta de refrescos cada 257,5 metros.

garantizar el derecho a la salud –establecidos en la Observación General N° 14 (OG 14) del Comité DESC– el derecho a la prevención de enfermedades y el principio de no discriminación e igualdad de trato.⁴¹⁰ En cuanto a disponibilidad, los servicios de salud en México para personas usuarias de plantas y sustancias actualmente ilícitas se han enfocado exclusivamente en el tratamiento, con el objetivo de lograr la eliminación total del consumo. Actualmente no existen programas gubernamentales destinados a ofrecer servicios de salud para las personas usuarias que no buscan cesar el uso de sustancias. El Centro Nacional para la Prevención y el Control de las Adicciones (CENADIC) reporta que en el 2013 existían sólo 43 centros públicos de tratamiento de adicciones con internamiento a nivel nacional. A su vez, reporta la existencia de 2,027 centros no gubernamentales, de los cuales solamente 426 cumplen con los lineamientos establecidos para su funcionamiento.⁴¹¹

El Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental ha manifestado que “la penalización del consumo y la posesión de drogas, así como los registros de consumidores de drogas y la violencia policial, hacen que los jóvenes no se acerquen a los servicios de salud, produciendo un efecto disuasorio”,⁴¹² y que “los programas de prevención y educación que se centran en la tolerancia cero crean un entorno en que los adolescentes son menos propensos a recabar información sobre los daños relacionados con el uso”.⁴¹³ Es por esto que el Relator ha recomendado a los Estados “proveer servicios de prevención, reducción de los daños y tratamiento de la dependencia sin discriminación y asignar presupuestos suficientes para la realización progresiva del derecho a la salud”.⁴¹⁴ La desvinculación de los centros de tratamiento privados con internamiento con el Estado ha fomentado que en ellos se reproduzcan graves violaciones a los derechos humanos de las y los pacientes.⁴¹⁵ Se ha documentado en dichos centros la recurrencia del “internamiento bajo engaños, escaso aseo personal, alimentación deficiente, violencia emocional y tratamientos similares”.⁴¹⁶ Sumado a ello, se han identificado casos de tortura, incluyendo “encierro involuntario [...] o forzado por padrinos o policías, violencia física y psicológica, abuso sexual, trabajo esclavo no remunerado y el uso de cadenas, sogas y candados para limitar la movilidad de los internos, entre otros”.⁴¹⁷ Esto inclusive ha devenido en otras violaciones a derechos como la privación de la vida y la desaparición de personas mientras se encontraban internadas en centros de tratamiento.⁴¹⁸ Pese a que en

⁴¹⁰ Información aportada por la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH).

⁴¹¹ Zamudio, Chávez y Zafra. Abusos en centros de tratamiento con internamiento para usuarios de drogas en México. Cuadernos CUPIHD, 2015, p. 7.

⁴¹² Anand Grover, Informe del Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, 4 de abril de 2016, consultado el 24 de junio de 2016, párrafo 98, disponible en: http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/32/32

⁴¹³ Idem.

⁴¹⁴ Idem.

⁴¹⁵ Zamudio, Chávez y Zafra. Op. cit.

⁴¹⁶ Idem.

⁴¹⁷ Idem.

⁴¹⁸ La CMDPDH refiere el caso de Elvis Axell Torres Rosete, un joven desaparecido mientras se encontraba internado en un centro de tratamiento de adicciones en el Estado de México en el 2010, quien al momento de su desaparición tenía 17 años, en: Documento previo a la audiencia “Derechos humanos y políticas de drogas en México”, octubre de 2015, consultado el 31 de julio de 2017.

México el consumo de sustancias ilícitas no está penalizado, las acciones necesarias para su realización (posesión, compra, venta y producción) si lo están. Esto lleva a una criminalización de facto de las personas usuarias de drogas. Esto resulta en un distanciamiento entre las personas jóvenes usuarias de drogas y las personas que debieran ser su fuente de información primaria sobre drogas y reducción de daños: sus padres, maestros y médicos. Asimismo, la falta de oferta pública de tratamiento de calidad empuja a las personas usuarias y a sus familias a acudir a centros de tratamiento privados, la mayoría de los cuales implican una inversión sustancial. Los centros de tratamiento privados reconocidos por su calidad suelen tener precios inalcanzables para la mayoría de las personas usuarias y muchas de las opciones de menor precio no están reguladas y no cumplen con los lineamientos de funcionamiento. Los servicios públicos de tratamiento de adicciones a nivel nacional, en particular aquellos localizados en zonas rurales o zonas urbanas pequeñas, frecuentemente carecen del presupuesto necesario y por lo mismo cuentan con un personal reducido y sin capacitaciones médicas y psiquiátricas, muchas veces no llevan un registro ni los expedientes de las y los pacientes, y no cuentan con la infraestructura necesaria. Por otro lado, los centros de tratamiento privados en ocasiones cuentan con las mismas deficiencias que los públicos, falta de personal capacitado, infraestructura inadecuada, nulo registro de las y los pacientes y el desarrollo de su tratamiento, además de que no siempre se basan en modelos clínicos estandarizados de tratamiento.

A pesar de que en el 2009 México aprobó una reforma a Ley General de Salud que abrió la puerta para la inclusión de políticas de reducción de riesgos y daños así como de tratamientos no basados en el abstencionismo,⁴¹⁹ aún son limitadas las políticas públicas que facilitan información y herramientas a las personas usuarias para que puedan desarrollar un uso más responsable y evitar que éste se convierta en un uso problemático.⁴²⁰ La reducción de riesgos y daños, promovida por el Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental,⁴²¹ es un conjunto de intervenciones basadas en la evidencia y respetuosas de derechos humanos que permiten disminuir los riesgos y daños que sufren las personas usuarias de drogas como consecuencia de su consumo. A excepción de algunos servicios en la Ciudad de México como la Clínica Condesa y de servicios de intercambio de jeringas en la frontera norte, no se ha dedicado presupuesto público a la implementación de servicios de reducción de riesgos y daños en México. La reforma a la ley de 2009 estableció también que el consumo de drogas no es un delito, sin embargo, las autoridades siguen percibiendo el uso de estas plantas y sustancias como tal, y persiguiendo y sancionando penalmente a las personas usuarias. Uno de los esfuerzos por transitar de una política punitiva a una de salud son los Tribunales de Tratamiento de Adicciones, un mecanismo de justicia alternativa, que se enmarcan en el nuevo sistema de justicia penal bajo la figura procesal de “suspensión condicional del proceso a prueba”, que permite que una persona que cometió un delito no grave, y que se acredite que este delito está

⁴¹⁹ “Artículo 192 bis” en “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Salud, del Código Penal Federal y del Código Federal de Procedimientos Penales”.

⁴²⁰ Laura H. Atuesta Becerra. *La política de drogas en México 2006-2012: Análisis y resultados de una política prohibicionista*, Cuadernos de Trabajo del Monitor del Programa de Política de Drogas. Ed. CIDE, Aguascalientes 2014, p. 14.

⁴²¹ Anand Grover. Op. cit.

vinculado con el abuso o dependencia a alguna sustancia, se someta a un tratamiento de atención a las adicciones en lugar de que sea sancionada con pena privativa de la libertad. El tratamiento se efectúa bajo supervisión judicial y en coordinación con el Sistema de Salud y el Sistema de Seguridad y Justicia. Si se cumple este tratamiento se extingue la causa penal y no puede volverse a imputar responsabilidad por el mismo delito.⁴²² Actualmente, este esquema se encuentra en práctica en Nuevo León, Estado de México, Morelos, Chihuahua y Durango.⁴²³ Sin embargo, este modelo no es respetuoso de los lineamientos internacionales en materia de salud puesto que implica una relación causal entre el consumo de sustancias ilícitas y la comisión de delitos;⁴²⁴ es implícitamente un modelo de tratamiento forzoso, debido a que las personas usuarias se encuentran frente a la opción de elegir entre el tratamiento y una sanción penal;⁴²⁵ son las autoridades judiciales quienes dictan el tipo de tratamiento al que será sometida la persona, así como el objetivo del tratamiento, el cual corresponde al cese absoluto del consumo, coartando derechos básicos de cualquier persona que hace uso de un servicio de salud al eliminar la posibilidad de la persona de elegir un tratamiento en particular, así como de delimitar los objetivos de su tratamiento; las recaídas, consideradas una parte inherente del proceso para lograr la abstinencia, son castigadas con una sanción penal; es el/la juez/a quien define el tratamiento a seguir y los objetivos del mismo sin tener una especialidad en salud y tratamiento de adicciones.⁴²⁶

Salud sexual y reproductiva

A continuación se aportan elementos críticos con relación al párrafo 25 de la Lista de Cuestiones del Comité DESC en materia de servicios de salud sexual y reproductiva.⁴²⁷ Aunque en México se cuenta con procedimientos para presentar quejas en casos de violencia obstétrica y muerte materna, que van desde lo civil, penal y administrativo, ninguno de ellos prevé el establecimiento de medidas de reparación integral por violaciones a derechos humanos; en específico, no recomiendan garantías de no repetición que busquen modificar las condiciones estructurales que permitieron que se cometieran

⁴²² Catalina Pérez Correa, “El nuevo Código de Procedimientos Penales y los Tribunales de Tratamiento de Adicciones”, *Animal Político*, 18 de febrero de 2014, consultado el 14 de junio de 2016, www.animalpolitico.com/blogueros-no-hay-derecho/2014/02/18/en-nuevo-codigo-de-procedimientos-penales-y-los-tribunales-de-tratamiento-de-adicciones/#axzz2tcKP28uE

⁴²³ Coordinación de Comunicación Social del Senado de la República, “Comisión de Justicia impulsa tribunales para tratamiento de adicciones”, en *Senado de la República* (sitio web), 12 de febrero de 2015, consultado el 14 de junio de 2016, <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/18653-comision-de-justicia-impulsa-tribunales-para-tratamiento-de-adicciones.html>

⁴²⁴ Tribunal Superior de Justicia del Estado de Chihuahua, “Ficha informativa del Tribunal para el Tratamiento de Adicciones”, en *Tribunal Superior de Justicia del Estado de Chihuahua* (sitio web), 22 de mayo de 2015, consultado el 14 de junio de 2016, en: www.stj.gob.mx/tribunal-tratamiento-adicciones.php

⁴²⁵ Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), *Estudio diagnóstico del Tribunal de Tratamiento de Adicciones de Guadalupe, Nuevo León, México. Observaciones y Recomendaciones* (Washington D.C.: OEA, 2014), consultado el 14 de junio de 2016, p. 52. Disponible en: <http://www.pjenl.gob.mx/TTA/download/estudio-diagnostico-tta-guadalupe-2014.pdf>

⁴²⁶ La implementación del modelo de Tribunales de Tratamiento de Adicciones son contrarias al principio de no discriminación e igualdad de trato y sobrepasan las limitaciones del Estado establecidas en el párrafo 28 de la OG 14 del Comité DESC, debido a que no corresponden a la solución menos restrictiva de los derechos.

⁴²⁷ Información aportada por el Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE)

tales violaciones a los derechos humanos.⁴²⁸ La discriminación múltiple que enfrentan las mujeres en México se ve reflejada en el efecto diferenciado que tiene la mortalidad materna⁴²⁹ en ciertos grupos: de las muertes maternas en el país en 2014, 12.7% correspondió a mujeres que no contaban con seguridad social ni protección en salud, y 10.4% a mujeres sin escolaridad. Estos porcentajes se incrementan en ciertas entidades federativas: en Morelos, 33.3% de las muertes registradas fueron de mujeres sin escolaridad; y 39.3% de las muertes maternas en Ciudad de México correspondieron a mujeres sin afiliación ni cobertura en salud.⁴³⁰

Las mujeres indígenas se ven afectadas de manera desproporcionada por las omisiones y deficiencias del sistema de salud. Las formas de discriminación que enfrentan son múltiples: falta de acceso a los servicios de salud, ausencia de intérpretes que les permitan otorgar consentimiento informado respecto a los procedimientos médicos a los que se someten, maltratos y abusos.⁴³¹ En 2014, las mujeres indígenas representaron 9.9% de las muertes maternas en el país,⁴³² a pesar de que, de acuerdo con el último censo, representan un 6% de la población mexicana. Además, la disminución de la muerte materna no ha sido homogénea en el país: de 1990 a 2014 tan sólo una entidad federativa, Morelos, ha logrado una disminución de 75% con respecto a su Razón de Muerte Materna (RMM) de hace 15 años. Resultan particularmente preocupantes los casos de Sinaloa y Coahuila donde la RMM de hecho se ha incrementado en este período en 17.1% y 197.7%, respectivamente.⁴³³

Una causa importante de muerte materna en México es el aborto, aún penalizado en casi todo el país: entre 1990 y 2013, causó 2,186 muertes, de las cuales 279 fueron en adolescentes de 15 a 19 años y 11 en niñas de 10 a 14 años. Estas cifras se traducen en que, en promedio, poco más de 7.3% de todas las muertes maternas a lo largo de las últimas dos décadas se relacionan con el aborto inseguro; en 2014, el aborto representó 9.2% del total nacional de muertes maternas, lo que corresponde a la cuarta causa de muerte materna en México, por grandes grupos de causas.⁴³⁴ Aunque el aborto por causal de violación sexual es legal en todo el país, y la Ley General de Víctimas y la NOM 046-SSA2-2005 obligan a toda institución del Sistema Nacional de Salud a proporcionar atención inmediata a toda víctima de violación sexual incluyendo anticoncepción de emergencia y, en dado caso, interrupción voluntaria del embarazo, llama la atención que ante el alto número de mujeres víctimas de violencia sexual que buscaron atención en instituciones de salud del 1° de enero de 2009 al 30 de junio de 2016

⁴²⁸ GIRE, *Niñas y mujeres sin justicia. Derechos reproductivos en México*, México, 2015, p. 125. Disponible en: <https://gire.org.mx/wp-content/uploads/2016/07/INFORME-GIRE-2015.pdf>

⁴²⁹ Cabe señalar que en 2014 México recibió y aceptó dos recomendaciones relacionadas con muerte materna, por parte de Uruguay y de Bosnia y Herzegovina, durante su evaluación ante el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas para el Examen Periódico Universal. Ver: *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal: México [A/HRC/25/7]*, 25° período de sesiones (2013), párrafos 148.155 y 148.157. Disponible en: <http://bit.ly/1Kilxfo>

⁴³⁰ Freyermuth, Graciela, Marisol Luna y José A. Muños, *Numeralia 2014: mortalidad materna en México*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), Observatorio de Mortalidad Materna en México (OMM), 2016.

⁴³¹ GIRE, *Niñas y mujeres sin justicia*, Op. Cit., pp. 164-165.

⁴³² Freyermuth, Graciela, Marisol Luna y José A. Muños, Op. Cit.

⁴³³ Idem.

⁴³⁴ Idem.

(163,368)⁴³⁵ el IMSS, el ISSSTE y las Secretarías de Salud locales hayan reportado a GIRE haber realizado tan sólo 62 procedimientos de interrupción legal del embarazo durante el mismo plazo.⁴³⁶

Desmantelamiento de la atención y violencia obstétrica

Durante los últimos diez años y con el fin evitar muertes maternas se instrumentó la política de promover la atención de todos los partos en hospitales y de desalentar el parto en el primer nivel de atención o en el domicilio de las mujeres. Esta medida contribuyó inicialmente a una reducción de la mortalidad materna, pero pocos años después, la razón de muerte materna no se redujo más. México no alcanzó la meta de reducir en tres cuartas partes las muertes maternas como lo señalaban los compromisos contraídos para el Objetivo de Desarrollo del Milenio No. 5. En cambio, los hospitales se congestionaron, se alargaron los tiempos de espera, la calidad de la atención disminuyó, y proliferaron distintas manifestaciones de maltrato obstétrico. La mayor parte de las muertes maternas ocurren ahora en los hospitales o durante el traslado a éstos. Las consecuencias del desmantelamiento de la atención obstétrica en el primer nivel de atención son numerosas, pero las más graves atentan contra los derechos de las mujeres indígenas⁴³⁷ que no pueden ejercer su derecho a decidir cómo parir. Como parte del derecho de las mujeres a decidir sobre su cuerpo, esta es una decisión muy importante para todas, pero especialmente para las indígenas, ya que el nacimiento tiene una importancia simbólica y ritual muy importante en la cosmovisión de todas las culturas mesoamericanas. Obligar a las mujeres indígenas a parir alejadas de su entorno familiar y cultural agrede su dignidad y contribuye a la erosión de las culturas. Sobre todo, si para lograr que las mujeres acudan a los hospitales para parir se utiliza la coacción, el condicionamiento de los programas sociales o incluso amenazas. La atención obstétrica en los hospitales congestionados y carentes de una atención culturalmente adecuada es un entorno que favorece la violencia obstétrica. En una consulta a 2,360 mujeres indígenas de 22 municipios de la región indígena de Los Altos del estado de Chiapas, el 79% de las mujeres manifestaron que desean que su parto sea atendido por una partera y solo el 10.5% manifestó que desean que su parto sea atendido conjuntamente por un médico y una partera.⁴³⁸ El Estado mexicano tiene la responsabilidad de combinar la seguridad materna con el derecho de las mujeres a decidir.

Otro de los efectos del desmantelamiento de la atención obstétrica ha sido la proscripción del trabajo de las parteras tradicionales. Aunque esta prohibición no es oficial, a las parteras indígenas se les prohíbe atender partos y se les amenaza con ir a la cárcel si los atienden (criminalización). Las parteras son constantemente expuestas como un peligro para las mujeres frente a la población y las autoridades de sus propias comunidades, lo cual afecta su dignidad y mina la confianza de la

⁴³⁵ Datos obtenidos por GIRE por medio de solicitudes de acceso a la información pública. Ver GIRE, *Violencia sin interrupción*, México, 2016, p. 17. Disponible en: http://aborto-por-violacion.gire.org.mx/assets/violencia_sin_interrupcion.pdf

⁴³⁶ *Ibíd.*, p. 42

⁴³⁷ Estos problemas han sido documentados y descritos en un *Amicus Curiae* preparado por el Comité Promotor de una Maternidad Segura y Voluntaria en Chiapas (CPMSVCH) para el Tribunal Sobre Violencia Obstétrica en México, mayo de 2016. Disponible en: http://www.omm.org.mx/images/stories/Documentos%20grandes/Amicus_Curiae_CPMSVCH_para_el_tribunal.pdf

⁴³⁸ *Idem.*

comunidad y de las mujeres. Al continuar siendo demandado su trabajo, las parteras se ven obligadas a trabajar en un ambiente de clandestinidad,⁴³⁹ con lo que cualquier complicación resulta con un riesgo incrementado, ya que no cuentan con el respaldo de un mecanismo de referencia de las urgencias a los hospitales. A pesar de un discurso de respeto a la partería, las comadronas indígenas de Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla y otros estados con una alta proporción de población indígena enfrentan problemas semejantes. Recientemente, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) ha elaborado documentos y reconocido los aportes de las parteras tradicionales, como una forma de contrarrestar el continuo hostigamiento del cual son objeto.⁴⁴⁰

Salud mental

En cuanto al tema de salud mental (referido en el párrafo 26 de la Lista de Cuestiones), cabe mencionar el último Informe de la OMS sobre la salud mental en México,⁴⁴¹ en el que se identifican importantes debilidades en el sistema mexicano cuyo modelo se apoya principalmente en los hospitales psiquiátricos, imposibilitando la detección temprana y continua de los trastornos mentales y del comportamiento; el sistema cuenta con escaso personal especializado y la atención se concentra en las zonas más urbanizadas lo que genera un rezago importante para la población rural e indígena; además, se carece de programas especializados para la niñez y las personas adultas mayores.⁴⁴² También cabe mencionar que únicamente se destina el 2% del presupuesto en salud a la salud mental y el 80% de este presupuesto se concentra en los hospitales psiquiátricos.⁴⁴³ Existen 1.6 psiquiatras, 1 psicólogo, 0.19 terapeutas y 0.53 trabajadores sociales por cada 100,000 habitantes. Al igual que los recursos financieros, cuatro quintas partes de este personal se concentra en los hospitales psiquiátricos, por lo que puede afirmarse que la atención para la salud mental por parte de las instituciones públicas a nivel comunitario es casi inexistente.

Existen varias organizaciones de la sociedad civil enfocadas fundamentalmente a la prevención y tratamiento de las adicciones y de la depresión; sin embargo, su cobertura es limitada. Existen 46 hospitales psiquiátricos frente a 13 unidades de internamiento psiquiátrico en hospitales generales y 8 establecimientos residenciales. La mayoría de estos establecimientos se encuentran situados en las grandes ciudades. Existen 544 establecimientos ambulatorios que brindan una atención para 310 usuarios por cada 100,000 habitantes. De acuerdo con otros estudios, 24.7% de los adolescentes se encuentran afectados por uno o más problemas de salud mental. Los trastornos más recurrentes entre adolescentes son problemas de aprendizaje, retraso mental, trastornos de ansiedad y por déficit

⁴³⁹ Idem.

⁴⁴⁰ CNDH. "Reconoce la Comisión Nacional de los Derechos Humanos los aportes de las parteras tradicionales". http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Comunicados/2017/Com_2017_138.pdf

⁴⁴¹ OPS/OMS/Secretaría de Salud. *Informe de la evaluación del sistema de salud mental en México utilizando el Instrumento de Evaluación para Sistemas de Salud Mental de la Organización Mundial de la Salud (IESM-OMS)*, México, 2011. Disponible en: http://www.who.int/mental_health/who_aims_country_reports/who_aims_report_mexico_es.pdf

⁴⁴² Indicadores sistematizados por el PUDH-UNAM.

⁴⁴³ OPS/OMS/Secretaría de Salud. Op. cit.

de atención, depresión y uso de sustancias, así como intentos de suicidio. Sólo 30% de los establecimientos de atención médica cuentan con protocolos de evaluación y tratamiento para condiciones claves de salud mental. Uno de los problemas de salud mental que mayor crecimiento ha tenido en los últimos años es el suicidio. A pesar del marcado subregistro de las muertes autoinfligidas, la tasa se elevó de 3.5 a 5.2 por cien mil entre 2000 y 2014. El 42% de los suicidios se presenta en menores de 20 años. Ocho de cada 10 suicidios (80.2%) fueron consumados por hombres y 19.8% por mujeres. De manera particular, el incremento de suicidios en la población indígena se ha incrementado de manera importante, sobre todo en los estados de Campeche y Yucatán. En el estado de Chiapas, los suicidios entre jóvenes se presentan fundamentalmente entre los estudiantes de secundaria o preparatoria. Sin embargo, en estos estados no se instrumentan acciones preventivas ni se establecen medidas de alarma por parte de las autoridades educativas ni por parte de las autoridades de salud. Se han identificado como causales importantes del suicidio juvenil los embarazos no deseados, la pobreza y la falta de empleo. La abrumadora mayoría de los suicidios adolescentes se consuman por ahorcamiento y son precedidos por la ingesta de alcohol.⁴⁴⁴

Un problema particular es la atención a la población indígena que sufre trastornos psiquiátricos. Para su atención, además de las dificultades geográficas y de acceso económico, no existe ningún tipo de adecuación cultural ni intérpretes capacitados para la atención de este sector de la población. Como resultado, la población indígena que sufre de trastornos mentales carece de acceso a servicios de salud mental adecuados.

Efectos de la contaminación en la salud

Por último, el Comité DESC pregunta al Estado mexicano si se ha llevado a cabo una evaluación exhaustiva e independiente sobre los efectos que tiene la contaminación del aire, agua y suelo en el derecho a la salud, y qué medidas han sido adoptadas para prevenir y, en su caso, remediar tal situación (párrafo 27 de la Lista de Cuestiones). La respuesta del Estado con relación a la existencia de la Ley General de Salud, Normas Oficiales Mexicanas e instituciones como la COFEPRIS resulta insuficiente, toda vez que desde la sociedad civil se han documentado y denunciado ante diversas instancias nacionales e internacionales un gran número de casos de contaminación ambiental y sus impactos en el derecho a la salud de personas y comunidades, sin que el Estado atienda adecuadamente la problemática ni implemente medidas de remediación y prevención de mayores daños. Aunque en los capítulos sobre derechos al agua y al saneamiento y derecho al medio ambiente sano de este Informe Alternativo se refieren varios casos, incluido el de la inacción del Estado de cara a los efectos en la salud y el ambiente por el uso indiscriminado de plaguicidas y fertilizantes en grandes extensiones de monocultivo principalmente de soya genéticamente modificada y palma africana en la Península de Yucatán, es necesario llamar la atención del Comité al hecho de que el agua contaminada por plaguicidas organoclorados generan

⁴⁴⁴ <http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2014/impreso/el-suicidio-ronda-en-san-andrs-212031.html>. Información aportada por CCESC-Defensoría del Derecho a la Salud.

una alta incidencia de cáncer cervicouterino y mamario en mujeres mayas.⁴⁴⁵ Otros estudios han demostrado la presencia del herbicida glifosato en todas las muestras de cuerpos de agua superficial y subterránea en 10 localidades del municipio de Hopelchén, y los niveles detectados en las redes de agua potable de las comunidades (entre 23 y 34 partes por billón) son de 10 a 35 veces mayores al límite máximo específico para glifosato tolerado en la Unión Europea; concentraciones cercanas de glifosato se han encontrado en el 35% de las muestras de orina tanto en hombres que trabajan en el campo y aplican plaguicidas, como en mujeres que no lo hacen en comunidades del municipio de Hopelchén.⁴⁴⁶

Concatenado a lo anterior, el fomento desmedido por parte del Estado mexicano del modelo de agricultura industrializada, de megaproyectos o proyectos de desarrollo y los cambios legales aparejados a reformas tales como la energética, son susceptibles de provocar efectos irreversibles en el Patrimonio Biocultural de los pueblos originarios y comunidades equiparables, alterando significativamente su modo de vida y, en concreto, ocasionando violaciones a su derecho a la salud. Considerando que el Patrimonio Biocultural comprende: a) los recursos naturales bióticos intervenidos en distintos grados; b) el uso de estos recursos de acuerdo con patrones culturales, y c) agroecosistemas tradicionales,⁴⁴⁷ la preservación y respeto del mismo es una condición imprescindible para el ejercicio por parte de los pueblos originarios y comunidades equiparables de la medicina tradicional,⁴⁴⁸ cuyo conocimiento y práctica han utilizado históricamente para prevenir y tratar enfermedades. Esta forma de atención a la salud, además de ser culturalmente adecuada, es accesible y asequible. Por tales motivos resulta altamente preocupante que el Estado mexicano favorezca una toma de decisiones orientada a intereses económicos, pasando por encima de los derechos de pueblos originarios y comunidades equiparables.

RECOMENDACIONES

1. Asegurar la suficiencia y el ejercicio transparente del presupuesto público destinado a la salud, respondiendo al principio de progresividad y no regresión.
2. Examinar el funcionamiento del Seguro Popular a la luz de los elementos esenciales del derecho a la salud (accesibilidad, aceptabilidad, calidad y no discriminación) para garantizar que el objeto de tal mecanismo no se enfoque de manera desproporcionada en cubrir metas de afiliación. Asimismo, elaborar y poner en funcionamiento un mecanismo efectivo de evaluación del cumplimiento del

⁴⁴⁵ "Contaminación del agua produce cáncer a mujeres". *Milenio Novedades*, 23 de mayo de 2014, en: <https://sipse.com/milenio/expertos-detectan-agentes-cancerigenos-cenotes-yucatan-92382.html>

⁴⁴⁶ Aporte del Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA).

