



# PLURALIDAD Y CONSENSO

## DERECHOS HUMANOS



# Índice

## ARTICULISTAS INVITADOS

---

**Violencia en la procuración de justicia para las mujeres en la Ciudad de México** 2

Nashieli Ramírez Hernández  
Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México

**A 30 años de la Convención sobre los Derechos del Niño: avances y desafíos en México** 8

Christian Skoog  
Representante de la Oficina de UNICEF en México

**Desapariciones forzadas en México** 14

Luz Marcela Villalobos Andrade  
Presidenta del Comité Directivo de Amnistía Internacional México

**¿Por qué el Tribunal Electoral resuelve casos de Derechos Humanos?** 22

Mara Gómez Pérez  
Especialista en Justicia y Derechos Humanos

**Derechos humanos de los migrantes** 32

Raúl Sapién Santos  
Presidente del Consejo Nacional de Seguridad Privada

**Recomendaciones internacionales para la protección contra la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual e identidad de género en México** 42

Olga Guzmán Vergara  
Directora de Incidencia de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos

**Empresas militares y de seguridad privadas en el marco de la celebración de los 70 años de los Convenios de Ginebra** 48

Adolfo Aldrete Solares  
Carlos Emmanuel Esparza Sánchez  
Ramón Martínez Pérez  
Alexis Núñez Lozano  
Universidad de Guadalajara

## LAS Y LOS SENADORES ESCRIBEN

---

**Avances, retrocesos y desafíos legislativos en materia de derechos humanos** 58

Senador Mauricio Kuri González

**Reformas constitucionales para pueblos indígenas, los mexicanos más vulnerables** 68

Senadora Xóchitl Gálvez Ruiz

**Crisis de violencia y de derechos humanos: víctimas la prioridad de una política de Estado** 80

Senador Emilio Álvarez Icaza Longoria

## INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

---

**Mecanismos extrainstitucionales para la búsqueda de personas desaparecidas en México** 88

Susana Ramírez Hernández

**Programas de prevención de la violencia y el delito** 108

Juan Manuel Rodríguez Carrillo

**Los cuidados paliativos en México: un derecho humano que requiere garantizarse** 132

Irma del R. Kánter Coronel

**Las terapias de conversión: una legislación pendiente en el Congreso** 146

Miguel Ángel Méndez Mandujano

**Los grupos en situación de vulnerabilidad: una revisión de la jurisprudencia y la legislación federal** 160

María Cristina Sánchez Ramírez

**Los Programas del Bienestar, SEGALMEX y el derecho humano a la alimentación** 174

Edgar Moisés Rivero Cob

## RECOMENDACIONES BIBLIOGRÁFICAS

---

Israel Palazuelos 186



**E**N LAS ÚLTIMAS DÉCADAS SE HAN OBSERVADO AVANCES significativos relacionados con la protección de los derechos humanos de las mujeres, además de generarse un universo de nuevos y numerosos instrumentos en la materia, los cuales han permitido que organismos que se dedican a la vigilancia de esos derechos y a la pugna por la igualdad cuenten con elementos para hacer frente a los espacios donde existe vulneración constante y buscar la visibilización de los diversos tipos y modalidades en que la violencia puede presentarse, con el afán de lograr su erradicación y, por supuesto, su sanción.

Por su parte, la Ciudad de México ha figurado como punta de lanza en la visibilización de aquellas dimensiones en que la violencia contra las mujeres aparece y, pese a que es parte de la agenda pública y privada de la ciudad, esta existe y persiste, pues no cabe duda que resulta un enorme reto insertar en las interacciones

cotidianas, institucionales y sociales, la reflexión sobre la violencia ejercida específicamente en contra de las mujeres, además, ello se complejiza irremediablemente cuando se añaden las diferentes maneras en que se despliega y, por si fuera poco, la dificultad aumenta cuando se revisa la necesidad de observar el fenómeno a la luz de la interseccionalidad que atraviesa a la diversidad de víctimas. Por ello, es indispensable observar esas violencias como un problema de seguridad humana, social y de salud pública que, aunque está dirigido a las mujeres en específico, afecta también a niñas, niños y hombres, teniendo como consecuencia una inminente distorsión a la vida familiar y al tejido social.

Las modalidades en las que se manifiestan esas violencias son múltiples y generalmente dependientes, además tanto su análisis como estrategias de atención han tomado forma a partir de una perspectiva epistemológica derivada de lo

# Violencia en la procuración de justicia para las mujeres en la **Ciudad de México**

Nashieli Ramírez Hernández\*

plasmado en conferencias e instrumentos internacionales que dieron un eje rector a la actividad institucional de gran parte de América Latina, por nombrar algunos, se encuentra la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos (1993), la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer (1993), la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (1994), y la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (1995). Tales instrumentos han nutrido los estándares jurídicos de derechos humanos de forma significativa, como es el caso del Comité CEDAW, que hizo la desagregación de la violencia contra las mujeres, especificando que es aquella basada en el sexo, es decir, dirigida contra la mujer porque *es mujer*, puede ser mediante actos que infligen sufrimientos físicos, mentales o

sexuales, entre otros, lo califica como una forma de discriminación que simplemente impide *gravemente* el goce de derechos y libertades en pie de igualdad con el hombre.<sup>1</sup>

El fenómeno del que se habla debe revisarse desde la óptica del territorio en que se presenta, para así identificar las debilidades específicas que promueven la permanencia de esas violencias y comprender el porqué de la urgencia de la intervención estatal, acercándose al contexto que vive el país, pues permite identificar patrones de violaciones ya sea como práctica tolerada por el Estado o como parte de ataques generalizados hacia un sector de la población: las mujeres.<sup>2</sup>

---

\* Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México.

- 1 Recomendación General núm. 19 del Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.
- 2 Corte IDH, Caso Osorio Rivera y Familiares vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 26 de noviembre de 2013, Serie C, núm. 274, párr. 49.

Al analizar las circunstancias específicas de México y contrastar la percepción de sus habitantes con los informes que se han efectuado en el tema por parte de algunos organismos internacionales, se coincide en que la violencia contra las mujeres es una problemática que enarbola las debilidades estatales, tal como se destaca en el Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y sus consecuencias, Yakin Ertürk. Adición. Misión a México, donde se especifica que los altos niveles de violencia contra la mujer en el país son al mismo tiempo consecuencia y síntoma de la generalización de la discriminación y la desigualdad por motivos de género asociados a una falta de acceso equitativo a la protección del Estado.<sup>3</sup>

La crisis que se afronta en la procuración de justicia de las mujeres mexicanas, se enmarca en una violencia de tipo institucional, esta última entendida como los actos u omisiones de las y los servidores públicos de cualquier orden de gobierno que discriminen o tengan como fin dilatar, obstaculizar o impedir el goce y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres, así como su acceso al disfrute de políticas públicas destinadas a prevenir, atender, investigar, sancionar y erradicar los diferentes tipos de violencia.<sup>4</sup> Además, la impunidad de la violencia agrava sus efectos y normaliza las

agresiones que sufren las mujeres, con lo que continúan reproduciéndose las desigualdades que ponen a niñas y mujeres en una situación de especial vulnerabilidad.<sup>5</sup>

Aspectos como la dilación, o bien, la obstaculización en la integración de las investigaciones, constituyen violencia institucional en las dependencias de gobierno, lo cual “agrava los sentimientos de frustración, impotencia y angustia”<sup>6</sup> de los familiares de las víctimas del delito, en menoscabo de su integridad psicológica. La violencia antedicha, además de constituir una falla estructural derivada de las interacciones sociales cotidianas en nuestro país, es una inobservancia de las obligaciones constitucionales del Estado consistentes en respetar, proteger, promover y garantizar los derechos humanos de las mujeres, inobservancia que se materializa a través de los funcionarios. Si bien las instituciones de la CDMX han trabajado para disminuir la brecha de desigualdad y combatir la discriminación ello no ha sido suficiente, pues no se ha logrado romper con las inercias estructurales de las múltiples manifestaciones que perpetúan la violencia contra las mujeres.

La falta de recursos institucionales específicos para las mujeres víctimas de violencia propicia la imposibilidad de hacer que dicha violencia cese cuando están directamente expuestas en mérito de no contar con protección alguna, menos aún con una adecuada investigación que permita conocer la verdad de los hechos ni con la seguridad de que no serán revictimizadas por las propias autoridades.

3 ONU, Integración de los derechos humanos de la mujer y la perspectiva de género: la violencia contra la mujer. Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y sus consecuencias, Yakin Ertürk, 2006. Recuperado de <https://www.uv.mx/uge/files/2014/05/Informe-de-la-Relatora-Especial-sobre-la-violencia-contra-la-mujer-sus-causas-y-consecuencias-Yakin-Erturk.pdf>

4 Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, arts. 18-20. Véase también: CNDH. Violencia institucional contra las mujeres. México, 2018. Recuperado de <https://www.cndh.org.mx/documento/violencia-institucional-contra-las-mujeres>

5 CDHCM, Informe sobre las Violencias de Género en la Procuración de Justicia en la Ciudad de México, 2019, CDMX, p. 40.

6 Corte IDH, Caso Familia Barrios vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2011, Serie C, No. 237, párr. 310.

des al momento de acudir a ellas. Este tipo de carencias, normalizan las conductas violentas y terminan por culpabilizar a quien las sufre con repercusiones negativas en sus vidas y las de las personas que les rodean.

Recientemente, la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (CDHCM) presentó un Informe sobre las Violencias de Género en la Procuración de Justicia en la Ciudad de México en el cual se realizó un minucioso análisis de expedientes tramitados en el propio organismo durante casi una década (2010 a 2018) donde las violaciones de derechos humanos fueron cometidas en contra de mujeres, dicho informe tiene por objeto identificar patrones y comportamientos discriminatorios en el ámbito de la procuración de justicia.

En aquel informe, se destacó que a pesar del rechazo social a las prácticas discriminatorias y violentas que enfrentan las mujeres, la falta de perspectiva de género en la atención a las víctimas y la investigación de los casos contribuye a que la violencia institucional y su negligencia mantengan la impunidad y sigan impidiendo el pleno goce y ejercicio de los derechos humanos de las agraviadas.

De forma aún más específica, el informe apunta que es recurrente que en ocasiones, las autoridades responsables de la procuración de justicia desahogan la secuela procedimental conforme a derecho, no obstante, ejercen violencia en contra de las víctimas derivadas de prejuicios y estereotipos de género,<sup>7</sup> en el entendido que este último concepto incentiva un trato esencialmente diferenciado en atribu-

ción a la creencia social de cómo deben ser y comportarse las mujeres en razón diferenciada a los hombres.<sup>8</sup>

Lo que resulta más alarmante es que pese a los estándares internacionales y nacionales en la materia, así como la obligación de investigar con perspectiva de género la violencia contra las mujeres, en el informe que se ha mencionado, se identificó que las investigaciones de las que derivaron los expedientes revisados para la elaboración del instrumento, carecían de esa perspectiva; es decir, no se realizó el proceso de valoración de las implicaciones que tiene para las mujeres ser víctimas de delitos como violencia familiar, delitos contra la libertad y la seguridad sexuales y el normal desarrollo psicosexual, desapariciones y feminicidios, máxime que “de ninguna manera se analizó su contexto”; incluso se encontraron prácticas nocivas reiterativas y comunes por parte de las diversas autoridades.

Cabe destacar que el contexto funge como herramienta orientada a establecer la verdad de los hechos “a fin de que salga a la luz pública ese acontecer soterrado que debe exponerse a la comunidad para que se implementen los correctivos necesarios en orden a impedir su reiteración”,<sup>9</sup> es decir, comprender el hecho desde un entramado de conexiones sociales, políticas e institucionales.

La violencia institucional desencadenada en la esfera de la procuración de justicia en los casos en que las víctimas de violencia lo son por la específica razón de ser mujer, suelen tener des-

7 CDHCM, Informe sobre las Violencias de Género en la Procuración de Justicia en la Ciudad de México, 2019, CDMX, p. 99.

8 Post, R. (2000). Perjudicial Appearances: The Logic of American Antidiscrimination Law. *California Law Review* 88(1). University of California, p. 18.

9 Sentencia CSJ SP 16258-2015 de la Corte Constitucional de Colombia citada en la sentencia SP 14206-2016 del 5 de octubre de 2016.

afortunadas coincidencias como si el actuar tuviese visos protocolarios fincados en el *no hacer*. La *inactividad* como estandarte primario para la investigación de casos de violencia contra la mujer se repite en la emisión de medidas de protección ante la denuncia o ante la petición directa de la víctima, aun cuando hay evidente riesgo real e inmediato; también ocurre descalificación y culpabilización constante hacia las víctimas de acoso o agresión sexual. La referida inactividad se pretende opacar con excusas como la falta de golpes, amenazas o denuncias previas, así como solicitudes de medidas de protección sin resultado o solicitudes del Código de Atención Ciudadana sin efecto; asimismo, se observa un patrón en la dilación excesiva en la solicitud de medidas.<sup>10</sup> Los *motivos* expuestos denotan un gravísimo problema en los órganos procuradores de justicia y, como consecuencia una evidente imposibilidad para que las mujeres puedan acceder a la justicia en este país, vulnerándose sus garantías judiciales y protección judicial<sup>11</sup> así como el derecho que tienen todas las mujeres a vivir una vida libre de violencia.

Por ende, es posible percatarse que cuando las víctimas buscan justicia, se enfrentan escenarios adversos con las instituciones de administración de justicia, pues en primer lugar, los análisis de violencia suelen enfocarse en la víctima y sus factores de riesgo, pero rara vez en el agresor; propician desgaste físico y emocional en las primeras debido a los excesivos trámites burocráticos que deben realizar aunado a la exposición de tratos revictimizantes por parte de las y los servidores públicos, ello genera que las mujeres víctimas de violencia vivan afectacio-

10 CDHCM, Informe sobre las Violencias de Género en la Procuración de Justicia en la Ciudad de México, 2019, CDMX, p. 103.

11 Convención Americana sobre Derechos Humanos, arts. 8 y 25.

nes no sólo por el delito del que fueron receptoras sino por el sentimiento de inseguridad e indefensión que genera la impunidad.

Muestra de lo anterior, es lo expuesto en el Informe de la CDHCM que se ha referido, de cuya lectura se observa el análisis de los casos investigados en ese organismo público de derechos humanos, que reflejan que las víctimas enfrentan una gran cantidad de obstáculos:<sup>12</sup> no se cree a las víctimas, pues los mecanismos de interrogatorio suelen provocar una revictimización en la que además las agraviadas son culpabilizadas, la atención se dirige a la actuación de la víctima en lugar de cuestionar la conducta del agresor y las causas estructurales y culturales de la violencia cometida en su contra; por otro lado se advirtió que entre las dificultades que existen para denunciar, está la de la falta de sensibilidad, empatía o interés de las personas servidoras públicas, percibidos por la víctima, por lo que estas últimas deciden desistir o no proporcionar toda la información que podría ser relevante para el caso, ello por considerar que no se les está tomando en serio; además, en las hipótesis de investigación se plasman tanto prejuicios como estereotipos como línea base, privilegiando que las conductas delictivas no tienen un sesgo de género;<sup>13</sup> la demora en la investigación y en las medidas de protección que pueden ser insuficientes o tardías. Asimismo, un aspecto que obstaculiza la pronta y expedita integración de las carpetas es la carga de la prueba, pues esta recae siempre en la víctima; aunado a ello, de forma constante se exige de las víctimas una narración de hechos debiendo cumplir con las características de ser lineales, coherentes y ubicadas en

12 CDHCM, Informe sobre las Violencias de Género en la Procuración de Justicia en la Ciudad de México, 2019, CDMX, p. 104.

espacio y tiempo, desconociendo los efectos del trauma en el funcionamiento de la memoria de una víctima de violencia.

En suma, las mujeres que son víctimas de violencia habitualmente afrontan descrédito y condiciones físicas y emocionales muy duras antes de llegar con las autoridades y, por si fuera poco, al acercarse a los funcionarios *competentes*, estos carecen de elementos formativos mínimos indispensables para acompañar y orientar profesionalmente, dado que como se expuso en líneas precedentes, realizan preguntas intimidatorias que suelen estar plagadas de prejuicios y estereotipos que inmediatamente revictimizan. Asimismo, en el informe a que se ha hecho mención,<sup>14</sup> se detectó que agentes del Ministerio Público exigen que la víctima tenga una memoria exacta de la agresión y en caso de la mínima inconsistencia se suele descartar el testimonio de la víctima.

Por otro lado, no podemos dejar de lado que la indiferencia o poca empatía que muestran las autoridades hacia las mujeres víctimas de violencia no es la única forma en que se generan afectaciones psicoemocionales a la víctima, pues derivado de la denuncia, las familias de los agresores no suelen estar dispuestas a reconocer las dinámicas violentas y esas actitudes recaen en la probable culpa o vergüenza de quien denuncia, de esta manera, los testimonios de las víctimas pueden encontrarse inexactos, contradictorios y afectar la integración de las investigaciones, circunstancias que suceden incluso cuando el círculo más cercano

al agresor reprueba la violencia contra las mujeres en abstracto empero no cree, o decide no creer las acciones del violentador.

Bajo ese esquema, los panoramas son desalentadores y la creación o aplicación de protocolos o instrumentos para revisar el actuar de las autoridades procuradoras de justicia en aras de introducir la perspectiva de género en las determinaciones que adoptan, son insuficientes, dado que a la par de la existencia de esas herramientas especializadas se necesita conocimiento sobre la metodología para su aplicación en conjunto con el esfuerzo institucional que debe acompañar los procesos de deconstrucción de actitudes estereotipadas, discriminatorias y alejadas de la igualdad, para de esa manera generar condiciones formales y materiales tendientes a concretar la justiciabilidad de derechos de las mujeres; ello también implica el esfuerzo por remover toda barrera que vulnere su dignidad, integridad personal y, sobre todas las cosas, la vida de todas las mujeres del país.

Es indispensable voltear a ver que para las mujeres que han sufrido alguna cara de la violencia por el simple hecho de ser mujer, hay una doble victimización: la perpetrada por las instituciones responsables de la procuración de justicia y la realizada por el entorno social-familiar, que es constante, dolorosa y en el marco de un proceso que no cumple con la inmediatez constitucional que se espera y que hace el camino por la búsqueda de la justicia desgastante e infructuoso, aunque queda siempre la esperanza de que algunas de las mujeres de esta ciudad que aún están en posibilidad de presenciar resoluciones que, además de apegadas a la ley y emitidas bajo un enfoque de derechos humanos y perspectiva de género, resulten emocionalmente reparadoras y enarboles el clamor de “¡ni una menos!”

13 Ejemplo de ello es que se investiga primero un accidente, suicidio u homicidio antes que un feminicidio.

14 CDHCM, Informe sobre las Violencias de Género en la Procuración de Justicia en la Ciudad de México, 2019, CDMX, p. 106.



## Introducción

**E**L 30 ANIVERSARIO DE LA CONVENCIÓN SOBRE LOS Derechos del Niño es el momento ideal para recordar que las niñas, niños y adolescentes son, como cualquier otra persona, sujetos de derechos. Dado que en sus etapas de crecimiento aún necesitan de ciertos cuidados para garantizar su desarrollo, satisfacer necesidades y hacer escuchar sus opiniones, es importante que los adultos nos encarguemos tanto de respetar y promover sus derechos humanos, así como a prestar atención a estas condiciones especiales.

Los derechos del niño comenzaron a ser reconocidos en un plano generalizado hace 100 años. Fue en 1924, luego de la Primera Guerra Mundial, que se aprobó la Declaración de los Derechos del Niño por la Sociedad de Naciones, el primer acuerdo especializado en la materia. Luego, a lo largo del siglo xx y conforme se

fortalecieron los marcos internacionales sobre derechos humanos y bienestar, vinieron otras declaraciones que buscaban otorgar mejores condiciones para la infancia y la adolescencia.

Sin embargo, las declaraciones se basaban en principios de buena voluntad y, en consecuencia, no son instrumentos vinculantes. Por eso, en 1979 la Organización de las Naciones Unidas (ONU) comenzó a trazar un instrumento jurídico con este propósito y que fuera capaz de comprometer el respeto entre los Estados que formaran parte. Diez años más tarde, el 20 de noviembre de 1989, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó unánimemente el texto de la Convención sobre los Derechos del Niño, la cual entró en vigor en 1990. A la fecha, este es el tratado de derechos humanos más ratificado de la historia, con 194 países signatarios y sólo un país que no la ha ratificado.

# A 30 años de la Convención sobre los **Derechos del Niño**: avances y desafíos en México

Christian Skoog\*

Específicamente, en México fue aprobada por el Senado en junio de 1990, y fue ratificada por el Ejecutivo federal el 21 de septiembre, momento a partir del cual se incorporó al cuerpo de leyes mexicanas vigentes.

Posteriormente, el país se incorporó a dos de los tres protocolos facultativos de la Convención. El primero, creado en el año 2000 y que entró en vigor en 2002, habla sobre la participación de los niños en los conflictos armados, establece los 18 años como la edad mínima

para el reclutamiento obligatorio y exige que los Estados hagan lo posible para que niños y adolescentes no participen directamente en las hostilidades. El segundo, que data de las mismas fechas, versa sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de menores de 18 años en pornografía.

El tercero, que entró en vigor en 2012 y mismo que no está ratificado por México, habla sobre el procedimiento de comunicaciones, donde personas o grupos de personas pueden presentar ante el Comité de los Derechos del Niño denuncias si afirman ser víctimas de una violación de sus derechos.

Desde que el país ratificó la Convención ha realizado considerables esfuerzos tanto para asegurar su aplicación, como para generar más condiciones que propicien el desarrollo y bienestar de cada niña, niño y adolescente.

---

\* Desde el 1 de septiembre de 2016, Christian Skoog ocupa el cargo de Representante de la Oficina de UNICEF, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, en México. De nacionalidad sueca, es economista con maestría en Desarrollo Económico de la Universidad de Stanford. Posee amplia experiencia en cooperación internacional y situaciones de emergencia, habiendo colaborado en Naciones Unidas y UNICEF en Nueva York, Indonesia, Ginebra, Afganistán, Haití y —recientemente como Representante de UNICEF— en Mauritania y Guatemala.

Entre las acciones que México ha realizado para complementar el marco internacional está la reforma de 2011 a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece que todas las decisiones y actuaciones del Estado deben garantizar los derechos humanos y la protección de las personas, así como la del 2014 que obliga a las autoridades a velar por el principio del interés superior de la niñez y al cumplimiento de sus derechos.

En 2014 se promulgó la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA), la cual estipula la creación del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA) como un mecanismo de coordinación de políticas e instituciones a favor de la niñez y adolescencia en México. Asimismo, se crearon las Procuradurías de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, entidades encargadas de articular medidas de protección especial para la niñez y adolescencia en situación de vulnerabilidad y la restitución de derechos, así como para su representación en procedimientos jurídicos y administrativos.

En los últimos años, el Estado mexicano ha avanzado considerablemente en la consolidación del marco normativo e institucional en favor de la infancia y la adolescencia. Pero, con todo y eso, aun hay temas pendientes que es necesario atender.

En México viven 40 millones de niñas, niños y adolescentes, de los cuales 15.9 millones viven en situación de pobreza y 3.7 millones en pobreza extrema, lo que significa que sus familias no cuentan con ingresos mínimos para comprar los alimentos que componen la canasta básica. Esta condición se agrava considerablemente entre quienes son hablantes de alguna lengua indígena, con 91 % de estos niños y

niñas en situación de pobreza (UNICEF-CONEVAL, 2018). Estas cifras significan que la mitad de niñas, niños y adolescentes están en condiciones de pobreza, lo cual quiere decir que cinco de cada 10 menores de 18 años viven en condiciones donde sus familias no tienen los ingresos necesarios para tener una adecuada alimentación, para acceder a bienes de consumo mínimo, no han alcanzado niveles de educación necesarios para tener una mejor calidad de vida, no cuentan con acceso a servicios de salud de calidad o habitan en viviendas que distan de los estándares en los que una niña o un niño pueden desarrollarse de acuerdo a su potencial.

Por sus características, la población infantil en pobreza presenta retos adicionales: existe la posibilidad que la condición se vuelva permanente y las consecuencias que ocasiona son irreversibles, puesto que se compromete el desarrollo físico y cognitivo, así como aumenta la posibilidad del abandono escolar, una mayor mortalidad por enfermedades prevenibles o curables, y al no tener una dieta adecuada o suficiente. Al respecto, UNICEF considera que para reducir la pobreza que afecta a la infancia y adolescencia, es necesario que los programas de protección social del gobierno estén articulados, sean accesibles y respondan a necesidades específicas de este grupo.

La violencia generalizada que ocurre en México también afecta directamente a niñas, niños y adolescentes. Diariamente, en los últimos siete años, han sido asesinadas en promedio 3.4 personas menores de 18 años, con una tendencia al alza acentuada en 2017, cuando se registraron en promedio cuatro homicidios diarios (INEGI, 2012-2017). En el país, la violencia se vive no solo en la comunidad, sino también en el

hogar, puesto que más de seis de cada 10 niños de entre 1 y 14 años ha experimentado algún método de disciplina violenta (ENIM, 2015).

Además, existe una gran vinculación en temas de género: las niñas y las adolescentes enfrentan acoso, abuso sexual, agresiones físicas y verbales en los ámbitos en los que se desarrollan. El 66.1 % de mujeres de 15 años y más han enfrentado al menos un incidente de violencia alguna vez en su vida y el 43.3 % de las adolescentes entre 15-17 años han sufrido violencia sexual (ENDIREH, 2016).

Para poder hacer frente a las condiciones de violencia, es necesario que en México se implementen acciones prioritarias tanto para la prevención como para la atención. Se tienen que crear estrategias integradas y transversales entre los distintos órdenes de gobierno y sociedad para que haya una detección, canalización y atención oportuna e integral a los sobrevivientes de la violencia. Otra tarea pendiente es contar con un sistema estadístico de registro de la violencia contra la niñez y la adolescencia, puesto que algunos de los datos y fuentes de información existentes no necesariamente recolectan o desagregan para estos niveles etarios, lo cual genera que no haya información adecuada para formular políticas públicas que prevengan y atiendan la violencia.

En el país, la población infantil y adolescente del país está gravemente afectada por la doble carga de malnutrición. Por un lado, uno de cada 10 niños y niñas menores de 5 años registra desnutrición crónica, situación que se concentra particularmente en la población rural, indígena y en situación de pobreza. Por otro, uno de cada tres niños y niñas de 6 a 11 años presenta sobrepeso y obesidad (ENIM, 2015). Adicionalmente, únicamente el 30 % de los bebés recibió lactancia ma-

terna exclusiva durante sus primeros seis meses de vida como lo recomiendan UNICEF y la OMS, lo que limita su acceso a este beneficio nutricional (INSP- UNICEF, 2016).

Para aliviar este problema, es necesario que en México se cree un sistema alimentario que sirva a las necesidades de la infancia y la adolescencia, puesto que es urgente que se cree un cambio en cuanto a alimentación y salud. Además, resulta primordial asegurar la suficiencia y la calidad alimentaria, así como reducir el ambiente obesogénico, el cual es un estado que propicia el consumo de alimentos ultraprocesados, altos en calorías y bajos en nutrientes, que se anuncian con intensa publicidad y comercialización inapropiada de los mismos, y donde los incentivos y condiciones para hacer actividad física son bajos o no existen.

Sobre la educación, más de 4 millones de niños, niñas y adolescentes no van a la escuela y los índices de deserción escolar son preocupantes, pues 57 de cada 100 estudiantes que ingresan a educación primaria salen de manera prematura (UNICEF, 2016). Además, se observa un rezago considerable en aprendizaje, puesto que 8 de cada 10 estudiantes de 6. grado de primaria no alcanzan los conocimientos requeridos en lenguaje, comunicación y matemáticas (INEE, 2018).

En ese sentido, UNICEF recalca que el sistema educativo debe garantizar igualdad de oportunidades para que todas las niñas, niños y adolescentes puedan acceder, permanecer y completar una educación inclusiva y de calidad, con un enfoque en quienes corren el mayor riesgo de estar fuera de la escuela, como son las niñas, niños y adolescentes indígenas, migrantes, con discapacidad, afectadas por la violencia y por desastres naturales.

Además, en términos de educación y desarrollo, es importante que en México se preste atención enfocada en la primera infancia, que es la etapa de entre 0 a 5 años, ya que es clave para el desarrollo futuro de la persona, puesto que en este periodo el cerebro se desarrolla rápidamente y se experimentan intensos procesos de maduración física, emocional y cognitiva. Sin embargo, y a pesar de la importancia, aún hay rezagos en la atención a este grupo: el 12 % padece de desnutrición crónica y el 65 % no tiene acceso a libros infantiles, lo cual puede ser un factor de incidencia en los deficientes niveles en lectura y escritura al cursar primaria (UNICEF, 2017).

El panorama de la niñez y adolescencia en México no está completo si no se habla de migración: México es un país emisor, de tránsito y receptor de migrantes, incluyendo a los menores de 18 años; pero, es importante considerar que, sin importar cual sea su condición, primero son niños y son sujetos de todos los derechos. Desde octubre de 2018 (cuando llegó la primera caravana a territorio mexicano) a julio de 2019, fueron detenidos por autoridades migratorias mexicanas 47 934 niñas, niños y adolescentes, provenientes en su gran mayoría de Centroamérica; de ellos, 11 400 viajaban sin la compañía de un adulto, es decir, un 23.8 % de ellos (INM, 2018-2019).

Para garantizar los derechos para todas las niñas, niños y adolescentes en contextos migratorios, sin discriminación, es necesario crear y diversificar las opciones de cuidados alternativos (centros de asistencias social especializados de puertas abiertas, familias de acogida, reunificación con familia extensa, entre otros) para poner fin a su detención, así como es fundamental brindarles atención psicosocial y

garantizar su salud física y mental. Finalmente, es central que reciban protección especial por parte de las Procuradurías de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes para garantizar sus derechos a través del acceso a todos los servicios (salud y nutrición, educación, identidad, justicia, protección internacional, regularización de su situación migratoria, etcétera).

Tomando en cuenta lo anterior, hay una gran cantidad de oportunidades para asegurar que todas las niñas, niños y adolescentes en México alcancen las mejores condiciones posibles. Ante esto, el nuevo Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (PND) es una coyuntura para reconocer el carácter central que tienen el bienestar y la protección integral de derechos de todos los niños, niñas y adolescentes en el desarrollo presente y futuro de México. Si se logra visibilizar de manera efectiva a la niñez y la adolescencia, y se establecen objetivos y acciones específicas para atenderles, sin duda México podrá contar con una base sólida que le permita seguir avanzando en el pleno cumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño, sin dejar a ningún niño, niña o adolescente atrás.

Que en México se cuente con un marco fortalecido de derechos de la infancia y la adolescencia no es solamente para contar con una lista de expectativas y deseos sobre cómo se deben comportar las instituciones. Contar con un enfoque de derechos va más allá, con un camino que comienza con el reconocimiento de la importancia de la niñez y la adolescencia, así como de las necesidades especiales que tienen para alcanzar un desarrollo pleno, y que transita hacia la creación de referencias legales, para garantizar que niñas, niños y adolescentes son sujetos de pleno derecho, pero con la condi-

ción de que todavía no pueden representarse a sí mismos a cabalidad, y es por eso que requieren de una protección especial.

Al pensar en los derechos del niño, hay que partir del principio que los niños no son adultos, lo cual lleva al reconocimiento de que aún no adquieren todas las capacidades y herramientas para conducir su vida de manera autónoma. Pero también, cuando se les considera, es importante incorporar el concepto de responsabilidad progresiva, que significa que ellas y ellos van adquiriendo más responsabilidades y obligaciones a medida que avanzan en su infancia, lo cual les permitirá desenvolverse mejor en los ambientes en los que participen.

Junto con la garantía de los derechos, es necesario que se dote a niñas, niños y adolescentes los espacios necesarios para que se escuchen sus voces. Para asegurar que se logre el interés superior de la niñez, es crucial escuchar qué es lo que ellas y ellos tienen que decir; aunque tienen derecho a la opinión, esta no siempre es

tomada en cuenta. Puede que se piense que la voz de la niñez sea débil, y por eso no sea importante escucharla, pero el desarrollo de una sociedad democrática, fuerte y responsable tiene que crear esos mecanismos que permitan que haya defensores de quienes aun están en crecimiento y desarrollo, que los representen en sociedad y les ayuden a convertirse en personas capaces de alcanzar el máximo potencial. Esto se debe aplicar en el hogar, en la escuela y en cualquier lugar público apropiado.

Si bien en México todavía quedan tareas pendientes, también es importante pensar que se ha avanzado bastante en asuntos de infancia y adolescencia. Para seguir avanzando, a la par que se mejoran las condiciones estructurales, se reduce la violencia y se crean entornos seguros y propicios para el desarrollo, también es necesario que al desarrollar políticas públicas (y los programas que las implementan) se mantenga siempre el interés superior de la niñez y se dote de espacios de participación, opinión y desarrollo de responsabilidades.



## Introducción

**E**S INNEGABLE LA GRAVE CRISIS DE DERECHOS HUMANOS que atraviesa el país. En México, la desaparición forzada de personas, junto con otras graves violaciones a derechos humanos, se comete sistemáticamente y sin que exista una sanción a los responsables, vulnerando así a las víctimas de estos crímenes y a la sociedad en su conjunto (Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Derechos Humanos (CMDPDH, 2017a).

México, como otros países de América Latina, utilizó la desaparición forzada de manera sistemática durante la llamada Guerra Sucia, y desde mediados de los años dos mil —hasta la fecha— se ha registrado una nueva ola de desapariciones forzadas que actualmente posicionan a México como el país de América Latina con el número más alto de casos registrados (Citroni, 2015).

En un contexto de violencia e impunidad estructural en el país, es necesario señalar los acontecimientos más relevantes en la historia reciente y reconocer las diferencias en los patrones de la desaparición de acuerdo a los referentes históricos e institucionales. El siguiente, es un breve recuento sobre la desaparición de personas en México desde la Guerra Sucia hasta lo que el país ha padecido durante la *guerra contra las drogas*, así como la normativa actual y los retos en materia de registro de desapariciones.

### Las desapariciones en el México de la Guerra Sucia

Las desapariciones forzadas fueron una práctica característica de los regímenes de países con dictaduras militares de los años sesenta y

# Desapariciones forzadas en México

Luz Marcela Villalobos Andrade\*

setenta en el Cono Sur, como un método represivo y de control político perpetradas por elementos del Estado que gozaban de plena impunidad. El gobierno de Alberto Fujimori en Perú generó un escenario alterno, pues las personas fueron desaparecidas por actores distintos a agentes del Estado y en otras circunstancias (CNDH, ONU-DH, 2019).

La desaparición forzada no solo fue característica de dictaduras, pues países con un Estado constitucional y gobiernos electos por procesos democráticos como México y Colombia, han sido —y son— escenarios donde la política de dominación mediante la represión de movimientos sociales tuvo entre sus consecuencias víctimas de desaparición forzada (Molina, 1988).

En México, este fenómeno tiene registros desde la época conocida como la Guerra Sucia, que abarca las décadas de los sesenta, setenta y ochenta durante las administraciones de los expresidentes Gustavo Díaz Ordaz, Luis Echeverría Álvarez y José López Portillo (Observatorio Nacional Ciudadano (ONC), 2018). A partir de la represión del año 1968, la desaparición forzada de personas se consideró una categoría de represión política (Robledo, 2016).

El caso de Rosendo Radilla Pacheco,<sup>1</sup> dirigente comunitario que luchó por mejorar las condiciones sociales en Guerrero, desaparecido el 25 de agosto 1974 por militares, sentó un precedente

---

\* Presidenta del Comité Directivo de Amnistía Internacional México.

---

1 La sentencia del caso Radilla Pacheco vs. México fue dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) el 23 de noviembre de 2009; fue hasta ese momento que la hija y familiares de Rosendo Radilla tuvieron acceso a la justicia y se condenó al Estado mexicano por violaciones a derechos humanos (Ferrer y Silva, 2013).

paradigmático para los 470 casos documentados de desaparición forzada en Atoyac de Álvarez, Guerrero; refleja el sufrimiento de las familias de personas desaparecidas y sus movilizaciones por la verdad (López y Rivas, 2012, p. 117).

A partir de una recomendación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), el ex-presidente Vicente Fox creó en 2002 la Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado (FEMOSPP), la cual analizó más de 500 expedientes y varias denuncias relacionadas con el periodo de la Guerra Sucia, y dio como resultado la presentación del Informe Histórico a la Sociedad Mexicana que señaló “un patrón de detenciones, de tortura y desapariciones forzadas de campesinos afiliados a organizaciones de izquierda” (Ferrer y Silva, 2013 p. 188).

Para el ONC (2018) desde mediados de los noventa se ha dado cuenta de cambios significativos en relación con las víctimas, victimarios y la finalidad de su comisión; el cambio en el patrón de este ilícito es muy importante, pues da a conocer el inicio de las desapariciones involuntarias en nuestro país. Para Robledo (2015), hasta la década de los años noventa, el análisis de la violencia se limitaba a los conflictos políticos internos entre gobiernos de cohorte miliar o civiles que atacaban a los enemigos del Estado, hasta que la delincuencia organizada se convirtió en protagonista de la agenda pública.

### Desaparecer en el contexto de la guerra contra el narcotráfico

La declaración de la *guerra contra el crimen organizado* de Felipe Calderón dio inicio en diciembre de 2006. Mediante su discurso señaló que las cosas cambiarían en México, pues esta

era la forma correcta para combatir el crimen organizado (CMDPDH, 2017a).

El 11 de diciembre de 2006, se llevó a cabo el inicio de la Operación Conjunta Michoacán, en la cual, la Secretaría de la Defensa Nacional desplegó 4 260 elementos del Ejército y la Fuerza Aérea mexicanos y continuó con nuevos operativos en Tijuana, Guerrero, Chihuahua y Durango (CMDPDH, 2017a).

La estrategia fallida de la militarización de la seguridad pública ha tenido como consecuencia el incremento de la violencia letal y otras graves violaciones a derechos humanos. Desde que Felipe Calderón convirtió la política de seguridad nacional como el centro de la agenda pública, la palabra guerra empezó a tener un sentido en la narrativa y la acción del Ejecutivo federal (Robledo, 2015). A esta política de seguridad, que a todas luces ha significado un retroceso en la prevención y atención de la violencia en el país, le dio seguimiento el ex-presidente Enrique Peña Nieto y pareciera que la estrategia de la creación de la Guardia Nacional del gobierno actual sigue obedeciendo a una retórica represiva que ha ocasionado un incremento en la violencia letal y en las múltiples violaciones a derechos humanos.

Para Robledo (2015), los familiares de las personas desaparecidas se organizaron “motivados por un sentimiento de agravio sostenido en la impunidad y la estigmatización, imputando el discurso oficial que haya puesto bajo sospecha a las víctimas, identificándolas como parte del crimen, y denunciando la impunidad” (p. 96). Entre las protestas de familiares, los medios de comunicación y algunas autoridades buscaron imponer la jerga de la criminalidad organizada que trivializa las desapariciones llamándolas *levantones* (CNDH, ONU-DH, 2019).

La violencia e impunidad estructural ha afectado a toda la población, en especial a los grupos en situación de vulnerabilidad que viven bajo el yugo de grupos criminales como las niñas, niños y adolescentes; los pueblos y comunidades indígenas víctimas de violaciones a sus derechos económicos, sociales, culturales y ambientales; las personas migrantes que se convierten en víctimas invisibles al cruzar el país, y las personas defensoras de derechos humanos y periodistas que se encuentran en riesgo constante (CMDPDH, 2017b).

En este contexto también sucedió la desaparición forzada de los 43 estudiantes de la Normal Rural Raúl Isidro Burgos de Ayotzinapa, Guerrero la noche del 26 de septiembre de 2014 en el municipio de Iguala, donde asesinaron a seis personas y, a manos de policías municipales —y probablemente de elementos del Ejército— desaparecieron los estudiantes (CMDPDH, 2017b).

Para este asunto en particular, pareciera que el Gobierno federal encabezado por el presidente Andrés Manuel López Obrador tiene interés especial en resolver el caso, pues en diciembre de 2018 se creó la Comisión para la Verdad y Acceso a la Justicia en el Caso Ayotzinapa mediante decreto presidencial, el cual podría sentar un precedente en el esclarecimiento de lo ocurrido. Asimismo, en junio de 2019 se creó la Unidad Especial de Investigación y Litigación para el Caso Ayotzinapa, adscrita a la Fiscalía General de la República.

En un país con más de 40 000 personas desaparecidas,<sup>2</sup> miles de cuerpos y restos humanos

en calidad de desconocidos esperando ser identificados y 2 000 fosas clandestinas ubicadas entre 2006 y 2016 (Guillén, Torres y Turati, 2018), garantizar los derechos de las víctimas y sus familiares, así como el acceso a la verdad, a la justicia y a garantías de no repetición es un tema por demás urgente en la agenda pública.

Las quejas recibidas por parte de la CNDH en materia de desapariciones forzadas pasaron de cuatro en 2006 a 77 en 2017, mientras que organizaciones de la sociedad civil reportaron que más de 3 000 personas habrían sido desaparecidas en el país desde el 2006 de las cuales algunas podrían calificarse como desaparición forzada (CNDH, ONU-DH, 2019).

Ante este panorama, la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, ratificada por México en marzo de 2008, señala en su artículo 24 los derechos de las víctimas de desaparición forzada, entre ellos el derecho a la verdad y los mecanismos del derecho a la reparación (CNDH, ONU-DH, 2019).

## Normativa sobre desaparición forzada

El contar con el tipo penal sobre algún ilícito representa tomar en cuenta la descripción precisa de las acciones u omisiones en los cuales se encuadra; significa asegurar los principios de equidad, seguridad jurídica y debido proceso para poder acceder plenamente al reconocimiento de la víctima y su acceso a la justicia (ONC, 2018).

La desaparición forzada de personas es una violación de derechos humanos continuada y afecta varios derechos; es también un crimen

2 En la presentación de su informe saliente como Comisionado Nacional de Búsqueda, Roberto Cabrera Alfaro señaló que en México hay 40 180 personas desaparecidas hasta enero de 2019 (*Animal Político*, 2019).

internacional que, en determinadas circunstancias, puede constituir un crimen de lesa humanidad (Citroni, 2015). Las desapariciones violan el derecho a la libertad y a la seguridad personales; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; el derecho a no ser sometido a tortura u otros tratos crueles, inhumanos y degradantes; y el derecho a la vida, entre otros.

A nivel internacional existen cuatro instrumentos normativos que describen la conducta del delito de desaparición forzada: i) la Declaración sobre la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (1992); ii) la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (1994); iii) el Estatuto de la Corte Penal Internacional (1998); y, iv) la Convención Internacional para la Protección de todas las personas contra las Desapariciones Forzadas (2006) (Senado de la República, 2017).

Después de la última visita<sup>3</sup> del Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre las Desapariciones Forzadas e Involuntarias (GTDFI) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en marzo de 2011, el GTDFI publicó un informe en el que formuló recomendaciones para que México cumpla con sus obligaciones sobre el derecho a la verdad, a la justicia y mecanismos de reparación de las víctimas y sus familiares (Citroni, 2015).

El informe del GTDFI (2011) destaca entre las recomendaciones:

garantizar que el delito de desaparición forzada sea incluido en los códigos penales de todas las entidades federativas y la armonización de la definición de desaparición forzada

---

3 El GTDFI visitó México por primera vez en 1982. El informe se encuentra disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G82/107/13/PDF/G8210713.pdf?OpenElement>

de la legislación penal con lo establecido en los instrumentos internacionales de derechos humanos (CNDH, ONU-DH, 2019, p. 55).

En ese sentido, no fue hasta el 16 de enero de 2018 que entró en vigor la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (LGMDFPDP), con un avance en cuanto a la homologación jurídica con los estándares internacionales y se incluye el tipo penal de desaparición cometida por particulares (ONC, 2018). La LGMDFPDP, 2018, señala en su artículo 27 que:

Comete el delito de desaparición forzada de personas, el servidor público o el particular que, con la autorización, el apoyo o la aquiescencia de un servidor público, prive de la libertad en cualquier forma a una persona, seguida de la abstención o negativa a reconocer dicha privación de la libertad o a proporcionar la información sobre la misma o su suerte, destino o paradero (p.8).

Aún cuando la LGMDFPDP estableció plazos para la creación de las fiscalías especializadas en las entidades federativas y la homologación de la normativa local, así como las comisiones de búsqueda, las bases de datos forenses y los registros de personas desaparecidas, estas tienen un amplio rezago.<sup>4</sup>

## El Registro Estadístico de desapariciones

Para Daniel Wilkinson (2018) el proceso siguió desde la administración del entonces presi-

---

4 La Comisionada Nacional de Búsqueda, Karla Quintana, señaló en el Informe de Trabajo del Sistema Nacional de Búsqueda, en junio de 2019, que existen 24 comisiones de búsqueda de las cuales 18 tienen titular.

dente Felipe Calderón en el registro de personas desaparecidas, pues en diciembre de 2011 anunció la creación de una base de datos nacional sobre personas no localizadas para facilitar su paradero.

Durante el gobierno de Enrique Peña Nieto, se generó un portal en línea que únicamente permitía a los usuarios averiguar si estaban o no en esa base personas específicas, además de continuar con el funcionamiento del Registro Nacional de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED),<sup>5</sup> órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación (Wilkinson, 2018).

Para el ONC, 2017, la respuesta del Estado en materia de registro de desapariciones —incluidas personas no localizadas y cuerpos no identificados— no ha estado a la altura del nivel de la crisis, pues ha sido lenta, improvisada y dispersa; es además poco clara y carece de una estructura que mejore las búsquedas e investigación de cada caso.

En ese sentido, la LGMDFPDP establece un nuevo Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas que estará bajo el encargo de la Comisión Nacional de Búsqueda y concentrará la información de personas desaparecidas y no localizadas del ámbito estatal y federal (Data Cívica, 2019). Este nuevo Registro funge como el sucesor inmediato del RNPED, y por esta razón desde el mes de abril de 2018 se dejó de actua-

lizar la única base oficial por medio de la cual se podían conocer cuántas víctimas de desaparición había por país en el ámbito federal y estatal (Data Cívica, 2019).

Entre las recomendaciones que la organización Data Cívica (2019) realiza para el nuevo Registro están: i) garantizar que la versión pública del registro contenga todos los registros de personas desaparecidas, incluyendo a las que fueron halladas con y sin vida; ii) incluir en la versión pública datos como fecha de nacimiento, lugar y fecha de desaparición y localización; iii) garantizar el historial de cambios por registro individual; iv) asegurar un formato accesible en línea y con formato abierto y acompañarla de una metodología detallada; y, v) publicar los nombres, entre otras (p. 61).

Hacen falta bases de datos confiables que den cuenta del número exacto de personas desaparecidas, cuyo enfoque principal sean los familiares de personas desaparecidas (OCN, 2017); una base óptima permitirá la generación de políticas públicas que tendrán que ir de la mano con la investigación, la búsqueda y las garantías de verdad, reparación y no repetición.

## Conclusiones

La indolencia del Estado ante estos crímenes atroces debe quedar atrás. Las desapariciones forzadas constituyen una grave violación a derechos humanos, afecta a múltiples derechos y mantiene a miles de familias en agonía esperando respuesta. Desde la Guerra Sucia a la llamada *guerra contra las drogas*, la impunidad es el factor que ha permitido que estos sucesos se sigan repitiendo.

5 El RNPED daba cuenta de las carpetas de investigación, averiguaciones previas y actas circunstanciadas en los casos de desaparición que reportaban las procuradurías y fiscalías estatales y los Ministerios Públicos Federales a la Procuraduría General de la República (PGR —actual Fiscalía General de la República); posteriormente la PGR entregaba la información al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (Data Cívica, 2019).

La creación de la Comisión de la Verdad y el Acceso a la Justicia en el caso Ayotzinapa representa un importante precedente. Sin embargo, en un país con más de 40 000 familias buscando a sus seres amados, no pueden existir resultados aislados. La voluntad política del gobierno debe asegurar que los mecanismos actuales que marca la LGMDFPDP tengan los fondos necesarios para operar, pues un Sistema Nacional de Búsqueda que opere efectivamente es solo el primer paso en este contexto de desapariciones sistemático y generalizado.

En ese sentido, el pasado 14 de septiembre de 2018, en el Segundo Diálogo por la Paz, la Verdad, y la Justicia movimientos de familiares de personas desaparecidas y familiares de víctimas de feminicidio pidieron al presidente López Obrador un proceso de justicia transicional en el país acompañado de un Mecanismo Internacional Contra la Impunidad y una Comisión Nacional de la Verdad (Gerth, 2018).

La organización Justicia Transicional México (2019) enuncia los cuatro pilares para lograr un proceso de Justicia Transicional en el país, que contemple: i) procesos de esclarecimiento de la verdad; ii) procesos penales enfocados en justicia que recaiga en los responsables de los crímenes atroces; iii) reparaciones —simbólicas, colectivas, individuales, materiales, etcétera— y, iv) las reformas necesarias para garantizar la no repetición.

México tiene una deuda con las víctimas de las guerras y en la crisis que vive el país en materia de violaciones a derechos humanos, los mecanismos internacionales de justicia, acceso a la verdad y garantías de reparación y no repetición serán claves para enfrentar el problema.