⁴⁴⁷ Boege, Eckart (2008), *El patrimonio biocultural de los pueblos indígenas de México*, México: Instituto Nacional de Antropología e Historia y Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

⁴⁴⁸ "La medicina tradicional es todo el conjunto de conocimientos, aptitudes y prácticas basados en teorías, creencias y experiencias indígenas de las diferentes culturas, sean o no explicables, usados para el mantenimiento de la salud, así como para la prevención, el diagnóstico, la mejora o el tratamiento de enfermedades físicas o mentales" en: http://www.who.int/topics/traditional_medicine/definitions/es/

Sistema de Protección Social en Salud (SPS) que permita supervisar los avances del cumplimiento de los elementos esenciales del derecho a la salud.

3. Tomar medidas eficaces para disminuir la incidencia de sobrepeso y diabetes, haciendo hincapié en la población infantil y de zonas rurales, garantizando que se asignen recursos suficientes para ese fin, así como garantizando, protegiendo y promoviendo la preservación de la alimentación saludable, culturalmente aceptada y gestionada por los pueblos indígenas y afro mexicanos.
4. Asegurar la instrumentación adecuada del Código Internacional para la Comercialización de Sucedáneos de la Leche Materna con el fin de que se promueva y proteja la lactancia materna como un eje fundamental de la salud infantil, así como para prevenir la desnutrición y el sobrepeso, asegurando que estas tareas no sean menoscabadas por las prácticas comerciales indebidas y los conflictos de interés.
5. Examinar la política de atención a la salud mental con miras a garantizar que en ella se priorice la detección temprana de trastornos mentales, prioritariamente entre la población infantil, juvenil, adulta mayor e indígena, asegurando que se asignen presupuestos suficientes para ese fin. Instar, asimismo, a que se instrumenten medidas eficaces para la prevención del suicidio, enfatizando en la población juvenil.
6. Asignar presupuestos suficientes para la realización progresiva del derecho a la salud de las personas usuarias de drogas a través de servicios de reducción de daños, tal como lo ha recomendado el Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.⁴⁴⁹
7. Clausurar todos los centros de internamiento de adolescentes por consumo de drogas, así como garantizar los servicios de prevención, reducción de los daños y tratamiento de la dependencia, sin discriminación, tal como ha recomendado el Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.⁴⁵⁰
8. Hacer efectiva la descriminalización del uso de todas las sustancias psicoactivas hoy consideradas ilegales, con el objetivo de poner fin a las detenciones arbitrarias de personas usuarias y fomentar un mayor acercamiento de esta población a los servicios de salud. Para lo cual es necesaria la descriminalización de la posesión de dichas sustancias, sin la cual, el uso es criminalizado *de facto*.
9. Fortalecer los mecanismos de queja en los casos de muerte materna y violencia obstétrica, así como garantizar el acceso a la justicia y la reparación integral a las víctimas, de acuerdo con los estándares más altos de derechos humanos y tomando en cuenta las peticiones de las víctimas.
10. Garantizar el acceso universal a servicios de salud con pertinencia cultural y con respeto al derecho a decidir de las mujeres que requieran servicios de atención obstétrica.
11. Adoptar medidas efectivas para garantizar el respeto y la protección de la partería y medicina indígenas.
12. Garantizar el acceso a la interrupción voluntaria del embarazo en aquellos casos permitidos por la ley.
13. Fortalecer los mecanismos para instrumentar una evaluación continua, exhaustiva, independiente y transparente en torno a los efectos de la contaminación del aire, agua y suelo en el derecho a la salud y garantizar el acceso a tratamientos de atención a la salud a toda persona con enfermedades derivadas de la contaminación.

⁴⁴⁹ Anand Grover. Op. cit.

⁴⁵⁰ Idem.

P

DERECHO AL MEDIO AMBIENTE SANO
(*artículo 12, párrafo 2, inciso b del PIDESC*)

Fotografía: Rosario Taracena / Proyecto sobre Organización, Desarrollo, Educación e Investigación (PODER)



P. Derecho al medio ambiente sano (artículo 12, párrafo 2, inciso b del PIDESC)⁴⁵¹

El derecho a un medio ambiente sano es un derecho humano reconocido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)⁴⁵² y en diversos instrumentos internacionales.⁴⁵³ Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) si bien no menciona de manera expresa y amplia este derecho, en su artículo 12, párrafo 2, inciso b, señala que los Estados Partes reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, en consecuencia, los Estados deben adoptar medidas para asegurar la plena efectividad de este derecho y sobre todo las necesarias, entre otras, “para el mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente”, lo cual también está relacionado con el derecho a un nivel de vida adecuado.

A pesar de ello, en sus Informes Periódicos V y VI combinados el Estado mexicano no informó sobre los avances y obstáculos para garantizar el derecho humano a un medio ambiente sano. Únicamente refirió al medio ambiente de manera somera al mencionar el Proyecto Mesoamérica y la futura instrumentación de proyectos de cooperación con la Unión Europea en relación con los Principios Rectores de Empresas y Derechos Humanos que incluirán instrumentar proyectos y promover frente al sector privado el derecho a un medio ambiente,⁴⁵⁴ al referir las inspecciones de las autoridades laborales para cumplir con sus obligaciones, y al mencionar el Programa Federal de Saneamiento de Aguas Residuales (PROSANEAR). Por lo tanto, es necesario llamar la atención del Comité DESC sobre

⁴⁵¹ Este capítulo fue elaborado con aportes del Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA); el Programa Universitario de Derechos Humanos de la Universidad Nacional Autónoma de México (PUDH-UNAM); el Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario (IMDEC); el Centro “Fray Julián Garcés” Derechos Humanos y Desarrollo Local; y el Proyecto sobre Organización, Desarrollo, Educación e Investigación (PODER).

⁴⁵² El artículo 4º constitucional establece que toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley. En relación con ello, el artículo 27 constitucional establece la obligación estatal de la distribución equitativa de la riqueza pública por lo que se deben dictar las medidas necesarias, entre otras, para preservar y restaurar el equilibrio ecológico y para evitar la destrucción de los elementos naturales frente al mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.

⁴⁵³ Como la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, y a nivel interamericano, el Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”. Asimismo, ha sido ampliamente reconocido en diversas Declaraciones y Planes de Acción de Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos.

⁴⁵⁴ Párrafos 10, 11, 245 de los Informes periódicos V y VI combinados de México, E/C.12/MEX/5-6, 21 de julio de 2016.

el estallamiento de al menos 420 conflictos socioambientales⁴⁵⁵ y diversos problemas para el disfrute de este derecho en México, en estrecha relación con los derechos a la salud, al agua y al saneamiento, y a la libre determinación.

A) La contaminación ambiental en México

Contaminación del agua

En la Lista de Cuestiones del Comité DESC se solicitó al Estado mexicano información sobre la existencia de una evaluación exhaustiva e independiente sobre los efectos que tiene la contaminación del aire, agua y suelo en el derecho a la salud, y las medidas adoptadas para prevenir y, en su caso, remediar tal situación.⁴⁵⁶ En respuesta, el Estado mexicano informa el papel de las autoridades sanitarias que emiten normas e implementan medidas, determinando valores de concentración máxima permisible para el ser humano tanto de los contaminantes en el aire como en la calidad del agua.⁴⁵⁷ Sin embargo, como se menciona en el capítulo sobre los derechos al agua potable y al saneamiento, la Norma Oficial Mexicana NOM-127-SSA1-1994 “Salud ambiental, agua para uso y consumo humano. Límites permisibles de calidad y tratamientos a que debe someterse el agua para su potabilización” no sigue los estándares más favorables recomendados en las “Guías para la calidad del agua potable” de la Organización Mundial de la Salud (OMS), por lo que no se puede asegurar que el agua potable sea salubre y de calidad. Además, el Estado no refirió la problemática de la contaminación por descargas de aguas residuales para lo que es necesaria también la actualización de la NOM-001-SEMARNAT-1996.

En la pregunta 22 de la Lista de Cuestiones, el Comité ruega brinden más información sobre las medidas adoptadas “para asegurar la calidad del agua y para la protección de los recursos hídricos, en particular en el contexto de la explotación de recursos naturales y las actividades industriales”. A pesar de la importancia de conservar los ecosistemas hídricos de las cuencas, de usar el agua en la cuenca donde es producida y de incluir en la toma de decisiones a los usuarios, en México prevalece un modelo de gestión excluyente e insostenible que favorece a la actividad empresarial e industrial, fomenta la sobreexplotación otorgando miles de concesiones a industrias extractivas, y permite la contaminación del agua mientras se pague y se hace caso omiso a la problemática de falta de tratamiento de aguas residuales. A continuación, ilustramos la gravedad del problema de la contaminación del agua y de la omisión del Estado mexicano a través de cuatro casos, cuyas fichas completas se anexan a este Informe:⁴⁵⁸

⁴⁵⁵ Angélica Enciso L, “Hay en México 420 conflictos socioambientales: investigador”, periódico La Jornada, 10 de febrero de 2016, México. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2016/02/10/sociedad/038n1soc>

⁴⁵⁶ Párrafo 27 de la Lista de Cuestiones relativa a los informes periódicos quinto y sexto combinados de México (E/C.12/MEX/Q/5-6) del 20 de marzo de 2017.

⁴⁵⁷ Respuesta 27 en Respuesta del Estado mexicano. Lista de cuestiones relativa a los informes periódicos quinto y sexto combinados sobre el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (E/C.12/MEX/Q/5-6/Add.1) del 18 de julio de 2017.

⁴⁵⁸ Las fichas de los cuatro casos pueden consultarse en el “Compendio de información que presentó la Coalición de Organizaciones de la Sociedad Civil al Grupo de Trabajo sobre Empresas y Derechos Humanos de la ONU en el marco de su visita oficial a México efectuada del 29 de agosto al 7 de septiembre de 2016”, disponible en: https://business-humanrights.org/sites/default/files/documents/Informe_Mx_Empresas_DDHH_68_0.pdf (y enviado al Comité DESC como Anexo VI de este Informe Alternativo sobre DESCA)

Caso de la contaminación de los ríos Bacanuchi y Sonora por el derrame de sulfato de cobre acidulado de la mina Buenavista del Cobre de Grupo México: acontecido el 6 de agosto de 2014 cuando los ríos Bacanuchi y Sonora fueron contaminados con 40 mil metros cúbicos de solución de sulfato de cobre acidulado (CuSO_4), proveniente de la mina Buenavista del Cobre (BDC), subsidiaria de Grupo México. Los habitantes de los siete municipios situados en las orillas del río Sonora: Arizpe, Banámichi, Huepac, Aconchi, San Felipe, Baviácora, y Ures, e incluso de la ciudad de Hermosillo, capital del Estado de Sonora, así como ganado y cultivos, se han visto afectados por el deterioro de la calidad y cantidad del agua para consumo humano y actividades productivas. Si bien hay indicios suficientes de que el nivel de contaminación de la zona continúa exponiendo a sus habitantes a graves riesgos para su salud, el monitoreo de los pozos de los que las comunidades obtienen su agua para consumo doméstico después del derrame no asegura la calidad del agua.⁴⁵⁹

Caso de la contaminación del río Santiago en Jalisco por descargas municipales e industriales sin tratamiento adecuado: constituye una alarmante situación por el rezago en materia de derecho al saneamiento y de la regulación de las descargas de la industria a los cuerpos de agua. A la contaminación de tipo doméstico se añade la contaminación industrial de más de 300 empresas asentadas en el corredor Ocotlán – El Salto, fuente de contaminantes de alta toxicidad y para la cual no existe tratamiento y monitoreo real por parte de la industria ni la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA). De acuerdo con el reporte “Alto a la Catástrofe Ecológica del río Santiago”, elaborado por Greenpeace México en 2016,⁴⁶⁰ en la macroplanta de tratamiento El Ahogado, la cual desemboca en el río Santiago, se encontraron 101 químicos orgánicos aislados, algunos considerados de alto riesgo para la salud de las personas y el ecosistema, y de los cuales al menos 22 ni siquiera están regulados en México. Por las características de las descargas industriales en el río Santiago, la normatividad mexicana, laxa e inadecuada por los pocos parámetros controlados y los niveles de contaminación permitidos, no garantiza la inocuidad para los ríos ni es suficiente para garantizar la protección de la salud humana (ya ha causado enfermedades en la piel y los ojos, insuficiencia renal, problemas respiratorios, estomacales, varios tipos de cánceres, malformaciones genéticas) y de un ambiente sano. No existen hospitales especializados para atender a los enfermos por la contaminación ambiental, y la prevención y reparación de los daños es nula.

Caso de la contaminación del río Atoyac en Tlaxcala: considerado por Greenpeace México como otro de los ríos tóxicos del país, el río Atoyac representa un caso que demuestra un nexo claro entre la existencia de contaminantes (metales pesados, compuestos orgánicos volátiles y persistentes, químicos altamente tóxicos, bacterias de origen fecal, etc.) en el agua, el suelo y el aire en toda la región del Alto Atoyac y la alta incidencia de enfermedades crónico-degenerativas y agudas entre la población. Lo anterior es consecuencia del proceso acelerado de industrialización y urbanización que sufrió la

⁴⁵⁹ También incluido en el Informe sobre violaciones a los derechos humanos al agua potable y al saneamiento en México, mayo de 2017 está disponible en: <http://www.comda.org.mx/informe-sobre-violaciones-a-los-derechos-humanos-al-agua-potable-y-al-saneamiento-en-mexico/>

⁴⁶⁰ El estudio puede ser consultado en: <http://www.greenpeace.org/mexico/es/Footer/Descargas/reports/Toxicos/Alto-a-la-catastrofe-ecologica-del-rio-Santiago/>

cuenca del Alto Atoyac desde finales de la década de los sesenta y la falta de aplicación de la normatividad ambiental, que propiciaron la vertiginosa formación de corredores y parques industriales que desde entonces han usado el cauce de ríos, arroyos, canales de riego agrícola y zanjas como drenajes industriales y municipales que hicieron desaparecer toda la fauna acuática del río, buena parte de la fauna y flora ribereña y, con ellas, de las prácticas tradicionales de uso de los márgenes del río para la convivencia comunitaria, la celebración de fiestas y ceremonias de carácter religioso, la recreación, e incluso para la alimentación de las familias.

Caso de la contaminación de cuerpos de agua de la Península de Yucatán por el uso indiscriminado de plaguicidas:⁴⁶¹ La Península de Yucatán, la región con mayor recarga hídrica a nivel nacional (con 25 mil millones de metros cúbicos) y, por ende, una de las principales reservas del vital líquido, enfrenta la contaminación de los cuerpos de agua superficial y del manto freático por el uso indiscriminado de plaguicidas y fertilizantes en grandes extensiones de monocultivos, principalmente –pero no solo– de soya genéticamente modificada. Estudios evidencian la contaminación del agua de los cenotes⁴⁶² del centro, oriente y poniente de Yucatán por plaguicidas organoclorados, así como la presencia de sustancias altamente tóxicas en el agua, en corrientes superficiales o subterráneas, desde los municipios norteños de Calkiní y Hecelchakán, pasando por Campeche y Hopelchén, hasta el límite sur con Tabasco, incluyendo zonas de manglar costero (en las Áreas Naturales Protegidas de El Palmar y Laguna de Términos). Los residuos químicos fueron también encontrados en peces, reptiles y anfibios, con efectos crónicos. En municipios como Champotón y Hopelchén (Campeche), tanto los herbicidas para la soya, como otros agrotóxicos destinados a hortalizas, frutales o cereales, se aplican en las fumigaciones que se hacen vía aérea, sin ningún tipo de protocolo de seguridad para con la población y las demás actividades productivas rociadas, afectando grandes extensiones de selva y también los mantos freáticos, mismos que se contaminan a través de los pozos de absorción hechos por los empresarios que siembran la soya. Las afectaciones a la salud y a la alimentación se señalan en los respectivos capítulos de este Informe. La contaminación por el uso de agroquímicos es motivo de preocupación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.⁴⁶³

En todos estos casos se han violado no solamente los derechos al medio ambiente sano, al agua y al saneamiento, sino otros con los que guardan relación intrínseca, como los derechos a la salud, a la vivienda, a la alimentación y, en cuanto a los pueblos y comunidades indígenas y equiparables, también el derecho a la libre determinación, a la identidad cultural, al territorio y al desarrollo propio.

⁴⁶¹ Información del Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA). Aspectos diversos de este caso se abordan en los capítulos sobre derecho a la libre determinación, derecho a la salud y derecho a la alimentación de este Informe Alternativo.

⁴⁶² Cenote es un término que tiene su origen en el vocablo maya tz'onot y que significa pozo o abismo. Un cenote es un depósito de agua manantial con una cierta profundidad. El uso de este espacio está íntimamente vinculado con la Cosmovisión, Historia y Tradición Oral de los Pueblos Originarios de la península y de otros que se han asentado en ella.

⁴⁶³ En el Informe Anual 2015 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), se constata: “que en las Américas se estarían presentando dificultades para el abastecimiento del agua en vista de la alegada contaminación progresiva de las fuentes y el intenso proceso de urbanización en las últimas décadas, además del impacto de las actividades de las industrias extractivas y el uso de los agroquímicos...”. Más en: CIDH. Acceso al agua en las Américas: una aproximación al derecho humano al agua en el sistema interamericano. En Informe Anual 2015. OEA/Ser.L/V/II. 31 de diciembre de 2015, párrafo 5.

Contaminación del aire

La contaminación del aire es otra problemática actual que constituye violaciones al derecho a un medio ambiente sano, además de tener graves efectos en la salud humana. En México se producen anualmente alrededor de 9,300 muertes por causas asociadas con la contaminación del aire, de acuerdo con la OMS. Dichas emisiones contaminantes provienen especialmente del sector transporte, el cual en México es altamente ineficiente, lo que significa que consume grandes cantidades de combustible y emite a la atmósfera contaminantes dañinos para la salud, así como Gases de Efecto Invernadero (GEI), responsables del calentamiento global.⁴⁶⁴

Al respecto, el Estado mexicano no ha tomado las medidas necesarias para enfrentar la problemática que afecta a la salud de las personas que habitan las zonas urbanas de varios estados de la República en virtud de que los límites de concentración de la mayoría de los contaminantes son superiores a los límites establecidos por la OMS. Además, las diversas normas oficiales mexicanas en la materia son incumplidas, como la NOM-086-SEMARNAT-SENER-SCFI-2005 que establece las especificaciones de los combustibles fósiles para la protección ambiental, y otras normas no han sido actualizadas desde el 2011, como la NOM-042-SEMARNAT-2003 y la NOM-044-SEMARNAT-2006, en aras establecer límites máximos permisibles más estrictos a fin de garantizar el derecho al medio ambiente sano y en consecuencia garantizar la salud en las personas bajo el estándar más alto de protección. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) investiga desde 2013 dichas violaciones a los derechos humanos, pero a la fecha no ha emitido la Recomendación correspondiente.

B) Balance sobre la eficacia de la política pública ambiental

Dado que México es uno de los 17 países megadiversos del mundo, ocupando aproximadamente el uno por ciento de la superficie continental de la Tierra, en él se alberga alrededor de la décima parte de todas las especies conocidas, así como 68 pueblos originarios,⁴⁶⁵ por lo que resulta indispensable avanzar en el reconocimiento de la complejidad biocultural en la legislación y en las políticas públicas para: (i) la conservación del enorme patrimonio biocultural de México y (ii) garantizar los derechos humanos de los pueblos indígenas y comunidades equiparables del país.⁴⁶⁶

La biodiversidad y los derechos humanos están estrechamente vinculados y son interdependientes pues la pérdida de biodiversidad puede interferir con el disfrute de una amplia gama de derechos humanos. La biodiversidad debe ser entendida como uno de los elementos del derecho humano al medio ambiente sano, que debe ser protegida y conservada progresivamente bajo el estándar más

⁴⁶⁴ Información de la campaña Respira México de la sociedad civil. Disponible en: <http://respiramexico.org.mx/por-que-respira-mexico/>

⁴⁶⁵ CDI, 2014. Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014-2018. Disponible en: <http://www.cdi.gob.mx/programas/2014/programa-especial-delos-pueblos-indigenas-2014-2018.pdf>

⁴⁶⁶ CEMDA, Informe sobre la pertinencia biocultural de la legislación mexicana y su política pública para el campo. El caso del programa "Modernización Sustentable de la Agricultura Tradicional (MasAgro).

alto.^{467,468} No obstante, las políticas de desarrollo carecen de un enfoque de derechos humanos y de sustentabilidad, y los derechos de la biodiversidad no se reconocen de manera explícita en la legislación, como sucede en otras legislaciones de la región latinoamericana.

El reconocimiento pluricultural y de género, vinculado a la información y participación ambiental y al acceso a la justicia, representan los primeros desafíos para lograr una efectiva protección a los derechos humanos asociados a la conservación de la biodiversidad. Asimismo, se debe dejar de priorizar la perspectiva económica por encima del impacto ambiental de los megaproyectos. Las políticas públicas implementadas para lograr un “desarrollo sustentable” muchas veces carecen de un enfoque expreso de protección a la biodiversidad o no tienen una implementación efectiva, por lo que los impactos sobre la biodiversidad provienen de otros sectores gubernamentales que no armonizan sus políticas (económicas o de gestión) con políticas ambientales y los compromisos internacionales de aplicación en el territorio nacional. Dicha falta de armonización conlleva a tener ambigüedades de Ley, discrecionalidad en el actuar de las autoridades administrativas competentes en la materia, y problemas de coordinación entre organismos y/o dependencias gubernamentales que entorpecen y obstaculizan la correcta protección de la biodiversidad. En este sentido, se requiere que el Estado mexicano adopte un enfoque de derechos humanos y de pluriculturalidad en políticas públicas clave para la protección de la biodiversidad y que garantice de manera armónica el derecho a un medio ambiente sano. Entre las medidas necesarias están:

- 1. Protección efectiva a las Áreas Naturales Protegidas (ANP)⁴⁶⁹** Las ANP son un mecanismo para la protección del derecho al medio ambiente, así como de protección de la biodiversidad y de los procesos ecológicos, pero para que esto sea realidad se requiere de una gestión efectiva de las mismas que necesita tanto de conocimiento técnico-científico, como de recursos humanos con capacidad operativa. Además, es fundamental que la planeación y protección sea participativa puesto que muchos de los territorios que abarcan las ANP están habitadas por pueblos y comunidades.

⁴⁶⁷ Para ello, a través de los estudios del Dr. Boege, se ha desarrollado el concepto de patrimonio biocultural, por el cual la vida misma de comunidades rurales y de los pueblos indígenas está sustentada en el manejo cotidiano y tradicional (control cultural) que hacen de los recursos naturales.

⁴⁶⁸ De tal manera que se ha reconocido la importancia del proceso de co-evolución de los pueblos en los ecosistemas donde habitan y que está conformado por un conjunto de creencias (kosmos), un sistema de conocimientos (corpus) y unas prácticas productivas (praxis), con las cuales los indígenas y campesinos interpretan y actúan de acuerdo a las circunstancias que la naturaleza les presenta; la materialización de esa memoria engloba de manera inexorable tres elementos: a) los recursos naturales bióticos intervenidos en distintos grados, b) el uso de estos recursos naturales de acuerdo con patrones culturales, y c) agroecosistemas tradicionales como la expresión de la diversidad biológica domesticada. Este manejo tradicional es el que ha hecho que hoy día sean los territorios indígenas las zonas mejor conservadas del país. Tomado de: Boege Eckart, El patrimonio biocultural de los pueblos indígenas de México (en línea), Instituto Nacional de Antropología e Historia: Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 2008, Disponible en http://www.cdi.gob.mx/biodiversidad/biodiversidad_0_preliminares_1-31_eckart_boege.pdf

⁴⁶⁹ La Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA) ha establecido las Áreas Naturales Protegidas como elemento indispensable para la conservación de la biodiversidad y los recursos naturales. Para ello, la ley dispone las actividades prohibidas y permitidas al interior de las mismas, así como la obligación de establecer las bases para su manejo y administración mediante sus respectivos programas de manejo. En 1996, se estableció la obligación de formular los programas de manejo dentro del plazo de un año contado a partir de su publicación.

Sin embargo, las ANP no contemplan mecanismos de participación ni de consulta previa a la comunidades indígenas, campesinas y equiparables que habitan en esos territorios, aunado a que, en algunos casos, ha ocasionado el desplazamiento forzado interno de estas comunidades.

El 13 de abril de 2016 la CNDH emitió la Recomendación General número 26 dirigida a la SEMARNAT y a la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP) por la falta y/o actualización de los programas de manejo en las ANP de carácter federal y su relación con el goce y disfrute de diversos derechos humanos. En dicha Recomendación, la CNDH concluyó que a nivel federal México cuenta con 177 APN decretadas al 31 de marzo de 2016, de las cuales únicamente se cuenta con 103 programas de manejo formulados y publicados correspondientes a 102 áreas; 20 de ellas disponen de programas formulados mas no publicados, mientras que las 55 áreas restantes no cuentan con dicho instrumento. Sobre esto, la CONANP informó que 27 están por abrogarse, 24 tienen problemas en sus poligonales, mientras que los programas de manejo de dos áreas se encuentran en la etapa de consulta pública.⁴⁷⁰ La CNDH también observó la “existencia de transgresiones a los derechos humanos a un medio ambiente sano, a la seguridad jurídica y legalidad, así como a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas derivadas de la falta de elaboración y/o publicación de los programas de manejo de las áreas naturales protegidas de competencia federal.⁴⁷¹” Lo anterior ha ocasionado que las ANP sean instrumentos de política pública en materia ambiental poco eficaces para lograr los objetivos por los que fueron creados. Muchas ANP en México no son operativas, ya sea por falta o deficiencia en los planes de manejo o porque la población del lugar no fue considerada al momento de creación del ANP. De tal manera que en la actualidad, más que ser nichos de protección de la biodiversidad, las ANP representan meros simuladores de protección que a larga repercuten de manera negativa en la conservación de los ecosistemas.

- 2. Evaluación de Impacto Ambiental eficiente y adecuada a las condiciones reales de lugar de que se trate.** En México, el Procedimiento Evaluación de Impacto Ambiental (PEIA) es el único instrumento común para la aprobación de cualquier megaproyecto, y es el instrumento (regulado por la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente -LGEEPA- y su Reglamento en Materia de Evaluación de Impacto Ambiental) que permite el acceso, aunque de manera limitada, a la información y a la participación. No obstante su importancia, el PEIA carece de elementos sustanciales como la participación previa, la consulta formal, el uso de mecanismos de notificación, información y consulta, que consideren las circunstancias particulares del caso, mecanismos de participación y consulta *ad hoc* para comunidades y pueblos indígenas, así como respuestas fundadas y motivadas a los comentarios obtenidos durante el proceso de evaluación de impacto ambiental, entre otros, en el marco normativo del PEIA.⁴⁷² Todo ello hace que esta

⁴⁷⁰ CNDH, Recomendación General número 26, Falta y/o actualización de los programas de manejo en las ANP de carácter federal y su relación con el goce y disfrute de diversos derechos humanos párrafo 228, 13 de abril de 2016.

⁴⁷¹ CNDH, Recomendación General número 26, Op. Cit., párrafo 237.

⁴⁷² Colectivo por la Transparencia, FUNDAR, CEMDA, La Transparencia, el acceso a la información y la participación en el Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental en México: propuestas para su fortalecimiento.

figura, instaurada como uno de los pilares de la Administración Pública para la protección ambiental, sea ineficiente y poco adecuada a las necesidades de un país megadiverso y pluricultural. Es indispensable el fortalecimiento del PEIA y la armonización con la Constitución y los tratados internacionales en materia de derechos humanos.⁴⁷³

- 3. Obstáculos en la labor de inspección, vigilancia y sanción por parte de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA).** La PROFEPA ha sido señalada en diversos casos por su omisión en la inspección, vigilancia y sanción derivadas del incumplimiento de la normativa ambiental. Ejemplo de ello es el caso de contaminación por hidrocarburos en los municipios de Cárdenas y Huimanguillo, Tabasco, por parte de Petróleos Mexicanos (PEMEX), empresa productiva del Estado. En este caso, el Juzgado Cuarto de Distrito en Tabasco otorgó un amparo al acreditar, mediante inspecciones judiciales, la presencia de residuos, sustancias aceitosas y viscosas en agua y plantas, olor a combustible o gasolina así como de gas, aceites e hidrocarburos, además de todos los elementos probatorios presentados durante el juicio, por lo que había elementos suficientes para concluir que existe contaminación en la región; de tal manera que otorgó el amparo en mención por las omisiones de la PROFEPA a efecto de que ésta investigue, sancione y ordene la reparación del daño ambiental.⁴⁷⁴

Cabe señalar que, con relación a su misión a México, el Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos señaló la limitada capacidad de las autoridades competentes para llevar a cabo inspecciones con objeto de controlar la contaminación ambiental causada por la actividad empresarial. Además, mencionó que la PROFEPA inspecciona y supervisa a 200,000 empresas potencialmente contaminantes para evitar y controlar la contaminación del medio ambiente, pero solo cuenta con 300 inspectores. Asimismo, el Grupo de Trabajo fue informado de que existen restricciones sobre el número de días que los inspectores pueden viajar para realizar visitas *in situ*, y que esas visitas suelen anunciarse con 24 horas de antelación, lo que podría dar tiempo a limpiar el lugar antes de la inspección.⁴⁷⁵ Las limitantes señaladas, aunado a la falta de voluntad política, son un impedimento para materializar de manera eficaz la vigilancia, investigación y sanción cuando se vulnera la normatividad ambiental por parte de las actividades industriales, ocasionando y dejando en la impunidad violaciones a los derechos humanos de personas y comunidades.

- 4. Bioseguridad y protección de la soberanía alimentaria y patrimonio biocultural frente al cultivo de organismos genéticamente modificados (OGM).** La producción agrícola con el uso de nuevas tecnologías requiere de una costosa gestión del riesgo ante la incertidumbre científica. Tanto en las biotecnologías modernas como en las nanotecnologías, los riesgos inciertos

⁴⁷³ *Ibíd.*, pp. 39 y 40.

⁴⁷⁴ CEMDA, boletín de prensa, "Ganan amparo campesinos y pescadores de Tabasco por contaminación de Pemex", 5 de abril de 2017, Disponible en: <http://www.cemda.org.mx/ganan-amparo-campesinos-y-pescadores-de-tabasco-por-contaminacion-de-pemex/>

⁴⁷⁵ *Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas acerca de su misión a México*, 27 de abril de 2017, párrafos 58 y 59, A/HRC/35/32/Add.2, disponible en: http://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/G1710193.pdf

presentes y a futuro para el medio ambiente, la salud humana y animal, y la seguridad alimentaria son muchas veces de difícil detección. En contrapartida, factores de orden económico y político debilitan la aplicación del principio de precaución previsto para este tipo de situaciones. En los hechos, en México este principio orientador en la materia se ha aplicado restrictivamente y no de manera amplia como debiera. Asimismo, las políticas comerciales que México ha sostenido con otros países con el objetivo de uniformizar estándares que faciliten la liberalización comercial y con ello el rápido tránsito de bienes y servicios, han conducido a implementar procedimientos y políticas cuyo fin no es otro que el de universalizar y uniformizar padrones de calidad técnica y modalidades de comercio propias del liberalismo económico, que conllevan impactos negativos para el sector campesino (indígena o no) y, a la postre, para los derechos humanos. El uso de las modernas formas de cultivos a partir de las biotecnologías y el impacto en las tradiciones agrícolas y especies autóctonas es un claro ejemplo.

5. **Grupos de población en situación de vulnerabilidad.** Sobre la protección de los grupos en situación de vulnerabilidad con relación a la pérdida de la biodiversidad, el Experto independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible, ha señalado que los Estados tienen obligaciones adicionales respecto de los grupos especialmente vulnerables a los daños ambientales, en particular las mujeres, los niños, las minorías, las personas que viven en situación de pobreza, así como los pueblos indígenas.⁴⁷⁶ A continuación se describe la situación de estos grupos:
 - a. **Pueblos indígenas.** A pesar de las obligaciones que tiene el Estado mexicano en virtud del Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas –de cuyo proceso de discusión y aprobación México fue parte activa– los pueblos y comunidades indígenas y equiparables padecen la explotación y extracción de sus recursos naturales a gran escala a causa de múltiples proyectos en sus territorios con grandes afectaciones sociales, ambientales y culturales, y sin respeto a su derecho a la libre determinación ni a la consulta y consentimiento previo, libre e informado.
 - b. **Mujeres, niños y grupos en situación de pobreza.** Estos grupos no cuentan con un marco de protección específico ni medidas por parte del Estado mexicano que evite su vulnerabilidad ante la pérdida de la biodiversidad, salvo que pertenezcan a un grupo indígena o comunidad equiparable, cuya protección real se da en términos de lo descrito en el apartado previo. Tampoco existe un marco legal en que se incluya a las mujeres como sujetos, con un papel primordial en la seguridad alimentaria por sus conocimientos sobre los ecosistemas locales, la selección y el uso de semillas, y el uso sostenible de la biodiversidad.
6. **La aplicación de indicadores para medir y evaluar las políticas públicas en materia de medio ambiente.** El Programa Universitario de Derechos Humanos de la Universidad Nacional Autónoma de México (PUDH-UNAM) desarrolló las bases técnico-metodológicas para los informes al Protocolo de San Salvador de acuerdo con los lineamientos para la elaboración de

⁴⁷⁶ Informe del Experto independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible, John H. Knox - Informe de recopilación, (A/HRC/25/53, párrs. 69 a 78).

informes de la Organización de los Estados Americanos (OEA), incluyendo las relativas al derecho a un medio ambiente sano. Estos indicadores fueron validados por entidades académicas y organizaciones de sociedad civil⁴⁷⁷ y representan una contribución significativa para que el Estado mexicano vigile, sistematice, mida, evalúe y rinda cuentas sobre los derechos humanos conforme a sus obligaciones internacionales en la materia; sin embargo, tales indicadores no han sido debidamente considerados.

RECOMENDACIONES

Por todo lo anteriormente expuesto solicitamos encarecidamente al Comité DESC considerar en sus Observaciones finales a México las siguientes recomendaciones:

1. Alinear y armonizar el marco legal y las políticas públicas del sector agropecuario, ambiental, agua y de pueblos indígenas bajo un enfoque de derechos humanos y el principio del Estado pluricultural.
2. Cumplir con la Recomendación emitida por el Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas acerca de su misión a México en la que señala fortalecer las capacidades jurídicas y materiales de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) para vigilar la observancia de las normas ambientales en las actividades empresariales.
3. Garantizar que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) cumpla con sus atribuciones de investigación e inspección en campo con el objetivo de comprobar hechos, actos u omisiones que producen daños ambientales y desequilibrio ecológico; así como garantizar el acceso a la información y la transparencia a la ciudadanía, pues la reserva de información en casos de contaminación tiene un impacto público trascendental.
4. Fortalecer las capacidades jurídicas y materiales de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y de los demás órganos ambientales como la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos (ASEA). De igual manera, las instituciones estatales encargadas del tema ambiental deben trabajar coordinadamente.
5. Que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP) cumplan la Recomendación General número 26 emitida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) por la falta y/o actualización de los programas de manejo en las Áreas Naturales Protegidas (ANP) de carácter federal y su relación con el goce y disfrute de diversos derechos humanos.
6. Que se garanticen los mecanismos adecuados para la participación y la consulta previa de las comunidades indígenas, campesinas y equiparables. De igual manera se debe asegurar que las autoridades competentes cuenten con presupuesto y personal suficiente para realizar su encargo constitucional.

⁴⁷⁷ UNAM, Programa Universitario de Derechos Humanos, CNDH, Bases técnico-metodológicas para el Informe de México al Protocolo de San Salvador. Derecho al medio ambiente, México, 2015. Disponible en: <http://www.pudh.unam.mx/publicaciones/AMBIENTE-PUDH-UNAM-CNDH.pdf>

7. Garantizar la participación de las mujeres en los procesos comunitarios al interior de las estructuras técnicas, administrativas e institucionales de las Áreas Naturales Protegidas (ANP). Lo anterior en cumplimiento de las obligaciones del Estado mexicano como Estado parte de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, 1979).
8. Realizar por parte de las autoridades correspondientes las evaluaciones de impacto ambiental y social en las primeras etapas del proyecto, para así conocer el nivel de riesgos y desafíos en la región y que dichos procedimientos sean transparentes, que ofrezcan información, que permitan la participación eficaz de las comunidades posiblemente afectadas, y que se realicen de forma objetiva y eficaz para la protección del medio ambiente y los derechos humanos.
9. Fortalecer el Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental (PEIA) -único instrumento vigente a nivel federal para la aprobación de cualquier megaproyecto- en cuanto a transparencia, acceso a la información y participación.
10. Establecer en materia de transparencia y acceso a la información la obligación de notificación a los posibles afectados directos de un proyecto, así como que la Manifestación de Impacto Ambiental (MIA) deba ser notificada y facilitada a los municipios y comunidades que serán afectadas. Para ello, es necesario reformar el artículo 34 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) así como el Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental para incluir buenas prácticas de otros países que ponen especial énfasis en la participación pública dentro del procedimiento de evaluación de impacto ambiental y que generan medidas preventivas de conflictos socio-ambientales.
11. Expedición de todos los ordenamientos ecológicos faltantes para todas las regiones de la República, los cuales deben ser construidos con la mayor participación posible y reconociendo el conocimiento tradicional.
12. Proteger y fomentar la agrobiodiversidad de la que México sea centro de origen y diversificación. Para esto, se deberá estar a lo dicho en las recomendaciones dadas por la Comisión de Cooperación Ambiental y el Relator de Naciones Unidas para el derecho a la alimentación.
13. Diseñar, implementar y evaluar junto con los pequeños productores legislación y política pública que, articulada desde los valores tradicionales como la reciprocidad, la solidaridad y el respeto, promueva, fomente y conserve el patrimonio biocultural de México, al tiempo que respete, proteja, promueva y garantice los derechos fundamentales de los pueblos indígenas y campesinos. Esto es, diseñar una legislación y política pública que permita y promueva la autonomía y conocimiento tradicional de los pueblos originarios y campesinos, así como su fomento y protección.
14. Implementar en la legislación una perspectiva de género y que integre mecanismos efectivos de participación, que incluya a las mujeres, y que proteja la biodiversidad garantizando su continuado uso y manejo por comunidades locales, poblaciones indígenas y mujeres.
15. Actualizar las Normas Oficiales Mexicanas (NOM) necesarias para evitar la contaminación de agua y aire, así como, armonizar las NOM con los estándares y parámetros internacionales para garantizar los derechos humanos y la protección del medio ambiente.

16. Recomendación general: Generar un mecanismo que dé seguimiento del cumplimiento de las Recomendaciones de los Procedimientos Especiales de Naciones Unidas en la materia.⁴⁷⁸
17. Recomendación general: Garantizar el derecho a la reparación integral de las personas, grupos, comunidades indígenas, campesinas y equiparables por la violación a sus derechos económicos, sociales, culturales y ambientales conforme a la Ley General de Víctimas y al estándar internacional en la materia.⁴⁷⁹
18. Recomendación general: Establecer un Consejo Asesor de renombrados/as expertos/as en el campo de los derechos humanos y el combate a la impunidad para asesorar al Estado mexicano sobre estrategias y reformas que impulsen las capacidades de investigación y sanción y para revertir la tasa de impunidad imperante en el país.⁴⁸⁰

⁴⁷⁸ Recomendaciones a México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Sr. Zeid Ra'ad Al Hussein, Resultado de su Visita Oficial al país en octubre de 2015.

⁴⁷⁹ Idem.

⁴⁸⁰ Idem.

Q

DERECHO A LA EDUCACIÓN (artículos 13 y 14 del PIDESC)

Fotografía: Archivo Fundación Mexicana para la Planeación Familiar (MEXFAM)



Q. Derecho a la educación (artículos 13 y 14 del PIDESC)⁴⁸¹

La reforma educativa, aspectos críticos

En febrero de 2013 se promulgó la reforma constitucional que se denomina “reforma educativa”, con la cual se adicionó el siguiente párrafo al artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM): “El Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad del personal docente y las y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos.”⁴⁸² También se adicionó la fracción IX al mismo artículo, creándose el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) como organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio y el objetivo de evaluar la calidad, el desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. En septiembre del mismo año se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las reformas y adiciones a la Ley General de Educación y se expidió la nueva Ley General del Servicio Profesional Docente.⁴⁸³

Esta reforma, inscrita en el acuerdo político “Pacto por México” que fue firmado entre el Ejecutivo Federal y los presidentes de los principales partidos políticos, contempla como objetivos: “primero, aumentar la calidad de la educación básica para que refleje mejores resultados en las evaluaciones como Programa Internacional de Evaluación de los Alumnos (PISA). Segundo, aumentar la matrícula y mejorar la calidad en los sistemas de educación media superior y superior. Y tercero, que el Estado mexicano recupere la rectoría del sistema educativo nacional, manteniendo el principio de laicidad.”

⁴⁸¹ Capítulo elaborado con aportes de la Cátedra UNESCO de Derechos Humanos de la UNAM, el Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria O.P., A.C. (CDHFFV), la Consultoría Especializada en la Justiciabilidad de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (CEJUDESC); FUNDAR Centro de Análisis e Investigación; el Programa Universitario de Derechos Humanos de la UNAM (PUDH-UNAM), Vaso Frágil Tocando al Mundo A.C., y el Centro de Derechos Humanos de La Montaña Tlachinollan.

⁴⁸² El 26 de febrero de 2013 se publicó en el Diario Oficial de la Federación: el Decreto por el que se reforman los artículos 3o. en sus fracciones III, VII y VIII; y 73, fracción XXV, y se adiciona un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX al artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Educación. Disponibles en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5288919&fecha=26/02/2013

⁴⁸³ El 11 de septiembre de 2013 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Educación, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5313841&fecha=11/09/2013; y la nueva Ley General del Servicio Profesional Docente, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5313843&fecha=11/09/2013

Sin embargo, al contrario de lo señalado por el gobierno mexicano, para especialistas en educación⁴⁸⁴ dicha reforma no se propone una transformación educativa, sino “parece ser más una enmienda de acciones previas.” Es incompleta, pues no desarrolló desde un inicio una propuesta integral con un enfoque claro, con nuevos contenidos y programas. Para muchos autores, la reforma *no tiene un proyecto educativo explícito. No hay en ella nada que esclarezca hacia dónde se quiere caminar en el terreno pedagógico ni cómo resolver los principales problemas del sector.* Por ejemplo, no hay una sola idea que aclare cómo terminar con la desigualdad y el rezago educativo en el que se encuentran 32 millones de personas.⁴⁸⁵

Adicionalmente, cabe mencionar que la reforma educativa ha generado afectaciones al derecho humano a la estabilidad en el empleo del personal docente, a partir de disposiciones contenidas en el texto de una de sus leyes secundarias: la Ley General del Servicio Profesional Docente⁴⁸⁶ que establece los términos y condiciones para la promoción, reconocimiento y permanencia en el servicio, y las condiciones para el ingreso, la evaluación, promoción, capacitación y perfiles de los maestros. Asimismo, han tenido lugar presiones para implementar la evaluación, misma que ha sido deficientemente diseñada y ha recibido cuestionamientos sobre falta de adecuación cultural y falta de consideración de las precarias condiciones en que miles de docentes deben desarrollar sus labores; así como situaciones de represión laboral (actas administrativas, suspensiones y despidos) y policial (dispersión de movilizaciones, grupos de choque, criminalización, torturas y ejecuciones extrajudiciales) contra quienes se oponen a la reforma.⁴⁸⁷

Normales Rurales y agresiones contra normalistas

Las Normales Rurales surgieron como proyecto educativo para comunidades rurales a inicios del siglo XX, siendo escuelas formadoras de maestros y maestras con un importante enfoque social. Actualmente, México cuenta con 16 Normales Rurales en diferentes estados, en las cuales se forman cerca de siete mil estudiantes, con casi 800 profesores, que representan alrededor de 10% del total del subsistema de formación de maestros.

La reforma educativa contiene en sus artículos transitorios⁴⁸⁸ lo que el Estado mexicano denomina como “nuevo modelo educativo” de las Normales, y especialmente de las normales rurales.

⁴⁸⁴ Ver: Entrevista con Hugo Aboites, especialista en educación y crítico de la Reforma Educativa, en: Valeria Gallardo Muñoz. Fines y perversiones de una Reforma apresurada y mal orientada. “El Buho” Revista digital de promoción cultural. Disponible en: http://www.revistaelbuho.com/articulo.php?act=articulo&id_articulo=698&id_categoria=20; y Luis Hernández Navarro. Las mentiras sobre la reforma educativa. La Jornada, 15 de enero de 2013. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2013/01/15/opinion/017a1pol>.

⁴⁸⁵ Tatiana Coll Lebedeff. La reforma educativa, el poder del Estado y la evaluación. Revista El cotidiano No 179, mayo-junio 2013, p.43.

⁴⁸⁶ Decreto por el que se expide la Ley General del Servicio Profesional Docente, Transitorio octavo, Diario Oficial de la Federación del 11 de septiembre de 2013. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5313843&fecha=11/09/2013

⁴⁸⁷ Aporte de Rodrigo Olvera Briseño, Consultoría Especializada para la Justiciabilidad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CEJUDESC)

⁴⁸⁸ Cfr. Decreto por el que se expide la Ley General del Servicio Profesional Docente. Op. cit.

De acuerdo con la Secretaría de Educación Pública (SEP) este programa buscaría otorgar más recursos y fortalecer los contenidos en sus matrículas. Sin embargo, la reforma educativa, desde su discusión en el Congreso de la Unión, careció de mecanismos de participación de los grupos mayormente implicados en el desarrollo de un modelo educativo acorde a México y a los contextos urbanos, rurales, indígenas. Esto trajo consigo el desacuerdo de agrupaciones de profesores de educación básica y de estudiantes normalistas, quienes no vieron reflejada en la reforma la garantía del derecho a la educación en México.

Esto también impactó en las Normales Rurales, las cuales a la fecha no han visto resueltas sus necesidades más inmediatas, contrario a lo que el gobierno federal anuncia regularmente como mayores apoyos. La conflictividad que se presenta en las Normales Rurales, sobre todo entre las y los estudiantes y las autoridades encargadas de garantizar su sostenibilidad y permanencia, ha llevado a que el gobierno federal, en coordinación con gobiernos locales, cometan agresiones físicas incluso dentro de las instalaciones de las Normales: casos como el de Tiripetío, Michoacán, con represión y estudiantes heridos; o el de Cañada honda, Aguascalientes, donde el 2 de junio 2017, *elementos de la Policía Federal (PF) ingresaron con violencia a las instalaciones de la normal*,⁴⁸⁹ o el de Panotla, Tlaxcala, donde alumnas de la Normal Rural Benito Juárez fueron desalojadas y golpeadas de las oficinas de la Secretaría de Educación Pública del Estado (SEPE) y de la Unidad de Servicios Educativos de Tlaxcala (USET) por granaderos de la Comisión Estatal de Seguridad (CES); y, desde luego, el caso de la Escuela Normal Raúl Isidro Burgos de Ayotzinapa, Guerrero, en el que el 26 de septiembre del 2014, murieron seis personas por actos de represión, entre ellas tres normalistas, 25 resultaron heridos y 43 más fueron víctimas de desaparición forzada, quedando impunes estos actos hasta la fecha.

Lo anterior refleja una sistemática agresión hacia los normalistas afectando sus derechos a la educación de calidad, adecuada, asequible y conforme a las necesidades que se tienen en comunidades rurales, campesinas e indígenas, además de criminalización del disenso y atentado contra la libertad de cátedra.

Asimismo, el nuevo modelo educativo del Estado mexicano presentado en 2017, es decir un año antes que concluya la actual administración, infringe los componentes que el propio Comité DESC ha señalado:⁴⁹⁰ disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad, por los que la educación ha de tener la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación, y responder a las necesidades de alumnas/os en contextos culturales y sociales variados. Por el contrario, el Estado mexicano no respetó el principio de participación de las comunidades, magisterio y estudiantado en la elaboración de la reforma educativa ni del llamado nuevo modelo educativo. La mencionada reforma pretende homogeneizar la educación sin tener en cuenta la pluriculturalidad de la población, ni los contextos sociales y culturales diferenciados para el aprendizaje en comunidades rurales, indígenas y urbanas.

⁴⁸⁹ "Exigen a Peña frenar violencia y represión contra normalistas de Aguascalientes", Proceso, Estados, 8 de junio del 2017, México, disponible en: <http://www.proceso.com.mx/490254/exigen-a-pena-frenar-violencia-represion-contra-normalistas-aguascalientes>

⁴⁹⁰ Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria A.C., *ABC de los DESC. Manual de educación y promoción*, Ana Luisa Nerio Monroy, 2010, México, pp. 26 – 27. Disponible en: <https://drive.google.com/file/d/0B72DpnSzLKV0cXNqV0oydGhaYU0/view>

Cabe mencionar que en lo que respecta a apoyos económicos, las becas diarias para realizar sus estudios otorgadas a los estudiantes de Normales Rurales varían de 45 pesos en Ayotzinapa, Guerrero y Tamazulapan, Oaxaca a 70 pesos en Tenería, Estado de México según han declarado los representantes de la Federación de Estudiantes Campesinos de México (FECSM)⁴⁹¹ lo cual resulta insuficiente para cubrir los requerimientos básicos.

Rezago educativo, falta de acceso y disminución presupuestal

Un panorama general sobre la situación de la educación en México se obtiene a partir del indicador sobre rezago educativo que calcula Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL): “Ser incapaz de leer, escribir, o realizar las operaciones matemáticas básicas, e incluso no tener un nivel de escolaridad que la sociedad considera básico, limita las perspectivas culturales y económicas de todo ser humano, lo que restringe su capacidad para interactuar, tomar decisiones y funcionar activamente en su entorno social”. Esta situación de rezago afectó a más de 22 millones de personas en el país (casi 19% de la población total) en 2014.⁴⁹² A pesar de la reforma educativa, el rezago educativo se ha mantenido constante, en particular en la población indígena que era del 34.1% en 2012 y pasó a 33.9% en 2014, mientras que en la población no indígena el rezago educativo era de 17.6% y 17.0% para los mismos años.⁴⁹³ Así, “el sistema educativo actual tiende a seguir manteniéndolos [a pueblos y comunidades indígenas] en los niveles más bajos de desarrollo educativo y de aprendizaje.”⁴⁹⁴ Dado que los recursos económicos en pueblos y comunidades indígenas son bajos, de acuerdo al *Informe de seguimiento de la educación en el mundo*, en México la tasa de deserción de los profesores comunitarios en las zonas remotas era más elevada que en otras escuelas, pero disminuyó del 22 % al 17 % después de introducirse un incentivo remunerativo mensual.

Cabe mencionar que el Relator Especial de Naciones Unidas sobre el derecho a la educación, en su Misión a México realizada en 2010 había señalado que en el sistema educativo mexicano existen asimetrías estructurales como las desigualdades entre las zonas rurales y las urbanas y entre las escuelas públicas y las privadas, situación que se ha agudizado en la actualidad.⁴⁹⁵

Lo anterior es evidente al considerar que en el país viven más de 5 millones de personas mayores de 15 años de edad que no saben leer ni escribir (8.4% del total de la población), en su mayoría mujeres indígenas y habitantes de las zonas rurales. La tasa de analfabetismo llega hasta el 50% en ciertas zonas y existe un número inestimable de analfabetismo funcional. De acuerdo con indicadores del

⁴⁹¹ Alicia Civera Cerecedo, Normales rurales. Historia mínima del olvido, Nexos, 1 de marzo de 2015. Disponible: <http://www.nexos.com.mx/?p=24304>

⁴⁹² Indicador aportado por el Programa Universitario de Derechos Humanos de la UNAM.

⁴⁹³ CONEVAL, *Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos 2010 - 2014*, 2015, disponible: http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2014.aspx

⁴⁹⁴ Revista Realidad, Sylvia Schmelkes, “Educación y pueblos indígenas: problemas de medición”, Vol.4 Núm.1 enero-abril 2013, INEGI, México, disponible: http://www.inegi.org.mx/RDE/RDE_08/RDE_08_Art1.html

⁴⁹⁵ Relator Especial sobre el derecho a la educación, Vernor Muñoz, Informe de Misión a México realizada en 2010 (A/HRC/14/25/Add.4).

2015, de la población total mayor de 15 años en México, el 5.48% es analfabeta; de dicho porcentaje, el 38.5% son hombres y el 61.50% son mujeres.⁴⁹⁶

Respecto al acceso a la educación básica, de acuerdo a las cifras presentadas por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, en el ciclo escolar correspondiente a 2012-2013 más niñas/os ingresan oportunamente al nivel de primaria, pero conforme avanzan los niveles educativos el ingreso va disminuyendo.

Respecto al acceso a la educación de todas las niñas y los niños, en particular de aquellos que pertenezcan a algún grupo especialmente vulnerable, el Comité DESC solicitó en su Lista de Cuestiones información de cómo el Estado Parte garantiza, en la práctica, que todos los niños, niñas y adolescentes, particularmente niños y niñas indígenas, afrodescendientes, migrantes, refugiados y solicitantes de asilo tengan acceso a la educación preescolar y a la educación primaria gratuita. El Estado mexicano reportó la implementación del Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa (PIEE), del cual indica que beneficia a población indígena, migrante y personas con discapacidad.⁴⁹⁷ Cabe mencionar que la información presentada en el sitio web del Programa refiere en su mayoría actividades dirigidas a personas con discapacidad. La información que presenta el Estado es insuficiente para hacer un diagnóstico de dicho Programa, del cual conocemos que tiene dificultades para su implementación.