## Fuentes de consulta

*Animal Político*. (2019, 17 de enero). Hay más de 40 mil desaparecidos y 36 mil muertos sin identificar en México, reconoce Gobernación. Recuperado el 10 de octubre de 2019 de <http://bit.ly/2MM9QE7>

Citroni, G. (2015). La Desaparición Forzada en México: Entre Avances y Retos Pendientes. *FISCHL Policy Brief Series*, 39. Del Torkel Opsahl Academic Epubliher.

Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH). (2017a). *No Olvidamos*. México: MDPDH.

Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH). (et al.). (2017b). *Seguridad Interior ¿seguridad para quién?* México.

Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU-DH). (2019). (2.ª ed.). *La Desaparición Forzada en México: una mirada desde los organismos del Sistema de Naciones Unidas*. México.

Data Cívica. (2019). Análisis y evaluación de registros oficiales de personas desaparecidas: hacia el nuevo registro nacional. Recuperado el 13 de octubre de <http://bit.ly/31lyxfV>

Ferrer y Silva F. (2013). El “Caso Radilla” y su impacto en el orden jurídico nacional. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Gerth, S. (2018). Piden a AMLO “Comisión de la verdad”. Recuperado el 10 de octubre de 2019 de <http://bit.ly/2BiEH64>

Guillén, Torres y Turati. (2018). *El país de las 2 mil fosas*. Recuperado el 12 de octubre de 2019 de <https://quintoelab.org/project/el-pais-de-las-2-mil-fosas>

Justicia Transicional México. (2019). ¿Qué es la Justicia Transicional? Recuperado de <https://jtmexico.org/que-es-justicia-transicional>

Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (LGMDFPDP). (2017). Recuperada el 9 de octubre de 2019 de <http://bit.ly/33upeMa>

López y Rivas, G. (2012). Viejas y nuevas guerras sucias. *El Cotidiano*, 172, Universidad Autónoma Metropolitana, pp. 116-123.

Molina, A. L. (1988). La Desaparición Forzada de Personas en América Latina. Recuperado el 8 de octubre de 2019 de <http://www.corteidh.or.cr/tablas/a12028.pdf>

Observatorio Nacional Ciudadano de Seguridad, Justicia y Legalidad (ONC). (2017). ¿Cómo entender las desapariciones forzadas e involuntarias? Perspectivas de política pública en México. México: ONC.

Observatorio Nacional Ciudadano de Seguridad, Justicia y Legalidad (ONC). (2018). *Marco legal, políticas públicas y líneas de acción en materia de desapariciones forzadas e involuntarias*. México: ONC.

Robledo Silvestre, C. (2015). El laberinto de las sombras: desaparecer en el marco de la guerra contra las drogas. *Estudios Políticos*, 47. Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, pp. 89-108.

Robledo Silvestre, C. (2016). Genealogía e historia no resuelta de la desaparición forzada en México. *Iconos*, 55. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Quito, Ecuador, pp. 93-114.

Senado de la República. (2017). Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia, de Gobernación, de Derechos Humanos y Estudios Legislativos, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas. Recuperado de <http://bit.ly/35zZwaZ>

Wilkinson, D. (2018, 26 de noviembre). México: Desaparición forzada, delito permanente. Recuperado de <http://bit.ly/2IXnOID>



## Planteamiento

**E**L TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA Federación (TEPJF) es el responsable de impartir justicia en materia electoral en el ámbito federal. Su función consiste en resolver las controversias que se presentan a propósito de los procesos electorales.<sup>1</sup> Sin embargo, en ejercicio de sus atribuciones a lo largo de más de dos décadas, ha desarrollado una cuantiosa jurisprudencia en materia de protección a los derechos humanos de la ciudadanía.

Efectivamente, a pesar de ser una jurisdicción especializada cuya competencia está restringida a la judicialización y resolución de los conflictos electorales, el TEPJF ha realizado importantes aportaciones en materia de protec-

ción de los derechos humanos que, hasta la fecha, son poco conocidas y por lo mismo, han sido poco estudiadas.

Por ejemplo, en materia de grupos vulnerables, el Tribunal ha dictado sentencias que protegen los derechos de la niñez y de los adultos mayores, de las personas migrantes, de los miembros de la comunidad trans, de las personas en situación de cárcel y en situación de calle, y también de quienes viven con alguna discapacidad física, intelectual, visual o auditiva.

Los grupos vulnerables a los que más ha protegido son las comunidades indígenas y las mujeres, respecto de los cuales, la jurisprudencia del Tribunal es abundante y ha tenido un profundo impacto en la realidad, sobre todo por lo que hace a la participación política de las mujeres y a la sanción de la violencia política de género.

1 Para más información sobre la organización electoral en México, ver: Astudillo, 2013. Freidenberg, 2006. Méndez de Hoyos, y Loza Otero, 2013. TEPJF, 2014.

# ¿Por qué el Tribunal Electoral resuelve casos de Derechos Humanos?\*

Mara Gómez Pérez\*\*

El TEPJF cuenta además, con una abundante jurisprudencia en materia de libertad de expresión y derecho de réplica, y con pronunciamientos importantes en cuanto al acceso a la información pública.

Se ha pronunciado en casos que involucran la protección a los mexicanos por naturalización y con doble nacionalidad; los derechos de asociación, reunión y afiliación e, incluso, la protección al medio ambiente.

Inclusive, el Tribunal ha construido jurisprudencialmente los fundamentos de un nuevo derecho humano: el derecho de acceso a la función pública, conocido también como derecho a la integración de autoridades electorales.

\* Una versión anterior de este texto se publicó en: De la Mata Pizaña, Gómez Pérez, y Loza Otero, 2019, pp. 21-34.

\*\* Especialista en Justicia y Derechos Humanos.

La obra del TEPJF en materia de derechos humanos es verdaderamente significativa y más vasta de lo que suele pensarse y, por lo mismo, presenta importantes variaciones en cuanto a la calidad y la plausibilidad de sus criterios.<sup>2</sup>

Se debe destacar también que esta forma de trabajar del TEPJF, tan proclive hacia la protección de los derechos fundamentales, es anterior a la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011.<sup>3</sup> Y que, además, ha resistido el paso de los años e incluso, se ha desarrollado y profundizado.

2 En relación con las contribuciones del TEPJF a la protección de derechos humanos, véase: De la Mata Pizaña, *et al.*, 2019.

3 Nos referimos a la importante reforma a los artículos 1.º, 3.º, 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102 apartado B y 105 de la Constitución General de la República, la cual fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011.

Con matices, y también con algunas divergencias de criterio, el enfoque de derechos humanos ha perdurado a lo largo de las tres integraciones del TEPJF,<sup>4</sup> lo que convierte a esta forma de procesar y resolver los casos contencioso-electorales en un fenómeno judicial sumamente interesante, de consecuencias doctrinarias y prácticas relevantes, que debe ser analizado.

En este texto, se ponen de manifiesto las principales razones que han hecho que el TEPJF sea una jurisdicción que, acentuadamente, resuelve con un enfoque de derechos humanos, así como los alcances que tiene juzgar con este enfoque y las ventajas que presenta para los propios tribunales.

Se trata de averiguar aquí por qué el TEPJF, a pesar de ser un tribunal especializado en derecho electoral, ha dedicado tanto tiempo, esfuerzo y recursos a dictar sentencias protectoras de derechos humanos; todo ello, con la intención de estar en posibilidad de evaluar esa tarea y dimensionar su importancia; así como reflexionar sobre la posibilidad de que sea replicada por otras jurisdicciones.

El objetivo es profundizar en el conocimiento del trabajo de la jurisdicción electoral en México, pero, sobre todo, se desea abonar a la conciencia de que todos los tribunales del mundo, sin importar la materia sobre la que ejerzan competencia, son entidades públicas protectoras de derechos humanos pues, en

sus manos, está la posibilidad de resguardar el efectivo ejercicio de los derechos fundamentales de la población.

La conclusión de este trabajo es simple pero poderosa: cualquier jurisdicción, local, nacional o internacional, independientemente de su especialización, competencia o jerarquía, puede y debe juzgar con un enfoque de derechos humanos.

## Los motivos del Tribunal

Existen al menos tres razones por las cuales, el Tribunal Electoral se ha convertido en un bastión judicial de la protección de los derechos humanos en México: en primer lugar, los cambios en la competencia del TEPJF para ejercer el control de constitucionalidad respecto de las leyes electorales; en segundo término, el impacto que en su momento, tuvo la sentencia interamericana del *caso* Castañeda Gutman en las instituciones judiciales mexicanas pero, muy especialmente, sobre el TEPJF y, en tercer lugar, el menor peso político que, naturalmente, suelen tener las sentencias relativas a temas de derechos humanos.

## Competencia del TEPJF para ejercer el control de constitucionalidad

Desde el inicio de sus funciones en 1996 y hasta 2002, el TEPJF ejerció facultades de control de constitucionalidad sin ninguna reserva, desaplicando en cada asunto concreto las leyes que estimaba inconstitucionales y limitando los efectos de su decisión al caso. Esto lo realizaba utilizando como apoyo un criterio jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), la jurisprudencia 05/99, de rubro:

4 Esto es especialmente interesante, pues el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha cambiado su integración por completo varias veces. La primera integración fue elegida en 1996 y cambió enteramente en 2006 y en 2016. Pese a ello, ha sido consistente en resolver con un acentuado enfoque en derechos humanos.

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. TIENE FACULTADES PARA DETERMINAR LA INAPLICABILIDAD DE LEYES SECUNDARIAS CUANDO ÉSTAS SE OPONGAN A LAS DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES.<sup>5</sup>

Durante esta etapa, el Tribunal sencillamente acudía al texto constitucional para determinar si una norma electoral era acorde o no con el orden jurídico mexicano, e inaplicaba las que consideraba contrarias a la Constitución; sobre todo, a la parte dogmática del texto constitucional.

En 2002, la SCJN resolvió las contradicciones de tesis CT 2/2000 y CT 4/2000, dando un giro inesperado a las facultades de control de constitu-

cionalidad del TEPJF.<sup>6</sup> Lo que hizo la SCJN entonces, fue limitar las facultades del Tribunal e impedir que continuara desaplicando las normas que considerara contrarias al texto constitucional.<sup>7</sup>

Sin embargo, esta sentencia de la SCJN tuvo una consecuencia no buscada; un efecto verdaderamente positivo para el TEPJF. Resulta que, al no poder continuar ejerciendo el control de constitucionalidad, el Tribunal comenzó entonces a ejercer el control de convencionalidad, con base en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.<sup>8</sup>

Dicho de otro modo: para evadir la restricción a su competencia impuesta por la Suprema

5 Apéndice 2000. Tomo VIII. "Jurisprudencia Electoral", p. 55. Esta tesis contendió en la contradicción 4/2000-PL que fue declarada sin materia por el Tribunal pleno. Derivado de ese procedimiento, la Suprema Corte de Justicia de la Nación dejó sin efectos ese criterio jurisprudencial.

6 Nexos, 1 de junio de 2008.

7 Técnicamente, las contradicciones CT 2/2000-PL y CT 4/2000-PL fueron declaradas sin materia, con base en las tesis P./J. 24/2002, P./J.25/2002, P./J. 23/2002 y P./J. 26/2002 publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta de junio de 2002, pp. 5, 81-3, de rubros: CONTRADICCIÓN DE TESIS. NO EXISTE VÁLIDAMENTE ENTRE UN CRITERIO SUSTENTADO POR EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y LA JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CUANDO SE TRATA DE LA CONSTITUCIONALIDAD O INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES ELECTORALES; LEYES ELECTORALES. LA ÚNICA VÍA PARA IMPUGNARLAS ES LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD; TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. CARECE DE COMPETENCIA PARA PRONUNCIARSE SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES, y TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. SI RESUELVE RESPECTO DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA ELECTORAL O SE APARTA DE UN CRITERIO JURISPRUDENCIAL SUSTENTADO POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN RESPECTO A LA INTERPRETACIÓN DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL, INFRINGE, EN EL PRIMER

CASO, EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, Y EN EL SEGUNDO, EL ARTÍCULO 235 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. Con esa decisión se vedó la posibilidad de que el Tribunal Electoral siguiera desaplicando leyes en el caso concreto, por considerarlas inconstitucionales.

8 La *Enciclopedia Jurídica Latinoamericana* define el control de constitucionalidad como el "Mecanismo que, confrontando normas y actos con la Constitución, verifica si están de acuerdo con ella y, en caso de no estarlo, los declara inconstitucionales, privándolos de eficacia por falta de validez". El juez interamericano Eduardo Ferrer precisa que el control de convencionalidad "Consiste en el examen de compatibilidad que siempre debe realizarse entre los actos y normas nacionales y la Convención Americana sobre Derechos Humanos...". Néstor Pedro Sagüés, por su parte, destaca las similitudes del control de constitucionalidad y el control de convencionalidad, al señalar que, en tanto que "uno intenta afirmar la supremacía de la constitución nacional; el otro, [afirma] la del Pacto de San José de Costa Rica" y aclara que: "Tienen en común manejar —en el fondo— un mismo argumento: la invalidez de la norma inferior opuesta a la superior". El creador de esta importante figura jurídica interamericana es el doctor Sergio García Ramírez, quien se refirió a ella por primera vez, en su voto concurrente razonado relativo al Caso Myrna Mack Chang vs. Guatemala en 2003. Véanse: *Enciclopedia Jurídica Latinoamericana*, 2007, p. 333. Ferrer Mac-Gregor, 2011, pp. 339-429. Sagüés, 2010, pp. 117-136.

Corte, el TEPJF se remitió a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que es considerablemente similar a la parte dogmática de cualquier Constitución, pues consagra todos los derechos humanos fundamentales.

Así, el Tribunal continuó desaplicando leyes electorales, pero ya no debido a que fueran inconstitucionales, sino por considerarlas contrarias a la Convención Americana, es decir, *inconvenionales*.<sup>9</sup> A falta de atribuciones en materia de control de constitucionalidad, el Tribunal empezó a aplicar directamente la Convención Americana y el control de convencionalidad, el principio *pro personae*, la interpretación sistemática y funcional para maximizar los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales, entre muchos otros estándares y principios internacionales.

Lo anterior generó que el TEPJF se acercara, con gran decisión e incluso antes que la SCJN, a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), a los tratados en derechos humanos del sistema universal y del sistema interamericano, y a los estándares de protección de otros sistemas regionales, además de muchas otras normas y principios protectores de derechos humanos.

Ello dio como resultado que el TEPJF se convirtiera, probablemente sin ser consciente, en el órgano jurisdiccional más protector de derechos humanos del país, y dio pie a la generación de una abundante jurisprudencia electoral que protege de manera destacada los derechos humanos de la población, de la cual, el Tribunal Electoral hoy puede sentirse orgulloso.

9 Para más información sobre la forma en que el TEPJF ha ejercido esta facultad, véase Bustillo, 2014.

## Castañeda Gutman vs. México

A esta forma de juzgar del TEPJF, definitivamente también contribuyó la sentencia de la Corte IDH en el Caso Castañeda Gutman, del 6 de agosto de 2008 que, por primera vez, condenó al Estado mexicano por violaciones a derechos humanos.<sup>10</sup>

Esta condena se originó, aunque no exclusiva pero sí principalmente, por una sentencia del TEPJF que vulneraba el derecho a ser votado de Jorge Castañeda, cuya pretensión era contender como candidato independiente a la presidencia de México.

En la controversia tuvieron que ver el organismo electoral administrativo y varias autoridades jurisdiccionales federales; sin embargo, el TEPJF fue el órgano jurisdiccional de más alta jerarquía directamente involucrado en el caso pues, al fin y al cabo, se trataba de una controversia electoral. Por ello, el Tribunal, más que ninguna otra autoridad mexicana, se sintió obligado a dar cumplimiento al fallo interamericano en lo relativo a permitir la procedencia de un recurso judicial efectivo, aun cuando este no estuviese expresamente previsto en la ley.

En realidad, antes de que la Corte IDH emitiera su sentencia, la insuficiencia del medio de impugnación ya había sido parcialmente resuelta con las reformas electorales constitucional y legal

10 Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos, sentencia de 6 de agosto de 2008. Véase también el Informe elaborado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos, a partir de los casos 9768, 9780 y 9828 de México. Aprobado provisionalmente en la Sesión 1 045 del 76.º período de sesiones, el 29 de septiembre de 1989. Resolución núm. 01/90 (México), 17 de mayo de 1990.

de 2007 y 2008,<sup>11</sup> que reconocieron al TEPJF atribuciones para inaplicar leyes inconstitucionales. No obstante, a partir de ese momento el TEPJF se tomó con absoluta seriedad la regla de que todo ciudadano debe tener a su disposición un medio de defensa que le proteja efectivamente cuando son violados sus derechos fundamentales.

Lo anterior generó que aumentara la procedencia de casos ante la justicia electoral, así como que se dejara de poner demasiado énfasis en aspectos formales para declarar improcedente un asunto. Igualmente, dio lugar a que se adoptara la práctica del “reencauzamiento”, que implica que no se declare improcedente un asunto por haberse presentado incorrectamente ante el TEPJF pues, en ese supuesto, el propio Tribunal lo remite (lo reencauza) al órgano competente.

El incremento de la procedencia de las controversias en materia electoral, que sucede con frecuencia cuando se advierte la posible violación de un derecho humano o cuando está involucrado en el caso algún grupo vulnerable, es una forma de resolver muy propia del Tribunal Electoral, que lo hace obviar un sinnúmero de formalismos y que, hoy en día, constituye un signo distintivo de esta jurisdicción.

### Peso político de las sentencias en derechos humanos

Hay una razón más, de peso, que provoca que el TEPJF sea especialmente proclive a resolver protegiendo los derechos humanos.

11 Estas reformas fueron aprobadas por el Congreso de la Unión a finales del 2007 y publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de noviembre del 2007, y el 14 de enero de 2008. Constituyen una de las revisiones más profundas a la legislación electoral en México.

Tiene que ver con que, en los casos de derechos humanos y específicamente, aquellos que están relacionados con grupos vulnerables, no suelen estar involucrados actores políticos que intenten ejercer algún tipo de presión o influencia sobre los integrantes del Tribunal para resolver en un sentido o en otro.<sup>12</sup>

Por ello, en este tipo de asuntos los juzgadores se sienten con mayor libertad para resolver de acuerdo con sus conocimientos y su criterio, y sentar jurisprudencia; aunado al hecho de que esta forma de resolver, proclive a la protección de los derechos humanos, suele ser muy ponderada y aplaudida tanto en los foros nacionales y en la academia, como en el ámbito internacional.

Así pues, son estas tres razones, aunado a la vasta experiencia y conocimientos que tiene el personal jurídico del TEPJF acerca de los estándares internacionales en materia de derechos humanos, lo que hace que, en la actualidad, esta sea una jurisdicción enfocada en resolver los casos sujetos a su competencia con una clara perspectiva de derechos humanos.

### Alcances de juzgar con un enfoque de derechos humanos

El enfoque basado en derechos humanos permite determinar quiénes tienen derechos (titulares de derechos); establecer qué libertades y derechos tienen en virtud de las normas nacionales e internacionales (derechos),

12 En realidad, a casi ningún político le interesa quién va a gobernar una comunidad indígena enclavada en una sierra aislada, o el derecho a votar de un indigente o de una persona en situación de cárcel, por poner solo algunos pocos ejemplos.

así como precisar las obligaciones de las instancias responsables de garantizar su disfrute (garantes de derechos). En términos sencillos, este enfoque asegura que las instituciones que deben velar por la protección y el cumplimiento de los derechos humanos ejecuten las obligaciones en las diferentes etapas del ciclo de las políticas públicas, y que, si no lo hacen, se les sancione y se resarza a los titulares de los derechos transgredidos.<sup>13</sup>

Los tribunales desempeñan un papel fundamental cuando toman la decisión de emitir sus sentencias con un enfoque de derechos humanos.

Las sentencias con enfoque de derechos humanos pueden tener consecuencias de amplio alcance que, en muchas ocasiones, se extienden más allá de los litigantes individuales, y que pueden crear cambios positivos de gran significado.

Aun cuando un tribunal no tenga facultades para resolver *erga omnes*, una sentencia bien pensada y bien estructurada, con enfoque de derechos humanos, puede incidir de manera muy importante en la protección de grupos vulnerables.

De estos casos, hay numerosos ejemplos en la jurisdicción electoral. Es manifiesta la incidencia que ha tenido el TEPJF, por ejemplo, en materia de indígenas, paridad de género, personas en situación de cárcel, personas en situación de calle, periodistas, entre otros.<sup>14</sup>

Lo cierto es que el enfoque de derechos humanos para aproximarse al conocimiento de una controversia jurisdiccional y emitir la correspondiente sentencia presenta múltiples ventajas:<sup>15</sup>

1. En efecto, amplía la competencia y las facultades de los tribunales pues, por un lado, reduce las formalidades procesales y, por el otro, ensancha los efectos de las sentencias;
2. además, promueve el cumplimiento de los estándares nacionales e internacionales de protección de los derechos humanos, que tanto tiempo y esfuerzo ha costado construir;
3. coadyuva a que, a través de la jurisprudencia, se armonice el derecho nacional con los estándares internacionales de protección de los derechos humanos;
4. genera un lenguaje común que permite una mayor comunicación entre juzgadores y entre tribunales de diferentes jurisdicciones nacionales e internacionales, pues los estándares de protección a los derechos humanos, en su sustancia, son universales;<sup>16</sup>
5. protege de mejor manera a las personas y, especialmente a quienes forman parte de algún grupo vulnerable, y
6. lo más importante de esta forma de resolver, es que aporta prestigio tanto nacional, como internacional. En ese sentido, al obtener reconocimiento por sus sentencias, los tribunales incrementan su legitimidad y ello, a la larga, les aporta una enorme solidez institucional,

13 Véase: *Guía de aplicación de un enfoque basado en los derechos humanos de la salud para el Poder Judicial*.

14 Para mayor información ver: De la Mata Pizaña, *et al.*, 2019.

15 Para mayor información véase Gómez Pérez, 2016.

16 En esta tarea resultan especialmente útiles el diálogo judicial y la *cross fertilization*. Véanse, entre otros, Jacob, F., 2003, pp. 547-556; Burgorgue-Larsen, L., pp. 42-3. Bustos Gisbert, R., 2008, pp. 753-75. García Roca, J. Fernández Sánchez, P. A., 2012.

lo cual resulta fundamental para cualquier sistema de justicia.

Más allá de las razones que hayan llevado al TEPJF a resolver de la manera que lo hace, se trata de una práctica útil y sana para cualquier jurisdicción, que tiene una gran cantidad de ventajas y que debería replicarse en todos los órganos jurisdiccionales, independientemente de su ámbito de competencia, su jerarquía o la materia en la que estén especializados.

## Consideraciones finales

¿Por qué el Tribunal Electoral resuelve los casos sujetos a su competencia con un enfoque de derechos humanos? En este texto se ha abundado acerca de algunas de las razones principales, aunque seguramente hay más.

El punto es que, independientemente de los motivos específicos por los cuales el TEPJF haya adoptado la costumbre de utilizar un enfoque de derechos humanos para resolver, esto constituye una práctica de enorme interés científico que amerita ser analizada y también replicada por otros tribunales.

En este trabajo, se ha intentado dimensionar la importancia de esta manera de acercarse al conocimiento y a la resolución de asuntos contenciosos, así como las importantes ventajas que conlleva para el trabajo de los tribunales y el fortalecimiento de su legitimidad.

Se espera haber contribuido a mejorar la comprensión de la labor de la jurisdicción electoral en México, pero, sobre todo, se desea haber cumplido con el objetivo central de abonar a la conciencia de que todos los tribunales del mundo son entidades públicas protectoras de

derechos humanos, pues en sus manos está la posibilidad de resguardar efectivamente el ejercicio de los derechos fundamentales de la población.

Como se dijo desde el inicio, la conclusión de este trabajo, aunque sencilla, es poderosa: cualquier jurisdicción, local, nacional o internacional, independientemente de su especialización, competencia o jerarquía, puede y debe juzgar con un enfoque de derechos humanos.

## Fuentes de consulta

Astudillo, C. (2013). *El modelo de organización electoral en México*. México: IJ-UNAM. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3455/33.pdf>

Burgogue-Larsen, L. *Le Fait Regional Dans la Jurisdictionnalisation du Droit International*. Recuperado de [http://centre-unioneurop.univ-paris1.fr/IMG/pdf/Lefaitregional-SFDI\\_1\\_.pdf](http://centre-unioneurop.univ-paris1.fr/IMG/pdf/Lefaitregional-SFDI_1_.pdf)

Bustos Gisbert, R. (2008). (tomo IX). Diálogos Jurisdiccionales en Escenarios de Pluralismo Constitucional: La Protección Supranacional de los Derechos en Europa. En E. Ferrer Mac-Gregor y A. Zaldivar. *La Ciencia del Derecho Procesal Constitucional*. Estudios en Homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho. México: IJ-UNAM, IMDPC, Marcial Pons.

Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos, sentencia de 6 de agosto de 2008. (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas). Recuperado de <http://www.ordenjuridico.gob.mx/JurInt/STCIDHM01.pdf>.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos. Informe elaborado a partir de los casos 9768, 9780 y 9828 de México. Aprobado provisionalmente en la Sesión 1,045 del 76 período de sesiones, el 29 de septiembre de 1989.

Resolución núm. 01/90 (México), 17 de mayo de 1990. Recuperado de <https://www.cidh.oas.org/annualrep/89.90span/Cap3d.htm>

De la Mata Pizaña, F., Gómez Pérez, M. y Loza Otero, N. (coord.). (2019). *Justicia electoral y derechos humanos. Incidencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la protección de los derechos humanos*. México: TEPJF.

*Enciclopedia Jurídica Latinoamericana*. (2007). (tomo III). Buenos Aires: IJ-UNAM.

Ferrer Mac-Gregor, E. (2011). Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad. El nuevo paradigma para el juez mexicano. En M. Carbonell y P. Salazar (coords.). *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*. México: IJ-UNAM.

Freidenberg, F. (2006, primer semestre). Democracia interna: reto ineludible de los partidos políticos. *Revista de Derecho Electoral*, 1. Recuperado de <file:///D:/OneDrive%20-%20Tribunal%20Electoral%20del%20Poder%20Judicial%20de%20la%20Federaci%C3%B3n/mara.gomez/Downloads/Ciencia%20Pol%C3%ADtica.pdf>

*Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. (junio de 2002). (novena época, tomo xv). Recuperado de <https://www.nexos.com.mx/?p=12592>

García Roca, J., Fernández Sánchez, P. A. et al. (eds.). (2012). *El diálogo entre los sistemas europeo y americano de derechos humanos*. Navarra: Cívitas y Thomson Reuters.

Gómez Pérez, M. (2016). *Jueces y Derechos Humanos. Hacia un Sistema Judicial Transnacional* (2.ª ed.). México: Porrúa, PUDH, IMDPC.

Jacob, F. G. (2003). Judicial Dialogue and the Cross-Fertilization of Legal System: The European Court of Justice. *Texas International Law Journal*, 38, 547-556.

Méndez de Hoyos, I. y Loza Otero, N. (coord.). (2013). *Instituciones electorales, opinión pública y poderes políticos locales en México*. México: FLACSO. Recuperado de [https://books.google.com.mx/books?hl=en&lr=&id=n9mVBAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT2&dq=info:cff-z4-YYoIJ:scholar.google.com&ots=\\_TmT8JdMRx&sig=0pKkOHMAqDjleSfi-HZB7Xi0gWZk&redir\\_esc=y#v=onepage&q&f=false](https://books.google.com.mx/books?hl=en&lr=&id=n9mVBAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT2&dq=info:cff-z4-YYoIJ:scholar.google.com&ots=_TmT8JdMRx&sig=0pKkOHMAqDjleSfi-HZB7Xi0gWZk&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false)

Nexos. (1 de junio de 2008). La guerra de las cortes. Recuperado de <https://www.nexos.com.mx/?p=12592>

Sagüés, N. P. (2010). Obligaciones internacionales y control de convencionalidad. *Revista de Estudios Constitucionales*, 8(1), 117-136.

TEPJF. *Evolución histórica de las autoridades electorales federales en México*. Recuperado de <https://www.te.gob.mx/media/pdf/98446fd7ea4d73d.pdf>





## Introducción

**E**N ESTE ARTÍCULO ABORDAREMOS UNA PROBLEMÁTICA sumamente compleja, que no es exclusiva de México sino del mundo entero, que se refiere a los derechos humanos de los migrantes; y para ello hay que empezar abordando los orígenes de la migración humana. ¿Cuáles son las causas que motivan la migración? Es importante partir sobre el punto que la migración es un fenómeno al que la humanidad se ha acostumbrado desde tiempos inmemoriales, desde que las primeras poblaciones humanas se volvieron sedentarias, pues siempre han existido individuos o grupos de personas que por una u otra razón deciden abandonar su lugar de morada para buscar mejores condiciones de vida y establecer nuevos poblados o unirse a otros ya existentes en alguna otra localidad.

Esto no necesariamente es una problemática por sí misma. De hecho, el fenómeno de la mi-

gración ha permitido a lo largo de la historia una transformación excepcional de la sociedad, ha sido una poderosa fuente de diversidad cultural, racial y económica, que a su vez ha fomentado de cierta forma el desarrollo de las comunidades donde se integran estos nuevos miembros, intercambiando conocimientos, ideas, conceptos, productos, servicios y hasta, literalmente, su propio ADN con el paso del tiempo.

A pesar de esto, no en todos los casos la migración sucede de manera idónea o en un contexto adecuado. En muchas ocasiones los individuos que emigran lo hacen de una manera forzada por diversas razones. Es muy conocido por todos que hay innumerables casos de desplazados debido a conflictos bélicos, epidemias, motivos raciales, hambrunas o catástrofes naturales, y que buscan nuevas oportunidades en otros sitios, o asilo cuando su situación se ha vuelto desesperada.

# Derechos humanos de los migrantes

*¿Sabe, Fontanes, lo que más admiro? Es la impotencia de la fuerza para conservar algo. No hay sino dos poderes en el mundo: el sable y el espíritu. A la larga, el sable siempre es vencido por el espíritu.*  
Napoleón Bonaparte

**Raúl Sapién Santos\***

Normalmente cuando las condiciones sociales y en general, las condiciones en la calidad de vida en una población se deterioran más allá de lo razonable, es común que sus individuos, al menos algunos de ellos o ciertos grupos empiecen a buscar nuevas oportunidades en otras latitudes. Podemos identificar tres motivos principales:

1. Conflictos armados. Las guerras y la violencia en general hacen que las comunidades se vuelvan inhabitables, forzando así a los integrantes de esa zona a iniciar el éxodo hacia otras regiones más tranquilas, alejadas de ese conflicto bélico.
2. Persecuciones y exilios. Cualquier cambio de régimen político, sobre todo cuando es radical, acarrea trasgresiones a las normativas establecidas de

la comunidad, y en algunas ocasiones, ciertos individuos se ven obligados a abandonar sus viviendas, incluso sus creencias religiosas y modo de vida, para salvaguardar su integridad y la de sus familias.

3. Desastres naturales. El medioambiente ha sido un promotor de la migración humana, puesto que las personas se ven forzadas a desplazarse simplemente para sobrevivir. Condiciones medioambientales difíciles y agravadas muchas veces por el mismo ser humano, hacen que las personas se vean obligadas a salir en busca de nuevas oportunidades en otros sitios. Hay un nuevo factor del que se habla mucho últimamente. Es posible que la crisis climática esté potencializando los desastres naturales repentinos y exista una mayor degra-

---

\* Presidente del Consejo Nacional de Seguridad Privada.

dación ambiental, una que avanza de manera paulatina. Lo vemos hoy en día, la crisis climática es un factor de incidencia en la migración en casi todas las regiones del mundo. Por otra parte los cataclismos de siempre, los grandes accidentes industriales o energéticos, como el de Chernobyl por ejemplo,

hacen imposible la vida humana en el lugar en donde ocurrieron, incluso en cientos de kilómetros a la redonda.

*Podéis arrancar al hombre de su país, pero no podéis arrancar el país del corazón del hombre.*

John Roderigo Dos Passos



Nos hemos enfocado hasta ahora en las causas de la migración, pero ¿qué pasa con sus consecuencias? La migración tiene repercusiones muy importantes no solo en el destino sino también en el lugar de origen de los individuos. Algunas de ellas son:

1. Cambios demográficos. Es una repercusión evidente que contempla el desplazamiento de individuos de su lugar de origen, sin embargo, genera otras afectaciones más serias como un impacto negativo en la economía del lugar, además de un vacío productivo y cultural que invariablemente termina complicando las cosas para los que se quedan. Por otro lado, el arribo masivo de migrantes al lugar de destino, genera una mayor demanda de recursos locales que no se tenían previstos o incluso que no existan las condiciones adecuadas para producirlos en el corto plazo.
2. Intercambio étnico y socio-cultural. El famoso mestizaje, la hibridación de las culturas y de las razas, aporta características renovadas, únicas al grupo de destino, potencializando una nueva riqueza cultural, de técnicas nuevas, de conocimientos y mejorando a la población con nuevos genes que la robustecen frente a enfermedades o genéticas disfuncionales. Sucede también, en otras ocasiones, que la migración conlleva transportar enfermedades a las que no estaba preparada la sociedad destino con consecuencias catastróficas, pero esto será tema de otro análisis.
3. Cambios de la dinámica económica de ambas sociedades. Normalmente los migrantes, por un lado, acrecientan la

fuerza de trabajo de la nueva sociedad, pero por otro lado transfieren el dinero que van generando a sus familiares que se quedaron en las poblaciones de origen y esto representa una nueva dinámica de flujo de efectivo y capitales para ambas poblaciones.

4. Racismo y xenofobia. La resistencia a la migración por parte de los pobladores de la sociedad destino, que se sienten amenazados por sus fuentes de empleo y oportunidades, por su alto sentido de pertenencia al grupo, nacionalismo y otro tipo de *orgullos patrios*, alcanza en algunas ocasiones límites peligrosos y a su vez puede desencadenar actos de manifestaciones, violencia o agresiones extremas; incluso más graves que las que originaron el éxodo de los migrantes en sus poblaciones de origen.

*El exiliado mira hacia el pasado, lamiéndose las heridas; el inmigrante mira hacia el futuro, dispuesto a aprovechar las oportunidades a su alcance.*

Isabel Allende

Ya hablamos de las causas de la migración y sus consecuencias, pero ¿qué pasa con los tipos de migración que existen? ¿Cómo podemos clasificarlas?

1. Por su tiempo de duración. Existen migraciones temporales, en las que los individuos trabajan por un periodo fuera de sus lugares de origen y posteriormente regresan a sus comunidades. Hay trabajadores que, por ejemplo, se dedican a la pesca del salmón en algunas localidades de Norteamérica y cuando la temporada termina, regresan

a sus poblaciones de origen en Centro y Suramérica. En otros casos, la migración sucede y esos individuos jamás regresan al lugar donde nacieron, recordemos el caso de Chernobyl por ejemplo.

2. Migración Voluntaria o Forzada. En todo caso, según la naturaleza de la migración, podemos hablar de una acción voluntaria, motivada por un deseo de superación, o forzada, impulsada por muchos otros factores externos y normalmente violentos o desesperados, como la migración masiva del África Subsahariana a muchos países europeos; originada por guerras y conflictos recientes, efectos de la crisis climática e incendios devastadores en toda la región.
3. Destino de la Migración. Existen migraciones externas o internas. Cuando el destino se encuentra fuera del país de origen es una migración externa y cuando sucede dentro del mismo país, podemos hablar de una migración interna.

Si brindamos un contexto internacional de la migración, podemos afirmar que actualmente una gran cantidad de individuos vive en un país distinto de aquel donde nacieron. En 2017, el número de migrantes alcanzó la cifra de 258 millones, frente a los 173 millones del año 2000. Sin embargo, la proporción de migrantes entre la población mundial es solo ligeramente superior a la registrada en las últimas décadas: un 3,4% en 2017, en comparación con el 2,8% de 2000 y el 2,3% de 1980.

Las mujeres migrantes constituyen hoy en día el 48 % del total. Existen 36,1 millones de niños migrantes, 4,4 millones de estudiantes internacionales y 150,3 millones de trabajadores

migrantes. El continente asiático acoge el 31 % de la población de migrantes internacionales, Europa el 30%, las Américas acogen el 26%, África el 10% y Oceanía, el 3%.

### Principales causas de migración (porcentajes)

	2014	2018
Reunirse con la familia	43.4	43.3
Buscar trabajo	14.5	18.2
Otra causa	13.2	12.3
Cambio de trabajo	8.9	9.3
Estudiar	6.4	6.6
Se casó o unió	4.9	5.3
Por inseguridad o violencia	5.2	3.2
La deportaron	2.8	1.5

■ Aumentaron

**Fuente:** Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica 2014, 2018. INEGI.

Ahora abordemos en las siguientes líneas la problemática de la migración en México. No haremos distinciones si la migración es de mexicanos rumbo a Estados Unidos o de migrantes de otras nacionalidades atravesando el territorio nacional, puesto que los derechos humanos aplican para todos los migrantes, no importando su población de origen.

Con la Independencia de México y durante el proceso en que el país empezó a conformarse como tal, comenzaron los procesos para ofrecer a quien quisiera, la oportunidad de ingresar, transitar o establecerse en territorio nacional. Al mismo tiempo, las fronteras comenzaron a esbozarse. El 18 de agosto de 1824, México emitió un decreto en el que se otorgó seguri-

dad jurídica e integridad física a los extranjeros en su persona y propiedades, siempre y cuando se sujetasen a las leyes del país.

Después de la Independencia de España, la inmigración provino esencialmente de España, pero también de Alemania, Irlanda, Italia, Francia e Inglaterra. En aquel entonces, la migración era fácil y rápidamente autorizada y no se exigían grandes requisitos a los migrantes.

Posteriormente Antonio López de Santa Anna, permitió que los territorios del norte del país fueran ocupados por familias estadounidenses; mientras que paralelamente inicia un fenómeno de migración de mexicanos y centroamericanos a esas zonas entre 1836 y 1853. Parte del comienzo de la migración se explica por la necesidad de mano de obra para construir el ferrocarril en el oeste americano.

Tanto en el pasado como hoy en día, la demanda de la mano de obra ha sido preponderante para que el flujo de personas se mantenga en movimiento y esto depende de las necesidades económicas y de desarrollo de los países de destino.

Abordaremos ahora los derechos de los migrantes en México y que están plasmados tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como por instrumentos internacionales suscritos. Para ser concretos, la población migrante, independientemente de su condición jurídica en el país, le deben ser reconocidos todos los derechos que al resto de las personas y por consiguiente, deben serles respetados en su totalidad. El respeto irrestricto de los derechos humanos de los migrantes es uno de los principios en los que se sustentó la Ley de Migración de 2011.

¿Cuáles son estos derechos?:

- Derecho a la Nacionalidad.
- Derecho a la libertad de tránsito.
- Derecho a la seguridad jurídica y al debido proceso.
- Derecho a la asistencia consular.
- Derecho a la no discriminación.
- Derecho a solicitar asilo.
- Derecho a solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado.
- Derecho a la protección de la unidad familiar.
- Derecho a la dignidad humana.
- Derecho a no ser criminalizado.
- Derecho a un alojamiento digno.
- Derecho a no ser incomunicado.
- Derecho a un intérprete o traductor.
- Derecho a no ser detenidos en las intermediaciones o dentro de Albergues.

El fenómeno de la migración está ligado a un conjunto de problemáticas de diversa índole como factores económicos, la pobreza, la falta de oportunidades, de trabajo, alimentos, de agua, el incremento de las desigualdades y la lucha por alcanzar una mejor calidad de vida. El objetivo de alcanzar una vida próspera en Estados Unidos no siempre se consigue tras cruzar el río Bravo. Muchas veces, durante el trayecto de la migración, ocurre una larga cadena de abusos y violaciones a los derechos humanos.

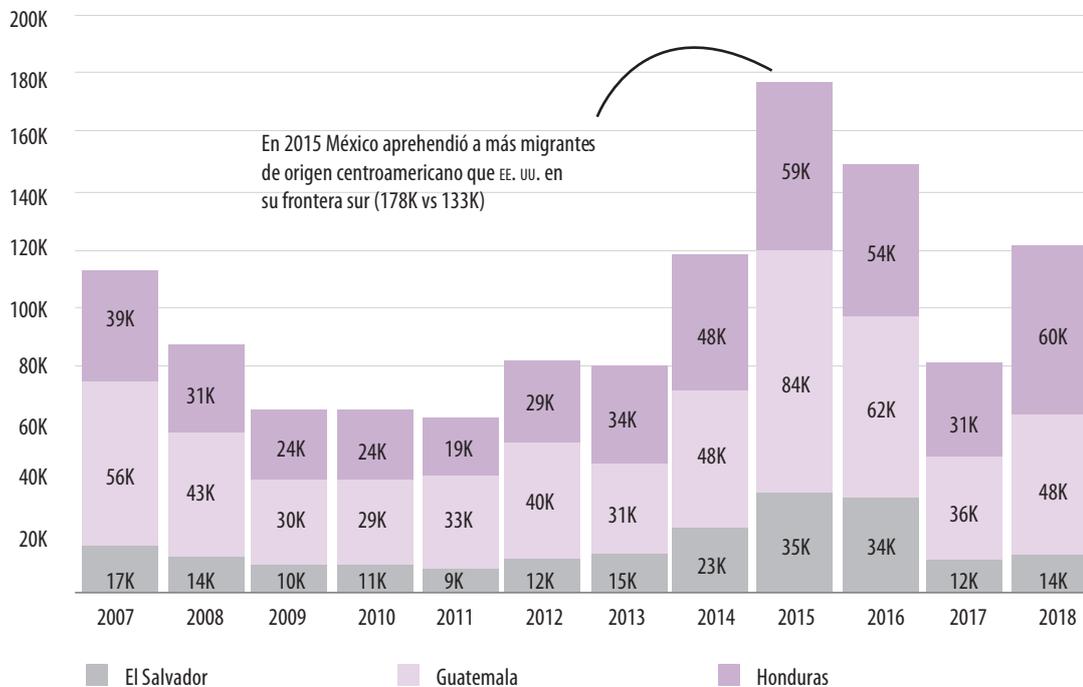
*Los lugares se llevan, los lugares están en uno.*

Jorge Luis Borges

La frontera México-Estados Unidos es la más transitada del mundo en términos migratorios, al ser el vecino del norte el país destino más aspiracional actualmente para buscar mejores condiciones laborales y de vida en todo el

mundo. Para el 2017, existían 11 848 537 mexicanos residiendo fuera de México, y en su inmensa mayoría, es decir 11 517 375 residían en Estados Unidos.

Las detenciones de migrantes centroamericanos en México (en miles por año)



Fuente: Secretaría de Gobernación de México. Jorge Galindo/El País.

Los altos índices de migración irregular en el país, tanto de extranjeros en tránsito como de mexicanos que buscan vivir en Estados Unidos, vuelven fundamental la generación de una política pública que contemple la complejidad del fenómeno que involucra compartir una responsabilidad de todos los países involucrados en nuestra región, pero, más allá de eso, que contemple en su esencia a los derechos humanos.

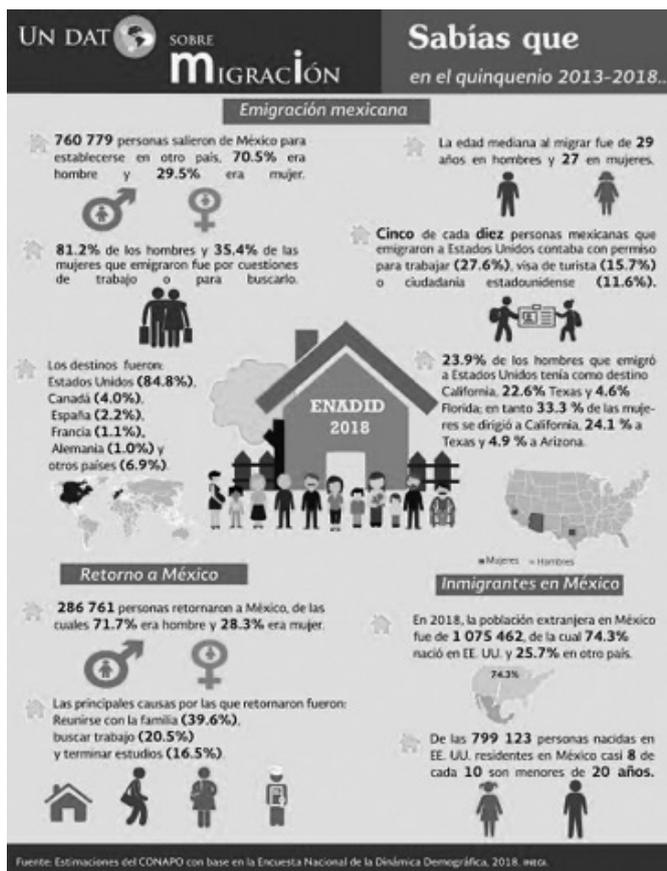
El que basemos la esencia de esta responsabilidad en que se garanticen sus derechos humanos, logrará que los migrantes puedan alcanzar un desarrollo personal más adecuado y una satisfacción asegurada de sus necesidades básicas. En este sentido, se busca proteger la esencia de la vida ante amenazas significativas. Hoy debemos trabajar en crear y fortalecer sistemas jurídicos, sociales y políticos que, con dignidad, contengan los fundamentos para el pleno respeto en el ejercicio de los derechos humanos.

¿Cuál es el marco normativo de los migrantes?  
A saber:

- Ley de Migración;
- Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político;
- Reglamento de la Ley de Migración;
- Ley de Migración;
- Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político
- Reglamento de la Ley de Migración
- Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria
- Instrumentos internacionales
- Convenio sobre los Trabajadores Migrantes;
- Convenio sobre las Migraciones en Condiciones Abusivas y la Promoción de la Igualdad de Oportunidades y de Trato de los Trabajadores Migrantes;
- Protocolo Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire;
- Convención sobre el Estatuto de los Refugiados,
- Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados.

No solo México y otros países le han conferido relevancia al tema de la migración en materia de legislación y convenios. Once de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible planteados por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) contienen metas e indicadores que contemplan el fenómeno de la migración, porque

la idea básica es “no dejar a nadie atrás”. La principal referencia a la migración en dichos Objetivos de Desarrollo Sostenible se establece en la meta 10.7: facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas. En este sentido, hay otras metas que versan sobre diferentes aspectos relativos a la migración y que son sumamente importantes como las remesas, la trata de personas, la fuga de cerebros, el desplazamiento de estudiantes de alto rendimiento, etcétera.



Finalmente, para fortalecer los derechos humanos de los migrantes y salvar vidas en México podemos:

- Fortalecer la capacidad del gobierno y la sociedad civil para gestionar de manera integral la migración y responder a las necesidades de las personas migrantes más vulnerables.
- Realizar encuentros bilaterales en las zonas fronterizas de mayor riesgo, incentivando la participación de autoridades. Esto es clave para fortalecer la gobernanza de los procesos migratorios que finalmente no conocen fronteras.
- Sensibilizar e involucrar a las comunidades de origen, tránsito y destino.
- Hacer esfuerzos de comunicación y campañas mediáticas para que los jóvenes conozcan los beneficios de la migración, pero sobre todo los altos riesgos de migrar irregularmente.

*El problema es que este debate no puede ser ganado con estadísticas, eso no cambiará la actitud de las personas. Hay que hacerlo a través de historias, humanizando a los refugiados sin rostro. Tenemos que mostrar sus nombres, sus caras, sus miedos, sus ambiciones, sus amores y de que están huyendo.*

Owen Jones

## Fuentes de consulta

CNDH <https://www.iom.int/es/migracion-y-cambio-climatico>

Raffino, M. E. *Migración*. Argentina. Recuperado de <https://concepto.de/migracion/>.

<https://www.milenio.com/opinion/jaime-zambra-no/desde-el-biopoder/la-historia-de-la-migracion-en-mexico>

Organización Internacional del Trabajo (OIT). Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES).

Portal de Datos Mundiales sobre la Migración.





**D**URANTE LOS ÚLTIMOS AÑOS, MÉXICO HA SIDO examinado por diversos mecanismos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), Órganos de tratados, el Mecanismo del Examen Periódico Universal (EPU) y procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, han emitido diagnósticos y recomendaciones dirigidas al Estado mexicano a fin de revertir la crítica situación de derechos humanos que enfrenta el país.

Tan solo durante los últimos dos años, siete de los nueve órganos de tratados de las Naciones Unidas, han examinado el cumplimiento del Estado mexicano de los tratados relacionados a los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Civiles y Políticos, a la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, a la Desaparición Forzada, a la Tortura y a la Discriminación Racial.

Las observaciones finales e informes de misión de dichos mecanismos de las Naciones Unidas, han abordado las diversas formas de violencia y violaciones a derechos humanos que se cometen en contra de ciertos grupos en situación de vulnerabilidad en México. Sin embargo, hasta el momento no se han abordado de forma específica las violaciones a derechos humanos en contra de personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales. Pese a ello, la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual e identidad de género, han sido temas abordados, de manera interseccional, por los diversos mecanismos de las Naciones Unidas que han recientemente examinado la situación de México.

A continuación, presentaré algunas de las más recientes y principales preocupaciones y recomendaciones que se han dirigido al Estado mexicano en relación a esta problemática.