Para ilustrar parte de la problemática del derecho a la educación en México basta mirar hacia la región de la Montaña en el estado de Guerrero,⁴⁹⁸ la cual está conformada por 19 municipios donde se encuentran dos de los municipios con el menor índice de desarrollo humano: Acatepec y Cochoapa El Grande. Para los habitantes de la Montaña realizar trámites administrativos para acceder a derechos como la educación, la salud y/o la vivienda es necesario acudir a la ciudad de Tlapa de Comonfort, Guerrero, en donde se encuentran algunas instancias para hacer las gestiones correspondientes. De acuerdo con las cifras del CONEVAL, al 2015 el 48.15% de la población de 15 años y más tiene la educación básica incompleta y existe un alto grado de analfabetismo como resultado del índice de rezago social. Cochoapa El Grande es el municipio que ocupa el segundo lugar en rezago social, marginación y pobreza extrema a nivel nacional y estatal. Además, es de suma importancia mencionar que el 75.81% de la población es analfabeta, lo que demuestra el desinterés de las autoridades en erradicar esta situación que conlleva múltiples violaciones a los derechos humanos de la niñez indígena.

En la comunidad de El Coyul, municipio de Cochoapa El Grande, ubicada a más de 90 kilómetros de la ciudad de Tlapa de Comonfort, Guerrero, habitan alrededor de mil quinientas personas y muchas de ellas se ven obligadas a migrar para trabajar como jornaleras/os agrícolas en el norte del país. Las familias a las que les es imposible viajar se dedican a la siembra de maíz y frijol para sostener sus hogares. Sus casas son construidas con adobe de la región, no cuentan con los servicios básicos como

⁴⁹⁶ Encuesta intercensal, INEGI 2015, disponible: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/especiales/intercensal/default.html?init=1>

⁴⁹⁷ Lista de cuestiones relativa a los informes periódicos quinto y sexto combinados de México. Adición. Respuestas de México a la lista de cuestiones. E/C.12/MEX/Q/5-6/Add.1, respuesta 29.

⁴⁹⁸ Panorama educativo en Guerrero, aportado por el Centro de Derechos Humanos de La Montaña Tlachinollan.

drenaje y tampoco tienen letrinas. Para acceder al agua –agua no potable- tienen que acudir hasta los yacimientos en los cerros y buscan la manera de obtenerla con mangueras, por lo que la pobreza, la discriminación y la lucha constante son parte del contexto en el que viven las niñas y niños de la comunidad indígena.

En diferentes momentos, madres, padres de familia y autoridades comunitarias han exigido a la Secretaría de Educación de Guerrero (SEG) que tome las acciones necesarias para garantizar de manera efectiva dicho derecho en la comunidad indígena; sin embargo, hasta la fecha, la SEG ha hecho caso omiso. Ante ello, el 16 de noviembre de 2016, las autoridades municipales y la Asociación del Comité de Madres y Padres de Familia del Preescolar “30 de abril” y representantes de la Asociación del Comité de Madres y Padres de Familia de la Escuela Primaria Federal Bilingüe “Ignacio Manuel Altamirano” interpusieron ante la Comisión Estatal de Defensa de los Derechos Humanos (CODEHUM) una queja formal “por actos violatorios a los derechos humanos, cometidos de manera directa por el Secretario de Educación de Guerrero, el Director de Educación de Guerrero y el Delegado Regional de Servicios Educativos de la Montaña Alta, en agravio a las y los pobladores de la comunidad de El Coyul, por conculcar el derecho a la educación.”

El 29 de marzo de 2017, la CODEHUM notificó a la SEG la Recomendación 022/2017 en la que por acciones y omisiones reconoce la vulneración al derecho a la educación y de petición de la niñez indígena de El Coyul, obligando a las autoridades del estado a tomar de manera urgente las medidas necesarias para garantizar que las niñas y los niños puedan desarrollarse plenamente, a fin de contribuir a la erradicación del analfabetismo, la marginación, la discriminación, y la pobreza extrema que existe en la Región de la Montaña. El 21 de junio de 2017, la CODEHUM notificó a la Comunidad El Coyul sobre un oficio girado por la Secretaría de Educación estatal respecto a la Recomendación 022/2017, en la que se señala que no se ha dado atención a lo solicitado, no por negligencia de parte del nivel educativo, sino por falta de autorización de “Recursos Financieros” de la SEG, con lo cual se encuentra en desacato.

Por otro lado, el Estado mexicano no garantiza el acceso al derecho a la educación media superior a todas las personas que lo requieren. Existe un amplio rezago y abandono educativo, además de porcentajes muy elevados de la población excluida de estos niveles. El acceso a la educación superior también es una realidad lejana para la mayoría de las y los jóvenes en nuestro país; de acuerdo con las cifras oficiales, sólo tres de cada diez personas entre los 18 y los 24 años se encuentran matriculados en alguna institución de educación superior, lo cual es una de las más claras muestras de la exclusión y la insuficiencia de oportunidades. De acuerdo con datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 2010, en México había un total de un millón 948 mil 965 mujeres y hombres entre los 18 y los 24 años; de ellos, un millón 401 mil 20 no tenían la oportunidad de asistir a ninguna institución de educación superior.⁴⁹⁹

En cuanto a los recursos para la educación, el Banco Mundial reporta que el porcentaje del PIB en la materia pasó de 5.1% en 2010 a 5.3% en 2014.⁵⁰⁰ No obstante que en los últimos 3 años hubo un

⁴⁹⁹ Fuentes, Mario Luis, (2013), “Exclusión: signo de la educación superior”, *Excelsior*, disponible en <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/10/08/922330#imagen-2>, consultada 15 de agosto de 2017.

⁵⁰⁰ Banco Mundial, (s/f), Gasto público en educación, total (% del PIB), consultado en <https://datos.bancomundial.org/indicador/SE.XPD.TOTL.GD.ZS?locations=MX&view=chart>

incremento en el Ramo 11 del presupuesto destinado a educación pública, de 2016 a 2017 este ramo presupuestal tuvo una disminución importante. En 2016 el presupuesto aprobado para educación fue de 302,986 millones de pesos y se ejercieron 322,940 millones (6.5% más de lo aprobado). Sin embargo, para 2017 el presupuesto aprobado es de solo 267,655 millones de pesos, lo que representa a una disminución de 11.66% respecto a lo aprobado el año pasado y una disminución de 17% respecto a lo ejercido. Por su parte, el presupuesto del Programa Educación y Cultura Indígena que en 2016 tuvo un presupuesto aprobado de 87 millones y que ejerció 91 millones, desapareció en 2017.⁵⁰¹ Con decisiones como estas el Estado mexicano incumple la obligación de asignar el máximo de recursos disponibles, lo cual significa la progresividad en el presupuesto asignado.

En términos porcentuales, la participación de la educación en el presupuesto total fue de 6.4% en 2016, mientras que para el 2017 es de 5.5%. Asimismo, si se analiza por programa presupuestario, los ajustes a los montos a la baja más importantes son: Dignificar la infraestructura escolar (Programa de la Reforma Educativa) -72%; Desarrollo profesional docente (Programa para el desarrollo profesional docente) -39.5%; Revisión de planes y programas (Dirección de desarrollo curricular) -21.1%; Producción y distribución de libros y materiales educativos, -33%; Fortalecer la equidad y la inclusión educativas (Escuelas de Tiempo Completo) -10.2%; Educación para Adultos, -27.0%; Equidad de género, -33.6%; Programa nacional de becas, -18.0%; Programa de convivencia escolar, -28.0%.⁵⁰²

Infraestructura educativa deficiente

Por otra parte, en 2013 la SEP reconoció que en el país existe un grave rezago en materia de infraestructura que afecta la calidad y el rendimiento educativo. Sus propias cifras indicaron que una de cada dos escuelas no contaba con alguno de los servicios de agua, luz o drenaje, mientras que 7 de cada 100 no contaba con los tres servicios. La situación empeora en estados como Oaxaca donde el 42% de las escuelas se reportaban sin acceso a la energía eléctrica.⁵⁰³

En cuanto al acceso al agua y el saneamiento, en México sólo 42.5 % de escuelas tiene agua purificada para dar de beber a los estudiantes.⁵⁰⁴ Particularmente, prevalece un alto porcentaje de escuelas rurales que no cuentan con agua para beber y tampoco con instalaciones adecuadas para acceder a ella. Ello puede generar enfermedades gastrointestinales y malnutrición, viéndose afectadas las capacidades de aprendizaje de las y los niños por estas condiciones y riesgos de salud.⁵⁰⁵ Al respecto, de acuerdo con El Manual de las Escuelas Amigas de la Infancia publicado por UNICEF, una escuela debe tener inodoros y lavamanos accesibles y apropiados para cada género, así como acceso a agua

⁵⁰¹ Análisis del presupuesto aprobado y el gasto ejercido en educación por parte de FUNDAR Centro de Análisis e Investigación.

⁵⁰² "Análisis sobre el presupuesto educativo 2017", publicado por la organización Compromiso Social por la Educación. Disponible en <http://compromisoporlaeducacion.mx/analisis-sobre-el-presupuesto-educativo-2017/> Consultado el 15 de agosto de 2017.

⁵⁰³ Nurit Martínez, "Mala infraestructura pega al rendimiento escolar: SEP", El Universal, 23 de diciembre 2013.

⁵⁰⁴ Poy Solano, Laura, "Sin servicios básicos garantizados, 5 de cada 10 primarias" en *La Jornada*, 29 de junio de 2016. Disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2016/06/29/politica/008n1pol> Consultado el 15 de agosto de 2017.

⁵⁰⁵ "Agua segura en escuelas", publicado por Fundación Cántaro Azul. Disponible en <http://www.cantaroazul.org/agua-segura-en-escuelas.html> Consultado el 15 de agosto de 2017.

potable.⁵⁰⁶ Asimismo, la falta de agua en los centros educativos llega a provocar la suspensión de clases, lo que implica también una violación del derecho a la educación de la infancia; aunado a ello, la falta de servicios de saneamiento apropiados mayormente en las escuelas de zonas rurales afecta especialmente en la educación de las niñas, que durante su período menstrual se tienen que ausentar de clases.

A pesar de lo anterior, en el ciclo escolar 2015-2016, en los Lineamientos de Operación del Programa de la Implementación de la Reforma Educativa se establece que el destino de los recursos de apoyo a remodelación y reparación de infraestructura física sólo se hará mediante el subsidio federal a solicitud de los padres de familia y autoridades de los planteles. Es decir, un gasto que el Estado debería mantener etiquetado y destinado por obligación federal para atender todas las necesidades que existan en las instituciones académicas bajo el mandato de la SEP, ahora será objeto de concurso.⁵⁰⁷ De esta manera, aunque se podría argumentar que es una buena práctica que la decisión de mejora en infraestructura escolar existente involucre a los padres de familia, el Estado mexicano está limitando la disposición de recursos monetarios para estas importantes y necesarias medidas que debería impulsar como su prioridad en numerosos planteles educativos.

Violencia en la educación y en el ámbito escolar

La reforma constitucional en materia de derechos humanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011 -que entró en vigor al día siguiente- introdujo en el artículo 1º constitucional la obligación de todas las autoridades del país -incluyendo las educativas- de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Esta reforma implicó un cambio de paradigma normativo que sin duda impactó también en el ámbito del derecho a la educación.

Sin embargo, la vigencia de dicho marco normativo no necesariamente se ha traducido en efectiva garantía y respeto de los derechos humanos, en particular del derecho a la educación. De acuerdo al Sistema Nacional de Alerta de Violación a los Derechos Humanos⁵⁰⁸ de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), el sector educativo ha tenido 1957 quejas de enero de 2014 a junio

⁵⁰⁶ Manual "Escuelas Amigas de la Infancia", UNICEF, mayo de 2009. Disponible en https://www.unicef.org/spanish/publications/index_49574.html consultado el 15 de agosto de 2017.

⁵⁰⁷ El Acuerdo número 11/09/15 por el que se emiten los Lineamientos de Operación del Programa de la implementación de la Reforma Educativa, dice a la letra, en su Artículo 2.6.2 referente a Apoyos con subsidios federales, que "los subsidios federales para la operación del Programa se destinarán a la atención de las carencias físicas de las escuelas, así como al desarrollo de la autonomía de gestión escolar y a la instalación y mantenimiento de bebederos escolares. El Programa contempla subsidios federales para apoyar los siguientes ámbitos, componentes y rubros de gasto, siendo el Componente 1. la atención de las carencias físicas de las escuelas. Recurso a la comunidad escolar con el fin de que se mejoren las condiciones físicas y de equipamiento de los inmuebles escolares, en los siguientes rubros: a) Construcción, remodelación, ampliación, demolición o habilitación de espacios educativos; b) Infraestructura hidro-sanitaria y acciones para procurar acceso a agua potable; c) Mobiliario básico del aula y de otros espacios educativos de acuerdo a las necesidades que defina la comunidad escolar.

⁵⁰⁸ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, (s/f), *Sistema Nacional de Alerta de Violación a los Derechos Humanos*, Consultado en <http://appweb2.cndh.org.mx/SNA/inicio.asp>

de 2017, por lo cual ha ocupado el tercer lugar en el número de quejas ante este organismo durante ese período; esto es muestra de la falta de mecanismos para garantizar que la Secretaría de Educación Pública desarrolle un trabajo pleno y libre de violencia en favor del derecho a la educación. Lo anterior contraviene el artículo 13 del PIDESC.

Asimismo, el Fondo Internacional de Emergencia del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) ha señalado que la violencia en México es un factor determinante de la deserción escolar, e incluso, una causa importante de muertes infantiles debido a que niños, niñas y adolescentes crecen en un contexto de violencia cotidiana.⁵⁰⁹

De acuerdo con el informe *De la violencia a la convivencia escolar en la educación media superior. Una aproximación con perspectiva de género*,⁵¹⁰ las estudiantes de nivel medio superior identifican los espacios violentos en: el ámbito familiar 37%, seguido del espacio escolar 31%, docente 19% y la violencia en el noviazgo 13%. Mientras que los estudiantes dicen que el ámbito escolar resulta más violento 51%, así como la comunidad 19% y el espacio docente con un 14%. Asimismo, el informe indica que las conductas sufridas por las estudiantes son aquellas que las ridiculizan u ofenden 32%, la intimidación y amenaza predomina en un 17%, así como las bromas hirientes y descalificaciones que alcanzan un mismo porcentaje de 17%. De igual forma indica que los principales agresores identificados por las estudiantes son sus compañeros de escuela 26%, quienes les ridiculizan, ofenden y llegan a realizar bromas hirientes afectándolas de forma psicoemocional, los y las profesores/as también son identificados/as dentro de la escuela como agresores/as.⁵¹¹

La Secretaría de Educación Pública carece de políticas institucionales de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia para las instituciones educativas; si bien existen políticas coyunturales en materia de violencia y algunas en violencia de género, en materia de prevención éstas son coyunturales y no contemplan indicadores, ni evaluaciones que permitan conocer si han sido eficaces y correctas y, sobre todo, si han respondido a las necesidades y exigencias de las estudiantes víctimas de violencia.

Más grave aún, es el hecho que en 2008 se estableció un presupuesto para atender la violencia en razón de género a través de políticas públicas. En este marco, la SEP, a través de la Subsecretaría de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas, estableció la Dirección General Adjunta de Igualdad de Género (DGAIG) que tenía como propósito “Garantizar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres”, así como “eliminar estereotipos, discriminación, exclusión y violencia de género, con el fin de garantizar el acceso y permanencia de las mujeres y niñas en la educación”. Sin embargo, a mediados del 2016 la SEP realizó cambios en su estructura y desapareció esta Dirección y, por lo tanto, su política de atención y prevención a la violencia de género. Hasta ahora, la SEP carece de protocolos de atención a la violencia de género en las escuelas y en la educación.

⁵⁰⁹ UNICEF México, (s/f), *Violencia y maltrato*, consultado en https://www.unicef.org/mexico/spanish/proteccion_6932.htm

⁵¹⁰ Ramírez, Gloria (2013), *De la violencia a la tolerancia entre iguales en la educación media superior. Una aproximación con perspectiva de género*, Cátedra UNESCO de Derechos Humanos de la UNAM. México.

⁵¹¹ Idem.

Otro factor de preocupación es el relacionado con la violencia y el acoso sexual que viven las niñas y adolescentes en las escuelas. De acuerdo con la CNDH, de 2002 a 2013, las Secretarías de Educación de los estados recibieron mil 365 quejas por agresiones, abuso y acoso sexual en los planteles escolares correspondientes a 129 niñas y niños que sufrieron violencia sexual mientras cursaban educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, media superior y educación especial, y en 26% de los casos no se inició ninguna investigación;⁵¹² además, se carece de la normativa y protocolos homologados para hacer frente la atención, prevención y sanción del abuso sexual.

Falta de atención a recomendaciones internacionales

A la fecha, ninguna dependencia del Ejecutivo da seguimiento a las recomendaciones en materia de educación y de capacitación, ni la SEP, ni la Secretaría de Función Pública encargada de los recursos humanos en la Administración Pública Federal, ni la Secretaría de Gobernación quien debe de vigilar por la Ley el cumplimiento y seguimiento de las recomendaciones, por lo cual es necesario que el gobierno se comprometa al cumplimiento de éstas y que pueda evaluar sus avances a través de indicadores claros y medibles que muestren los resultados de las acciones implementadas.

De 2000 a 2014 el Estado mexicano ha recibido 441 recomendaciones en materia de educación y capacitación,⁵¹³ las cuales comprenden: 177 recomendaciones sobre información y capacitación para la sociedad; 151 recomendaciones sobre la indispensable formación de servidores públicos en derechos humanos; 73 recomendaciones sobre investigación en materia de recopilación de datos, creación de estadísticas y base de datos de accesibles en la materia; y 40 recomendaciones para que el Estado mexicano realice programas y proyectos para la promoción de derechos humanos.

RECOMENDACIONES

En vista de la situación que guarda el derecho a la educación en México, solicitamos al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas considerar las siguientes recomendaciones en sus Observaciones finales al Estado mexicano relativas al examen de sus Informes Periódicos V y VI combinados:

1. Establecer un grupo de expertas/os encargadas/os de realizar una evaluación profunda de la reforma educativa que comprenda una visión integral del modelo educativo, así como su actualización y adecuación, al igual que los métodos pedagógicos, recursos técnicos y materiales de los planes y programas de estudio, incluso la gestión escolar, que contemplen los enfoques de

⁵¹² CNDH, Recomendación General No. 21 sobre la prevención, atención y sanción de casos de violencia sexual en contra de las niñas y los niños en centros educativos, 2014.

⁵¹³ Ramírez, Gloria (2014), La tarea pendiente, Recomendaciones internacionales al Estado Mexicano sobre educación y capacitación de la Cátedra UNESCO de Derechos Humanos de la UNAM, México, 2013

derechos humanos y perspectiva de género, no discriminación e igualdad, respeto a la diversidad y el principio de laicidad. Así como desarrollar un proceso amplio de consultas, que incluya a la sociedad civil, respecto de las necesidades y desafíos de la calidad de la educación, de modo que se incluyan las reformas necesarias a los programas vigentes.

2. Que las instituciones responsables como la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Educación Pública diseñen un mecanismo de seguimiento y cumplimiento a las recomendaciones de diversos mecanismos internacionales en materia de educación y capacitación en derechos humanos, asimismo que se haga obligatoria la capacitación de servidores públicos en la materia y se inscriba en el servicio civil de carrera con indicadores públicos de aprovechamiento e impacto.
3. Realizar un diagnóstico sobre el derecho a la educación y la educación en derechos humanos y sobre la situación de violencia en todas las instancias y dependencias educativas que permita el diseño e implementación de una política pública integral en prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia y, al mismo tiempo, promueva la cultura de paz y la educación en derechos humanos con una perspectiva interdisciplinaria en las diversas carreras y formaciones que imparten la SEP y las instituciones de educación media superior y superior. Además, que permita diseñar mecanismos que generen condiciones de denuncia en caso de violencia al interior de las escuelas y herramientas de protección, incluyendo los casos de violencia y acoso sexual que requieren de protocolos homologados y políticas integrales de prevención para evitar violencia, acoso, abusos sexuales en las escuelas, así como todo tipo y modalidades de violencia.
4. Fortalecer las medidas destinadas a eliminar completamente el pago de cuotas para la educación, así como el trabajo de los padres de familia para el mantenimiento de las escuelas, y fijar metas sostenidas para que de manera progresiva se cumpla con la obligación de destinar un 8% del PIB a la educación, aumentando un 0.5% anualmente, con el objetivo de que el presupuesto se incremente y se tenga la capacidad de dotar al sistema educativo de recursos suficientes que atiendan las necesidades contemporáneas de los estudiantes en un mundo en transformación, respetando la diversidad y con adecuación cultural.
5. Tomar medidas de emergencia para combatir el rezago educativo de las personas mayores de 15 años; para ello, se requiere diseñar e implementar un programa destinado a combatir el rezago educativo dirigido con especial atención a la población adulta e indígena. Dotar a hombres y mujeres indígenas con becas de estudio y manutención, con el objetivo de privilegiar su incorporación en el sector educativo básico, medio superior y superior para garantizar su educación con base en el pleno respeto a su lengua y cultura.
6. Dotar de los recursos necesarios a todas las escuelas, con especial atención a las escuelas rurales, para que implementen un programa de suministro de agua potable, que tenga en cuenta el género y que sea sostenible para el saneamiento, mejorando a la vez otras condiciones de la infraestructura escolar para promover condiciones adecuadas para el ejercicio del derecho a la educación.
7. Diseñar una estrategia de atención a las Escuelas Normales Rurales, con espacios de participación, diálogo y concertación con alumnas/os y profesoras/es, así como con autoridades educativas en la materia, con objeto de revisar no solamente sus planes y programas de estudio sino también sus condiciones materiales para el disfrute del derecho a la educación y su impacto e incidencia en las políticas locales.

8. Garantizar un presupuesto adecuado para la educación pública y asegurar la no regresividad en la asignación de recursos. Asimismo, dotar de recursos necesarios a la elaboración de investigaciones en materia de rezago escolar en poblaciones en alta vulnerabilidad con objeto de conocer los obstáculos en materia del derecho a la educación y proponer estrategia de protección y de empoderamiento.
9. Diseñar mecanismos que generen condiciones de denuncia y reparación en caso de violencia al interior de las escuelas y herramientas de protección, incluyendo los casos de violencia, acoso y abuso sexual que requieren de protocolos homologados y políticas integrales de prevención en las escuelas.
10. Para el desarrollo de la educación inclusiva, fortalecer, sostener y garantizar la inversión y el desarrollo de infraestructura, materiales educativos y recursos de apoyo para los centros educativos en general, y los que atienden a las personas con discapacidad en particular, de modo que permitan su inclusión progresiva al sistema educativo; así como fortalecer la atención de las familias migrantes internas, de modo que se les garantice oportunidades educativas de calidad, adaptando la oferta educativa a los períodos agrícolas y ampliando la cobertura a la educación secundaria y media superior. También, resulta indispensable adecuar los servicios educativos de conformidad con las obligaciones laborales de las madres, padres y jóvenes trabajadores/as.

R

ACCESO A LA JUSTICIA EN MATERIA DE DERECHOS
ECONÓMICOS, SOCIALES, CULTURALES Y AMBIENTALES

(tema especial de la Lista de Cuestiones)

Fotografía: Archivo Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez



R. Acceso a la justicia en materia de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (tema especial de la Lista de Cuestiones)⁵¹⁴

1. Introducción

Ante los grandes impactos ambientales, sociales y culturales ocasionados por los megaproyectos en México, existen diversos casos donde los pueblos y comunidades afectados han decidido hacer uso de las instituciones y mecanismos legales que proporciona el Estado para acceder a la justicia ante las violaciones a sus derechos humanos individuales y colectivos. Son muchos los factores que dificultan el acceso a la justicia y la reparación integral para las víctimas de violaciones a derechos humanos en México, tanto por proyectos estatales como empresariales, en especial si los derechos humanos violados son económicos, sociales, culturales o ambientales.

Algunos de los obstáculos son propios de las deficiencias del sistema judicial en México, pero se agudizan cuando el litigio es entre una víctima o comunidad contra una empresa y/o contra el Estado que protege los intereses de la empresa, ya que existe un desequilibrio de fuerza entre los actores. Las empresas cuentan con un amplio acceso a recursos, representación jurídica, e incluso a espacios formales e informales para poder incidir en las posturas del poder judicial. Lo anterior contrasta con los recursos económicos y políticos limitados de las víctimas y sus representantes.⁵¹⁵

Organizaciones, activistas y comunidades han acudido ante los tribunales a fin de solicitar la tutela de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) y la defensa de la tierra, territorio y recursos naturales a través del amparo⁵¹⁶ o de otras vías como la agraria o los procedimientos administrativos, entre otros.

⁵¹⁴ Este capítulo se integró con los aportes de: Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (Centro Prodh); FUNDAR Centro de Análisis e Investigación, A.C.; Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan; la Oficina para América Latina de la Coalición Internacional para el Hábitat (HIC-AL); Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA); Proyecto sobre Organización, Desarrollo, Educación e Investigación (PODER); Proyecto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ProDESC); Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario (IMDEC); Colectivo de Abogados y Abogadas (COA); Comité Salvemos Temacapulín, Acasico y Palmarejo; Indignación, A.C. Promoción y Defensa de los Derechos Humanos. La base para este capítulo fue la actualización del Informe: titulado "La defensa de casos de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales y la respuesta del Estado mexicano: Retos y obstáculos en el cumplimiento de resoluciones judiciales", octubre de 2014, disponible en: http://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/InformejusticiabilidadDESCA_MEXICO_Casos.pdf, y que también se envía al Comité como anexo a este Informe Alternativo.

⁵¹⁵ Centro de Información sobre Empresas y Derechos Humanos (comp.), México: *Empresas y Derechos Humanos. Compendio de información que presentan la Coalición de Organizaciones de la Sociedad Civil al Grupo de Trabajo sobre Empresas y Derechos Humanos de la ONU*, México, 29 de agosto de 2016. Disponible en: https://business-humanrights.org/sites/default/files/documents/Informe_Mx_Empresas_DDHH_68_0.pdf.

⁵¹⁶ En México, el juicio de amparo es el procedimiento judicial cuyo objeto explícito es resolver las controversias que se generen por normas, actos u omisiones que vulneren derechos humanos.

La reforma constitucional en materia de derechos humanos del 11 de junio de 2011 que incorporó los derechos humanos contenidos en tratados internacionales y de manera clara determinó las obligaciones a cargo de los distintos ámbitos de gobierno, así como la reforma en materia de amparo de 7 de junio de 2011, que entre otras cosas establece el interés legítimo y amplía la posibilidad de defensa de los derechos colectivos, difusos, entre otros, han representado una posibilidad mayor para lograr la justiciabilidad de los DESCAs, sin que lo anterior signifique que el juicio de amparo hoy sea una vía efectiva para proteger los derechos de muchas comunidades.