# Recomendaciones internacionales para la protección contra la **violencia** y la **discriminación por motivos de orientación sexual** e identidad de género en **México**

Olga Guzmán Vergara\*

## Discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su revisión a México llevada a cabo en marzo de 2018, mostró preocupación por la persistente discriminación que continúan enfrentando determinados grupos en México y por la ausencia de políticas apropiadas para combatir la múltiple discriminación que enfrentan. Por ello, recomendó al Estado mexicano redoblar esfuerzos para prevenir y combatir la persistente discriminación contra personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales, así como a emprender campañas de sensibilización, a fin de garanti-

zarles el pleno ejercicio de los derechos reconocidos por el Pacto, en particular el acceso al empleo, la seguridad social, la atención de salud y la educación.<sup>1</sup>

Así mismo, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, después de examinar a México en julio del 2018, enfatizó preocupación por la falta de mecanismos eficaces y la insuficiencia de los presupuestos estatales asignados a la aplicación de las leyes sobre la igualdad de género y el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia. El Comité lamentó que ante dichas omisiones, no se haya podido poner

\* Directora de Incidencia de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos.

1 Informe E/C.12/MEX/CO/5-6

fin a la discriminación en el país, sobre todo en sus formas interseccionales, y en particular a la que afecta a las mujeres indígenas, las afro mexicanas, las mujeres migrantes, las mujeres con discapacidad, las mujeres lesbianas, bisexuales y transgénero, y las personas intersexuales. Por ello, recomendó aprobar una hoja de ruta dotada de recursos suficientes así como un calendario y metas mensurables para obligar a las autoridades federales, estatales y locales a aplicar las leyes relativas a la prevención y la eliminación de todas las formas de discriminación de facto de las mujeres, en particular las indígenas, las afro mexicanas, las migrantes, las mujeres con discapacidad, las mujeres lesbianas, bisexuales y transgénero, y las personas intersexuales.<sup>2</sup>

Por otro lado, en el marco del último Examen Periódico Universal llevado a cabo en noviembre del 2018 en el Consejo de Derechos Humanos,<sup>3</sup> diversos países, como Honduras, Colombia, Islandia y Australia, recomendaron al Estado mexicano adoptar medidas legislativas y políticas para prevenir, combatir y sancionar la discriminación y todas las formas de violencia contra las personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersexuales, así como realizar campañas de concienciación en todos los estados de la República para promover una cultura de respeto de los derechos humanos de las personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersexuales.

### Violencia por motivos de orientación sexual o identidad de género

En su visita a México en enero de 2017, el Relator Especial sobre la situación de las y los

2 Informe CEDAW/C/MEX/CO/9

3 Informe A/HRC/40/8

defensores de derechos humanos, recibió información sobre agresiones a activistas que defienden los derechos de las personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersexuales. En su informe relacionado a su misión a México, identificó que dicha violencia suele estar relacionada con actividades destinadas a promover el reconocimiento de sus derechos. Así mismo, identificó que las y los defensores de los derechos de las personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersexuales suelen ser objeto de campañas concebidas para estigmatizarlas, lo que exacerba el clima de temor en el que viven muchas de ellas. En particular, el Relator destacó la dificultad que enfrentan para organizarse y utilizar espacios y recursos públicos, razón por la cual las y los defensores de los derechos de las personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersexuales suelen encontrarse aisladas de la comunidad de defensores de los derechos humanos en general.

Por otro lado, el Relator identificó que las autoridades encargadas de la investigación de las agresiones en contra de personas defensoras de los derechos de las personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersexuales, terminan obstaculizando las mismas debido a prejuicios por motivos de orientación sexual e identidad de género. De acuerdo a su informe “[l]os asesinatos de estos activistas no se investigan como delitos motivados por prejuicios, ni se suele tener en cuenta el activismo de las víctimas en defensa de los derechos de las personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersexuales. Además, a menudo las autoridades denigran a las víctimas en un intento de trivializar las agresiones.”<sup>4</sup> En particular, el Relator destaca en su informe, que las perso-

4 Informe A/HRC/37/51/Add.2 p.15

nas defensoras de los derechos de las personas transgénero se enfrentan con frecuencia a un riesgo mayor debido a los niveles más elevados de violencia sexual ejercida contra ellas.

Por otro lado, el Relator recibió información relacionada a los esfuerzos mermados por parte de grupos religiosos para lograr un mayor reconocimiento de los derechos sexuales y reproductivos promovidos por defensores de los derechos de las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales. De acuerdo a su informe, ciertos grupos religiosos, en estrecha relación con actores políticos y económicos, han creado un clima de acoso en contra de defensores de los derechos de las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales a través de acciones y declaraciones que terminan culminando en la adopción de modificaciones legislativas regresivas y contrarias al disfrute de los derechos humanos de este grupo poblacional.

### Falta de información estadística

El Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, en su última revisión a México llevada a cabo en septiembre del 2017, mostró preocupación por la falta de información estadística migratoria necesaria para crear una base de datos desglosados en materia de trata de personas. Ante la falta de datos cualitativos y cuantitativos desglosados, recomendó al Estado mexicano a fortalecer el sistema actual de recolección de datos por parte de todas las entidades que brindan servicios y asistencia a migrantes en los niveles federal, estatal y municipal, incluyendo datos desglosados por sexo,

edad, nacionalidad, origen étnico, condición migratoria, discapacidad y orientación sexual.<sup>5</sup>

Por otro lado, en el marco del EPU, Islandia recomendó al Estado mexicano mejorar los registros y demás datos sobre la violencia contra las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales.

Es así, como de forma integral y bajo un enfoque interseccional, los mecanismos de Naciones Unidas que han visitado o revisado la situación de México, han abordado la violencia y discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género en el país. No obstante, es importante señalar que el Experto Independiente sobre la protección contra la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género, mandato creado por el Consejo de Derechos Humanos bajo la resolución 32/2 en junio de 2016,<sup>6</sup> y cuyo titular del mandato se encuentra actualmente a cargo del Sr. Víctor Madrigal-Borloz, no ha visitado hasta el momento México.

Por lo anterior, resulta relevante considerar algunas de las medidas que el titular del reciente mandato creado por las Naciones Unidas ha presentado para brindar orientación a los Estados sobre las maneras de hacer frente a la violencia y la discriminación por motivos de identidad de género.

A continuación enlistaré algunas de las medidas propuestas por el Experto Independiente<sup>7</sup> que deberían considerarse relevantes para su

6 Resolución A/HRC/RES/32/2

7 Disponibles en el informe del Experto Independiente sobre la protección contra la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género, /A73/152

5 Informe CMW/C/MEX/CO/3

adopción en México, a partir de los diagnósticos y preocupaciones presentados por los mecanismos internacionales que hasta el momento han revisado la situación del país respecto a esta problemática:

- Adopción de medidas para reunir y gestionar datos sobre la orientación sexual y la identidad de género. Los Estados deben considerar que, en casi todos los contextos, se trata de características altamente estigmatizadas que pueden desencadenar múltiples formas de violencia y discriminación. Por ello, se deben diseñar y adoptar metodologías para la recolección y gestión de datos que presten debida atención a la forma en que las comunidades, las poblaciones y los grupos se consideran a sí mismos, incluso si se identifican, o no, como personas lesbianas, homosexuales, bisexuales y transgénero.
- Implementación de políticas y adopción de medidas legislativas que comprendan la manera en que los rasgos de la identidad de una persona influyen en su exposición o vulnerabilidad a la violencia y la discriminación. Por lo tanto, de acuerdo con las consideraciones de diligencia debida, y dado que en todo el mundo viven personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas, los Estados deben implementar medidas encaminadas a prevenir, enjuiciar y castigar las violaciones de los derechos humanos en contra de personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales.
- Adopción de todas las medidas necesarias para eliminar el estigma social asociado con la diversidad de género y la orientación sexual, incluida la elaboración, puesta en marcha y evaluación de campañas de información y educación contra todas las formas de discriminación y violencia, incluido el acoso, mediante la realización de actividades de sensibilización y la aplicación de medidas que brinden seguridad y apoyo a personas lesbianas, homosexuales, bisexuales y transgénero.
- Elaboración de políticas y adopción de medidas legislativas con miras no solo a prevenir nuevos actos de violencia y discriminación, sino también a colmar las falencias en la investigación, el enjuiciamiento, las reparaciones ofrecidas y la inclusión sociocultural y económica de las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales.
- Adopción de medidas para proteger a las y los defensores de los derechos de personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales frente a los ataques, las intimidaciones y otros abusos, y para crear espacios seguros y propicios para su labor.
- Adopción de todas las medidas necesarias para prevenir, investigar y sancionar los actos de violencia y discriminación por motivos de identidad de género y orientación sexual perpetrados por agentes tanto estatales como no estatales, independientemente de que la violencia se haya producido en el ámbito público o en el privado, y para ofrecer reparaciones a las víctimas de dichos actos.





## Introducción

**A** LO LARGO DE LA HISTORIA, LOS CONVENIOS DE Ginebra de 1949 (CG)<sup>1</sup> han jugado un papel fundamental en los conflictos armados desde su creación y, su importancia y reconocimiento como instrumentos dentro del Derecho Internacional Humanitario (DIH) se refuerza día a día de manera universal. Los propósitos y disposiciones enmarcados dentro de cada uno de los cuatro convenios y sus protocolos adicionales (PA)<sup>2</sup> ya son reconocidos como parte del derecho consuetudinario y se engloban dentro del *ius cogens*, mismos que sin duda alguna hacen un reflejo enardecedor en los conflictos actuales alrededor del mundo, a pesar de que los

efectos jurídicos que se esperan, no siempre terminen siendo los deseados al momento de construir e implementar convenios como los de Ginebra. No podemos ignorar el hecho de que las desgracias humanitarias actuales devenidas por las guerras siguen siendo uno de los temas más sensibles e importantes de resolver o por lo menos de regular.

La comunidad internacional está padeciendo y conociendo nuevas maneras en que se gestiona la seguridad mundial, al término de la Guerra fría y desde inicios del siglo actual se ha avanzado en gran medida a la facilidad con la que se introducen la prestación de estos servicios por medio de Empresas Militares y de Seguridad Privadas (EMSP), es decir, la privatización de la seguridad pasó a ser ejecutada no solo por los estados y sus fuerzas armadas, sino

1 Los Convenios de Ginebra se aprobaron el 12 de agosto de 1949.

2 En 1977 se aprobaron dos Protocolos adicionales a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949. En 2005, se aprobó un tercer Protocolo adicional

# Empresas Militares y de Seguridad Privadas en el marco de la celebración de los 70 años de los **Convenios de Ginebra**

*¿Sabe, Fontanes, lo que más admiro? Es la impotencia de la fuerza para conservar algo. No hay sino dos poderes en el mundo: el sable y el espíritu. A la larga, el sable siempre es vencido por el espíritu.*  
Napoleón Bonaparte

**Adolfo Aldrete Solares\***  
**Carlos Emmanuel Esparza Sanchez\***  
**Ramón Martínez Pérez\***  
**Alexis Núñez Lozano\***

que también dichas empresas han tomado en muchos casos, el control totalitario de esa función ya sea por la búsqueda de eficiencia de los Estados o la pérdida de control de la seguridad y la defensa dentro de su territorio; pero, ¿Qué son las Empresas Militares y de Seguridad Privadas? ¿Cómo son reguladas dentro del Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos? ¿Estas empresas se encuentran obligadas a respetar y responder a las obligaciones conferidas por el DIH? ¿Los estados que contratan y/o realizan dentro de su territorio este tipo de servicios, qué tipo de responsabilidades obtienen? Son las preguntas que aquejan a la comunidad internacional respecto al panorama jurídico y de aplicación de las empresas militares y de seguridad privada.

## Generalidades sobre las empresas militares y de seguridad privada

Las EMSP son entidades comerciales privadas que prestan servicios militares y/o de seguridad independientemente de cómo se describan a sí mismas. Los servicios militares y de seguridad privados incluyen, en particular, la provisión de guardias armados y la protección de personas y bienes, como convoyes, edificios y otras instalaciones; mantenimiento y funcionamiento de sistemas de armas; detención de prisioneros; y asesoramiento y capacitación para las fuerzas locales y el personal de seguridad (Comité Internacional de la Cruz Roja, Documento de Montreux, Berna, Suiza, 2011, prefacio, punto 9.a).

\* Integrantes del equipo representativo de la Universidad de Guadalajara en la XVIII Edición de la Competencia Internacional VCGM, Procedimiento ante la CPI.

La anterior definición mantiene un enfoque parecido a los utilizados en los tratados del DIH que definen qué papel juegan los grupos armados de acuerdo a las actividades que realizan, estructura, finalidad, no tanto al nombre que ellos mismos se asignan (Cockayne J., 2008, p. 405).

Dichas empresas corporativas, ofrecen una amplia cantidad de servicios como consultoría, formación, apoyo logístico, servicios de inteligencia, reconocimiento y acciones de desminado a cambio de un beneficio económico, operaciones de mantenimiento de la paz, protección del personal, operaciones humanitarias, que operan dentro de un conflicto armado y no armado, en tiempos de paz, de guerra, etcétera, y que en su mayoría suelen aumentar la capacidad de las fuerzas militares del cliente (del estado contratante) para lograr objetivos en concreto relacionados con cualquier tipo de conflictos.

La lista de Estados que contratan los servicios de unas EMSP no deja de incrementarse año con año, de manera bilateral la creación de dichas empresas aumenta en números, y su alcance de manera general se presenta en más de 50 países, entre los cuales se encuentran Afganistán, Angola, Croacia, Sierra Leona, entre otros; para el año 2005, a manera de ejemplo, se estimaba que en Irak existían entre 15 000 a 30 000 contratistas de seguridad (Cockayne, J., 2006) (Internacional Peace Academy, 2006, pp. 1-2).

Su expansión en la época moderna se ha visto reflejado en Irak y Afganistán, teniendo como un claro ejemplo los operativos de Blackwater Worldwide (hoy Academy), como empresa contratada por el Gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica, en donde sus efectivos estuvieron involucrados en tiroteos que tuvieron como resultado sospechosas muertes de civiles; así pues se pueden mencionar varias empresas

del ramo, tales como Kellogg, Brown and Root, CACI, Titan Corporation, Aegis y Triple Canopy, que han sido contratadas por Estados para la ejecución de operaciones internacionales.

Ahora bien, con la creciente ola de nacimientos de este tipo de empresas, que en la mayoría de los casos suelen venderse con nombres artificiales, nos pone una alerta de su regulación jurídica, porque de alguna manera, la propia comunidad internacional está avalando la creación de este tipo de empresas, pero el hecho de que se permitan, solo es un recordatorio constante de que también deben y existen obligaciones que aún no han quedado definidas ni delimitadas del todo, por lo que estamos en un constante recordatorio de obligaciones.

La clasificación de este tipo de empresas no se encuentra regulada en ningún ordenamiento jurídico, sin embargo, son diversos los doctrinarios que han dado una ejemplificación muy concreta, para concluir en la siguiente clasificación:

*Empresas de desarrollo de actividades de combate y de apoyo operativo*, ejemplo: Executive Outcomes, Sandline International o Gurkha Security Guards, y que suelen ser contratadas por los gobiernos.

*Empresas que ofrecen servicios de formación y asesoramiento militar*, ejemplo: DSL, MPRI, Silver Shadow, Levdan, Vinnel o BDM y que también suelen ser requeridas por los Estados.

*Empresas que suministran armas* como Executive Outcomes, Sandline International o Levdan, también contratadas por los gobiernos.

*Empresas que suministran inteligencia*, como Control Risk Group, Kroll, Saladin o DynCorp, y que son contratadas no solo por gobiernos sino también por empresas multinacionales.

*Empresas que ofrecen servicios de seguridad y de prevención del delito*, como DSL, Lifeguard, Group 4, Control Risk Group, Gurkha Security Guards, Gray Security o Coin Security, empleadas por multinacionales y agencias humanitarias.

*Empresas las que ofrecen apoyo logístico*, como Brown & Root, DynCorp o Pacific Architects and Engineers (PAE), y de cuyos servicios se proveen agencias humanitarias y organizaciones de mantenimiento de la paz. (Fernando Ibáñez Gómez, *Military and Private Security Companies: Towards a Real Regulation*, 2009, p. 6).

Es posible darnos cuenta de la existencia de una gran cantidad de empresas privadas dedicadas a ofrecer servicios como los antes expuestos, y notar la existencia de empresas que clasificarían en más de dos tipos, por lo cual, es imposible atender a una clasificación específica para cada una de las empresas existentes o que se encuentran en procesos de formaciones.

En la actualidad, el marco jurídico no puede hacer frente totalitario ante las problemáticas de los servicios privados, aunque se considera que lo ideal debería ser que a nivel nacional cada Estado desempeñara una adecuada legislación para permitir o prohibir que dichas empresas llevaran sus actividades de forma idónea, establecer reglamentos claros, y especificar bajo qué circunstancias pueden contratar sus servicios, qué facultades serán otorgadas a diferencia de los funcionarios públicos, o si son funcionarios públicos hasta qué punto llegarán dichas facultades y obligaciones, cómo se lleva a cabo su contratación, capacitación, si se les exige un cierto parámetro de cualidades y características, la determinación del propio Estado de considerar hasta qué punto la legislación que los contrata va amparar a las víctimas de los posibles excesos de sus servicios.

## ¿De qué manera puede influir la intervención de EMSP en un conflicto armado, hablando en términos del crimen de guerra?

Los comportamientos de estas empresas pueden constituir crímenes de guerra o grandes violaciones a las leyes y costumbres de guerra bajo el contexto de conflictos armados no internacionales e internacionales.

De conformidad a la jurisprudencia emitida por la CPI un conflicto armado será de carácter internacional cuando se recurra a las fuerzas armadas entre dos o más Estados; lo cual se extiende a la ocupación total o parcial del territorio de otro Estado, sin importar que la parte atacada oponga o no resistencia, estas empresas se encuentran obligadas a respetar y responder a las obligaciones conferidas por el DIH.

Las partes que intervienen en este tipo de conflicto son generalmente las fuerzas armadas u otros actores que actúan en nombre del Estado; las empresas que participan directamente y en nombre de un ente del Estado que participan además en la planificación y supervisión de operaciones militares de manera conjunta con el Estado contratante, actuando bajo la extensión de este, y permitiendo que en un conflicto armado (CA) de carácter no internacional, una empresa que actúa en nombre de un tercer Estado, vuelva al CA un conflicto armado internacional.

## Aspectos generales del Documento de Montreux

¿Existen realmente ordenamientos jurídicos para la regulación de las empresas militares y de seguridad privada? Con el rápido surgi-

miento de la participación de EMSP en los conflictos armados en operaciones militares que les otorgan un papel cada vez más fundamental, especialmente desde la guerra fría, el DIH se enfrenta a un paradigma totalmente nuevo.

Una de las respuestas más consecuentes de la comunidad internacional ha sido el Documento de Montreux (DM) en septiembre de 2008, que surgió de manera conjunta del Gobierno de Suiza y del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), en donde se juntaron 17 gobiernos del mundo, así como doctrinarios y organizaciones gubernamentales para, por primera vez, llegar a un consenso respecto de las obligaciones jurídicas internacionales referentes a las EMSP, lo anterior bajo el marco de los CG.

A pesar de su naturaleza jurídica, de su redacción articulada, aunado a un listado de obligaciones por parte de las autoridades en lo que respecta a las EMSP no es un documento legal ni vinculante, ni pretende serlo. Parte del marco jurídico de los CG y precisa obligaciones ya existentes bajo este último respecto a las EMSP en los conflictos armados; es decir, es un documento orientador que no genera nuevas obligaciones y, *motu proprio*, no es vinculante.

En efecto, ahora a poco más de 10 años de su concepción y contando ya con el respaldo de 56 Estados y la Unión Europea, el DM reafirma las obligaciones internacionales vigentes y previstas por los CG en materia de derecho humanitario de los Estados en relación con las EMSP y sus empleados durante los conflictos armados. También detalla buenas prácticas con la intención de facilitar a los Estados, tanto si son contratantes, territoriales o de origen, a hacer efectivas sus obligaciones a través de medidas nacionales, aunado a ser un documento orientador respecto a las obligaciones legales

y buenas practicas existentes para los Estados, EMSP y sus clientes o aquellos interesados en la industria militar y de seguridad privada más allá del contexto del conflicto armado.

Con la expansión sin precedentes de la EMSP, principalmente aquellas que actuaron en las guerras en Iraq y Afganistán, un número de incidentes de mala conducta de alto perfil patentó las limitaciones de los marcos legales para asegurar un control adecuado de las EMSP y su personal. El DM, redactado bajo el liderazgo del Departamento de Relaciones Exteriores del gobierno de Suiza y el CICR, abordó el problema cada vez más patente de que las EMSP operaban en un aparente vacío legal, al devenirse los CG ordenamientos muy generales. Aquel reafirma, entre otras cosas, que el DIH y los derechos humanos aplican en los conflictos armados indistintamente de los actores de aquellos y que los Estados no evitan sus obligaciones cuando contratan a EMSP para llevar a cabo sus operaciones militares; es decir, clarifica que los Estados cuentan con la obligación de garantizar el respeto a los derechos humanos y al DIH por parte de las EMSP y su personal, así como de regular en un marco legal adecuado y fincar responsabilidades, sobre todo de materia penal, a estos últimos en caso de que no respeten los marcos legales aplicables a los conflictos armados.

A lo largo de su texto, el DM pretende recordar obligaciones jurídicas pertinentes que cuentan los Estados, las EMSP y su personal en situaciones de conflictos armados; obligaciones ya existentes bajo el marco de los CG aunado a una serie de buenas prácticas, es decir, medidas que permitan a los Estados cumplir con sus obligaciones utilizando herramientas en su plano nacional.

De igual manera precisa aquellas responsabilidades en razón de la relación del Estado

con las EMSP habiéndolos de tres tipos: Estados contratantes, que cuentan con una relación contractual o de cualquier otro tipo, al existir relaciones cuyo marco no es a raíz de un contrato sino de la propia ley; los Estados territoriales, es decir aquellos en cuyo territorio las EMSP operan y; Estados de origen, de donde surgen dichas empresas. Todos aquellos cuentan con la obligación de hacer respetar el DIH y los derechos humanos por lo que deben de adoptar medidas que contribuyan a prevenir infracciones cometidas por los agentes privados y que los hagan responder por cualquier conducta delictiva.

Por otra parte, al participar en las hostilidades, las EMSP y su personal se devienen como objeto de vinculación del DIH y, por lo tanto, deben de respetar sus disposiciones durante lo que dure el conflicto con independencia de lo estipulado u ordenado por cualquier Estado, entonces, actuar de manera contraria, bajo el marco del DIH, conllevaría por parte de las EMSP y su personal, en algunos casos, doble responsabilidad, al cometer una falta los autores materiales y sus superiores pero también el Estado que ordenó, dirigió o controló al agente privado.

Aunado a que también constituye una herramienta valiosa con la que cuentan los Estados para ejercer un control y supervisión eficaces sobre las EMSP inclusive si no se presenta un conflicto armado, en efecto, si bien el DM se elaboró con la intención de reglar las situaciones de conflictos armados y que, de igual forma, el DIH solo tiene como ámbito de aplicación a los conflictos armados, el DM no está limitado por aquellos, en efecto, la mayoría de buenas prácticas se deberían aplicar en tiempos de paz, verbigracia, la de establecer un régimen de concesión de licencias para las EMSP.

Por otra parte, el DM hace patente y facilita el entendimiento de obligaciones intransferibles con los que cuentan los Estados contratantes bajo el marco del DIH aun en el supuesto de contratar a EMSP para que desempeñen actividades militares. No exime a los Estados de sus obligaciones en el marco del DIH el hecho de que estos contraten EMSP por su carácter de privados.

Lo anterior cobra especial relevancia en situaciones en donde se suscita una ocupación, si un Estado ocupa un territorio extranjero y recurre a las EMSP para desempeñar funciones públicas, como pueden ser mantener seguridad, operaciones de logística o resguardar centros de detención, el Estado ocupante conserva aquellas obligaciones respecto a la población ocupada como lo es mantener el orden público y garantizar la seguridad en el territorio ocupado.

De igual manera, el DM señala que, en efecto, la capacidad de delegar operaciones a las EMSP no puede ser ilimitada en razón de que hay ciertas obligaciones que el DIH expresamente encomienda a las autoridades estatales por lo que su contratación se deviene ilícita, como lo son la vigilancia de los campamentos de guerra y centros civiles de detención. Es verdad que ciertas actividades administrativas son delegables a privados, sin embargo, la responsabilidad en términos generales es únicamente de las autoridades estatales.

Otra de las obligaciones que señala el DM es aquella de imponer el respeto al DIH, obligación que no se origina del DM sino del artículo primero común a los CG; obligación, que en lo que nos compete, se traduce en la exigencia a los Estados no solo para que no lleven a cabo ninguna violación al derecho internacional humanitario, sino también a que tomen todas las medidas necesarias que estén a su alcance

para que las EMSP respeten el DIH, obligación universal común a todos los Estados.