Aun cuando en muchos de los casos los tribunales han reinterpretado los derechos o avanzado en sus criterios para un entendimiento más completo de los derechos humanos, las autoridades del Poder Ejecutivo, en lo local o federal, han incumplido sistemáticamente o dificultado la ejecución de las resoluciones judiciales.

2. El acceso a la justicia y el juicio de amparo

En relación con lo señalado en el documento HRI/CORE/MEX/2016 párrafo 91 sobre la Nueva Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁵¹⁷ hacemos notar que dicha Ley contiene el siguiente texto:

Artículo 5o. Son partes en el juicio de amparo: [...]

II. La autoridad responsable, teniendo tal carácter, con independencia de su naturaleza formal, la que dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria; u omite el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas.

Para los efectos de esta Ley, los particulares tendrán la calidad de autoridad responsable cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad, que afecten derechos en los términos de esta fracción, y cuyas funciones estén determinadas por una norma general.

Esta disposición legal podría resultar útil para que empresas privadas e inversionistas sean considerados como autoridades responsables para efectos del juicio de amparo cuando sus actividades ocasionen violaciones a derechos humanos. Sin embargo, se han presentado casos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) sin que a la fecha se conozcan sentencias del Máximo Tribunal que favorezcan la posibilidad de garantizar por medio del juicio de amparo que las violaciones de derechos humanos generadas por particulares puedan ser juzgadas y remediadas. Actualmente no hay mejor vía en la legislación mexicana que permita identificar y reconocer a un ente privado como responsable de una violación a derechos humanos.

Para ejemplificar lo anteriormente dicho, debe considerarse que la Segunda Sala de la SCJN ha establecido que ni las AFORES (Administradoras de Fondos para el Retiro), ni los notarios, en

⁵¹⁷ Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAmp_170616.pdf.

ciertas circunstancias, pueden considerarse autoridad para efectos del amparo (ver tesis 2010095⁵¹⁸ y 2010018,⁵¹⁹ respectivamente). En paralelo, está el caso del peor desastre ambiental causado por el derrame de tóxicos por una empresa minera en México: el caso de los Ríos Sonora y Bacanuchi, en donde la contaminación afectó a más de 25,000 personas de al menos siete comunidades y llegó hasta la presa El Molinito, que alimenta el agua de la ciudad de Hermosillo, capital del Estado de Sonora con 884,273⁵²⁰ habitantes, pero la Segunda Sala de la SCJN rechazó siquiera la posibilidad de conocer el asunto y pronunciarse sobre la posibilidad de que la empresa fuera reconocida como autoridad responsable de la violación al derecho a un medio ambiente sano, entre otros (expediente S.E.F.A. 405/2015 de la Segunda Sala). Únicamente se conoce que los tribunales colegiados del Primer Circuito han reconocido a las federaciones deportivas como autoridad para el amparo (ver tesis 2012001⁵²¹ y 2012002⁵²²).

Además, vale la pena señalar que no existen criterios homologados de decisión por parte de los jueces frente a casos de despojo presentados por comunidades indígenas o campesinas. Aun existiendo protocolos de actuación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para brindar justicia en casos de personas indígenas, éstos no necesariamente son aplicados por los jueces.

Por otra parte, el acceso a la justicia a través del juicio de amparo se ve mermado por la falta de acceso a la información a la que se enfrentan estas comunidades en relación a los proyectos, concesiones y las afectaciones que pueden generarse, por ejemplo, al contemplar un territorio como susceptible de exploración y explotación de hidrocarburos,⁵²³ ya que ello no permite que las comunidades cuenten con todos los recursos e información en tiempo adecuado para poder acceder a los procesos legales y manifestar lo que crean conveniente según sus necesidades y contexto.

⁵¹⁸ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Registro No. 2 010 095. Administradoras de fondos para el retiro (afores). al retener el impuesto sobre la renta derivado de la subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, no tienen el carácter de autoridad para efectos del juicio de amparo. Localización: [J]; 10a. Época; 2a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 23, Octubre de 2015; Tomo II; Pág. 1797. 2a./J. 112/2015 (10a.).

⁵¹⁹ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Registro No. 2 010 018 NOTARIOS PÚBLICOS. NO SON AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO EN LOS CASOS EN QUE CALCULAN, RETIENEN Y ENTERAN EL IMPUESTO SOBRE ADQUISICIÓN DE INMUEBLES, PORQUE ACTÚAN COMO AUXILIARES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Localización: [J]; 10a. Época; 2a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 22, Septiembre de 2015; Tomo I; Pág. 510. 2a./J. 127/2015 (10a.).

⁵²⁰ Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Información de México para niños. <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/son/poblacion/>

⁵²¹ Suprema Corte de Justicia de la Nación. registro no. 2 012 001. Federaciones deportivas mexicanas. son particulares equiparados a una autoridad para efectos del juicio de amparo cuando ejercen, por delegación, funciones públicas de carácter administrativo, actuando como agentes colaboradores del gobierno federal y como consecuencia de manejar recursos públicos. Localización: [J]; 10a. época; plenos de circuito; gaceta s.j.f.; libro 32, julio de 2016; tomo ii; Pág. 1205. pc.i.a. j/74 a (10a.).

⁵²² Suprema Corte de Justicia de la Nación. Registro No. 2 012 002. Federaciones deportivas nacionales. son particulares equiparados a una autoridad para efectos del juicio de amparo cuando se les reclama la omisión de dar respuesta a una petición en ejercicio del derecho a la información. Localización: [J] ; 10a. Época; Plenos de Circuito; Gaceta S.J.F.; Libro 32, Julio de 2016; Tomo II ; Pág. 1208. P.C.I.A. J/75 A (10a.).

⁵²³ Como sucede con dos comunidades veracruzanas acompañadas por el Centro Prodh, la Soledad y el Mirador, mismas que han promovido juicios de amparo contra la reforma energética. Ver <http://centroprodh.org.mx/DESCA/?project=comunidad-indigena-lakaxkaxkiu-el-mirador-y-comunidad-indigena-nahua-la-soledad>.

Por otro lado, la carga de la prueba en el juicio la tiene la parte quejosa (la parte afectada). Cuando una autoridad niega los actos, son las víctimas quienes deben demostrarlos. La obtención de pruebas por parte de los quejosos es difícil y, en muchos casos, costosa, como en el caso de documentos institucionales, peritajes ambientales o antropológicos. Para remediar lo anterior, la ley faculta a los jueces constitucionales para ordenar de oficio pruebas que permitan determinar los hechos y, en su caso, las violaciones a los derechos humanos de los quejosos. A pesar de esto, muchos jueces no ordenan la práctica de estas diligencias.

El procedimiento de amparo prevé la posibilidad de suspender los actos violatorios a derechos humanos durante la tramitación del juicio. Esto tiene como objetivo proteger la materia del juicio y prevenir que las violaciones se tornen irremediables. La ley establece algunos parámetros y requisitos para que la suspensión proceda; principalmente la suspensión no debe contrariar normas de interés público. A simple vista esto parece razonable; sin embargo, todas las normas que reglamentan proyectos económicos, como la extracción de recursos naturales, la construcción de infraestructura o la generación de empleos, son consideradas, desde la constitución o las leyes, como normas de orden público.

Incluso si la parte quejosa logra la suspensión, la Ley de Amparo establece que ésta deberá otorgar garantía suficiente para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que con aquélla se causaren si no obtuviere sentencia favorable en el juicio de amparo. En la realidad esto se traduce en montos millonarios imposibles de obtener por parte de las víctimas, como sucedió en el caso de la soya transgénica. Adicionalmente, la Ley prevé que la parte afectada por la suspensión está en posibilidad de otorgar una contragarantía para dejar sin efectos la suspensión decretada por el juez, bajo la lógica de que todos los daños son resarcibles con dinero. Esto cobra especial relevancia en los juicios que se siguen en contra de empresas, ya que la capacidad económica de éstas es mucho mayor a la de los afectados.

Para subsanar todo lo anterior, en el curso de litigar los juicios de amparo comúnmente es necesario acudir a segunda instancia o incluso llegar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, haciendo que el amparo se vuelva un proceso lento y desgastante. Adicionalmente, las complicaciones para lograr la suspensión de los megaproyectos hacen que en diversos casos se invierta mucho tiempo y recursos en intentar acceder a la justicia, mientras las afectaciones y el despojo a las comunidades continúan.

Finalmente, además de la naturaleza irreparable del daño ocasionado en un gran porcentaje de casos de violaciones a DESCAs, para que el Estado mexicano reconozca su obligación de reparación integral frente a las víctimas de violaciones a derechos humanos es necesario que éstas cuenten con una sentencia judicial, una sentencia de un organismo internacional de derechos humanos o una recomendación de un organismo nacional de derechos humanos, según la Ley General de Víctimas. Por lo que el acceso a la reparación por parte de los afectados se encuentra estrechamente ligado con la justicia y limitado por todos los factores que limitan el acceso a ésta.

3. Los retos y obstáculos a partir de los casos

En los últimos años se han acentuado las políticas neoliberales -recientemente acompañadas de reformas estructurales en el ámbito legislativo- y un entendimiento de desarrollo económico que impactan de manera negativa en las condiciones laborales, la tenencia de la tierra, los recursos naturales y el medio

ambiente. En el contexto actual de megaproyectos y de incremento de la industria extractiva se afectan particularmente las zonas rurales y campesinas, así como los pueblos y comunidades indígenas.

Las resistencias por parte de comunidades en todo el país, la exigibilidad de los DESCA y la defensa de la tierra y el territorio han encontrado una vía incipiente de tutela de sus derechos en los tribunales.

Los casos que se anexan al presente informe se pueden clasificar principalmente en dos bloques: a) casos sobre derechos a la salud, a un medio ambiente sano, a la educación, a la alimentación, al agua; b) otro bloque de casos más ligado a la defensa de la tierra y territorio y a la vida misma de los pueblos debido a los permisos para la construcción u operación de megaproyectos como presas, represas, proyectos eólicos o por la actividad de industrias extractivas como la minería.

A partir de los casos presentados, se podrán observar algunas tendencias:

- a. A pesar de existir sentencias que amparan a las comunidades o suspensiones dictadas por jueces federales, éstas no se han cumplido⁵²⁴ o han tenido grandes dificultades para lograr que se cumplan, sin que el poder judicial actúe para exigir su debida ejecución e incluso con la abierta anuencia de las autoridades judiciales. El incumplimiento del Ejecutivo se hace presente ya sea mediante la interposición de recursos de forma continua, el cumplimiento deficiente, o la simple inejecución de sentencias (Caso de Temacapulín; Caso Tribu Yaqui; Caso Comunidades Mayas contra transgénicos; Caso Ejido de Tila; Caso MiniNuma; Caso Buena Vista).
- b. La exigencia del cumplimiento del derecho a la consulta para obtener el consentimiento previo, libre e informado se ha ido desarrollando en tribunales y en varios casos ha sido ordenada una consulta (Caso de la Tribu Yaqui; Caso Wirikuta; Caso San Miguel del Progreso; Caso Comunidades Mayas contra transgénicos, entre otros). Sin embargo, la ejecución de las sentencias que ordenan la consulta ha representado grandes retos para las organizaciones y comunidades afectadas ya que se encuentran en desigualdad de armas frente a la información y recursos que poseen el Estado y las empresas.
- c. Distintas autoridades responsables de violaciones a derechos humanos han utilizado una estrategia de dejar que la comunidad afectada se desgaste en litigios prolongados, y cuando éstos están en una etapa avanzada o a punto de resolverse, informar al Poder Judicial que han ordenado alguna acción para resolver la situación (Caso Comunidad de Buena Vista; Caso Colonia Ampliación Tres de Mayo; Caso San Miguel del Progreso). Así, de ser exitosa la estrategia, se evita que el Poder Judicial sienta algún precedente en la materia. Desde luego, dichas “soluciones” no dan garantías de una solución duradera y a veces abiertamente pretenden ser acciones de corto plazo.
- d. Los avances alcanzados con algunas decisiones judiciales no han llevado a una reflexión o reforma de las prácticas violatorias de derechos por parte del Estado en todo el país. Tampoco se han traducido en políticas públicas adecuadas ni en cambios normativos ni procedimentales.

⁵²⁴ La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha expresado su preocupación por esta situación, observando que alrededor de un tercio de las causas que se le sometían se referían al incumplimiento de órdenes judiciales por los funcionarios públicos, a pesar de que la Constitución mexicana sanciona claramente dicho incumplimiento. Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, *Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas acerca de su misión a México*, Ginebra, 27 de abril de 2017. Disponible en: http://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/G1710193.pdf

- e. Las comunidades en resistencia, activistas y organizaciones enfrentan grandes riesgos al exigir sus derechos. Esto se traduce en hostigamiento, falta de protección, violación a la integridad personal y la vida, así como criminalización vía la apertura de expedientes judiciales por delitos tales como ataques a las vías de comunicación, ocupación de edificio público, robo agravado, etc. (Caso La Parota; Caso Ejido de Tila; Caso Tribu Yaqui; Caso Comunidad de Juchitán; Caso Comunidad Unión Hidalgo; Caso Temacapulín; Caso Ejido La Sierrita).

Para ejemplificar una de las principales problemáticas señaladas, el incumplimiento de sentencias en materia DESCA, se puede mencionar la histórica sentencia que logró la comunidad indígena de **Mini Numa** en el Estado de Guerrero en 2008, en la que un juez ordenó al gobierno dotar a la comunidad con servicios de salud a través de un médico, enfermera y un cuadro básico de medicamentos. En la última inspección judicial, realizada el 8 de marzo de 2016, se verificaron las condiciones de la Casa de Salud de Mini Numa y del Centro de Salud municipal, indicándose que en ninguno de los espacios se estaba cumpliendo a cabalidad lo señalado en la sentencia.

En otro ejemplo, varias comunidades indígenas mayas amenazadas por la siembra de **soya genéticamente modificada** lograron resoluciones judiciales en las que se concluye que diversas autoridades violaron el derecho a la consulta, libre, previa e informada de las comunidades afectadas. A pesar de contar con una sentencia favorable incluso de la Suprema Corte, las autoridades no han garantizado que la siembra de soya genéticamente modificada se suspenda, por lo que las afectaciones a los derechos del pueblo maya continúan. Adicionalmente, en el proceso de consulta actualmente en curso en uno de los municipios afectados, las autoridades no han respetado los acuerdos a los que se había llegado con las comunidades, las reuniones no han sido culturalmente adecuadas, e incluso han permitido actos de intimidación y amenazas a las comunidades mayas por parte de productores a favor de la siembra de soya genéticamente modificada.

El Proyecto **Presa El Zapotillo**, impulsado por la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), traería como consecuencia la pérdida de riqueza ambiental, producción agrícola y particularmente, la inundación de tres comunidades en el Estado de Jalisco: Temacapulín, Palmarejo y Acasico, lo que llevaría al desplazamiento forzado de 1,500 personas y la afectación indirecta de 150,000 personas. Desde diciembre de 2008, las comunidades afectadas han emprendido acciones legales, logrando que, en 2013, la Suprema Corte ordenara que la cortina de la presa debería construirse a una altura máxima de 80 metros, lo que representa una garantía de seguridad para las comunidades. En total, existen 7 diferentes decisiones judiciales que obligan a las autoridades a hacer modificaciones al proyecto, para que sea construido de 80 metros; sin embargo, el gobierno del estado de Jalisco ha señalado que la cortina será de 105 metros, lo que pone en evidencia que las autoridades se empeñan en imponer un proyecto violatorio de derechos.

Situación similar ocurre con el proyecto hidroeléctrico **La Parota** en el Estado de Guerrero, pues si bien en abril del 2011 un tribunal agrario notificó una sentencia que puso fin a la pretensión de imponer el proyecto hidroeléctrico (con ella suman cinco juicios resueltos a favor de los comuneros y ejidatarios opositores a La Parota), año con año el Poder Legislativo aprueba en el presupuesto federal de egresos una suma en el marco de la construcción del proyecto hidroeléctrico, y recientemente,

el Plan Nacional de Infraestructura ha incluido una vez más el proyecto. Por otra parte, se están realizando proyectos paralelos con los cuales se cree que en algún momento se intentará reactivar la construcción de la presa (como el inicio de la pavimentación de caminos cercanos a la misma y con los cuales se impulsaría el paso de maquinaria).

En el caso de la **Tribu Yaqui** (Acueducto Independencia en el Río Yaqui), en el año 2010 el gobierno impulsó la construcción y operación del proyecto llamado “Acueducto Independencia”, el cual pretende trasladar el agua del Río Yaqui a la Ciudad de Hermosillo, estado de Sonora, lesionando así el derecho que tiene la Tribu Yaqui, mediante decreto presidencial, para disponer del 50% del agua del Río Yaqui. Desde el inicio, el proyecto se realizó sin consultar ni informar a la Tribu Yaqui. En 2011, la Tribu Yaqui decidió acceder a la justicia, concluyendo en mayo de 2013 con sentencia firme de la Suprema Corte que ordena la realización de una consulta. Sin embargo, a la fecha, a pesar de no haber concluido la ejecución de la sentencia y no haber realizado la evaluación de los impactos ambientales a la cuenca del Río Yaqui y a la Tribu, el acueducto sigue operando.

La inexecución de sentencias puede provocar décadas de violaciones a los derechos de las comunidades. En el caso del **Ejido Tila** en el estado de Chiapas (una comunidad indígena ch’ol), en 1994 un tribunal federal concedió al Ejido el Amparo 890/77, que dejó sin efecto una determinación administrativa ilegal que había afectado la posesión material y la administración sobre sus tierras. Sin embargo, la sentencia no fue cumplida, ya que no se suspendieron los actos ilegales en terrenos ejidales, principalmente por parte del Ayuntamiento Municipal. En el Amparo 259/1982, la autoridad judicial nuevamente resolvió proteger a la comunidad, ordenando la restitución de las tierras al pueblo ch’ol. Ante la falta de cumplimiento hasta la fecha, la Suprema Corte ahora deberá decidir si el cumplimiento de la sentencia debe darse en la forma de la restitución, como se ordenó en el Amparo 259/1982, o en la forma de una indemnización, es decir, que exista un “cumplimiento sustituto” del fallo ordenando la entrega de una reparación monetaria (opción rechazada por el pueblo afectado).

Los ejemplos de inexecución de sentencias no se limitan a casos de defensa de la tierra y el medio ambiente, sino que se extienden a litigios emprendidos con el fin de garantizar el acceso a servicios básicos. En la colonia semi-urbana conocida como **Ampliación Tres de Mayo** en el Estado de Morelos viven aproximadamente 100 familias de muy bajos recursos, en lotes que no contaban con la red hídrica ni con tomas de agua cercana, por lo que se abastecían de un río altamente contaminado por los lixiviados de un basurero o adquirían agua distribuida por pipas privadas. En noviembre de 2010 se promovió demanda de amparo a nombre de una de las habitantes reclamando la violación al derecho a la vida, a la salud y a la vivienda, y a un mínimo vital de contar con agua potable y saneamiento. Después de prácticamente dos años de procedimiento para el cumplimiento de la sentencia favorable que se obtuvo, las autoridades responsables dotaron la colonia de tubería de mala calidad a través de la cual proporcionan el líquido vital por tandeo una sola vez a la semana (en algunas ocasiones ni una vez) por un promedio de dos horas.

Los ejemplos mencionados aquí, al referirse a sentencias favorables a las comunidades, resumen años o décadas de lucha en los que es común que las comunidades y personas afectadas hayan tenido que pasar por resoluciones desfavorables y violatorias de derechos humanos, llegando incluso a la Suprema Corte de Justicia de la Nación antes de contar con la decisión favorable, misma que no es

cumplida cabalmente por la autoridad responsable. Por otra parte, existen casos acompañados por organizaciones de derechos humanos que no han logrado contar con una sentencia que proteja los derechos humanos violados. Al recordar que los casos acompañados por colectivos u ONG suelen contar con mayores recursos, exposición mediática, apoyo internacional y asesoría legal comparados con muchos casos que no cuenten con acompañamiento, se puede concluir que el sistema de justicia no ofrece a la población un recurso accesible, rápido, eficaz y acorde a los estándares internacionales para la justiciabilidad de los DESCAs.

RECOMENDACIONES

Dada la problemática para el acceso a la justicia en materia de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en México, solicitamos encarecidamente al Comité DESC considerar las siguientes recomendaciones en sus Observaciones Finales:

1. Asegurar la debida implementación de las sentencias del Poder Judicial en materia de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, incluyendo mecanismos ágiles y eficaces que garanticen el restablecimiento del acceso a los derechos violados y la aplicación de sanciones a los actores responsables por incumplimiento.
2. Garantizar que cualquier consulta realizada a una comunidad o pueblo indígena respete plenamente el marco internacional aplicable, priorizando el carácter de previo, libre, informado, de buena fe y adecuado culturalmente, con el fin de llegar al consentimiento o, en caso contrario, que no se lleve a cabo el proyecto o medida que haya sido rechazada a través de la consulta.
3. Evitar sobreseer (cerrar) casos judiciales ante acciones de corto plazo de otras autoridades, optando por pronunciarse sobre las obligaciones del Estado de proteger los derechos que han sido violados o puestos en riesgo, con el fin de evitar un ciclo continuo de violaciones a derechos humanos, más procesos judiciales y sobreseimientos.
4. Garantizar que las autoridades judiciales ordenen, a costo del Estado, la realización de peritajes y la producción de otras pruebas necesarias para valorar los planteamientos de la parte quejosa en los juicios de amparo en materia de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, en caso de que la parte quejosa así lo solicite ante la imposibilidad de producir tales pruebas por falta de recursos económicos.
5. Garantizar que las autoridades y empresas responsables de posibles violaciones a derechos económicos, sociales, culturales y ambientales aporten toda la documentación relevante ante las autoridades judiciales que estén conociendo de algún recurso legal interpuesto por las víctimas, evitando que dicha información se mantenga confidencial a través de figuras como la reserva.
6. Generar una iniciativa de reforma al artículo 5° de la Ley de Amparo vigente e iniciativa de reforma al artículo 107 constitucional, para establecer claramente que las empresas pueden considerarse autoridad responsable en el caso de violaciones a derechos humanos. Mientras tanto, que el Poder Judicial de la Federación, y en especial la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

interpreten favorablemente el artículo 5° de la Ley de Amparo vigente, a fin de propiciar el acceso a recursos efectivos de las víctimas a través de un cambio de tendencia jurisprudencial para que se facilite que el amparo pueda ser considerado un mecanismo efectivo cuando, como consecuencia de los actos de las empresas y otros actores no estatales deficientemente regulados, se violen derechos humanos.⁵²⁵

7. Realizar las modificaciones legislativas y de otra índole necesarias para que, tratándose de juicios de amparo promovidos por parte de comunidades, las medidas cautelares y las sentencias partan de los principios de prevención y precautorio.

Relación de Anexos de Casos ⁵²⁶		
Caso	Derechos violados	Organización
1. Mini Numa	Derecho a la salud.	Centro de Derechos Humanos de la Montaña "Tlachinollan"
2. "Pabellón 13" sobre pacientes con VIH, derecho a la salud y presupuestos	Derecho al más alto nivel de salud, derecho a la igualdad y no discriminación. Cumplimiento del principio de progresividad y destino de los recursos públicos.	Fundar, Centro de Análisis e Investigación
3. Comunidad de Buena Vista	Derecho a la educación.	Centro de Derechos Humanos de la Montaña "Tlachinollan"
4. Comunidades mayas contra transgénicos	Derechos a un medio ambiente sano. Derecho a la consulta para obtener el consentimiento previo, libre e informado del pueblo maya. Afectación a una práctica tradicional del pueblo maya como la apicultura.	Indignación, MaOgm, colectivo sin Transgénicos, Greenpeace México y Litiga, Organización de Litigio Estratégico de Derechos Humanos
5. Demanda colectiva contra siembra de maíz transgénico	Los Derechos difusos afectados son: derecho a un medio ambiente sano; derecho humano e interés difuso de conservación, utilización sostenible y participación justa y equitativa de la diversidad biológica de los maíces nativos. Los derechos afectados derivados de los anteriores son: derecho a una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad; derechos culturales; derecho a la protección de la salud.	"Colectivas", demanda promovida por 53 personas y organizaciones civiles, con la característica de ser todos consumidores, entre los cuales están: campesinos, intelectuales, académicos, artistas, etc.

⁵²⁵ Tesis emitidas por tribunales colegiados. Tesis VI.3o.A.6 k (10a), Registro No. 2 009 613; XVI.11o.A.22 K (10a), Registro No. 2 009 420; y XV.55o.3 K (10a), Registro No. 2 006 034.

⁵²⁶ En anexo a este Informe Alternativo sobre DESCAs se incluye la actualización de las fichas de casos correspondientes al Informe titulado "La defensa de casos de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales y la respuesta del Estado mexicano: Retos y obstáculos en el cumplimiento de resoluciones judiciales (octubre de 2014), disponible en: http://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/InformejusticiabilidadDESCA_MEXICO_Casos.pdf

6. Poblados de Temacapulín, Acasico y Palmarejo. Amenaza de desalojo por la construcción la Presa El Zapotillo, Jalisco, México	Derechos culturales, ambientales, sociales. Derecho a la vivienda.	Comité Salvemos Temacapulín, Acasico y Palmarejo; litigado por el Colectivo de Abogados y Abogadas; acompañado por el Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario (IMDEC).
7. Proyecto hidroeléctrico de "La Parota"	Derecho a la tierra y el territorio. Derecho a la consulta para obtener el consentimiento previo, libre e informado.	Centro de Derechos Humanos de la Montaña "Tlachinollan"
8. Tribu Yaqui, oposición a la construcción del acueducto Independencia	Derecho al agua. Derecho a la consulta para obtener el consentimiento previo, libre e informado.	Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA)
9. Colonia Tres de Mayo, Alpuyecá, Morelos	Derecho al agua, discriminación.	Coalición Internacional para el Hábitat, Oficina para América Latina (HIC-AL)
10. Comunidad de Juchitán, Oaxaca, en oposición al desarrollo del proyecto eólico Fuerza y Energía Bii Hioxo	Derechos a un medio ambiente sano. Derecho a la tierra y al territorio. Derecho a la consulta para obtener el consentimiento previo, libre e informado.	Proyecto de Derechos Económicos Sociales y Culturales (ProDESC)
11. Comunidad indígena zapoteca de Unión Hidalgo en oposición a proyectos edícos	Derechos a un medio ambiente sano. Derecho a la tierra y al territorio. Derecho a la consulta para obtener el consentimiento previo, libre e informado. Derechos a la propiedad, a la información, entre otros.	Proyecto de Derechos Económicos Sociales y Culturales (ProDESC)
12. Caso Wirikuta, Pueblo Wixarika	Derechos de los pueblos indígenas a la tierra y territorio. Derechos culturales. Derecho a la consulta para obtener el consentimiento previo, libre e informado.	Centro Mexicano De Derecho Ambiental (CEMDA), Asociación Jalisciense de Apoyo a los Grupos Indígenas, A.C. (AJAGI)
13. San Miguel del Progreso-JúbaWajjiín en oposición a las concesiones mineras.	Derechos a la tierra, al territorio y a su protección integral. Derecho a la consulta para obtener el consentimiento previo, libre e informado.	Centro de Derechos Humanos de la Montaña "Tlachinollan"
14. Ejido La Sierrita en oposición a la minera canadiense ExcellonResources	Derechos de las y los ejidatarios a la tierra, territorio y bienes naturales. Derecho a un medio ambiente sano. Derecho a la salud, entre otros.	Proyecto de Derechos Económicos Sociales y Culturales (ProDESC)
15. Ejido de Tila, Comunidad indígena ch'ol, Chiapas.	Derecho a la tierra y el territorio. Derecho a la consulta para obtener el consentimiento previo, libre e informado.	Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro Juárez"
16. Comunidad del Coyul	Derecho a la educación.	Centro de Derechos Humanos de la Montaña "Tlachinollan"

<p>17. Comités de Cuenca de Río Sonora (CCRS) ante el mayor desastre ambiental causado por una minera en México y las afectaciones a la salud de las comunidades</p>	<p>Derecho a un medio ambiente sano.</p>	<p>Proyecto sobre Organización, Desarrollo, Educación e Investigación (PODER)</p>
<p>18. Comunidad indígena de Juchitán, Oaxaca, ante la consulta indígena para la instalación del Proyecto Eólica del Sur</p>	<p>Derecho a un medio ambiente sano. Derecho a la tierra y al territorio. Derecho a la consulta para obtener el consentimiento previo, libre e informado</p>	<p>Proyecto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ProDESC)</p>



S

SITUACIÓN DE DEFENSORAS/ES DE DERECHOS
ECONÓMICOS, SOCIALES, CULTURALES Y AMBIENTALES
(tema especial de la Lista de Cuestiones)

Fotografía: Informe del Centro Mexicano de Derechos Ambiental (CEMDA)



S. Situación de defensoras/es de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (tema especial de la Lista de Cuestiones)⁵²⁷

Como señala el Estado en su Respuesta a la Lista de Cuestiones del Comité DESC, el 25 de junio de 2012 se promulgó la Ley que crea el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. El Mecanismo ha sido un avance importante en cuanto a que es un programa de protección, pero desde su puesta en marcha no ha podido ser implementado plenamente de acuerdo con el contenido de la Ley y no ha brindado los resultados esperados. Es importante señalar que, aunque México cuenta con este Mecanismo, carece de una política pública de prevención de agresiones y protección de personas defensoras de derechos humanos.