Bajo este contexto, son los Estados contratantes de los servicios quienes están en la posición ideal para garantizar y exigir el respeto de las EMSP que contraten, al ser estos quienes pueden tomar la decisión de selección de las empresas y de pactar los términos del contrato, por lo que se presume como relativamente fácil en su posición influir en el modo y actividades que lleven a cabo los agentes privados. En efecto, son los Estados contratantes aquellos que cuentan con la obligación de asegurarse que la EMSP y su personal que se disponga a contratar conozcan y puedan cumplir con las obligaciones internacionales cuando realicen sus actividades.

A pesar de lo anterior, el DM no limita de alguna forma que los Estados territoriales influyan de alguna manera en el actuar de las referidas empresas al contar con soberanía nacional sobre su propio territorio que les permite imponer restricciones efectivas a las EMSP a través de instrumentos nacionales como lo es la legislación sin ignorar que, en la práctica, un conflicto armado puede significativamente reducir la capacidad material de imponer el derecho en su propio Estado o, inclusive de hacer acatar el DIH, al ser común la pérdida de control efectivo en ciertas partes de su territorio.

Aunado a lo anterior, el DM refiere obligaciones generales de proteger los derechos humanos, en el entendido de que si bien es cierto que las EMSP y su personal no están vinculados por el derecho internacional humanitario al ser este únicamente vinculante para los Estados, sí exige a los Estados proteger a las personas de cualquier infracción que pueda cometer una EMSP que atente contra sus derechos humanos. Es decir, los Estados tienen la obligación de

contar y hacer efectivas medidas para prevenir toda conducta violatoria de derechos humanos por parte de las EMSP y ayudar a la población que haya sido afectada en su esfera por este tipo de conductas, obligación aplicable de igual manera a infracciones cometidas por dichas empresas contra sus propios empleados.

Se desprende de los propios CG la obligación de establecer responsabilidades penales, por lo anterior es que el DM recuerda la obligación de garantizar que, en este caso, el personal de las EMSP rinda cuentas de cualquier infracción grave a los CG. Lo que se traduce en la obligación de tipificar las conductas que se traduzcan en violaciones a los CG, a saber, crímenes de guerra, y en el caso de que las EMSP se vean inmiscuidos en aquellos, la de juzgar en tribunales que hagan efectivos los derechos humanos del imputado, ya sea en su país de origen como en cualquier otro en donde se encuentre extraditado.

Uno de los puntos torales del DM es que, en vista de algunas circunstancias, el DIH sostiene como responsable, no solo a los autores materiales de las violaciones a los CG, pero también a los Estados contratantes de la conducta de los contratados, es decir de las EMSP. En ese caso, es el Estado el que debe asumir la responsabilidad de lo actuado por el agente privado. Aquellos casos suelen ser pocos al ser más común que, en el marco del DIH, sean las empresas y los individuos pertenecientes a estas los responsables por sus actos u omisiones.

A raíz de lo anterior y a pesar de que las EMSP, por su carácter de agentes privados, no están vinculadas por su propia naturaleza al DIH, ya que, como ya se ha referido, este orden legal solo es vinculante para las personas y partes en un conflicto; como tampoco están vinculadas por normas de derechos humanos, cuyo sujeto pasivo

son los Estados. Sin embargo, en la medida que aquellas ramas se integren a la legislación nacional y sean aplicables a las empresas, estas deben y están obligadas a respetarlas. De igual manera, aquello ocurre con la legislación nacional cuyo destinatario sean las EMSP y con los reglamentos a aquellas aplicables que estén vigentes.

Es importante traer a colación que la situación jurídica del personal de las EMSP no se determina por medio de reglas generales sino de manera casuística, analizando cada caso. No se puede concluir que los empleados de las EMSP son en todo momento combatientes por el hecho de portar armas, como de igual manera no se puede sostener que sean civiles al no pertenecer a las fuerzas armadas.

El estado jurídico de los empleados dependerá de su contrato y de los servicios que presten, por lo anterior es que pueden caer en la categoría de civiles y por lo tanto, gozar de la protección otorgada a aquellos en situaciones de conflictos; miembros de las fuerzas armadas en el caso en que se incorporen formalmente a estas y serían objeto de vínculo del DIH y de derechos humanos como agentes del Estado; o milicias u otros cuerpos de voluntarios a un Estado parte que acaecería si las EMSP constituyesen un grupo armado organizado y perteneciese a una parte del conflicto.

Agregando que, si los miembros de las EMSP son, en el caso particular, civiles no podrán ser atacados excepto en los casos en que aquellos participen directamente en las hostilidades y mientras dure la participación.

Ahora, la definición de lo que es una participación directa en las hostilidades resulta una tarea compleja, sin embargo, de manera sucinta, se refiere a la participación en las operaciones de combate o en las actividades dirigidas a debili-

tar la capacidad militar del enemigo favoreciendo a una parte del conflicto en detrimento de la otra. En el caso de las EMSP, por lo general participa en las hostilidades de manera directa cuando realizan la custodia de las bases militares ante cualquier ataque de la parte contraria, recaban información militar táctica o manejan sistemas de armas en una operación de combate.

Otra obligación precisada por el DM es aquella que recae sobre el personal de las EMSP quienes, independientemente de su estatuto, debe siempre respetar y adherirse al DIH que debe de ser acatado siempre y no solo por las partes en el conflicto, sino por todas las personas que tengan algún tipo de relación con este, actúen en nombre del Estado o no.

Incluyendo aquellos que sean superiores jerárquicos del personal de las EMSP quienes podrán ser procesados por los crímenes de guerra que cometan, pero también por aquellos que, como superiores, no impidan o hagan cesar si los cometen sus subordinados.

El DM expresa un consenso de la comunidad internacional y el CICR, bajo el marco del DIH, respecto a los ordenamientos que aplican a las EMSP recordando a los Estados partes que su actuar no representa una laguna legal respecto a sus actividades. Al ser una contribución práctica y realista que facilite el respeto y la promoción del DIH y de los derechos humanos bajo un paradigma distinto y con una presencia cada vez mayor como lo son la presencia de las EMSP, todo lo anterior abordando los retos que aquellas presentan, adecuando los CG ya existentes, todo sin crear nuevas obligaciones y presentando medidas prácticas, pero no vinculantes. En la actualidad el total de países que participan del DM son 54 más tres organizaciones internacionales.

## Conclusiones

Es preciso señalar que se necesita robustecer los mecanismos legislativos nacionales e internacionales de supervisión y control sobre las empresas militares y de seguridad privadas. No queremos decir que, con los instrumentos internacionales existentes, como el tan citado Documento de Montreux, se estén dejando de fuera las ideas de obligaciones que recaen entre los Estados contratantes, los Estados en los que se realizan dichas operaciones, de cualquier índole, y los Estados que registran dichas empresas, sin embargo, debemos recordar que otorgar responsabilidad no es el punto central de este tema, sino el de castigar a los violadores de las disposiciones dadas por el DIH.

Dado que en la mayoría de los casos las actividades que ofrecen estas empresas tienen un carácter internacional, es el ámbito que dispone de mejores oportunidades para ampliar y ejercer un mejor control de las mismas, en particular, las Naciones Unidas, incluso esta última ha evaluado cómo el uso de estos entes privados afectan al disfrute y deterioro de los derechos humanos, entonces, ¿por qué no promocionar medidas que aseguren el respeto mínimo en los estándares de aplicación de dichas empresas y sean castigables? y que, con la validación de los Estados, se trabaje en establecer un régimen aplicable adecuado.

## Fuentes de consulta

Comité Internacional de la Cruz Roja.(2011). (Prefacio, punto 9.a). Documento de Montreux. Berna, Suiza.

Cockayne, J. (2008). Regulating Private Military and Security Companies: the Content, Negotiation, Weaknesses and Promise of the Montreux Document. *Journal of Conflict & Security Law*, 13(3), p.405.

Cockayne, J. (2006). *Seguridad comercial en situaciones humanitarias y de posconflicto: un estudio exploratorio*. Nueva York: Internacional Peace Academy.

Schreier, F. y Caparini, M. (2005). Privatising Security: Law, Practice and Governance of Private Military and Security Companies. *Occasional Paper*, 6. Geneva Center for the democratic Control of Armed forces. Recuperado de <http://se2.dcaf.ch/service-engine/FileContent?serviceID=DCAF&fileid=3B-FA3361-A9F0-9CEB-84E4-A9F99197B29D&lng=en>.

Singer, P. W. (2001). Corporate Warriors. The rise of the privatized military industry and its ramifications for international security. *International Security*. 26(3). Recuperado de <http://web.pdx.edu/~kinshell/ps446/singer.pdf>.

UK Foreign and Commonwealth Office. (2002). Green Paper, Private Military Companies: Options for Regulation. Stationery Office. Londres. Recuperado de [http://www.fco.gov.uk/resources/en/pdf/pdf4/fco\\_pdf\\_privatemilitarycompanies](http://www.fco.gov.uk/resources/en/pdf/pdf4/fco_pdf_privatemilitarycompanies).

Federal Department of Foreign Affairs (FDFA). Recuperado de <https://www.eda.admin.ch/eda/en/home/foreign-policy/international-law/international-humanitarian-law/private-military-security-companies/montreux-document.html>

ICRC. Recuperado de <https://www.icrc.org/en/publication/0996-montreux-document-private-military-and-security-companies>

ICRC. Recuperado de <https://www.icrc.org/en/doc/resources/documents/legal-fact-sheet/private-military-companies-montreux-plus-5-conclusions.htm>

Montreux Five Years On: An analysis of State efforts to implement Montreux Document legal obligations and good practices. Recuperado de <https://www.wcl.american.edu/index.cfm?LinkServID=B1E626D9-095E-4A28-94A94551CEA3488E>

The Int'l Committee of the Red Cross. The Montreux Document on Pertinent International Legal Obligations and Good Practices for States related to Operations of Private Military and Security Companies during Armed Conflict (Octubre 28, 2019) [hereinafter Montreux Document]. Recuperado de [http://www.icrc.org/eng/assets/files/other/icrc\\_002\\_0996.pdf](http://www.icrc.org/eng/assets/files/other/icrc_002_0996.pdf)

Swiss Federation, Participating States of the Montreux Document. Recuperado de <http://www.eda.admin.ch/eda/en/home/topics/intla/humlaw/pse/parsta.html>

Documento de Montreux. Recuperado de <https://shop.icrc.org/icrc/pdf/view/id/755>.

Montreux Document, at 9(a), (d), (e) (distinguishing between Contracting States that contract for PMSC services, Territorial States on whose territory PMSCs operate, and Home States which are the States in which a PMSC is incorporated or has its principal place of management).

Toni Pfanner International Review of the Red Cross. (septiembre de 2016). N.º863.

Tougas, M. L. (November the 2<sup>nd</sup> 2010). Some comments and observations on the Montreux Document. Publicado en línea por Cambridge University Press. Recuperado de <https://international-review.icrc.org/authors/marie-louise-tougas>

The Montreux Document and the International Code of Conduct. Understanding the relationship between international initiatives to regulate the global private security industry Nelleke Van Amstel and Tilman Rodenhäuser (DCAF). Recuperado de [https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/DCAF\\_PPPs\\_Series\\_Paper\\_The\\_MD\\_and\\_ICoC\\_Understanding\\_the\\_Relationship.pdf](https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/DCAF_PPPs_Series_Paper_The_MD_and_ICoC_Understanding_the_Relationship.pdf)

La evolución del derecho penal internacional y el caso de la participación de empresas en crímenes internacionales Joanna Kyriakakis. Recuperado de <https://international-review.icrc.org/es/articulos/la-evolucion-del-derecho-penal-internacional-y-el-caso-de-la-participacion-de-empresas-en>.

ICRC. El derecho internacional humanitario y las empresas militares y de seguridad privadas. Recuperado de <https://www.icrc.org/es/document/el-derecho-internacional-humanitario-y-las-empresas-militares-y-de-seguridad-privadas>.

## Tratados y convenios internacionales

Convenios de Ginebra de 1949, y sus protocolos adicionales.



## Introducción

**N**O CABE DUDA ALGUNA QUE ESTOS MOMENTOS DE México son cruciales en materia de derechos humanos. Nuestro país está inmerso en una espiral de violencia que agobia a nuestra sociedad y que lejos de atemperarse, cada vez crece más y más, a grado tal, que los años más recientes han sido los más violentos en la historia moderna de nuestra nación.

La violencia desatada por el crimen organizado no da cuartel y lanza un enorme reto a las instituciones del Estado, que deben brindar seguridad a las personas, pero también deben hacer valer la legalidad y el respeto irrestricto de los derechos humanos.

La violencia encuentra en la impunidad a su principal aliada. Violencia e impunidad forman un círculo vicioso que afecta a la sociedad en su conjunto, a la que no solo le impide vivir en

un entorno seguro, sino que se ensaña con algunos grupos en particular

Entre esos grupos están las mujeres. La violencia contra ellas sigue aumentando, y no se diga su expresión más radical, el feminicidio. Pero también las niñas, niños y adolescentes están sufriendo los embates de la delincuencia organizada que los recluta y los utiliza como carne de cañón.

También los migrantes en tránsito por nuestro territorio nacional que desde el sur buscan llegar al vecino del norte, son interceptados por las organizaciones criminales y sometidos a reclutamiento forzoso.

Muchas de las personas en situación de pobreza, y en particular de las comunidades indígenas, se ven obligadas a dejar sus lugares de origen con motivo de la violencia en ese fenómeno dramático del desplazamiento forzoso interno.

# Avances, retrocesos y **desafíos** legislativos en materia de **derechos humanos**

Mauricio Kuri González\*

Y por otro lado están también las personas defensoras de derechos humanos y periodistas que son blanco frecuente de la violencia del crimen organizado.

Ante esta realidad, la necesidad de instrumentar mecanismos efectivos para contener y controlar la escalada de violencia se vuelve imperiosa.

Pero lamentablemente, el fenómeno de la violación de los derechos humanos en México no se agota en el binomio violencia-impunidad; todos estos grupos de la sociedad sufren además por la discriminación estructural, la marginación y la pobreza.

Esta situación que prevalece a lo largo y ancho del país nos obliga a revisar los avances, los retrocesos y los desafíos que desde el Poder Legislativo tenemos en esta trascendental materia.

---

\* Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional e Integrante de la Comisión de Derechos Humanos del Senado de la República.

Así, en el apartado de Avances de este artículo enlistaremos los principales productos legislativos que este Congreso ha impulsado desde la gran reforma constitucional de derechos humanos de 2011; en este sentido, iniciaremos con los proyectos que en su momento el Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas consideró más relevantes en su último Examen Periódico Universal sobre México, y lo actualizaremos con los aportes que posterior a ese informe, ha hecho esta Legislatura.

En el apartado de Retrocesos, haremos hincapié en lo que a nuestro juicio han sido pasos hacia atrás en materia de derechos humanos, o que al menos, consideramos que merecen una reflexión profunda a ese respecto, ya que podrían convertirse en aspectos que vayan a contrapelo del principio de progresividad de los derechos humanos.

En el apartado final, el de Desafíos, abordaremos los que consideramos los temas que merecen una atención inmediata por parte del Poder Legislativo, para avanzar y fortalecer el andamiaje legal de protección de los derechos humanos.

### Avances

Por momentos, pareciera que la estructura legal para la protección y defensa de los derechos humanos en México ya está construida y que, por lo tanto, el problema subsiste no por falta de marco jurídico, sino porque su aplicación ha sido deficiente, ya por incapacidad, ya por falta de voluntad. Y en buena medida esto es cierto, desde la gran reforma de derechos humanos de 2011, se han continuado los trabajos para fortalecer la legislación secundaria para su protección y plena vigencia.

De hecho, el Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, así lo reconoce en su Examen Periódico Universal 2018 cuando señala que:

Derivado de la reforma constitucional de 2011 —que reconoció jerarquía constitucional a los tratados internacionales de derechos humanos (DDHH) ratificados por México y obligó a las autoridades a interpretar los DDHH a la luz del principio *pro persona*, favoreciendo la mayor protección al individuo—se aprobaron reformas en materia laboral (2012 y 2017), educativa (2013), hacendaria y social (2013), de transparencia y acceso a la información (2014), energética (2014) financiera (2014), y de competencia económica (2014)—, cuyo propósito es impulsar el

desarrollo económico y social para la plena realización de los DDHH.<sup>1</sup>

Y enseguida el propio Consejo de Derechos Humanos enlista los avances legislativos más relevantes, como son:

Principales avances normativos e institucionales desde el último EPU:

- Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA), 2014. Reconoce a niñas, niños y adolescentes (NNA) titularidad de derechos; crea el Sistema Nacional de Protección Integral de los Derechos de NNA y regula la participación de los sectores privado y social; distribuye y asigna competencias y obligaciones entre los tres órdenes de gobierno; mandata la cooperación de todos los actores involucrados; y establece medidas para la protección y restitución de sus derechos;
- Ley de Migración, reformas de 2014 y 2018, para la protección de los DDHH de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de la condición de refugiado, alojando a NNA migrantes en albergues públicos o de sociedad civil mientras se resuelve su situación migratoria; incrementa a siete los días de estancia en el país como Visitante Regional a residentes de los países vecinos; y fortalece las atribuciones para prevenir la violencia contra las mujeres migrantes;

1 Informe nacional presentado con arreglo al párrafo 5 del anexo de la resolución 16/21 del Consejo de Derechos Humanos sobre México. Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, 31.º período de sesiones, 5-16 de noviembre 2018. Consejo de Derechos Humanos. NU, p. 2.

- Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, reforma 2014. Regula el otorgamiento de asilo político, el reconocimiento de la condición de refugiado y el otorgamiento de protección complementaria, con la finalidad de garantizar el respeto a los DDHH;
- Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos delitos 2012, última reforma 2014. Establece competencias y mecanismos de coordinación entre los tres órdenes de gobierno, para prevenir, investigar, perseguir y sancionar delitos de trata de personas y la reparación integral, adecuada, eficaz y efectiva del daño a las víctimas;
- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 2015. Obliga a los estados a crear organismos autónomos de transparencia y acceso a la información pública. Incorpora, como sujetos obligados, a órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos, fondos públicos, y cualquier persona física o moral que ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad;
- Reforma a la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, 2014. Amplió el catálogo de motivos de discriminación a: color de piel, cultura, apariencia física, características genéticas, situación migratoria, identidad o filiación política, situación familiar, responsabilidades familiares, idioma, antecedentes penales, homofobia, misoginia; segregación, discriminación racial y otras formas conexas de intolerancia;
- Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, 2016. Coordina autoridades federales y locales para prevenir, detectar y sancionar faltas administrativas y corrupción, así como de fiscalizar y controlar recursos públicos;
- Nuevo Sistema de Justicia Penal 2016. Reforma constitucional para transformar el proceso penal tradicional en uno de corte acusatorio y oral, con base en los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad, inmediación, igualdad de las partes, debido proceso, presunción de inocencia y prohibición de doble enjuiciamiento;
- Ley General de Responsabilidad Administrativas, 2016. Distribuye competencias y establece obligaciones, responsabilidades y sanciones administrativas por acciones u omisiones de servidores públicos y particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación;
- Ley Nacional de Ejecución Penal, 2016. Regula la prisión preventiva, la ejecución de penas y las medidas de seguridad impuestas por resolución judicial; establece los procedimientos para resolver controversias relativas a la ejecución penal y regula la reinserción social;
- Reforma a la Ley General de Víctimas, 2017. Garantiza el acceso de las víctimas a atención y reparación integral, peritajes independientes, y protección de personas desplazadas a causa de un hecho victimizante. Su órgano operativo, la Comisión Ejecutiva de Atención a

Víctimas (CEAV), integra a diversas OSC y académicos;

- Reforma Laboral, 2017. Dotó de autonomía al sistema de justicia laboral adscribiendo los tribunales laborales al Poder Judicial (anteriormente las juntas laborales dependían del Poder Ejecutivo), creó instancias de conciliación obligatoria para solución de controversias laborales;
- Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar los Delitos de Tortura, 2017. Incorpora los más altos estándares internacionales, homologa tipos penales y distribuye competencias y coordina autoridades para prevenir, investigar y sancionar la tortura; establece medidas de asistencia a víctimas; responsabilidad por acción u omisión, incluidos superiores jerárquicos que conozcan o participen del delito; exclusión de toda prueba obtenida, directa o indirectamente, a través de tortura; crea fiscalías especializadas; garantiza el derecho a presentar peritajes independientes apegados al Protocolo de Estambul y la imprescriptibilidad del delito;
- Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, 2017. Incorpora los más altos estándares internacionales, distribuye competencias y coordina autoridades para prevenir, investigar y sancionar la desaparición forzada; homologa los tipos penales de desaparición forzada y la desaparición por particulares; establece el Sistema Nacional de Búsqueda de

Personas, la Comisión Nacional de Búsqueda, y un Consejo Ciudadano para la evaluación de la aplicación de la ley; crea fiscalías especializadas y fortalece el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas;<sup>2</sup>

A estos avances que bien registra el Consejo de Derechos Humanos, habría que agregar algunos que en virtud de ser de reciente aprobación ya no pudieron formar parte del Examen Periódico Universal, de hecho, se trata de decretos que ya fueron aprobados por esta LXIV Legislatura:

1. Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, 2018. Regula la organización, funcionamiento y ejercicio del Ministerio Público, como órgano autónomo, que si bien no llegó a contar con el nivel de autonomía que en Acción Nacional hubiésemos deseado, fue un avance sustantivo respecto de lo que teníamos antes con la Procuraduría General de la República (PGR).
2. Reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en materia de Guardia Nacional, 2019. Crea la Guardia Nacional y ordena la emisión de leyes nacionales en materia de detenciones y de uso de la fuerza.
3. Reformas a la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2019. Mejora la construcción y administración de sistemas y bases de datos en materia de seguridad pública.
4. Ley de la Guardia Nacional, 2019. Regula la organización y funcionamiento de la Guardia Nacional como un cuerpo de ca-

---

2 *Ibid*, pp. 2-4.

rácter eminentemente civil. No es posible empero, dejar de lamentar que en la práctica, en la conformación y el mando real de esta corporación siga imperando un sesgo marcadamente militar.

5. Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza, 2019. Regula el uso de la fuerza por parte de las corporaciones de seguridad pública y agentes del Estado, en todos los órdenes de gobierno.
6. Ley Nacional del Registro de Detenciones, 2019. Regula el Registro Nacional de Detenciones, para que exista un solo procedimiento y un solo registro a nivel nacional, de las privaciones de libertad que realiza cualesquier corporación de seguridad independientemente del orden de gobierno al que pertenezca.
7. Reformas a las leyes del trabajo, 2019. Traslada la justicia laboral de sede administrativa a sede jurisdiccional, e impulsa la democracia sindical.
8. Reformas al Código Civil Federal, 2019. Prohíbe la celebración de matrimonios entre personas menores de 18 años de edad, o entre parejas en las que al menos una de las partes sea menor de 18 años de edad.
9. Reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de paridad de género, 2019. Establece que los diversos órganos colegiados del Estado mexicano deberán integrarse por igual cantidad de mujeres y de hombres.
10. Reformas a legislación laboral, tanto Ley Federal del Trabajo, como Ley del Seguro Social, en materia de personas

trabajadoras del hogar, 2019. Garantiza la protección en seguridad social a las personas trabajadoras del hogar.

No obstante que, en efecto, se han alcanzado todos estos logros, lo cierto es, que la realidad se impone y nos demuestra que todavía hay mucho por hacer, y que incluso, en algunos temas, hemos dado pasos hacia atrás.

## Retrocesos

Lamentablemente no todas las decisiones que se toman en el Congreso de la Unión abonan a fortalecer el entramado institucional de protección de los derechos humanos. Algunos ejemplos de lo que podemos considerar como retrocesos, son los siguientes:

1. Prisión preventiva oficiosa. Si bien somos muchos los que exigimos que se ponga freno a la impunidad y se combata a la delincuencia evitando eso que se ha dado en llamar la “puerta giratoria”, en alusión a la fácil liberación de la que gozan los presuntos delincuentes, que más tardan en entrar a prisión que en salir de ella, también es cierto que habría que prestar oídos al argumento de los defensores de derechos humanos que instan a eliminar la figura de la prisión preventiva oficiosa, y acotarla a la facultad del juzgador de dictarla como medida cautelar solo cuando el caso concreto así lo requiera. Es sin duda, un asunto en el que debemos seguir reflexionando.
2. Reforma educativa. Otro aspecto en el que tendríamos que detenernos para sopesar con seriedad si lo que hicimos

fue un avance o un retroceso, es la reciente reforma en materia educativa. Es innegable que en muchos aspectos la reforma le está regresando control a los liderazgos sindicales sobre el sistema educativo nacional. La reforma ha restado rectoría al Estado en esta materia y muy probablemente ello resulte en detrimento de la calidad de la educación y por lo tanto del interés superior de las niñas, niños y jóvenes.

3. Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Un aspecto adicional que, a nuestro juicio claramente va a contracorriente del principio de progresividad de los derechos humanos, es el que tiene que ver con la aprobación que la colegisladora ha hecho de reducir en el Presupuesto de Egresos de la Federación, las asignaciones de apoyo a madres trabajadoras para estancias infantiles; y no solo a nuestro juicio ha significado un retroceso, también a juicio de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que emitió la Recomendación 29/2019 para que el Gobierno federal restituyera el programa y los fondos, calificando la medida como una “violación a los derechos humanos de las personas usuarias y beneficiarias del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras”.<sup>3</sup> El gobierno sin embargo, sin mayor explicación, ha rechazado la recomendación, atentando contra los derechos de niñas y niños, y contra los derechos al trabajo y a la igualdad de las madres.

---

3 Recomendación 29/2019 Comisión Nacional de Derechos Humanos. Recuperado de [https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-06/Rec\\_2019\\_029.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-06/Rec_2019_029.pdf)

4. Derecho a la salud. De manera similar al punto anterior, vemos que la administración pública ha implementado medidas que han redundado en un retroceso en la garantía del derecho a la salud, al no poder abastecer adecuadamente de medicamentos, así como de diversos implementos y servicios, al sector salud. En concordancia con el principio de progresividad, es imperioso establecer garantías en la ley, para que se dote de los recursos necesarios a ese sector.

## Desafíos

Cierto es que muchos esfuerzos se han hecho y muchos logros se han alcanzado desde el Poder Legislativo para construir un marco legal que coadyuve en el propósito de proteger los derechos humanos, pero también lo es, que estamos aún muy lejos de obtener los resultados deseados, y si bien, el problema tiene más que ver con la aplicación de la legislación que hemos mencionado que con el diseño mismo de la ley, también es cierto que aún hay cosas que desde el Congreso podemos y debemos hacer. Algunos aspectos son:

1. Derechos de personas migrantes. Fortalecer los derechos de los migrantes, para garantizar un buen trato, minimizar las detenciones, erradicar las detenciones de niñas y niños, y regular de mejor manera el procedimiento de solicitud de refugio. Ante la nueva realidad que estamos viendo en esta materia, en la que cada vez crece más la cantidad de migrantes centroamericanos en tránsito por nuestro país, debemos

estar listos para atender este fenómeno con las mejores herramientas legales para dar el trato humano que estas personas deben recibir.

2. Desplazamiento forzado interno. Muy ligado a lo anterior, está el tema de la migración interna de connacionales detonada a partir de la situación de extrema violencia y de extrema pobreza que se vive en algunas zonas de México. El fenómeno del desplazamiento forzado interno ha sido poco atendido hasta ahora, pero ya no podemos seguir siendo omisos frente a su creciente y lacerante realidad.
3. Proceso penal. Un tema íntimamente ligado con la justicia penal es el del arraigo. El proceso legislativo para eliminar esta figura claramente incompatible con los derechos humanos ha avanzado tanto, que esperaríamos que para cuando este artículo sea publicado, dicha figura jurídica finalmente haya desaparecido de nuestro marco constitucional. De hecho, para cuando escribimos estas líneas ya se ha dado primera lectura al dictamen sobre la minuta enviada por la Cámara de Diputados para eliminar el octavo párrafo del artículo 16 constitucional que contiene la figura de marras, que a tantos abusos se ha prestado.
4. Personas con discapacidad. Es urgente dotar de un mejor marco legal para la protección de los derechos de las personas con discapacidad, para que sean apoyadas y no sustituidas en su capacidad jurídica como suele ocurrir hoy, principalmente con personas con discapacidad intelectual, así como para que el Estado brinde las condiciones para que esta condición no sea motivo de privación de libertad, sino que se promueva su inclusión plena en la sociedad.
5. Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Y ya que abordamos el concepto de capacidad jurídica, también tenemos como pendiente importante, dotar de dicha capacidad a niñas, niños y adolescentes, para que directamente y sin necesidad de intermediarios puedan realizar ciertos actos jurídicos como el de presentar denuncias con motivo de abusos de los que pudieren ser víctimas. Así mismo, debe eliminarse la prescriptibilidad de los delitos relacionados con violencia sexual infantil.
6. Derechos de los pueblos indígenas. Por lo que hace a derechos de pueblos y comunidades indígenas, debemos avanzar en el reconocimiento de sus derechos construyendo un marco legal que permita que cuando hayan de ser afectados por algún programa u obra de gobierno, se realicen consultas mediante procedimientos acordes con sus usos, costumbres, prácticas, autoridades tradicionales y sistemas normativos, así como para avanzar en la atención de las preocupaciones principales a que se refiere el Informe de la Relatora Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas<sup>4</sup> presentado en su visita a México en septiembre de 2018.

---

4 Informe de la Relatora Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas sobre su visita a México. Recuperado de <http://unsr.vtaulicorpuz.org/site/index.php/en/documents/country-reports/254-informe-mexico>

7. Derechos laborales. Tal como se hizo con los derechos de las personas trabajadoras del hogar, debemos avanzar con el fortalecimiento de los derechos de las personas trabajadoras del campo y de las que son contratadas por la vía de la terciarización, a efecto de garantizar su seguridad social.
8. Derechos de las mujeres. Hace falta mucho trabajo en materia de derechos de las mujeres. La reforma constitucional en materia de paridad que ya comentamos fue un gran avance, pero ahora el reto es armonizar la legislación secundaria, pero, además, debemos abordar otros aspectos cruciales que tienen que ver con mejorar el sistema de alertas de género para hacerlo mucho más efectivo y combatir con fuerza la violencia contra las mujeres. Debemos tipificar penalmente la violencia política en razón de género, abatir la brecha salarial entre hombres y mujeres, y sancionar la inequidad salarial, entre otras cosas.
9. Personas defensoras de derechos humanos, y periodistas. Mejorar los mecanismos de protección para este grupo es también un pendiente urgente. Hemos visto cómo personas supuestamente protegidas por estos mecanismos han terminado siendo víctimas fatales. Es evidente que esos mecanismos deben ser fortalecidos.
10. Derechos DESCA. La posibilidad de ejercer plenamente derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, también conocidos como derechos DESCA, es también un desafío enorme.
11. Comisiones de derechos humanos. Por último, las comisiones nacional y estatales de derechos humanos deben ser fortalecidas, garantizando su autonomía y su fortaleza institucional.

## Conclusión

No cabe duda de que hemos avanzado muchísimo en la construcción del marco legal para una adecuada promoción y defensa de los derechos humanos en México. En algunos aspectos, nuestra legislación es de avanzada.

Antes de la reforma constitucional de derechos humanos de 2011, ya habíamos avanzado en derechos indígenas, en derecho a la información, y en derechos de las mujeres con la creación del Instituto Nacional de las Mujeres, por ejemplo, pero con dicha reforma constitucional y con la serie de reformas que de ella se desprendieron, hemos avanzado a pasos agigantados.

Sin embargo, la realidad de la violencia generalizada y de la impunidad que prevalecen en México, ha provocado que la vigencia plena y real de los derechos humanos diste de ser la deseada. Violaciones graves a los derechos humanos siguen siendo noticia frecuente tanto por la violencia y la impunidad, como por la discriminación, la marginación y la pobreza estructurales.

Parece haber entonces una suerte de distanciamiento entre la ley y la realidad. Sin embargo, estamos convencidos de que a través de la ley se puede hacer mucho para cambiar esa realidad. Los marcos legales de protección de derechos humanos deben ser constantemente revisados para provocar los cambios deseados.

En este sentido, los retos son grandes y destacan los relacionados con el derecho a la paz, los derechos de las mujeres, de los pueblos indígenas, de las personas con discapacidad, de niñas, niños y adolescentes, de las y los trabajadores, de los periodistas y defensores de derechos humanos, así como los vinculados con el ejercicio de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

## Fuentes de consulta

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2015). Situación de Derechos Humanos en México. CIDH. Organización de Estados Americanos.

Comisión Nacional de Derechos Humanos Recomendación 29/2019.

Organización de las Naciones Unidas. (5-16 de noviembre 2018). Informe nacional presentado con arreglo al párrafo 5 del anexo de la resolución 16/21 del Consejo de Derechos Humanos sobre México. Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, 31.º **período de sesiones**.

Organización de las Naciones Unidas. (septiembre 2018). Informe de la Relatora Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas sobre su visita a México.



**E**L 27 DE JUNIO DE 1989, LA ORGANIZACIÓN DE LAS Naciones Unidas (ONU) aprobó el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Posteriormente, el 11 de julio de 1990, fue suscrito por el Senado de la República y finalmente, el 24 de enero de 1991, fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación*.

El 7 de abril de 1988, el Instituto Nacional Indigenista (INI) creó la Comisión Nacional de Justicia a los Pueblos Indígenas y propuso una reforma constitucional para reconocer los derechos culturales de los pueblos indígenas de México. Por ello, el 7 de diciembre 1990 se presentó en el Congreso de la Unión la Iniciativa de decreto que adiciona el artículo 4.º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), para el reconocimiento de los derechos culturales de los pueblos indígenas.

En este contexto, la iniciativa del Ejecutivo federal y la labor del Legislativo se concretaron en el reconocimiento de los pueblos indígenas. El 28 de enero de 1992 se publicó una adición al artículo 4.º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde se reconoce la existencia de los pueblos indígenas y cuyo propósito también es hacer efectivo el ejercicio de sus derechos.

El párrafo primero establece que “La nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquellos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley.”

# Reformas constitucionales para **pueblos indígenas**, los mexicanos más vulnerables

Xóchitl Gálvez\*  
Arnulfo Embriz\*\*

Dicha modificación, reconoció la composición pluricultural de la nación mexicana sustentada en sus pueblos indígenas, la protección y el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres y formas de organización social y, además, garantizó a los integrantes de los pueblos indígenas el acceso a la justicia, tomando en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas.

Dicha reforma mandató a todas las autoridades instituidas de los tres órdenes de gobierno, a dar cumplimiento a sus obligaciones respecto a la atención de los pueblos y comunidades indígenas.

No obstante, la reforma fue insuficiente para atender las demandas de las organizaciones in-

dígenas, para mejorar las condiciones de vida de los pueblos y comunidades indígenas del país.

Esto quedó de manifiesto con el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en 1994, que desde su aparición y después de largas negociaciones con el Gobierno federal, se lograron una serie de acuerdos y medidas legislativas, entre las cuales destaca la Ley para el Diálogo y la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas.

A partir de ella, las partes en conflicto convirtieron un conjunto de documentos que sirvieron de base para establecer los Acuerdos de San Andrés Larráinzar. Con estos, se esperaba atender los problemas que enfrentaban las comunidades y los pueblos indígenas que originaron la rebelión indígena en Chiapas y, además, se reconocieran los derechos de los pueblos y comunidades indígenas del país en su conjunto.

---

\* Secretaria de la Comisión de Asuntos Indígenas del Senado de la República.

\*\* Antropólogo.

Con la firma de los Acuerdos de San Andrés, el Poder Legislativo contribuyó a la solución del conflicto. Asimismo, se creó, en marzo de 1995, la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA), instancia que elaboró una propuesta de ley que expresaba lo acordado en San Andrés, misma que fue aceptada por los zapatistas.

No obstante, los esfuerzos gubernamentales realizados para la pacificación y el reconocimiento de los derechos indígenas, el presidente Ernesto Zedillo no los reconoció, por lo que, desde 1996 se dio un rompimiento del diálogo gubernamental con el EZLN. Los zapatistas lo condicionaron con el cumplimiento de los Acuerdos de San Andrés.

Más adelante, durante su campaña presidencial, Vicente Fox Quesada, dialogó con diversas organizaciones indígenas con quienes llegó a establecer una agenda para su atención. Su propuesta tenía que ver con la materialización de múltiples demandas de esas organizaciones, las cuales, en algunos casos, coincidían con los Acuerdos de San Andrés.

La agenda tuvo el propósito de trabajar para que, mediante reformas legislativas, se concretaran los derechos políticos de los pueblos indígenas, específicamente el derecho a la representación y participación política en los congresos estatales y en el federal, así como en las instituciones públicas de todos los niveles de gobierno.

### Año 2000

Al llegar a la Presidencia de la República, Vicente Fox contrajo diversos compromisos con los indígenas, entre los que destacan:

- Asumir la propuesta de la COCOPA (integrada por legisladores federales y de Chiapas pertenecientes a todos los partidos políticos), como una iniciativa de ley del Ejecutivo federal que sería enviada al Congreso de la Unión para su discusión y aprobación.
- Priorizó a la COCOPA y a la Comisión de Seguimiento y Verificación, para el cumplimiento de sus respectivas funciones en el diálogo entre el EZLN y el Gobierno federal.
- Desarmar a los grupos paramilitares y generar condiciones para que el ejército volviera a sus posiciones originales con el fin de desmilitarizar los territorios indígenas.
- Solucionar de manera pacífica al conflicto armado en Chiapas, basada en el diálogo abierto, honesto y respetuoso. Así como convocar al EZLN y al subcomandante Marcos a reunirse con los representantes del Ejecutivo Federal y retomar el diálogo en las mesas de San Andrés que no se llevaron a cabo.
- Atender las causas políticas, económicas y sociales que dieron origen a los conflictos, con respecto a los territorios, derechos y cultura de los pueblos indios.
- Cumplir con los tratados y convenios internacionales en materia de derechos humanos y evaluar con los organismos especializados de la sociedad civil las reservas formuladas por el Estado mexicano.

En su discurso de toma de posesión, el presidente Fox anunció que la primera iniciativa que enviaría al Congreso de la Unión sería la

elaborada por la COCOPA y se comprometió a crear condiciones que hicieran posible la participación de los indígenas, sus pueblos y comunidades, en las reformas legales que hicieran realidad su autonomía y libre determinación.

Al día siguiente, el subcomandante Marcos anunció que una delegación del EZLN emprendería una marcha a la Ciudad de México para conseguir que el Congreso aprobara la iniciativa de la COCOPA.<sup>1</sup> El 5 de diciembre de 2000, el presidente Fox envió al Congreso la propuesta formulada por la COCOPA y respaldó el viaje del EZLN, que después fue conocido como la marcha zapatista.

El propósito del primer mandatario era lograr un acuerdo para que el EZLN depusiera las armas y se incorporara a la actividad política y pacífica.

Con la marcha del EZLN a la Ciudad de México, se colocó nuevamente el tema indígena en la agenda nacional.

Después de intensas discusiones en la Cámara de Diputados, se aprobó que los zapatistas participaran en el pleno del Congreso, donde diputados escucharon, sin intermediarios, las voces indígenas.

Durante su discurso, la comandanta Esther exhortó al Congreso a consagrar en la Constitución, los derechos y la cultura indígenas, como lo contenía la iniciativa de la COCOPA.

“Los zapatistas queremos un país donde se reconozca la diferencia y se respete... Uno donde los indígenas seamos indígenas y mexicanos...”

1 Asimismo, planteó tres condiciones para negociar con el gobierno: que la iniciativa se convirtiera en ley, que fueran liberados todos los zapatistas presos y que el ejército se retirara de siete lugares en los que se había ubicado en la zona de conflicto en Chiapas.

Donde la diferencia no sea motivo de muerte, cárcel, persecución, burla, humillación, racismo... Uno donde siempre se tenga presente que, formada por diferencias, la nuestra es una nación soberana e independiente”, mencionó en su discurso.

## Iniciativa

La iniciativa de ley enviada por el presidente Fox al Congreso, señalaba en su exposición de motivos que lo hacía con la finalidad de restablecer la paz en el estado de Chiapas, al tiempo que reconocía que la mayor riqueza del país estaba en su diversidad cultural, que no podría haber unidad nacional si no se reconocía a todas las culturas.

Con esta iniciativa el Gobierno federal cumpliría con los compromisos establecidos en los Acuerdos de San Andrés y con ello dar pie al reinicio del diálogo con los pueblos y comunidades indígenas.

El principal objetivo de las reformas planteadas fue reconocer los derechos de los pueblos y comunidades indígenas en el marco constitucional y actualizarlo en el marco del derecho internacional dado por el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Además, reconocía la libre determinación y la autonomía de los pueblos indígenas, con la que se buscaba garantizar a estos pueblos el acceso a las instancias de representación política, a los recursos materiales, a la defensa jurídica, a la educación, así como a la protección de derechos compatibles con sus usos y costumbres y, en general, con su especificidad cultural.

Respecto a la libre determinación se aclaraba que esta no era un elemento para la creación de un Estado dentro del Estado mexicano. Que la nación mexicana tiene una composición pluricultural, pero un solo Estado mexicano, republicano, representativo y federal.

Sobre los territorios de los pueblos indígenas precisaba que no eran jurisdicciones separadas del territorio nacional; ratificaba que la propiedad originaria de tierras y aguas corresponde a la nación como lo establece el artículo 27 constitucional.

Tras meses de discusión parlamentaria y de haber escuchado voces, incluyendo al EZLN, el Congreso discutió la iniciativa enviada por el mandatario. Primero en el Senado, donde se le hicieron modificaciones y después, el 28 de abril, en la Cámara de Diputados que aprobó por mayoría, lo que en la Cámara de origen se había votado unánimemente.

El 18 de julio, el Congreso de la Unión aprobó la reforma constitucional a los artículos 1.º, 2.º, 18 y 115, lo que fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de agosto de 2001.

Con dicha reforma se estableció la prohibición de la esclavitud y la discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad. Con lo que se beneficiaría, no solo a los indígenas, sino también a otros grupos de población socialmente discriminados.

La reforma al artículo 2.º constitucional incorporó los derechos de los pueblos indígenas a la autonomía, la libre determinación y el derecho al desarrollo integral, entre otros, pero no otorgó el

reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos de derecho público. Se les consideró como “entidades de interés público”, limitando los derechos reconocidos en el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

El reconocimiento de los pueblos indígenas como entidades de interés público, colocó a estos como sujetos bajo la protección e intervención del Estado, quien impondría las condiciones para su desarrollo en el que participarían de manera pasiva, sin respeto a su cultura e identidad.

En el Apartado A, se reconoce el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional, y mandataba que sus formas particulares debían ser reconocidas en las constituciones y leyes de las entidades federativas.

Estos derechos les reconocían las determinaciones que tomaran los pueblos indígenas en sus formas de convivencia y organización; para que resolvieran sus conflictos internos de acuerdo con su normatividad, respetando la dignidad e integridad de las mujeres y siempre sujetándose a los principios generales de la Constitución, como las garantías individuales y los derechos humanos. Igualmente les dio el derecho a elegir a sus representantes de acuerdo con sus formas de gobierno interno y a elegir representantes ante los ayuntamientos.

Respecto al territorio y a la propiedad de la tierra se reconoció el derecho a conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en la Constitución, así como acceder a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tie-

ra establecidas en la Constitución y las leyes de la materia al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan.

Reconoció el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad. A acceder sin restricciones a la jurisdicción del Estado, lo que impulsa que en todos los procesos judiciales en los que se vean envueltos, se deberán tomar en cuenta sus costumbres sin violar otras disposiciones constitucionales

En el apartado B se ordena que la Federación, las entidades federales y los municipios promoverán la igualdad de oportunidades y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades indígenas, siempre con su participación en el diseño y ejecución de las políticas y en las instituciones establecidas para ello, especificando el impulso al bienestar social, al desarrollo regional, garantizando la educación bilingüe e intercultural, la salud reconociendo la medicina tradicional, el derecho a una vivienda digna y servicios básicos.

Señala la obligación de las instituciones para apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades; se obligaba a establecer políticas sociales para proteger a los migrantes de los pueblos indígenas, tanto en el territorio nacional como en el extranjero, a garantizar los derechos laborales de los jornaleros agrícolas, mejorar las condiciones de salud de las mujeres y finalmente se obligaba a consultar a los pueblos indígenas, únicamente en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes estatales y municipales.

El EZLN a través del subcomandante Marcos no estuvo de acuerdo con la reforma constitucio-

nal y la calificó como una “burla legislativa” y acusó al presidente, al PRI, al PAN y al PRD de querer que la guerra continuara. Se rompieron relaciones y se suspendió de manera indefinida todo contacto con el gobierno, situación que se mantiene hasta la fecha.

Desde la promulgación de las reformas constitucionales en derechos de los pueblos indígenas, funcionarios e indígenas del Instituto Nacional Indigenista y de la oficina de Representación de Pueblos Indígenas de la Presidencia estuvieron en desacuerdo en cómo quedaron plasmados los derechos de los indígenas y le manifestaron al presidente Fox sus preocupaciones.

Desde entonces se ha demandado que se reconozcan de manera plena los derechos de los pueblos indígenas como se planteó en los Acuerdos de San Andrés y se adecuen a los lineamientos internacionales de las Naciones Unidas y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como a las determinaciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).

## Sigue la lucha

La principal demanda de los pueblos y comunidades indígenas es ser reconocidos como sujetos de derecho público, para que con ello se les reconozcan sus sistemas normativos, las decisiones de sus autoridades administrativas, políticas, culturales y de justicia. Es decir, que como titulares de derechos y obligaciones todos sus actos y decisiones, tengan un valor legal que sea reconocido por los otros órganos de poder.

Otra gran demanda es reconocer su derecho a la tierra y a sus territorios, en los que puedan aprovechar y disfrutar de sus recursos natura-

les, cuidar a la naturaleza y el medio ambiente como el sustento de su vida.

Asimismo, han solicitado beneficiarse de la explotación de los recursos estratégicos que son propiedad de la nación.

La tercera gran demanda es reconocer en la Constitución el derecho a la consulta indígena libre, previa e informada y el reconocimiento a la preservación, fortalecimiento, desarrollo y protección del patrimonio cultural material e inmaterial de los pueblos indígenas es otra de las exigencias que se plantean ser reconocidas en la Constitución.

En general las demandas de reformas legales son parte de los programas políticos de las organizaciones de los pueblos y comunidades indígenas que exigen cada vez más el derecho a ser reconocidos como sujetos de derecho público.

Para lograr una mejor relación entre el Estado y los pueblos indígenas se ha planteado la necesidad de una reforma institucional en la que ellos sean parte de la toma de decisiones y de la planeación de su desarrollo y les permita ejercer los derechos a la educación en sus lenguas.

Entre las reformas constitucionales más importantes en estos últimos años fue la que se llevó a cabo en el año de 2011 al artículo 1.º de la Constitución Política en la que se acepta que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

Con ello se obligó a las autoridades a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. El artículo 2.º constitucio-

nal también tuvo una reforma importante que incluyó el apartado C en el que se reconoce a los pueblos y comunidades afroamericanos como parte de la composición pluricultural de la nación, con los derechos que tienen los pueblos indígenas y también les garantiza la libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión social.<sup>2</sup>

Una de las razones que ha mantenido viva la lucha de los pueblos indígenas es que las condiciones de vida no han mejorado sustantivamente y sus integrantes continúan abajo del promedio nacional.

### Situación pueblos y comunidades indígenas

En la actualidad existen 25.7 millones de personas indígenas, de estas cerca de 7 millones hablan una lengua indígena, más de 19 millones perdieron su lengua materna y hablan únicamente español y un millón de mexicanos solo habla su lengua indígena, es decir, son monolingües.

La diversidad de los pueblos indígenas se manifiesta en su riqueza lingüística pues se hablan 68 lenguas y 364 variantes lingüísticas. Los principales grupos de lenguas son: náhuatl, maya, tseltal, mixteco, tsotsil, zapoteco, otomí, totonaco, chol y mazateco y concentran al 63 % de los hablantes. El restante 37 % habla los otros 58 grupos de lenguas mexicanas.

Las lenguas que se encuentran en muy alto riesgo de desaparecer son: awuakateko, ayapaneco, kackchikel, olulteco, teko, kiliwua, ixil, paipai

2 Apartado adicionado DOF 09-08-2019.

e ixcateco, entre otras. A esto hay que agregar que, dentro de pocos años, dejaremos de escuchar las 64 voces de los indígenas que hablan variantes en muy alto riesgo de desaparición.

En casi todo el territorio mexicano habita población indígena, en los estados de Oaxaca, Chiapas, Veracruz, Yucatán, México, Guerrero e Hidalgo se concentran las tres cuartas partes de la población indígena. Más de la mitad de población indígena vive en 623 municipios indígenas y en más de 64 000 pequeñas localidades.

La mayor parte de la población indígena vive y protege las regiones biogeográficas más ricas de México y los ejidos y comunidades agrarias, municipios, tienen en propiedad el 60 % de la vegetación arbolada del país, principalmente de bosques templados y selvas húmedas y subhúmedas; las principales áreas naturales protegidas se encuentran en municipios indígenas y muchas de ellas son territorios sagrados y ceremoniales en las que se ubican también zonas arqueológicas.

Las principales presas hidroeléctricas del país son: La Angostura, Malpaso, Chicoasén, Aguamilpa y Presidente Alemán, se ubican y abastecen de agua de los territorios indígenas. Una parte importante de los recursos petroleros se extraen de yacimientos en San Luis Potosí, Campeche, Tabasco y Chiapas, municipios con importante presencia indígena.