Así, cada vez los defensores de derechos humanos se muestran más escépticos acerca la capacidad del Mecanismo de garantizar su protección, y las organizaciones de la sociedad civil han documentado una serie de retos y problemas estructurales a nivel de política de protección a personas defensoras, entre los que destacan: a) falta de capacidad para reaccionar frente a la diversidad de formas de violencia que enfrentan personas defensoras y periodistas e ineffectividad de las medidas de protección para atender de manera integral los impactos de las agresiones; b) falta la integración de perspectiva de género; c) falta de coordinación efectiva del Mecanismo de Protección con las entidades federativas para la implementación de medidas de protección; d) falta de reconocimiento por parte del Estado de la crisis de derechos humanos e impunidad, así como ausencia de medidas de prevención y que atiendan las fuentes y causas de la violencia y las agresiones; y finalmente e) la continua impunidad y falta de investigación ante las agresiones y asesinatos de personas defensoras y periodistas, que hace que las mismas se mantengan e incluso exacerben.⁵²⁸

De acuerdo con el informe temático más reciente del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de derechos humanos, Michel Forst, México fue uno de los países con mayor número de comunicaciones enviadas a la Relatoría: de 27 comunicaciones de la región, 10 se refieren a México.⁵²⁹ Por su parte, en su Informe de cierre de misión a México, que tuvo lugar a inicios de 2017 (del 16 al 24 de enero de 2017), el Relator hizo especial mención de la situación de

⁵²⁷ Este capítulo se integró con los aportes de: Proyecto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ProDESC); Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA); DECA Equipo Pueblo; Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan; Proyecto sobre Organización, Desarrollo, Educación e Investigación (PODER); Centro de Derechos Humanos Zeferino Ladrillero.

⁵²⁸ Comunicado Espacio OSC (espacio formado por aproximadamente 18 organizaciones que dan seguimiento al Mecanismo y a la protección de personas defensoras y periodistas) en la presentación del Tercer Diagnóstico, 26 de julio de 2017. Disponible en: <http://www.propuestacivica.org.mx/deuda-del-estado.html>

⁵²⁹ [https://www.protecting-defenders.org/sites/protecting-defenders.org/files/opendocpdf\(4\)_1.pdf](https://www.protecting-defenders.org/sites/protecting-defenders.org/files/opendocpdf(4)_1.pdf)

riesgo y particular vulnerabilidad de las y los defensores de derechos económicos, sociales y culturales (DESC), que constantemente sufren agresiones y son criminalizados, destacando con mayor gravedad las y los defensores indígenas que protegen la tierra, el agua y el medio ambiente en el marco de las actividades empresariales con el apoyo tácito o explícito de las autoridades.⁵³⁰ Asimismo, se ha presentado una situación de mayor vulnerabilidad en México a raíz de la reforma constitucional en materia energética de diciembre de 2013 y sus leyes secundarias de agosto de 2014, las cuales han generado un marco jurídico y político regresivo en términos de derechos humanos que favorece los intereses corporativos públicos y privados, nacionales y transnacionales del sector de la energía.

Respecto a las y los defensores de derechos laborales, el relator señala que “los informes indican que los sindicatos independientes enfrentan la interferencia de las autoridades gubernamentales. El derecho a la sindicalización se ha visto amenazado en el contexto de las reformas en los sectores de educación, salud y energía, reduciendo significativamente el poder de los sindicatos de cada sector. Las reformas han provocado protestas nacionales, con trabajadores del estado liderando importantes manifestaciones.”⁵³¹

En cuanto a las personas defensoras de los derechos humanos ambientales, durante el 2016 continuaron las agresiones en contra de las personas que defienden el agua, el aire, la tierra, la flora y la fauna en nuestro país, registrándose 63 ataques en diversas modalidades. De acuerdo con el Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA), de 2010 a julio de 2016 se han registrado 303 casos de ataques a las y los defensores ambientales.⁵³² Por su parte, el área de Protección a personas defensoras del Centro de Derechos Humanos Zeferino Ladrillero (CDHZL) reporta que desde agosto de 2015 a agosto de 2016, se han podido registrar 40 casos de agresión a personas que defienden los derechos indígenas y otros derechos como la vivienda digna, la tierra, el agua y el territorio. Estos 40 casos se suman a los 150 de los que tiene registro de 2011 a 2015, es decir, en 4 años ha sido constante la agresión a personas defensoras, promediando 37.5 casos cada año, notándose en este último año un ligero incremento en la cifra de agresiones a personas defensoras de derechos humanos en el Estado de México. Se debe observar que los defensores y defensoras que defienden el derecho humano al medio ambiente sano y el derecho humano al agua son el grupo de defensores de esta población que ha sufrido mayor número de agresiones, seguido de quienes llevan a cabo la defensa de sus usos y costumbres. Esto se explica porque el Estado de México cuenta con un gran número de pueblos indígenas y originarios, pero también observamos que son estas poblaciones las que han vivido el embate del despojo de bienes naturales.

Es de especial preocupación la situación de las y los defensores que impulsan procesos de defensa frente a megaproyectos de inversión donde están involucradas empresas. Como patrones de riesgo se encuentran las amenazas, la difamación, las estrategias de división comunitaria, agresiones físicas,

⁵³⁰ Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de los derechos humanos Michel Forst. Informe de cierre de misión, enero de 2017. Disponible en: http://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/SRHRD-END-OF-MISSION-STATEMENT-FINAL_ESP.pdf

⁵³¹ Idem.

⁵³² CEMDA, Informe sobre la situación de las personas defensoras de derechos humanos ambientales en México 2016, p. 11. Disponible en: <http://www.cemda.org.mx/wp-content/uploads/2011/12/Informe-defensores-ambientales-2016.pdf>

criminalización e incluso asesinatos, como en los casos de los defensores Isidro Baldenegro⁵³³ y Juan Ontiveros,⁵³⁴ por mencionar algunos. Es importante mencionar que, en las agresiones hacia estos grupos de defensores, pueden estar involucradas las empresas que invierten en los proyectos, y pueden contar con el “apoyo tácito o explícito de las autoridades locales”.⁵³⁵

El relator Forst menciona que “en los estados como Oaxaca, Chihuahua, Guerrero, Estado de México y Chiapas, la multiplicación de proyectos de desarrollo y acaparamiento de tierras conducen a la escalada de conflictos ya que las comunidades indígenas se rehúsan a perder sus tierras ancestrales. Con frecuencia, estas comunidades tienen una concepción del mundo específica, en la que las tierras, bosques, agua, viento son esenciales para su existencia y para la protección de sus culturas ancestrales.”⁵³⁶

Tal como ha reportado el Estado en su Respuesta a la Lista de Cuestiones, a pesar de ser uno de los grupos bajo mayor riesgo, las y los defensores de derechos económicos, sociales y culturales solamente forman menos del 10% de personas protegidas por el Mecanismo gubernamental. Además, las cifras contrastan con lo señalado en el Informe preliminar de Forst en el que destaca que “las organizaciones de la sociedad civil documentaron por lo menos 109 casos de ataques contra defensores de derechos ambientales en 23 estados mexicanos en un año, entre mayo de 2014 y junio de 2015.”⁵³⁷ Así como lo referido en el Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas acerca de su misión a México que refiere que “entre 2010 y 2014 se denunciaron 615 casos de violaciones de los derechos humanos cometidas contra defensores de estos derechos, incluidos 36 asesinatos.”⁵³⁸

A este respecto, entre las principales críticas al Mecanismo y hacia el Estado mexicano están las barreras para la protección a comunidades, así como la falta de enfoques de multiculturales en la aplicación de medidas de protección. En el caso de comunidades alejadas de núcleos urbanos, las medidas que ofrece el Mecanismo resultan insuficientes o incluso ineficientes.

Respecto a los riesgos que enfrentan grupos particulares de personas defensoras, uno es el de las mujeres defensoras. En México, entre 2012 y 2014 la Iniciativa Mesoamericana de Defensoras de Derechos Humanos registró 616 agresiones en contra de mujeres defensoras. El mayor porcentaje de estas agresiones (38%) fue hacia defensoras de tierra y territorio.⁵³⁹

⁵³³ Comunicado ONU-DH: Indignante y absurdo el asesinato del defensor ambiental rarámuri Isidro Baldenegro López en México, disponible en: http://www.hchr.org.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=913:indignante-y-absurdo-el-asesinato-del-defensor-ambiental-raramuri-isidro-baldenegro-lopez-en-mexico&Itemid=266

⁵³⁴ Comunicado: ONU-DH condena los asesinatos de defensores indígenas en Jalisco y Chiapas. Disponible en: http://www.hchr.org.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=977:onu-dh-condena-los-asesinatos-de-defensores-indigenas-en-jalisco-y-chiapas&Itemid=265

⁵³⁵ Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de los derechos humanos Michel Forst. Op. cit.

⁵³⁶ Idem.

⁵³⁷ Idem.

⁵³⁸ *Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas acerca de su misión a México*, abril 2017, A/HRC/35/32/Add.2. Disponible en: http://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/G1710193.pdf

⁵³⁹ <http://im-defensoras.org/wp-content/uploads/2016/04/283951300-Informe-2012-2014-de-Agresiones-contra-Defensoras-de-DDHH-en-Mesoamerica.pdf>

Por último, es necesario hacer referencia a la impunidad que persiste en la mayoría de los casos de las agresiones a personas defensoras. De acuerdo con los datos obtenidos en el análisis realizado en específico en el tema de agresiones a personas defensoras del medio ambiente, se muestra que 43% de las agresiones provinieron de autoridades del Estado mexicano de los distintos órdenes de gobierno (el 56% fueron cometidas por autoridades estatales, el 22% por autoridades federales y el otro 22% por autoridades municipales); el 14% de las agresiones fueron cometidas por particulares; el 7% por parte del personal de las empresas; el 3% por parte de la gente de la misma comunidad y el 2% por grupos del crimen organizado. En el 31% de los casos no fue posible identificar a los agresores.⁵⁴⁰ Asimismo, varios de los movimientos sociales en busca de la defensa de sus bienes naturales han sido perseguidos, criminalizados y hostigados por las propias autoridades estatales. El caso ejemplar es el del Consejo de Ejidos y Comunidades Opositoras a la Presa La Parota (CECOP), en el que sus voceros: Marco Antonio Suástegui ha sido objeto de procesos judiciales injustos y Julián Blanco Cisneros ha sido hostigado por personal militar. Resulta altamente preocupante que el Estado mexicano no esté realizando un papel eficaz para prevenir y sancionar las agresiones contra los defensores ambientales, toda vez, que, en muchas ocasiones, son las propias autoridades, en los tres niveles de gobierno, quienes cometen o tienen participación en las agresiones.

Por último, en México no se ha normado la protección de las y los denunciantes o informantes como lo indica la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).⁵⁴¹ No existen disposiciones que contemplen su protección dentro del marco normativo, ni una agencia que proteja a funcionarios públicos que denuncien malas prácticas dentro de la administración pública.⁵⁴²

RECOMENDACIONES

Frente a la grave situación de violencia que enfrentan en México las y los defensores de derechos humanos en general y de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en particular, solicitamos atentamente al Comité DESC incluir en sus Observaciones finales a México las siguientes recomendaciones:

1. Impulsar el reconocimiento público y continuo de las autoridades mexicanas federales, estatales y municipales sobre la importancia de la defensa de derechos humanos incluyendo los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, y el valor y la legitimidad de la labor de las

⁵⁴⁰ CEMDA, Informe sobre la situación de las personas defensoras de derechos humanos ambientales en México 2016, pp. 18-20. Disponible en: <http://www.cemda.org.mx/wp-content/uploads/2011/12/Informe-defensores-ambientales-2016.pdf>

⁵⁴¹ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (16 de marzo 2016). *Compromiso para la protección eficaz del denunciante*. (en inglés) <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Committing-to-Effective-Whistleblower-Protection-Highlights.pdf>

⁵⁴² González, I. y Hopenhaym F. (2017) *Las personas defensoras de derechos humanos en el contexto del plan de acción nacional sobre empresas y derechos humanos en México*. Instituto. Los derechos humanos y las empresas: reflexiones desde América Latina. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. p. 401. Más información en: https://www.academia.edu/32648387/Derechos_humanos_y_empresas_reflexiones_desde_Am%C3%A9rica_Latina

personas defensoras de derechos humanos. En específico, deben incluir en este reconocimiento que la naturaleza de la defensa de los derechos humanos es diversa, y que tanto los defensores de la tierra y del territorio, como los informantes que revelan malas prácticas y actos de corrupción o impunidad, tienen un papel fundamental en la defensa de los derechos humanos y el fortalecimiento de la democracia. Asimismo, reforzar la cooperación y la coordinación entre las entidades federativas y la federación para implementar oportuna y eficazmente las acciones de prevención y protección de las personas defensoras.

2. Atender las recomendaciones del Informe preliminar sobre la visita a México del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de derechos humanos; en particular, implementar medidas para la protección de defensores en el contexto de proyectos de empresas y otros actores no estatales, aplicando los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos de la ONU y los Principios Voluntarios de Seguridad y Derechos Humanos, con énfasis en la debida diligencia en derechos humanos y la realización de evaluaciones de impacto en derechos humanos para cada proyecto, y asegurando la plena participación y consulta con las comunidades afectadas y defensores de derechos humanos ambientales.⁵⁴³
3. Implementar la recomendación en materia de personas defensoras de los derechos humanos del Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas acerca de su misión a México, en la que el Grupo de Trabajo recomienda a las empresas privadas y del Estado que: apliquen los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos de las Naciones Unidas; dejen claro que la intimidación y las agresiones contra los defensores y los periodistas de investigación que alertan sobre actividades empresariales son inaceptables y no se tolerarán; garanticen que se consulte efectivamente a las personas y comunidades potencialmente afectadas sobre los proyectos propuestos, y acepten que esos procesos de consulta podrían provocar cambios en el proyecto.⁵⁴⁴
4. Fortalecer el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas a través de diversas medidas que incluyan: asegurar el presupuesto y la sustentabilidad financiera del Mecanismo; incorporar un enfoque multicultural y colectivo que ayude a que las medidas dictadas por el Mecanismo en casos de comunidades indígenas o rurales sean apropiadas y efectivas; integrar un enfoque diferencial para personas defensoras de derechos humanos y periodistas, con énfasis en el enfoque de género y en la revisión integral de los diferentes estereotipos y tipos de violencia a los que se enfrentan las personas defensoras. Asimismo, emitir, por parte del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, el diagnóstico de agresiones a defensores de derechos humanos que contemple los patrones de agresión contra las personas defensoras ambientales con miras a establecer medidas de prevención y disminución del riesgo.

⁵⁴³ Informe del final de la misión del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de derechos humanos Michel Forst, visita a México, 16 al 24 de enero de 2017. Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21111&LangID=S>

⁵⁴⁴ Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas acerca de su misión a México. A /HRC/35/32/Add.2 (27 de abril de 2017), párrafo 109. Disponible en: http://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/G1710193.pdf

5. Proteger los derechos individuales y colectivos de los pueblos y las comunidades indígenas y equiparables, especialmente sus derechos a la autonomía; a la libre determinación; a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado sobre cualquier medida que afecte de manera significativa sus modos de vida, territorio y otros derechos humanos; a la información; a la participación en la planeación de los planes, programas y proyectos de desarrollo nacionales, estatales y municipales, y prevenir violaciones a derechos humanos y conflictos socio ambientales.
6. Adoptar políticas y otras medidas apropiadas para atender las necesidades de las y los defensores desplazados conforme a los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre los Desplazamientos Internos.
7. Normar la protección de las y los denunciantes o informantes como lo indica la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).⁵⁴⁵
8. Adoptar las medidas necesarias para que las instancias de investigación y procuración de justicia investiguen de manera exhaustiva y diligente los casos de agresiones a personas defensoras de derechos humanos, considerando el contexto y la labor de las personas defensoras como línea de investigación.

⁵⁴⁵ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (16 de marzo 2016). *Compromiso para la protección eficaz del denunciante*. (en inglés) <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Committing-to-Effective-Whistleblower-Protection-Highlights.pdf>

T

EMPRESAS Y DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES, CULTURALES Y AMBIENTALES

(tema especial de la Lista de Cuestiones)

Fotografía: Marcos Arana / Centro de Capacitación en Ecología y Salud para Campesinos y Defensoría del Derecho a la Salud (CCESC-DDS)



T. Empresas y derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (tema especial de la Lista de Cuestiones).⁵⁴⁶

Preocupadas por la situación de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) en el contexto de las actividades empresariales en México, y atendiendo a uno de los temas de especial interés del Comité DESC sobre el que solicita información al Estado mexicano en la Lista de Cuestiones (E/C.12/MEX/Q/5-6), las organizaciones presentamos este capítulo sobre el tema empresas y derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA).

El Comité DESC solicitó al Estado mexicano: "...informar sobre las medidas de carácter legislativo y reglamentario, así como las políticas y directrices adoptadas para que todas las empresas respeten los derechos económicos, sociales y culturales en todas sus actividades. Se ruega, informen sobre los avances realizados para la adopción del Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos, y sobre cómo se ha previsto el cumplimiento del principio de la 'debida diligencia' en todas sus operaciones."⁵⁴⁷ La respuesta del Estado a la Lista de Cuestiones (E/C.12/MEX/Q/5-6/Add.1), incluido su Anexo 3, no provee al Comité de los elementos necesarios para una adecuada valoración de las medidas adoptadas para que las empresas respeten los DESCAs, pues solamente responde a la parte de la pregunta relativa al Programa Nacional sobre Empresas y Derechos Humanos (PNEDH).⁵⁴⁸

En nuestro país, organizaciones civiles, comunitarias y redes en su labor de promoción y defensa han podido constatar y documentar diversos casos de violaciones a derechos humanos que involucran a empresas, en los que la acción y omisión del Estado mexicano resulta sumamente preocupante. A partir de esa labor y de la experiencia directa de organizaciones en el proceso de elaboración del PNEDH durante los últimos dos años, así como en la visita a México del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas de la Organización de las Naciones Unidas (en adelante GTONU) en 2016, se desea llamar la atención del Comité a los siguientes asuntos.

A pesar de la reforma constitucional en materia de derechos humanos (2011) y los diversos compromisos internacionales adoptados por el Estado mexicano en materia de empresas y derechos humanos, persiste en el país un estado de impunidad respecto a violaciones a los derechos

⁵⁴⁶ Este capítulo fue elaborado con aportes de: Proyecto sobre Organización, Desarrollo, Educación e Investigación (PODER); Centro de Información sobre Empresas y Derechos Humanos (CIEDH); y DECA Equipo Pueblo, A.C. - Punto focal de Social Watch en México.

⁵⁴⁷ Lista de Cuestiones del Comité DESC a México (E/C.12/MEX/Q/5-6), párrafo 3.

⁵⁴⁸ Respuesta del Estado a la Lista de Cuestiones (E/C.12/MEX/Q/5-6/Add.1), párrafos 11 a 14 y Anexo 3 de la Respuesta a la Lista de Cuestiones.

humanos que cometen empresas públicas y privadas, un ambiente de corrupción que las permite y obstaculiza el acceso a mecanismos judiciales efectivos de reparación y a garantías de no repetición. En efecto, como reporta el Estado, México ha adoptado diversos compromisos internacionales en materia de empresas y derechos humanos -además de las obligaciones derivadas del PIDESC- tales como: las Líneas Directrices de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) para Empresas Multinacionales, como país miembro; cuenta con una oficina del Pacto Mundial que promueve sus 10 Principios; la Guía de Principios sobre Responsabilidad Social de las Empresas en el Campo de los Derechos Humanos y el Medio Ambiente en las Américas para los Estados miembros; y ha ratificado un amplio número de Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), así como adoptado la Declaración Tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social. No obstante, aún se enfrentan obstáculos y deficiencias importantes en el cumplimiento de las obligaciones del Estado de respetar, promover y proteger los derechos humanos de ser afectados por terceros, incluidos actores como las empresas.

Si bien el gobierno federal se propuso la promoción de los derechos humanos en el ámbito empresarial en el marco del Programa Nacional de Derechos Humanos (PNDH) 2014-2018, reconociendo que para la protección de derechos no se puede soslayar la necesidad de normar y regular las acciones de particulares, son necesarias otras medidas para garantizar el respeto, la protección y la reparación de los derechos humanos afectados por empresas, e ir más allá de la Estrategia 4.4 del PNDH que plantea: “Promover el enfoque de derechos humanos y género en el sector privado, así como en las políticas y actividades empresariales”. A continuación, se informa al Comité de algunos aspectos críticos del proceso de elaboración del PNEDH.

En septiembre de 2015 comenzó el proceso para la elaboración del PNEDH con una mesa multi-partípite, incluyendo la participación de un Grupo Focal de Sociedad Civil sobre Empresas y Derechos Humanos que aportó insumos sustantivos al proceso, tales como: la generación, con recursos propios, de un Diagnóstico de Línea Base⁵⁴⁹ independiente para la implementación de los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos de la ONU en México; un documento de recomendaciones al respecto;⁵⁵⁰ y comentarios diversos en los distintos espacios del proceso y sobre el propio borrador del PNEDH. Sin embargo, luego de dos años de múltiples reuniones de trabajo y participación en el proceso para la elaboración de este Plan Nacional, las organizaciones que conforman el Grupo Focal denunciaron que los diversos aportes realizados no fueron considerados por el gobierno por lo que se deslindaron del proceso al constatar que la propuesta gubernamental de contenido del PNEDH, que

⁵⁴⁹ Grupo Focal de Sociedad Civil sobre Empresas y Derechos Humanos en México, con apoyo de la Mesa Redonda Internacional para la Rendición de Cuentas Empresarial (ICAR). 2016. *Diagnóstico de Línea Base para la Implementación de los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos de la ONU en México*. Disponible en: www.projectpoder.org/wp-content/uploads/2017/02/Libro-DiagnosticoLineaBase-WEB.pdf

⁵⁵⁰ Grupo Focal de Sociedad Civil sobre Empresas y Derechos Humanos en México, con el apoyo de la Mesa Internacional para la Rendición de Cuentas Empresarial (ICAR). 30 de enero 2017. *Recomendaciones al Gobierno Mexicano con relación a la Línea Base para el desarrollo de un Plan Nacional de Derechos Humanos y Empresas*. Disponible en: www.projectpoder.org/2017/01/recommendations-to-the-mexican-government-in-relation-to-the-national-baseline-assessment-for-the-implementation-of-the-un-guiding-principles-on-business-and-human-rights-in-mexico

fue presentada a finales de julio 2017, no cubría los estándares internacionales indispensables en la materia.⁵⁵¹ A continuación, se presenta un análisis de las brechas encontradas dentro del PNEDH para el desarrollo y la implementación efectiva de protecciones para los DESCAs y otros derechos humanos:

La falta de incorporación de estándares básicos en materia de empresas y derechos humanos resulta sumamente preocupante y pone en entredicho la seriedad del contenido del PNEDH y el alcance y la efectividad que podría tener. Mediante una carta dirigida a la Secretaría de Gobernación⁵⁵² y un comunicado público,⁵⁵³ el Grupo Focal de Sociedad Civil destacó los siguientes aspectos críticos:

- El documento no contempla un apartado ni acciones efectivas sobre el acceso al remedio y a la justicia, pese a que Naciones Unidas establece claramente que éste es un punto fundamental en un Programa Nacional de Empresas y Derechos Humanos basado en los Principios Rectores.
- Específicamente en materia de acceso a la justicia se ignoró la recomendación de implementar la reforma a la Ley de Amparo de 2013, la cual permite señalar a las empresas que realizan una función pública como autoridades responsables cuando cometan violaciones a los derechos humanos.
- La debida diligencia de las empresas para identificar, evitar, mitigar y, en su caso, remediar los daños, no figura de manera contundente en el borrador. Tampoco se incorpora el reconocimiento expreso de la obligación de las empresas a respetar derechos humanos, ni la publicación de las evaluaciones de impacto ambiental y social (que por ley no son públicas), ni se consideran procesos de debida diligencia en toda la cadena de valor.
- La transparencia se maneja de forma discrecional y dejando importantes vacíos.
- En el contexto de grave crisis de derechos humanos que vive el país, el Programa no contempla mecanismos sólidos de protección para personas defensoras de derechos humanos y periodistas, ni reconoce la figura de los informantes (*whistleblowers*) como recomienda la sociedad civil. Tampoco se insta a las empresas a manifestarse pública y contundentemente en contra de los ataques e intimidación a estos actores, como recomendó el GTONU.

⁵⁵¹ Las organizaciones del Grupo Focal son: Centro de Información sobre Empresas y Derechos Humanos (CIEDH); Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA); Comité de Defensa Integral de Derechos Humanos Gobixha (Código DH); Proyecto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ProDESC); Proyecto sobre Organización, Desarrollo, Educación e Investigación (PODER); Oxfam México; acompañadas por la Asociación Interamericana para Defensa del Ambiente (AIDA), Brigadas Internacionales de Paz (PBI) y Servicios y Asesoría para la Paz (Serapaz). Estas organizaciones seguirán trabajando para mejorar los marcos jurídicos y otros mecanismos para asegurar que las empresas nacionales e internacionales no cometan violaciones a los derechos humanos. La decisión de deslinde no detiene el desarrollo del Programa, por lo que el Grupo Focal se mantendrá vigilante del proceso de implementación y comprometido con la mejora de las políticas públicas y la rendición de cuentas empresarial en el país. Ver más en: <https://business-humanrights.org/es/m%C3%A9xico-el-grupo-focal-de-sociedad-civil-de-deslindo-del-proceso-de-elaboraci%C3%B3n-del-programa-nacional-sobre-empresas-y-derechos-humanos>; así como en: Dulce Olvera. *SinEmbargo*. "Ocho grupos civiles acusan a EPN de dar todo a grandes empresas a costa de los pueblos indígenas", 27 de julio de 2017, disponible en: <http://www.sinembargo.mx/27-07-2017/3271892>

⁵⁵² Carta del 27 de julio de 2017 dirigida por el Grupo Focal de Sociedad Civil sobre Empresas y Derechos Humanos a la Secretaría de Gobernación del gobierno federal, disponible en: www.aida-americas.org/node/7476

⁵⁵³ Comunicado del 27 de julio de 2017 del Grupo Focal de Sociedad Civil sobre Empresas y Derechos Humanos, disponible en: <https://business-humanrights.org/sites/default/files/documents/ComunicadoGF-17jul2017.pdf>

- La consulta libre, previa e informada, para obtener o negar el consentimiento, no se reconoce como derecho y su aplicación se restringe a los pueblos y comunidades indígenas, lo que excluye a comunidades campesinas y otras equiparables con problemáticas similares. Además, este derecho no se vincula con la responsabilidad de la debida diligencia de las empresas como recomienda Naciones Unidas.
- La responsabilidad del Estado de garantizar los derechos humanos cuando funge como actor económico no está explicitada. Faltan lineamientos fuertes para las empresas de participación o control estatal, y para los procedimientos de compras públicas, que den el ejemplo al sector privado, tal y como establecen los Principios Rectores.

Desde el mes de marzo de 2017, a través de otro comunicado público,⁵⁵⁴ el Grupo Focal ya había alertado de las principales omisiones en el primer borrador del PNEDH, pero el gobierno federal hizo caso omiso a los señalamientos de la sociedad civil.

Asimismo, es importante informar al Comité DESC que en el proceso de elaboración del PNEDH no se han incluido a personas y comunidades afectadas o posiblemente afectadas por actividades empresariales (como indígenas, afrodescendientes, agrarias, ejidales, campesinas, sindicatos independientes) en el Grupo Nacional de Trabajo multipartícipe de la Secretaría de Gobernación. Asimismo, el texto borrador del PNEDH no fue presentado a organizaciones locales o comunidades afectadas en sus derechos humanos por megaproyectos de inversión y desarrollo que involucran a empresas, para que tuvieran la oportunidad de integrar sus preocupaciones. En la práctica, solamente se llevaron a cabo dos foros de socialización del borrador en los estados de Querétaro y Chiapas, y se puso el documento en línea para comentarios del público, pero no se ha considerado una metodología de consulta e integración de comentarios, ni el enfoque multicultural, ni tampoco se ha tomado en cuenta la brecha de acceso a los servicios de Internet que existe a lo largo de la República mexicana y que impide la participación por ese medio de grupos y personas que podrían estar interesadas por el impacto que tienen las actividades empresariales en sus localidades.

El Estado careció de la elaboración de un estudio para relacionar el impacto de las políticas económicas en los derechos humanos, el cual permitiría definir las modificaciones que se requieren en el marco normativo nacional y que alimentaría el contenido del PNEDH. También era necesario que dentro del PNEDH se incorporara la perspectiva de género de manera sustantiva y no sólo enunciativa, reconociendo a las mujeres como defensoras de derechos humanos⁵⁵⁵ y protectoras de recursos naturales y patrimonio cultural, así como abordar la desigualdad que enfrentan para el pleno goce de sus DESC.

Por último en cuanto al PNEDH, aún no se cuenta con un mecanismo multipartícipe de seguimiento y evaluación a la implementación del Programa Nacional propuesto, que asegure su continuidad más allá de la actual administración que termina en el 2018, y tampoco se prevé un presupuesto para su implementación.

554 Alerta sociedad civil sobre omisiones en la creación del Programa Nacional de Empresas y Derechos Humanos en México. www.prodesc.org.mx/index.php/2014-04-21-22-19-12/2014-04-21-23-13-29/513-alerta-sociedad-civil-sobre-omisiones-en-la-creacion-del-programa-nacional-de-empresas-y-derechos-humanos-en-mexico

555 Grupo Focal de Sociedad Civil sobre Empresas y Derechos Humanos en México, con el apoyo de la Mesa Internacional para la Rendición de Cuentas Empresarial (ICAR). *Recomendaciones al Gobierno Mexicano...* Op. cit., p.12.

En suma, podemos decir que el PNEDH representaba una oportunidad relevante para avanzar en la protección de los derechos humanos intrínsecamente en las actividades empresariales en México y en las de las empresas mexicanas en el extranjero. Lamentablemente, el proceso y los resultados no son los óptimos, y el Estado mexicano no puede considerar cumplido su compromiso con los Principios Rectores ni mucho menos cumplida su obligación de garantizar una protección efectiva de los derechos humanos mediante el actual PNEDH.

Por otra parte, deseamos llamar la atención del Comité DESC al contexto general de las implicaciones de la actividad empresarial sobre los DESC y de los principales motivos de preocupación y desafíos identificados por la sociedad civil en la materia.

En México, las actividades empresarial, económica, de inversión y comercio, de flujo de capitales, y manejo y recaudación de impuestos, aún no están alineadas con el cumplimiento de los más altos estándares internacionales de derechos humanos ni de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030,⁵⁵⁶ incluyendo la protección, el respeto, la promoción y la remediación de los derechos humanos de todas las personas, y de las personas defensoras de derechos humanos.

Si bien la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece en su artículo 4º, párrafo quinto, que “toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley”, la realidad es que, hasta la fecha, no se han implementado mecanismos efectivos para definir responsables de los daños ambientales en el contexto de la actividad empresarial ni para sancionarlos adecuadamente en caso de impactos negativos a los derechos humanos.

Es importante destacar que existe un vacío legal entre la última Ley de Amparo y la jurisprudencia que permite ambivalencia sobre si las empresas que actúan en la función pública son consideradas autoridades responsables o no (Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2 de abril de 2013, última reforma publicada DOF 17-06-2016). La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) todavía no reconoce que las empresas también son responsables para proteger y respetar los derechos humanos, y por ende co-remediar con el Estado las violaciones que cometen.

El Artículo 6º de la CPEUM establece que el “derecho a la información será garantizado por el Estado”; sin embargo, como se explica en el capítulo sobre derecho a un medio ambiente sano de este

⁵⁵⁶ Aunque el Presidente de la República anunció en abril de 2017 el compromiso para incorporar criterios de la Agenda 2030 en la propuesta de presupuesto 2018 y a modificar la Ley de Planeación para que los Objetivos de Desarrollo Sostenible se vuelvan referentes en los próximos años, persisten varias preocupaciones en el marco de la implementación de la Agenda 2030 en México, incluyendo la falta de discusión y participación respecto al plan de implementación y el sistema de medición e indicadores. Es fundamental que el compromiso del Estado trascienda este sexenio y se defina cuanto antes la ruta de implementación de la Agenda adoptada desde 2015 en todos los niveles de gobierno y con la participación de todos los sectores sociales. Más en: Sandoval Terán, Areli, DECA Equipo Pueblo, A.C. (2017) Informe Social Watch 2017. *México: urgencia de proteger los derechos humanos de abusos empresariales y terminar con la impunidad antes que seguir promoviendo la inversión privada sin exigencias ambientales, sociales y de derechos humanos*. Capítulo México del Informe Spotlight on Sustainable Development 2017. Reclaiming policies for the public. Privatization, partnerships, corporate capture, and their impact on sustainability and inequality –assessments and alternatives. Report by the Civil Society Reflection Group on the 2030 Agenda for Sustainable Development. Disponible en: www.socialwatch.org/report2017

Informe Alternativo,⁵⁵⁷ la realidad es que no se puede acceder con facilidad y oportunidad a estudios y evaluaciones de impacto ambiental y social, a pesar de que se están planeando proyectos que pueden afectar a las comunidades en sus DESCAs. Esto sucede bajo el argumento de que la transparencia de los estudios y las evaluaciones afecta la competencia empresarial.

En cuanto al derecho a la libertad sindical tampoco se ha garantizado en el contexto empresarial y prevalecen los contratos de protección patronal, es decir, contratos colectivos firmados por un patrón con un sindicato no elegido por los trabajadores y a sus espaldas, como se explica en el capítulo respectivo a los derechos sindicales en este Informe Alternativo.

Respecto a la protección de la infancia en el contexto empresarial, a pesar de que existen diversos planes, programas y leyes cuyo objetivo es proteger los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes, a la fecha no se ha emitido una iniciativa pública nacional de promoción de respeto de los derechos de niños, niñas y adolescentes que incluya la responsabilidad del sector empresarial en México en esta materia.⁵⁵⁸

Por otro lado, en el tema de los recursos para garantizar los DESCAs, aún falta transparencia fiscal en el pago de impuestos de las empresas nacionales y transnacionales que garantice los recursos del Estado para dar esta garantía a largo plazo.

En los temas de comercio e inversión, de los 32 Acuerdos de Protección y Promoción Recíproca de la Inversión (APPRI) y en todos los tratados comerciales y/o de inversión celebrados con México hasta la fecha, no se cuenta con salvaguardias para proteger los derechos humanos y medio ambientales, ni mecanismos efectivos de acceso a la justicia para las personas que resultan afectadas, así como tampoco para la definición de responsables y de las sanciones correspondientes. No hay obligaciones de respeto a los DESCAs para inversionistas en México, ni para inversionistas mexicanos en el extranjero.⁵⁵⁹

Asimismo, a pesar de que las empresas productivas del Estado -Petróleos Mexicanos (PEMEX) y Comisión Federal de Electricidad (CFE)- cuentan con áreas de sustentabilidad e inclusión, el Estado mexicano aún no tiene mecanismos institucionales para el cumplimiento del principio de la debida diligencia en derechos humanos en esas empresas, ni en las empresas privadas que tienen una relación contractual con el Estado. De la misma forma, no existe un mecanismo para que empresas privadas y proyectos de inversión y desarrollo con múltiples aportaciones (inversionistas, bancos de desarrollo, Instituciones Financieras Internacionales) lleven a cabo este proceso de debida diligencia con los derechos humanos de manera continua en la gestión.

Hasta ahora no se llevan a cabo evaluaciones de impacto en derechos humanos participativas para los proyectos de desarrollo que se plantean, de modo que se puedan analizar los impactos

⁵⁵⁷ Ver información crítica sobre el Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental (PEIA) en el capítulo sobre el derecho a un medio ambiente sano (artículo 12, párrafo 2, apartado b del PIDESC).

⁵⁵⁸ DLA Piper para UNICEF. 12 de julio de 2016. *Los derechos de los niños, niñas y adolescentes y las empresas en México, Línea base para el Plan de Acción Nacional en México*. p. 97.

⁵⁵⁹ Grupo Focal de Sociedad Civil sobre Empresas y Derechos Humanos en México, con apoyo de la Mesa Redonda Internacional para la Rendición de Cuentas Empresarial (ICAR). 2016. *Diagnóstico de Línea Base para la Implementación de los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos de la ONU en México*. p. 290. Disponible en: www.projectpoder.org/wp-content/uploads/2017/02/Libro-DiagnosticoLineaBase-WEB.pdf

positivos y negativos que podrían llegar a tener y considerar si son o no viables,⁵⁶⁰ lo cual debiera respetar los derechos a la consulta y al consentimiento de los pueblos conforme a los principios y estándares internacionales que establecen que la consulta debe ser previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada, y asegurar que se obtiene el consentimiento antes de desarrollar cualquier proyecto o adoptar medidas susceptibles de afectar los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y equiparables.⁵⁶¹

Relativo al tema de los mecanismos no judiciales de remediación estatal, según el propio Informe del Punto Nacional de Contacto (PNC) ante la OCDE (Junio 2014 - Diciembre 2015), se identificaron los retos para que el PNC cumpliera satisfactoriamente con su misión y funciones, particularmente la función de facilitar la solución de controversias y tramitar denuncias específicas de presuntas inobservancias del capítulo de las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales dedicado a los derechos humanos.⁵⁶² Dentro del informe se menciona: “Por muchos años México consideró que la promoción de las conductas empresariales responsables podría dificultar la habilidad del país para atraer inversión extranjera. Como resultado, el PNC no recibió ningún apoyo financiero, ni se desarrollaron capacidades para cumplir satisfactoriamente con las tareas...”⁵⁶³

Por otra parte, como se reporta en varios capítulos de este Informe Alternativo,⁵⁶⁴ en nuestro país hay numerosos casos de afectaciones a DESCA ocurridas en el contexto de actividades empresariales y acciones y omisiones del Estado mexicano. En este tenor, podemos afirmar que existe un estado de impunidad para responsables de empresas públicas y privadas que cometen violaciones a los derechos humanos, así como un ambiente de corrupción que las permite e impide el acceso a mecanismos judiciales de reparación y garantía de no repetición. Asimismo, es importante señalar que, ya que el acceso a la justicia no está garantizado en nuestro país, es sumamente relevante que el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PF-PI-DESC) sea firmado y ratificado por México.

También es importante llamar la atención del Comité respecto a la labor de las personas defensoras de derechos humanos en el contexto de actividades empresariales que no está debidamente protegida por el Estado mexicano. En el mismo tenor, los informantes, que son quienes poseen información sobre violaciones a derechos humanos, actos de corrupción y otros temas sensibles, y que la revelan, pueden cumplir un rol sumamente importante para fortalecer las democracias; sin embargo, en México no hay disposiciones que contemplen su protección dentro del marco normativo como lo establece la

⁵⁶⁰ Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas acerca de su misión a México. A /HRC/35/32/Add.2 (27 de abril de 2017), disponible en: http://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/G1710193.pdf

⁵⁶¹ Sobre los obstáculos del derecho a la consulta ver capítulo sobre el derecho a la libre determinación de este Informe Alternativo.

⁵⁶² Grupo Focal de Sociedad Civil sobre Empresas y Derechos Humanos en México, con apoyo de la Mesa Redonda Internacional para la Rendición de Cuentas Empresarial (ICAR). 2016. *Diagnóstico de Línea Base...* Op. cit.

⁵⁶³ Punto Nacional de Contacto de México. Informe de la OCDE Junio 2014-Diciembre 2015. Disponible en: www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/47797/Reporte_PNC_Mexico_2015.pdf

⁵⁶⁴ Ver por ejemplo: capítulos sobre: adopción de medidas legislativas; derechos al agua y al saneamiento; derecho al medio ambiente sano; acceso a la justicia y defensores DESCA.

OCDE,⁵⁶⁵ ni una agencia que proteja a funcionarios públicos que denuncien malas prácticas dentro de la administración pública, aún bajo el riesgo que su actividad implica.⁵⁶⁶ Lo anterior representa un ejemplo de que es imprescindible hacer una armonización del marco normativo nacional con la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011.

En general, las empresas en México operan en un contexto de violencia, impunidad, crimen organizado⁵⁶⁷ y desigualdad.⁵⁶⁸ Por ello, deberían aplicar los más altos estándares en materia de derechos humanos y tomar medidas especiales (incluyendo la debida diligencia en derechos humanos) en situaciones de conflicto; no obstante, en algunos casos el sector empresarial se ha beneficiado de la impunidad, corrupción y falta de transparencia y rendición de cuentas por parte del Estado. En este mismo sentido, el GTONU, que realizó una visita oficial a México del 29 de agosto al 7 de septiembre de 2016, expresó que: “[En México] la urgencia de atraer inversiones, la insuficiencia de las salvaguardias y la falta de capacidad para hacer cumplir la legislación vigente crean un entorno en el que los derechos humanos se pueden vulnerar con impunidad”⁵⁶⁹.

De cara a la visita del GTONU en 2016, más de 100 organizaciones de la sociedad civil, movimientos, comunidades y defensoras de derechos humanos elaboramos el informe titulado “México: Empresas y Derechos Humanos”⁵⁷⁰ que documenta 68 casos de violaciones a los derechos humanos e identifica patrones de violación y abuso por parte del Estado y las empresas (de sectores diversos como energético, extractivo, infraestructura, turístico, inmobiliario, agroindustrial y maquilador), mismas que se resumen a continuación. El Informe “México: Empresas y Derechos Humanos” se anexa completo a este Informe Alternativo sobre DESCA.

⁵⁶⁵ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (16 de marzo 2016). *Compromiso para la protección eficaz del denunciante*. (en inglés) www.oecd.org/daf/anti-bribery/Committing-to-Effective-Whistleblower-Protection-Highlights.pdf

⁵⁶⁶ González, I. y Hopenhaym F. (2017) *Las personas defensoras de derechos humanos en el contexto del plan de acción nacional sobre empresas y derechos humanos en México*. Instituto. Los derechos humanos y las empresas: reflexiones desde América Latina. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. p. 391. Más información en: www.academia.edu/32648387/Derechos_humanos_y_empresas_reflexiones_desde_Am%C3%A9rica_Latina

⁵⁶⁷ Varios Relatores de Naciones Unidas se han pronunciado sobre las recurrentes violaciones a los derechos humanos que ocurren en el país, incluyendo la tortura, las ejecuciones extrajudiciales, la desaparición forzada, entre otras. En este sentido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos concluyó, en 2016, en su más reciente informe de país, que en México existen niveles críticos de violencia, inseguridad e impunidad, que contrastan con los avances legislativos y las políticas públicas que promueve el gobierno mexicano.

⁵⁶⁸ En México, un pequeño sector de la población concentra el poder económico y político. Un reciente informe de Oxfam México, nos describe cómo la riqueza de los 4 millonarios más ricos de México representa el 9% del PIB mexicano, mientras que más de la mitad de los y las mexicanas (el 54,4% de la población) permanece en pobreza. “Desigualdad Extrema en México Concentración del Poder Económico y Político”, Gerardo Esquivel Hernández, Oxfam México, disponible en: www.cambialasreglas.org/pdf/desigualdadextrema_informe.pdf

⁵⁶⁹ *Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas acerca de su Misión a México*. Op. cit.

⁵⁷⁰ El Compendio de información que presenta la Coalición de Organizaciones de la Sociedad Civil al Grupo de Trabajo sobre Empresas y Derechos Humanos de la ONU, México, 29 de agosto de 2016, con casos ilustrativos documentados, puede consultarse en: https://business-humanrights.org/sites/default/files/documents/Informe_Mx_Empresas_DDHH_68_0.pdf

- 1. Captura del Estado y reformas legales:** El Estado mexicano, a niveles federal, estatal y municipal, ha favorecido los intereses empresariales por encima de la protección del interés público mediante la promulgación de normas y reglamentación. Un ejemplo de ello son las reformas constitucionales y legales impulsadas por el gobierno federal relacionadas al sector energético de 2013 y 2014 “cuya apuesta es meramente económica, alejada de la visión del desarrollo sustentable y lesiva en términos de derechos humanos.”⁵⁷¹ La Ley de Hidrocarburos otorga a las actividades de explotación y extracción de recursos energéticos “preferencia sobre cualquier otra que implique el aprovechamiento de la superficie y del subsuelo de los terrenos afectos a aquéllas”,⁵⁷² imponiendo vía administrativa o judicial servidumbres legales de hidrocarburos aun cuando los titulares de la tierra no quisieran autorizar un proyecto energético. Además, a las comunidades afectadas no se les reconoce el derecho a negarse a la exploración y explotación de recursos en su territorio según el artículo 96 de la Ley de Hidrocarburos y el artículo 71 de la Ley de la Industria Eléctrica,⁵⁷³ lo que implica una vulneración al derecho a la tierra, la alimentación, al trabajo e incluso al agua. Lo mismo ocurre con la Ley Minera que tampoco cumple con los estándares internacionales del derecho a la consulta y ha sido utilizada en diversas ocasiones para el despojo de comunidades.⁵⁷⁴
- 2. Proliferación de megaproyectos** de inversión privada o pública-privada, especialmente mineros, energéticos y de infraestructura, en los que no hubo consulta ni consentimiento de pueblos y comunidades de manera libre, previa, informada y culturalmente adecuada: El GTONU constató: “la ausencia de diálogo con las comunidades, en la tradición y en la práctica, en el contexto de los proyectos a gran escala, así como la gran necesidad de establecer mecanismos eficaces de consulta y fortalecer una cultura de diálogo social”. Además, señaló que: “las consultas deben realizarse lo antes posible en el proceso de diseño de los proyectos y han de dejar abierta la posibilidad de que algunos proyectos no sean viables”. Es importante señalar que, aun cuando se desarrolla una consulta, las organizaciones de la sociedad civil han identificado diversos patrones de abusos, incluyendo intimidación y amenazas contra los opositores para favorecer los intereses empresariales, la falta de acceso a información y la falta de mecanismos culturalmente adecuados.
- 3. Falta de acceso a la justicia y remediación** para las víctimas de abusos empresariales por deficiencias del sistema judicial en México que se agudizan cuando el litigio es entre una víctima o comunidad contra una empresa y/o contra el Estado, que protege los intereses de la empresa: Algunos de los obstáculos son: que la carga de prueba de los impactos negativos de las actividades

⁵⁷¹ Informe de violaciones a los derechos humanos al agua potable y al saneamiento en México (Informe DHAYs), mayo de 2017. Disponible en: www.comda.org.mx/informe-sobre-violaciones-a-los-derechos-humanos-al-agua-potable-y-al-saneamiento-en-mexico

⁵⁷² Art. 96 de la Ley de Hidrocarburos, disponible en el Diario Oficial de la Federación del 11 de agosto de 2014, Edición vespertina: www.dof.gob.mx/index.php?year=2014&month=08&day=11&edicion=VES

⁵⁷³ Para más información de la Reforma Energética véase: Fundar, “Piden a CIDH incluir impactos de Reforma Energética en su informe de pueblos indígenas”, 20 de marzo de 2015, disponible en: <http://fundar.org.mx/piden-a-cidh-incluir-impactos-de-reforma-energetica-en-su-informe-de-pueblos-indigenas>

⁵⁷⁴ Sandoval Terán, Areli. “México: urgencia de proteger los derechos humanos de abusos empresariales y terminar con la impunidad antes que promover la inversión privada sin exigencias”. *Op. cit.*

empresariales (a la salud, al medio ambiente, a la forma de vida, al agua, etc.) genera un costo elevado que deben de asumir las víctimas para contar con expertos y peritos. Adicionalmente, los escasos recursos que existen en el país que permiten presentar una demanda contra una empresa por violaciones a los derechos humanos (como es el amparo) generalmente son denegados por las y los jueces quienes rara vez reconocen el interés legítimo o aplican la responsabilidad de particulares. Por otro lado, la falta de suspensión de las actividades de las empresas durante el proceso judicial, o el elevado costo de las fianzas que se exigen a los quejosos para poder suspender dichas actividades, perjudica el goce de sus DESCAs.

- 4. Reducción de espacios de participación e intimidación y ataques contra personas defensoras** de derechos humanos que protegen sus derechos respecto de actividades empresariales: En más de la mitad de los 68 casos documentados hubo algún tipo de intimidación y/o ataque contra defensores de derechos humanos. El GTONU también llamó la atención sobre la gravedad de la situación al establecer que: “en vista de la generalización de las agresiones y los casos de intimidación contra las personas que defienden sus derechos, los más altos funcionarios del Gobierno y los directores generales de las empresas deben dejar muy claro que la intimidación y los ataques contra los defensores de los derechos humanos son inaceptables y no se tolerarán”.

Los patrones de actuación del Estado y las empresas han resultado en violaciones concretas a los DESCAs. Las violaciones más comunes que involucran actividades empresariales, conforme a los casos documentados en el Informe, son las siguientes: abusos al derecho a la tierra y el territorio (32 casos); falta de acceso a la información (28 casos); abusos al derecho al medio ambiente sano (22 casos); impactos negativos a la salud (17 casos); abusos al derecho al agua (14 casos); e impactos negativos a la forma de vida (14 casos).

Entre las empresas públicas y privadas identificadas en el Informe de sociedad civil “México: Empresas y Derechos Humanos” destacan algunas que el GTONU también menciona en su informe sobre la visita a México, algunas de ellas implicadas en casos emblemáticos de violación de derechos humanos en el país, tales como: Energía Eólica del Sur, Grupo Higa, Buenavista del Cobre -filial del Grupo México-, las 300 empresas establecidas en el corredor industrial Ocotlán-El Salto, entre otras del sector de la metalmecánica y la metalurgia, la industria química y farmacéutica, la electrónica, la automoción y la industria de la alimentación y las bebidas.

Frente a situaciones tan graves de violaciones a derechos humanos que involucran a empresas, y en un contexto nacional lleno de desafíos para los derechos humanos en el marco de reformas estructurales y un modelo de desarrollo extractivista abordados en el capítulo sobre medidas legislativas, el Estado mexicano debe asegurar, sin mayor demora, el respeto y pleno cumplimiento del PIDESC y otros instrumentos internacionales de derechos humanos; debe tomar las medidas apropiadas para armonizar las leyes nacionales conforme a las obligaciones y estándares de derechos humanos y asegurar su aplicación; cumplir con los compromisos y estándares internacionales contenidos en los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos; y acatar las recomendaciones del *Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras*

*empresas acerca de su Misión a México,*⁵⁷⁵ como pasos esenciales “antes que seguir promoviendo la inversión privada sin exigencias ambientales, sociales y de derechos humanos.”⁵⁷⁶

RECOMENDACIONES

En este sentido, solicitamos atentamente al Comité DESC considerar las siguientes recomendaciones en sus Observaciones finales sobre el examen al Estado mexicano de sus Informes Periódicos V y VI combinados:

- 1. Atender las recomendaciones del GTONU sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas acerca de su misión a México,** particularmente: 1) Que examine los obstáculos que se oponen al acceso de las víctimas a un recurso efectivo, incluso como parte del proceso del Plan Nacional de Acción, con miras a fortalecer los mecanismos de reclamación judiciales y no judiciales de conformidad con las recomendaciones del informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la mejora de la rendición de cuentas y el acceso a las reparaciones para las víctimas de violaciones de los derechos humanos relacionadas con actividades empresariales. 2) Que vele para que las concesiones de amparo y otras decisiones y suspensiones judiciales se respeten y se apliquen. 3) Que fortalezca el Punto Nacional de Contacto de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) para que pueda cumplir su función de facilitar la solución de controversias y tramitar denuncias específicas de presuntas inobservancias del capítulo de las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales dedicado a los derechos humanos, que está en consonancia con los Principios Rectores, tanto por parte de las multinacionales que realizan actividades en México como de las multinacionales mexicanas que realizan actividades en el extranjero.
- 2. Participar activamente en el proceso de Naciones Unidas para la elaboración de un Tratado vinculante sobre empresas y derechos humanos.** Se exhorta al Estado mexicano a colaborar con el grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta con el mandato de elaborar un instrumento internacional jurídicamente vinculante sobre las empresas transnacionales y otras empresas comerciales en materia de derechos humanos, con miras a contribuir en la protección internacional de los derechos humanos y en la prevención y reparación de violaciones en el contexto de las actividades empresariales.
- 3. Adherirse al Protocolo Facultativo del PIDESC,** para que en conjunto con otros instrumentos internacionales fortalezca la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales y combata la impunidad en el contexto de las afectaciones causadas por actividades empresariales. Asimismo, eliminar las barreras procedimentales, legales, económicas e

⁵⁷⁵ *Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas acerca de su misión a México.* Op. cit.

⁵⁷⁶ Sandoval Terán, Areli. “México: urgencia de proteger los derechos humanos de abusos empresariales y terminar con la impunidad antes que promover la inversión privada sin exigencias”. Op. cit.

interculturales para el acceso a la justicia y la remediación efectiva en el plano nacional, para implementar el Pilar 3 de los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos.

4. **Asegurar que las empresas estatales, con participación estatal, apoyadas por el Estado, y productivas del Estado** sean ejemplo a seguir en relación al respeto a los DESCAs en sus operaciones y en sus procesos de compras públicas, contrataciones, licitaciones, adjudicaciones, y al brindar servicios públicos, realizando éstos únicamente con empresas privadas que también cuenten con mecanismos de debida diligencia en derechos humanos y de reparación efectiva del daño.
5. **Prevenir y abordar los riesgos del involucramiento del sector privado en violaciones a los DESCAs en situaciones de conflicto** particularmente relativas a los derechos a la tierra, al territorio, al uso y disfrute de los recursos naturales, al nivel de vida adecuado, a la salud y a la alimentación; y promover la normatividad y las políticas públicas apropiadas para asegurar la sanción a las empresas y la reparación integral del daño.
6. **Refrendar el compromiso del Estado para llevar adelante la agenda de empresas y derechos humanos**, a través de mecanismos multipartícipes que incluyan a comunidades afectadas, personas defensoras de derechos humanos e informantes, asegurando su protección y privacidad, y asegurando su participación significativa en la toma de decisiones, absteniéndose el Estado de aprobar políticas públicas en la materia de manera unilateral.
7. **Revisar y adecuar el Programa Nacional de Empresas y Derechos Humanos (PNEDH) a los estándares internacionales** contenidos de los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos de la ONU y en la Observación General No. 24 del Comité DESC de la ONU sobre las Obligaciones del Estado en el PIDESC en el Contexto de las Actividades Empresariales, asegurando la inclusión y promoción, entre otros, del principio de la debida diligencia en todas las actividades empresariales públicas y privadas. El PNEDH también debe fortalecerse incluyendo un componente fuerte en materia de igualdad y no discriminación, particularmente de las comunidades afectadas por proyectos industriales, y reconociendo las necesidades específicas de las mujeres en la materia. Promover que el PNEDH sirva para desarrollar legislación, revisar y mejorar la existente, así como para asegurar el acceso a la justicia y a la reparación del daño mediante mecanismos judiciales y no judiciales efectivos para personas afectadas o víctimas de violaciones a DESCAs por parte de actores privados que ocurran en el territorio nacional y por empresas mexicanas con actividades en el exterior.
8. **Desarrollar la regulación apropiada** para: 1) Evitar la existencia de empresas fantasma a las que no se les puede hacer responsables por la comisión de violaciones a los DESCAs y emitir las sanciones respectivas. 2) Transparentar a los beneficiarios reales de las empresas. y 3) Eliminar la evasión fiscal y la especulación.
9. **Asegurar la protección de los DESCAs en todo tratado de inversión, comercial y de libre comercio** (y en sus renegociaciones, modernizaciones, relanzamientos, reformas y actualizaciones) como primer motivante para la realización de los mismos, conteniendo las respectivas salvaguardas. Eliminar la integración de mecanismos de disputas inversor-Estado en los tratados porque representan un riesgo para garantizar y avanzar en el desarrollo de políticas públicas que garanticen los derechos humanos y el acceso a la justicia.

CONCLUSIONES

COMO SE PUEDE APRECIAR, NUMEROSOS SON TODAVÍA LOS TEMAS PENDIENTES EN MATERIA DE DERECHOS económicos, sociales, culturales y ambientales en el país sobre los que no da cuenta el Estado mexicano al Comité DESC en sus Informes Periódicos V y VI combinados; y resulta preocupante que la falta de reconocimiento de estos problemas y desafíos incida en omisiones del Estado o en la adopción de medidas inapropiadas y poco eficaces. También resulta palpable que el Estado no ha brindado la atención oportuna y adecuada a muchas de las recomendaciones del Comité DESC –algunas de las cuales han sido reiteradas en más de una ocasión- por lo que sería de gran utilidad que se dotara de un mecanismo efectivo para impulsar y dar seguimiento puntual al cumplimiento de las recomendaciones del Comité y de los Procedimientos Especiales en la materia.

Además de las recomendaciones específicas que proponemos al Comité con relación a cada derecho y tema de especial interés, consideramos útil cerrar subrayando algunos de los temas reiterados en varios apartados. Si bien la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011 ha representado un avance en el reconocimiento de los estándares internacionales en la materia, con demasiada frecuencia distintas autoridades hacen caso omiso de las disposiciones constitucionales, lo que impacta negativamente en la exigibilidad y justiciabilidad de los derechos económicos, sociales, culturales, ambientales y otros derechos. Asimismo, el Estado sigue sin ratificar una serie de instrumentos internacionales en la materia, destacando el Protocolo Facultativo del PIDESC, pese a haber iniciado consultas entre las dependencias de la administración pública federal desde 2009, sin mayor progreso, y demostrando absoluta falta de voluntad política. Aunado a ello, preocupa especialmente la multiplicación de leyes secundarias -como las de la reforma energética ampliamente abordada en el Informe Alternativo- de políticas públicas, programas y procedimientos que entran en contradicción con el derecho internacional de los derechos humanos, o que no han sido debidamente armonizados, resultando en restricciones y violaciones a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de la población.

Por otra parte, tanto en el capítulo enfocado a la obligación de adoptar medidas hasta el máximo de los recursos de que disponga, como en diversos capítulos del Informe Alternativo, se expresan preocupaciones respecto al manejo presupuestario, recortes o subejercicios en el gasto social y otros rubros relevantes para los DESC, y se reitera la exigencia de garantizar un presupuesto adecuado para su realización y que se asegure la no regresividad en la asignación de recursos para el logro progresivo de estos derechos.

En numerosos capítulos se reportan problemas relacionados con los obstáculos al derecho de acceso a la información, esencial para el disfrute de los DESCAs, o bien la ausencia de información estadística suficientemente desagregada y con enfoque de derechos humanos que permita vislumbrar el tamaño de determinados problemas que aquejan la población (discriminación, vulnerabilidad, accidentes de trabajo, personas desalojadas, población desplazada; brechas de remuneración, y otras expresiones de la desigualdad en el país) Mejorar la forma de reportar, incorporando indicadores de derechos humanos, facilitaría la evaluación en materia de cumplimiento de estos derechos.

En diferentes capítulos también se da cuenta de las imprecisiones y omisiones en lo que reporta el gobierno, lo que no permite dar cuenta del grado en que verdaderamente son disfrutados y ejercidos los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, ni de su interdependencia ni las causas estructurales que los vulneran y obstaculizan, especialmente en el marco de un modelo de desarrollo insustentable en el que se privilegia a actores económicos como las grandes empresas y sus inversiones por encima de los derechos humanos y el patrimonio biocultural. Otra constante en varios capítulos es la falta de condiciones para el ejercicio de la participación sustantiva, la consulta y el consentimiento previo, libre e informado respecto de numerosas medidas que afectan a pueblos y comunidades indígenas y equiparables y a diversos sectores de la población. Las amenazas y agresiones hacia las personas defensoras de derechos humanos en general, y de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en particular, resultan recurrentes y sumamente preocupantes.

Por último, la crisis que atraviesa México en materia de derechos humanos en general y de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en especial, amerita urgente atención y acciones concretas y deliberadamente orientadas a superarla. Las Observaciones finales del Comité a México podrían contribuir de manera importante si se consideran tanto los problemas estructurales como los específicos de cada derecho y se exhorta al Estado Parte al cumplimiento efectivo de sus obligaciones en virtud del Pacto.

ORGANIZACIONES Y REDES DE LA SOCIEDAD CIVIL QUE SUSCRIBEN EL INFORME ALTERNATIVO SOBRE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES, CULTURALES Y AMBIENTALES EN MÉXICO 2017

(Por orden alfabético)

1. 06600 Plataforma Vecinal y Observatorio de la Colonia Juárez
2. Alianza Internacional de Habitantes
3. Alianza mexicana contra el fracking (AMCF)
4. Amigos del Río San Rodrigo, A.C.
5. Asamblea popular de familias desalojadas y solicitantes de viviendas del centro histórico en lucha
6. Asociación de Usuarios del Agua de Saltillo (AUAS)
7. Asociación Internacional de Educadores para la Paz
8. CartoCrítica, Investigación, mapas y datos para la sociedad civil
9. Casa y Ciudad
10. Cátedra UNESCO de Derechos Humanos de la UNAM
11. Centro “Fray Julián Garcés” Derechos Humanos y Desarrollo Local
12. Centro de Capacitación en Ecología y Salud para Campesinos y Defensoría del Derecho a La Salud (CCESC-DDS)
13. Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan
14. Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria, OP (CDHFFV)
15. Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova (CDHFMC)
16. Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (Centro PRODH)
17. Centro de Derechos Humanos Zeferino Ladrillero (CDHZL)
18. Centro de Información sobre Empresas y Derechos Humanos (CIEDH)
19. Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA)
20. Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento (COPEVI)
21. Coalición de Organizaciones Mexicanas por el Derecho al Agua (COMDA)
22. Coalición Internacional para el Hábitat, Oficina para América Latina (HIC-AL)
23. Colectivo Apícola Los Chenes
24. Colectivo de Abogados y Abogadas (COA)
25. Colectivo de Educación para la Paz y los Derechos Humanos (CEPAZDH)
26. Colectivo Ma OGM
27. Comisión Ciudadana de Derechos Humanos del Noroeste, A.C. (CCDHNOR)
28. Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH)
29. Comité Salvemos Temacapulín, Acasico y Palmarejo;

30. Comunidades Campesinas y Urbanas Solidarias con Alternativas (COMCAUSA)
31. Consultoría Especializada para la Justiciabilidad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CEJUDESC)
32. Cooperación Comunitaria
33. Coordinadora de Organizaciones Campesinas e Indígenas de la Huasteca Potosina A.C. (COCIHP)
34. Coordinadora Democrática de la Ciudad de México AC
35. DECA Equipo Pueblo, A.C.-Punto focal de Social Watch en México
36. EDUCA, Servicios para una Educación Alternativa
37. Encuentro Ciudadano Lagunero
38. Espacio de Coordinación de Organizaciones Civiles sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Espacio DESC)
39. Food & Water Watch (FWW)
40. Food First International Action Network (FIAN sección México)
41. Frente Popular Revolucionario
42. Freshwater Action Network Mexico (FANMex)
43. Fundación Filobatrista para el Desarrollo y la Participación Comunitaria
44. Fundación Mexicana para la Planeación Familia (MEXFAM)
45. FUNDAR Centro de Análisis e Investigación (FUNDAR)
46. Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE)
47. Hábitat para la Humanidad México
48. Indignación, Promoción y Defensa de los Derechos Humanos
49. Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social (INCIDE Social)
50. Iniciativas para el Desarrollo de la Mujer Oaxaqueña (IDEMO)
51. Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría SJ (IDHIE)
52. Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia (IMDHD)
53. Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario (IMDEC).
54. Laboratorio de Investigación en Desarrollo Comunitario y Sustentabilidad, AC (LIDECS)
55. Laboratorio Hábitat Social: Participación y Género (LAHAS)
56. Mesa de Coordinación Transfronteriza Migración Género
57. Movimiento Urbano Popular (MUP)
58. Mujer y Medio Ambiente (MMA)
59. Observatorio de Política Social y Derechos Humanos (OPSDH)
60. Organización Familia Pasta de Conchos (OFPC)
61. Oxfam México
62. Plataforma Mexicana por el Derecho a la Ciudad y en Defensa del Territorio
63. Pobladores AC
64. Programa Universitario de Derecho Humanos de la Universidad Nacional Autónoma de México (PUDH UNAM)
65. Proyecto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ProDESC)
66. Proyecto sobre Organización, Desarrollo, Educación e Investigación (PODER)
67. Red de Investigación y Formación en Derechos Humanos
68. Red de Profesoras e investigadoras de Derechos Humanos de México

69. Red Mexicana por la Agricultura Familiar y Campesina
70. Red por los Derechos de la Infancia en México (REDIM)
71. Seminario de Bioética, Salud y Derechos Humanos de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla
72. Seminario de Derechos Humanos de la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca
73. Seminario de Derechos Humanos de la Universidad Autónoma de Nuevo León
74. Seminario de Derechos Humanos de la Universidad Autónoma Juárez de Tabasco
75. Seminario de Derechos Humanos de las mujeres de la Universidad Autónoma de Zacatecas
76. Seminario de Derechos Humanos de las Mujeres de la Universidad Autónoma de Chiapas
77. Seminario de Formación Docente en Derechos Humanos de la Universidad de Occidente
78. Servicios y Asesoría para la Paz (SERAPAZ)
79. The Hunger Project México
80. Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata (UPREZ)
81. Unión Popular Valle Gómez, A.C. (UPVG)
82. Vaso Frágil Tocando al Mundo A.C.
83. Y la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos “Todos los Derechos para Todas y Todos” (conformada por 84 organizaciones en 23 estados de la República mexicana): Agenda LGBT (Estado de México); Alianza Sierra Madre, A.C. (Chihuahua); Asistencia Legal por los Derechos Humanos, A.C. (AsiLegal) (Ciudad de México); Asociación Jalisciense de Apoyo a los Grupos Indígenas, A.C. (AJAGI) (Guadalajara, Jal.); Asociación para la Defensa de los Derechos Ciudadanos “Miguel Hidalgo” (Jacala Hgo.); Bowerasa, A.C. “Haciendo Camino” (Chihuahua, Chih.); Casa del Migrante Saltillo (Saltillo, Coah.); Católicas por el Derecho a Decidir, A.C. (Ciudad de México); Centro “Fray Julián Garcés” Derechos Humanos y Desarrollo Local, A. C. (Tlaxcala, Tlax.); Centro de Apoyo al Trabajador, A.C. (CAT) (Ciudad de México); Centro de Derechos de la Mujeres de Chiapas (San Cristóbal de Las Casas, Chis.); Centro de Derechos Humanos “Don Sergio” (Jiutepec, Mor.); Centro de Derechos Humanos “Fray Bartolomé de Las Casas”, A. C. (San Cristóbal de Las Casas, Chis.); Centro de Derechos Humanos “Fray Francisco de Vitoria O.P.”, A. C. (Ciudad de México); Centro de Derechos Humanos “Fray Matías de Córdova”, A.C. (Tapachula, Chis.); Centro de Derechos Humanos “Juan Gerardi”, A. C. (Torreón, Coah.); Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro Juárez”, A. C. (Ciudad de México); Centro de Derechos Humanos de la Montaña, Tlachinollan, A. C. (Tlapa, Gro.); Centro de Derechos Humanos de las Mujeres (Chihuahua); Centro de Derechos Humanos de los Pueblos del Sur de Veracruz “Bety Cariño”, A.C. (Tatahuicapan de Juárez, Ver.); Centro de Derechos Humanos Digna Ochoa, A.C (Tonalá, Chis.); Centro de Derechos Humanos Paso del Norte (Cd. Juárez, Chih.); Centro de Derechos Humanos Toaltepeyolo (Orizaba, Veracruz); Centro de Derechos Humanos Victoria Diez, A.C. (León, Gto.); Centro de Derechos Humanos Zeferino Ladrillero (CDHZZL) (Estado de México); Centro de Derechos Indígenas “Flor y Canto”, A. C. (Oaxaca, Oax.); Centro de Derechos Indígenas A. C. (Bachajón, Chis.); Centro de Investigación y Capacitación Propuesta Cívica A. C. (Propuesta Cívica) (Ciudad de México); Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo, A. C. (CEPAD) (Guadalajara, Jal.); Centro de los Derechos del Migrante (Ciudad de México); Centro de Reflexión y Acción Laboral (CEREAL-Guadalajara) (Guadalajara, Jal.); Centro Diocesano para los Derechos Humanos “Fray Juan de Larios”, A.C. (Saltillo, Coah.); Centro Juvenil Generando Dignidad (Comalcalco, Tabasco); Centro Kalli Luz Marina (Orizaba, Ver.); Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA) (Ciudad de México); Centro Mujeres (La Paz, BCS.);

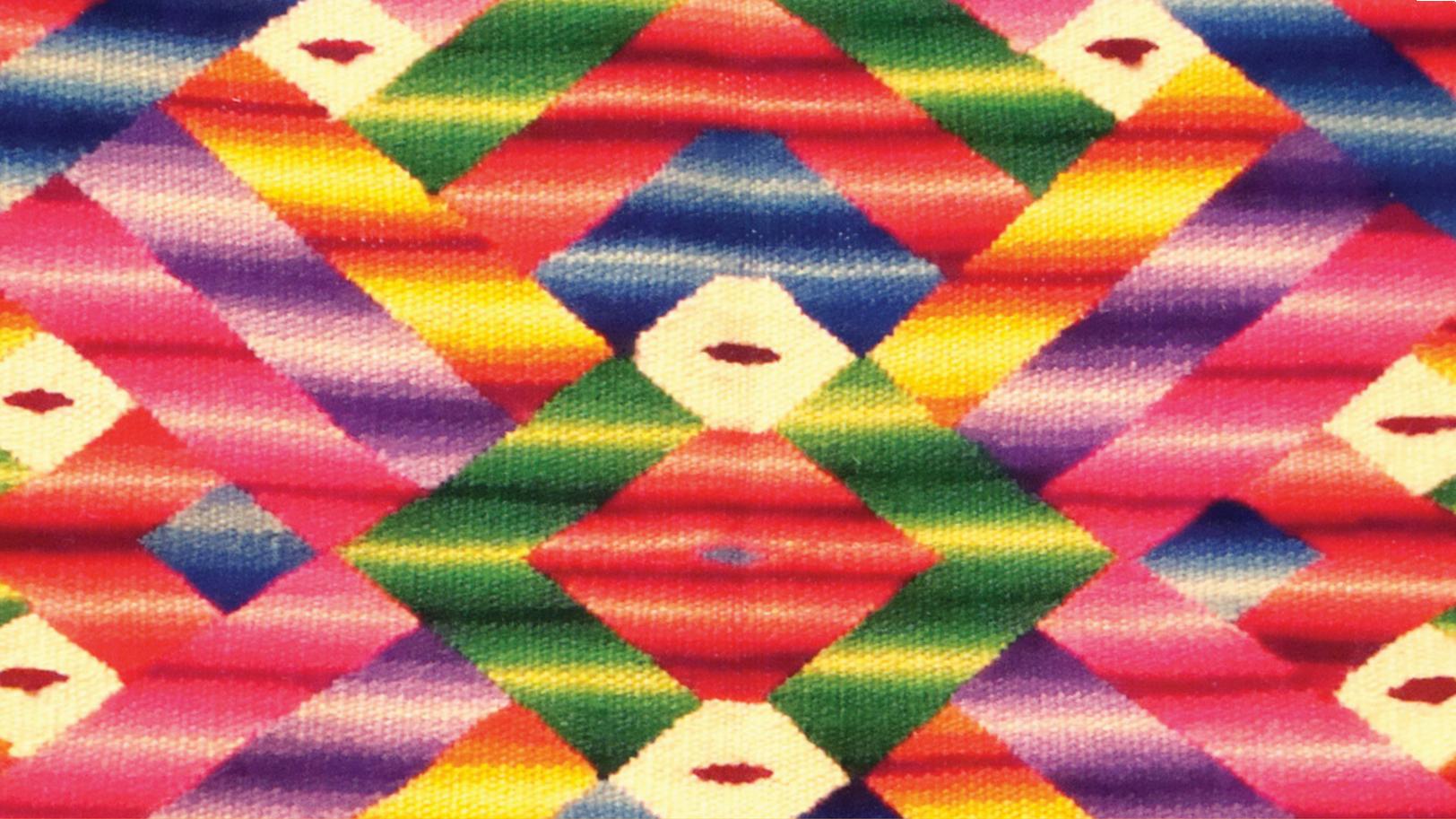
Centro Regional de Defensa de DDHH José María Morelos y Pavón, A.C. (Chilapa, Gro.); Centro Regional de Derechos Humanos “Bartolomé Carrasco”, A.C. (BARCA) (Oaxaca, Oax.); Ciencia Social Alternativa, A.C. KOOKAY (Mérida, Yuc.); Ciudadanía Lagunera por los Derechos Humanos, A.C. (CILADHAC) (Torreón, Coah.); Colectivo contra la Tortura y la Impunidad (CCTI) (Ciudad de México); Colectivo Educación para la Paz y los Derechos Humanos, A.C. (CEPAZDH) (San Cristóbal de Las Casas, Chis.); Comisión Ciudadana de Derechos Humanos del Noroeste (Mexicali, Baja California); Comisión de Derechos Humanos y Laborales del Valle de Tehuacán, A.C. (Tehuacán, Pue.); Comisión de Solidaridad y Defensa de los Derechos Humanos, A.C. (COSYDDHAC) (Chihuahua, Chih.); Comisión Independiente de Derechos Humanos de Morelos, A. C. (CIDHMOR) (Cuernavaca, Mor.); Comisión Regional de Derechos Humanos “Mahatma Gandhi”, A. C. (Tuxtepec, Oax.); Comité Cerezo (Ciudad de México); Comité Cristiano de Solidaridad Monseñor Romero (Ciudad de México); Comité de Defensa de las Libertades Indígenas (Palenque, Chis.); Comité de Defensa Integral de Derechos Humanos Gobixha A.C. (CODIGODH) (Oaxaca, Oax.); Comité de Derechos Humanos “Fr. Pedro Lorenzo de la Nada”, A. C. (Ocosingo, Chis.); Comité de Derechos Humanos “Sierra Norte de Veracruz”, A. C. (Huayacocotla, Ver.); Comité de Derechos Humanos Ajusco (Ciudad de México); Comité de Derechos Humanos de Colima, A. C. (Colima, Col.); Comité de Derechos Humanos de Comalcalco, A. C. (CODEHUCO) (Comalcalco, Tab); Comité de Derechos Humanos de Tabasco, A. C. (CODEHUTAB) (Villahermosa, Tab); Comité de Derechos Humanos y Orientación Miguel Hidalgo, A. C. (Dolores Hidalgo, Gto.); Comité de Familiares de Detenidos Desaparecidos “Hasta Encontrarlos”(Ciudad de México); Comité Sergio Méndez Arceo Pro Derechos Humanos de Tulancingo, Hgo A.C. (Tulancingo, Hgo.); Consultoría Técnica Comunitaria AC (CONTEC) (Chihuahua); El Caracol, A.C (Ciudad de México); Estancia del Migrante González y Martínez, A.C. (Querétaro, Qro.); Frente Cívico Sinaloense. Secretaría de Derechos Humanos (Culiacán, Sin.); Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho (Ciudad de México); Indignación, A. C. Promoción y Defensa de los Derechos Humanos (Mérida, Yuc.); Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría, S.J. Universidad Iberoamericana- Puebla (Puebla, Pue.); Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia (Ciudad de México); Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario, A. C. (IMDEC) (Guadalajara, Jal.); Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente. Programa Institucional de Derechos Humanos y Paz (Guadalajara, Jal.); Justicia, Derechos Humanos y Género, A.C. (Ciudad de México); La 72, Hogar-Refugio para Personas Migrantes (La 72) (Tenosique, Tabasco); Mujeres Indígenas por la Conservación, Investigación y Aprovechamiento de los Recursos Naturales, A. C. (CIARENA) (Oaxaca); Oficina de Defensoría de los Derechos de la Infancia A.C. (ODI) (Ciudad de México); Promoción de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PRODESCAC) (Estado de México); Proyecto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ProDESC) (Ciudad de México); Proyecto sobre Organización, Desarrollo, Educación e Investigación (PODER) (Ciudad de México); Red Solidaria de Derechos Humanos, A.C. (Morelia, Michoacán); Respuesta Alternativa, A. C. Servicio de Derechos Humanos y Desarrollo Comunitario (San Luis Potosí); Servicio, Paz y Justicia de Tabasco, A.C. (SERPATAB) (Villahermosa, Tab.); Servicios de Inclusión Integral, A.C. (SEIINAC) (Pachuca, Hgo.); Tequio Jurídico A.C. (Oaxaca, Oax.); VIHAs de Vida (Guadalajara, Jal.); Voces Mesoamericanas, Acción con Pueblos Migrantes AC (San Cristobal de las Casas, Chiapas).

RELACIÓN DE ANEXOS

Se remiten al Comité de DESC de la ONU los siguientes documentos como anexos al Informe Alternativo DESCA.⁵⁷⁷

- I. Informe investigación: análisis de desplazamientos por presas en México (2006-2016).
- II. Resumen Ejecutivo: Personas en detención migratoria en México. Misión de Monitoreo de Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración (2017).
- III. Documento de Asamblea Popular de Familias Desalojadas y Solicitantes de Vivienda del Centro Histórico en Lucha sobre la situación de desalojos en el Centro Histórico de la Ciudad de México.
- IV. Informe sobre violaciones a los derechos humanos al agua potable y al saneamiento en México (2017).
- V. Compendio de hallazgos científicos, médicos y de medios de comunicación que demuestran los riesgos y daños del Fracking (extracción no convencional de gas y petróleo) Tercera edición (octubre 2015).
- VI. “Compendio de información que presentó la Coalición de Organizaciones de la Sociedad Civil al Grupo de Trabajo sobre Empresas y Derechos Humanos de la ONU en el marco de su visita oficial a México efectuada del 29 de agosto al 7 de septiembre de 2016”.
- VII. Informe “La defensa de casos de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales y la respuesta del Estado mexicano: Retos y obstáculos en el cumplimiento de resoluciones judiciales” (octubre 2014).
- VIII. Actualización de fichas de casos del Informe “La defensa de casos de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales y la respuesta del Estado mexicano: Retos y obstáculos en el cumplimiento de resoluciones judiciales” (agosto 2017).

⁵⁷⁷ Estos documentos anexos al Informe Alternativo DESCA (así como el Informe mismo) pueden consultarse en la página en Internet del Comité DESC dentro de la sección respectiva al 63° periodo de sesiones de marzo 2018 en que está programado el examen a México, disponible en la siguiente liga: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/SessionDetails1.aspx?SessionID=1197&Lang=en




**ROSA
LUXEMBURG
STIFTUNG**