Los pueblos indígenas aportan el 67 % de su población ocupada a las actividades agrícolas y muchos cultivos como la caña de azúcar, el tomate, la fresa y la vainilla dependen del esfuerzo y la labor de los trabajadores indígenas.

Sin embargo, la población indígena es uno de los grupos con muy alto y alto grado de marginación y en situación de vulnerabilidad, pues el 71 % se encuentra en la pobreza, la desigual-

dad y la falta de oportunidades. La tercera parte de esa población se encuentra con carencia por acceso a la alimentación. El 53 % de sus viviendas no cuenta con los servicios básicos completos y la quinta parte de las viviendas no cuentan con agua potable.

Asimismo, siete de cada 10 indígenas ocupados reciben hasta un salario mínimo por su trabajo. Las dos terceras partes de los indígenas no cuentan con seguridad social y la mitad de la población indígena únicamente cuenta con educación primaria.

Esta situación impide su crecimiento económico e inhibe el respeto y vigencia de los derechos sociales y políticos que los indígenas tienen reconocidos en la Constitución.

Por otra parte, es importante recordar que la población afromexicana fue recientemente reconocida en ese mismo instrumento jurídico. En México, 1 388 853 personas mexicanas se identifican como negras, afrodescendientes o afromexicanas.

Estos mexicanos son los descendientes de los esclavos africanos y sus antepasados fueron trasladados de manera forzada a México en el periodo colonial y aportaron mano de obra para la minería, la agricultura y la ganadería. Los afromexicanos han enfrentado a lo largo de su historia situaciones de exclusión y marginación económica y social y la discriminación racial.

Los mexicanos no hemos reconocido sus aportes al desarrollo de la nación mexicana, cuando este pueblo ha contribuido al desarrollo económico del país.

El pueblo afromexicano ha luchado para que las instituciones del Estado les reconozcan sus derechos como pueblos afromexicanos y para

que se garanticen y se mejoren sus condiciones sociales y económicas. Una de sus principales demandas es ser reconocidos social y jurídicamente en la Constitución, que se garanticen condiciones de igualdad los derechos humanos, y que se combata el racismo de que son objeto.

## Iniciativas en materia de pueblos y comunidades indígenas

Haciendo eco de esa problemática y atendiendo a las voces que demandan cambios legales y nuevas políticas públicas, en la Cámara de Senadores de la LXIV del Congreso de la Unión, se han presentado diversas iniciativas que proponen modificar el artículo segundo constitucional y con ello contribuir en el cumplimiento de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanos.

Al respecto se encuentran, entre otras, tres iniciativas: la primera propone el reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos de derecho; la segunda plantea que la consulta a los pueblos indígenas debe ser libre, informada y vinculante y la tercera sugiere establecer en el texto constitucional los derechos establecidos en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y otros instrumentos jurídicos internacionales.

Las senadoras Susana Harp y Nuvia Mayorga propusieron, cada una de ellas, iniciativas para el reconocimiento constitucional de los pueblos y comunidades afroamericanas.

A su vez, la senadora Xóchitl Gálvez —una de los autores de este artículo—, presentó el proyecto de decreto por el que se reforman y adi-

cionan diversas disposiciones de los artículos 2.º, 27, 53, 73, 115 y 116, de la Constitución.<sup>3</sup>

Dicho proyecto plantea una reforma constitucional integral que permita incorporar los derechos reconocidos en los tratados internacionales y mejorar el cumplimiento de los ya reconocidos, así como adecuar y reconocer a los pueblos indígenas y afroamericanos como sujetos de derecho público.

El proyecto presentado pretende recuperar y cumplir los compromisos pactados en los Acuer-

3 Leonor Noyola. Iniciativa con aval del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con proyecto de decreto, por el que se reforma el artículo 2, apartado A, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Recuperado de [http://www.senado.gob.mx/64/gaceta\\_del\\_senado/documento/87864](http://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/87864)

Proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 2.º, Apartado B, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Recuperado de [http://www.senado.gob.mx/64/gaceta\\_del\\_senado/documento/84554](http://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/84554)

Proyecto de decreto por el que se reforma el quinto párrafo del artículo 2.º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Recuperado de <http://www.senado.gob.mx/64/senador/1175/iniciativas#ver>

Senadora Nuvia Mayorga Delgado. Proyecto de decreto que reforma el artículo 2.º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Recuperado de <http://www.senado.gob.mx/64/senador/1175/iniciativas#ver>

Senadora Susana Harp Iturrubarría y senador Ricardo Monreal Ávila. Proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Salvaguardia de los Conocimientos, Cultura e Identidad de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afroamericanos. Recuperado de [http://www.senado.gob.mx/64/gaceta\\_del\\_senado/documento/86279](http://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/86279)

Senadora Xóchitl Gálvez. Proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona diversas disposiciones de los artículos 2.º, 27, 53, 73, 115 y 116, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Recuperado de [www.senado.gob.mx/64/gaceta\\_del\\_senado/documento/93865](http://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/93865)

dos de San Andrés y alinear el texto constitucional con los derechos contenidos en el Convenio 169 de la OIT, en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y en la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Además, establece la base para la creación de un sistema nacional coordinado de derechos e instituciones en materia de atención a pueblos indígenas, y recuperar los aportes en la materia que radican en las recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación, así como atender las demandas de los pueblos indígenas y sus organizaciones y solucionar los problemas normativos que demandan estos pueblos.

También propone reconocer a los pueblos indígenas como sujeto de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propios, dejando atrás la categoría de “entidades de interés público”. Esto, además de ser una añeja demanda de los pueblos indígenas, también es un requisito sin el cual no es posible emanciparlos de otras figuras legales como las agrarias o las asociaciones civiles.

Si bien en la actual Constitución reconoce el derecho a la autoadscripción, el tema está poco desarrollado en la legislación nacional, lo que crea ambigüedad e incertidumbre tanto para los pueblos indígenas como para las autoridades que los atienden, por lo que se plantea regularlo y crear un padrón de pueblos y comunidades indígenas.

Se sugiere garantizar el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación y en consecuencia, la autonomía para decidir sus propias prioridades para su desarrollo económico, social, político y cultural; reconoce

sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política, jurídica, cultural y administrativa, así como a sus sistemas de administración de justicia dentro de su propia jurisdicción en conflictos internos.

La iniciativa propone adecuar los derechos indígenas a la situación en la que viven los migrantes, pues en la actualidad uno de cada tres indígenas vive en las ciudades. El desplazamiento de las lenguas indígenas ocasionado por la migración, principalmente, hace necesario que los derechos lingüísticos reconozcan a las lenguas indígenas, su uso y difusión con disposiciones que sean obligatorias.

Respecto a las tierras y territorios indígenas, plantea la modificación del artículo 27 constitucional para crear un régimen social de tenencia de la tierra ex profeso para los pueblos y comunidades indígenas que así lo deseen constituir.

Se reconoce la importancia de los territorios —tierras que, sin ser de su propiedad, son utilizadas de manera usual como servidumbres de paso, como centros ceremoniales, lugares sagrados o para otras actividades relacionadas con su identidad cultural— y se instruye que la ley reglamentaria del artículo 27 constitucional, es decir, la Ley Agraria, regule la protección y acceso a dichos territorios, con respeto a los derechos de sus legítimos propietarios.

El reconocimiento de los derechos políticos propone la creación de municipios indígenas, en los cuales se elegirá a sus autoridades de conformidad con sus sistemas normativos. Asimismo, se plantea la creación de distritos electorales indígenas, en los que los representantes a los poderes legislativos sólo puedan ser indígenas, reconocidos por el pueblo o pueblos que habiten en la región.

En cuanto al tema de derecho a la consulta señala ampliar el derecho de los indígenas a ser consultados y a emitir su consentimiento libre, previo e informado, sobre todas las acciones administrativas o legislativas que sean susceptibles de afectarles. Se pretende regularlo para crear certeza jurídica tanto para los pueblos indígenas como para las autoridades ejecutoras de las acciones o del gasto.

Si se reconoce a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos como sujetos colectivos de derecho, podrán obtener recursos presupuestales para el desarrollo de sus propias prioridades. En general, el proyecto, pro-

pone fortalecer, además, otros derechos como el de la educación, la salud, el medio ambiente y los recursos naturales.

Las iniciativas presentadas en la actual Legislatura de la Cámara de Senadores pretenden propiciar justicia para los pueblos indígenas y afromexicanos. Buscan consolidar un cuerpo de derechos consistente con los tratados internacionales, que cumpla lo pactado en los Acuerdos de San Andrés y que permita construir un sistema de derechos y de instituciones dedicados a garantizar los derechos indígenas, pero con la especificidad cultural que cada uno requiere.





**E**N UNOS POCOS DÍAS SE CUMPLE EL 71 ANIVERSARIO de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), por ello, nos preparamos para, como cada 10 de diciembre, celebrar el día Internacional de los Derechos Humanos.

Este documento histórico es relevante, no solo por el contexto post Segunda Guerra Mundial, que abrió el debate global sobre el cuál debía ser un código de conducta aceptado por todas la Naciones para comprometerse con la dignidad de las personas y nunca más consentir actos atroces de barbarie, sino porque estableció un catálogo de principios y derechos inseparables de la condición humana de las personas, sin tomar en cuenta diferencia de raza, credo religioso, sexo, ideología u opinión política, origen social, nacionalidad o cuestión de cualquier otra índole.

La creación formal, jurídicamente hablando, del Día de los Derechos Humanos se produjo en 1950 con la emisión de la Resolución 423 (v) de la Asamblea General de las Naciones Unidas que reconocía en la Declaración Universal un “ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse”, a efecto de “asegurar las medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos”.<sup>1</sup>

En el contexto de la próxima celebración del Día Internacional de los Derechos Humanos, no podemos referirnos a otra cosa que no sea la crisis que experimentamos cotidianamente en México, sobre todo, a partir de reconocer que la crisis, dada la violencia exponencial que

1 Oficina del Alto Comisionado. “Día de los derechos humanos” en *Organización de las Naciones Unidas, Derechos Humanos*. <https://www.ohchr.org/SP/AboutUs/Pages/HumanRightsDay.aspx>

# Crisis de violencia y de derechos humanos: víctimas la **prioridad** de una política de Estado

*A la comunidad LeBarón, en especial, a Julián, con quien hemos compartido la lucha por la justicia, la dignidad y paz.  
A las víctimas todas a las que hemos acompañado como convicción de vida.*

**Emilio Álvarez Icaza L.\***

se puede concebir ya como epidémica por el triste y terrible saldo humano de 90 personas dolosamente asesinadas diariamente, está siendo caracterizada por una crisis humanitaria derivada de la existencia de un conflicto armado interno que se oculta y se niega.

El presidente López Obrador decreta el fin de la guerra, desde el espacio mañanero de su propia realidad, y es esa necia realidad en las calles, la que cada día lo desmiente.

A menos que Aguililla, Michoacán con 14 policías asesinados a mansalva por integrantes de un grupo delincencial; Tepochica, Guerrero con 14 civiles, presuntos delincuentes, "abatidos" heroicamente por un solo militar herido que también perdió la vida, sea una fantasía.

O la realidad de lo sucedido en Culiacán, Sinaloa, en donde hubo un operativo militar sustentado en una orden de captura y extradición para detener al hijo de un importante jefe de uno de los grupos criminales más poderosos, no de México, sino del mundo, emitida por aún no está claro quién.

Un operativo del que se dice, sin valorizar la consecuencia del dicho, no se informó al comandante supremo de las Fuerzas Armadas ni a los otros mandos de primer nivel del gabinete de seguridad; un operativo realizado tan improvisadamente, sin preparación, ni estrategia, ni inteligencia que se exige como facultad del Estado para asegurarse de conservar su capacidad de operación, control del territorio y el monopolio del uso legítimo de la fuerza, es decir, la función de preservar el Estado de derecho y la protección de la seguridad de las y los ciudadanos como eje mismo de la existencia del Estado; un operativo fallido por el violento secuestro de

---

\* Secretario de la Comisión de Derechos Humanos del Senado de la República.

la capital y otras ciudades del estado por la banda criminal que opera a sus anchas.

O la realidad de la triste y terrible masacre contra la comunidad LeBarón ocurrida en la frontera entre Sonora y Chihuahua en la que fueron asesinadas mujeres, niñas y niños, víctimas inocentes de la violencia que se vive en todo el país sea realmente la resultante de una “confusión”, según la versión oficial en la que nadie cree porque los testimonios de quienes sobrevivieron fue que las y los asesinaron a sangre fría.

Estos son algunos de los más recientes hechos atroces de la insensata realidad que contradice la retórica y la acción de una política pública que no responde al respeto, defensa, promoción, protección y garantía de lo más básicos derechos de las y los mexicanos, a la vida, a la integridad, a la libertad, ni tampoco a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales que deben ejercerse como base de la igualdad estructural.

En la actualidad son diversos los retos y los pendientes que afronta el Estado mexicano en materia de derechos humanos. Si bien se ha avanzado en la armonización del marco normativo jurídico mexicano a través de la reforma constitucional de 2011 y con la firma y ratificación de diferentes tratados internacionales, la realidad es que todavía hay mucho por hacer desde los tres Poderes de la Unión y los tres órdenes de gobierno, porque la implementación es la gran deuda de los avances normativos.

Los derechos humanos de los mexicanos son violentados hoy en día desde distintas perspectivas o panoramas. Hoy se afecta la vida y la integridad de los ciudadanos por una estrategia de seguridad militarizada en los hechos, aunque negada en la retórica y el discurso, mis-

ma que ha demostrado ser fallida desde hace casi trece años y que sigue provocando terribles “daños colaterales” que no se reconocen como seres humanos que han sufrido la anulación y menoscabo de sus derechos lo que ha colocado a las víctimas como ciudadanas y ciudadanos sin el pleno ejercicio de sus derechos.

Hoy, se incrementa la desaparición forzada de personas, la extorsión y cobro de piso, las ejecuciones y asesinatos dolosos, los secuestros, la trata de personas, los desplazamientos internos forzados. Por si fuera poco, en la vía de los hechos, con la política económica que mantiene los supuestos del sistema neoliberal depredador (aunque en el discurso se haya decretado su desaparición) y la política de austeridad, no se garantizan los derechos más básicos como el acceso a la salud, a un empleo, a un salario remunerador, a una vivienda, a un combate integral contra la desigualdad estructural.

En este orden de ideas, no podemos dejar de lado los llamados y extrañamientos que nuestro país ha recibido por parte de organismos internacionales de derechos humanos, desde hace ya varios años. En su oportunidad, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), desde 2015 ha señalado que los principales factores que dan lugar a la violencia en México son: el crimen organizado, el uso de la fuerza por actores no estatales lo que ha significado que el Estado mexicano ha perdido el monopolio de este uso, la pobreza, marginación y exclusión social, el tráfico de personas, drogas y armas y, sobre todo la impunidad.<sup>2</sup>

---

2 Informe de la CIDH. Situación de los Derechos Humanos en México. 2015. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/multimedia/2016/mexico/mexico.html>

El Alto Comisionado de Derechos Humanos de Naciones Unidas, recientemente, ha señalado que:

...desde hace más de una década, nuestro país vive una crisis de derechos humanos, impunidad, corrupción y violencia generalizadas. Ha sido enfático en insistir en que la violencia generalizada, la impunidad crónica, la discriminación estructural, la marginación y la pobreza son parte de un entorno complejo que amerita que todas las autoridades desplieguen su encomienda pública con una visión de cambio.

Como han referido los organismos de derechos humanos ya citados, los desafíos son diversos, sobre todo si tomamos en cuenta los siguientes datos:

En nuestro país es habitual que las víctimas de delitos violentos y violaciones de derechos humanos no obtengan justicia en el sistema de justicia penal mexicano, esto se debe a diversos motivos que se concentran en la existencia de redes macrocriminales protectoras del pacto de impunidad que incluyen corrupción, falta de capacitación y de recursos suficientes, y la complicidad de agentes del Ministerio Público y defensores de oficio con delinquentes y funcionarios abusivos, esto de acuerdo con el Informe Mundial 2019 de Human Rights Watch.

A la fecha es habitual que en México se torture a los detenidos para obtener información y confesiones, muestra de ello es que, entre diciembre de 2012 y enero de 2018, la entonces Procuraduría General de la República inició más de 9 000 investigaciones sobre torturas.<sup>3</sup> No obstante, de acuerdo con Human Rights

Watch son pocos los casos en los que quienes cometen torturas son llevados ante la justicia por lo que las víctimas no reciben verdad ni reparación ni garantías de no repetición, esta afirmación se confirma pues entre 2013 y 2018 los tribunales federales dictaron solamente 45 sentencias condenatorias por actos de tortura,<sup>4</sup> lo cual revela el estado de impunidad en esta práctica.

En materia de desapariciones forzadas, resulta lamentable que se mantenga una situación generalizada y que en este tema también impere la impunidad y las víctimas sigan desprotegidas y huérfanas. De acuerdo con declaraciones del Subsecretario de Derechos Humanos de la SEGOB, Alejandro Encinas, hasta agosto de 2019, se tiene un registro de 40 mil 180 personas desaparecidas, 1 100 fosas clandestinas y más de 26 mil cuerpos sin identificar,<sup>5</sup> sin embargo, la construcción de política pública en la materia ha sido errática y sin un plan integral a pesar de que, a partir de la publicación de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda, se tiene una ruta normativa.

Se improvisa y se incumplen promesas presidenciales y compromisos institucionales, como el hecho de que desde el 30 de agosto de 2019, en el Día Internacional del Detenido Desaparecido, desde Palacio Nacional, en reunión con

3 Informe Mundial 2019. Human Rights Watch. Capítulo México. Disponible en: <https://www.hrw.org/es/world-report/2019/country-chapters/326034#0d0a48>

4 Concha Miguel. La Tortura en México. En *La Jornada*. 13 de julio 2019. Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2019/07/13/opinion/016a2pol>

5 Gómez Mena, Carolina. "ONU: tragedia humanitaria en México por desapariciones". En *La Jornada*. 24 agosto 2019. Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/ultimas/politica/2019/08/24/onu-tragedia-humanitaria-en-mexico-por-desapariciones-6291.html>

víctimas de desaparición, se decretó por parte del titular del Ejecutivo Federal que a partir de ese momento se reconocía la competencia del Comité de Desapariciones Forzadas del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, sin embargo, a la fecha, la Secretaría de Relaciones Exteriores no ha enviado al Senado de la República el instrumento para concretar y cumplir la orden presidencial.

Destaca la ya varias veces reconocida crisis forense que existe en México. El Alto Comisionado de Derechos Humanos de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la delegación de la Cruz Roja Internacional en México y otros forenses expertos nacionales e internacionales han constatado que los servicios forenses en territorio nacional están rebasados al menos en tres sentidos:

- a) El volumen de trabajo que enfrentan,
- b) Las condiciones materiales para la realización de sus tareas y,
- c) La carencia de capacidades estructurales y técnicas que se necesitan, por lo que ha planteado la necesidad de establecer un mecanismo internacional de asistencia técnica forense para auxiliar a nuestro país en la solución de este problema.<sup>6</sup>

Es menester mencionar la situación de los ataques contra periodistas. Según datos de la todavía Procuraduría General de la República (hoy Fiscalía General de la República) en-

---

6 Ortiz Alexis. "Alerta ONU-DH a la Comisión Interamericana sobre crisis forense en México". En *El Universal*. 10 mayo 2019. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/sociedad/alerta-onu-dh-la-comision-interamericana-sobre-crisis-forense-en-mexico>

tre enero del año 2000 y agosto de 2018, 110 periodistas fueron asesinados y 25 desaparecieron. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) proporcionó una cifra mayor 148 periodistas asesinados desde 2000 y 21 desaparecidos desde 2005.<sup>7</sup> En 2019, de acuerdo con Reporteros sin Fronteras hasta el mes de agosto sumaban ya 10 asesinatos.<sup>8</sup>

En este sentido, vale la pena destacar que la CNDH informó en 2016, que el 90% de los delitos cometidos desde el 2000 contra periodistas en México han quedado impunes, incluyendo el 82% de los asesinatos y el 100% de las desapariciones. Desde su creación, en julio de 2010, la Fiscalía Especial federal en materia de libertad de expresión ha iniciado más de 1 000 investigaciones sobre delitos contra periodistas. Hasta agosto de 2018, presentó cargos en 152 casos y obtuvo apenas siete condenas, de las cuales solo una fue por homicidio.<sup>9</sup>

Así también es imperativo subrayar los ataques a defensores de derechos humanos que han ido en aumento, son agresiones fatales. Durante los primeros cuatro meses de este año 2019, en comparación con años anteriores, de acuerdo con información de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), al menos 10 personas defensoras de derechos humanos

---

7 Informe Mundial 2019. Human Rights Watch. Capítulo México. Disponible en: <https://www.hrw.org/es/world-report/2019/country-chapters/326034#0d0a48>

8 Bugarín Inder. "México, el más mortal para los periodistas en 2019". En *El Universal*. 11 agosto 2019. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/seguridad/mexico-el-mas-mortal-para-los-periodistas-en-2019>

9 Informe Mundial 2019. Human Rights Watch. Capítulo México. Disponible en: <https://www.hrw.org/es/world-report/2019/country-chapters/326034#0d0a48>

fueron asesinadas, 9 hombres y una mujer, una cifra cercana a los 13 casos documentados durante todo el año 2018, lo cual supone un significativo aumento de la violencia.<sup>10</sup>

No podemos olvidar la crisis migratoria que prevalece hoy en el país y la violación flagrante de los derechos de las personas migrantes que atraviesan el territorio. Entre diciembre de 2012 y enero de 2018, la CNDH recibió más de 3 000 denuncias sobre abusos contra migrantes. Y un informe de WOLA del 2017, en el cual se citan estadísticas oficiales, indicó que hubo 5 mil 294 denuncias de delitos contra migrantes en tan sólo cinco estados entre 2014 y 2016.<sup>11</sup>

A esto debemos aunar la participación de la Guardia Nacional que en meses recientes ha llevado a cabo “operativos” en albergues de migrantes intentando entrar a estos espacios y con ello violentando la Ley de Migración en su artículo 76 que a la letra establece:

El Instituto<sup>12</sup> no podrá realizar visitas de verificación migratoria en los lugares donde se encuentren migrantes albergados por organizaciones de la sociedad civil o personas que realicen actos humanitarios, de asistencia o de protección a los migrantes.

Otro reto por delante lo encontramos en la problemática del desplazamiento interno forzado que en la óptica gubernamental aún no es visible pues no hay datos o conteo oficial. En el 2014, la Comisión Mexicana de Promoción y

10 Comunicado Oficial. “Se disparan los actos de violencia contra defensores de derechos humanos en América Latina, alertan ONU y CIDH”. Disponible en: <http://www.onu.org.mx/se-disparan-los-actos-de-violencia-contra-defensores-de-derechos-humanos-en-america-latina-en-2019-alertan-onu-y-cidh/>

11 *Ídem*

12 Instituto Nacional de Migración

Defensa de los Derechos Humanos (CMDPDH) desarrolló una metodología para el seguimiento y registro de episodios de desplazamiento interno forzado masivo causado por la violencia en México. A través del monitoreo permanente de medios de comunicación de alcance local y nacional, se recopiló y analizó información referente a los desplazamientos masivos, es decir, aquellos que afectan a un número igual o superior a diez familias o 50 personas. Con base en este ejercicio, se estima que al menos 338 405 personas han sido internamente desplazadas por la violencia en México de 2006 a la fecha.<sup>13</sup>

Concluyo haciendo alusión al tema de las recomendaciones en materia de derechos humanos que tiene México. A principios de septiembre de este año, la Subsecretaria de Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos de la Secretaría de Relaciones Exteriores, declaró ante medios de comunicación que México acumula más de tres mil recomendaciones de organismos internacionales en materia de derechos humanos, de las cuales, 60% ya están siendo atendidas o iniciada su atención.

Recordemos que, en marzo de este año, en el marco del 40 Período de Sesiones del Consejo de Derechos Humanos, se llevó a cabo la adopción del informe de México resultante de su tercera evaluación ante el Mecanismo del Examen Periódico Universal; nuestro país consideró aceptables 262 recomendaciones y asumió trabajar en diferentes ejes, para orientar las políticas a nivel nacional:

1. Impulsar un mecanismo de coordinación eficaz entre los tres Poderes y órdenes de gobierno;

13 Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos. Desplazamiento Interno Forzado. Disponible en: <http://cmdpdh.org/temas/desplazamiento/>

2. Propiciar un diálogo sostenido con las organizaciones de la sociedad civil y,
3. Desarrollar mecanismos de cooperación con otros Estados que, por medio de asistencia técnica, contribuyan a la construcción de capacidades, así como allegarse de las mejores prácticas que resulten en un beneficio tangible para la población, con la finalidad de atender estos llamamientos.<sup>13</sup>

La revisión de estos datos nos obliga a los diversos órganos de gobierno y de Estado a replantearnos la ruta y reconocer que las violaciones a derechos humanos deben ser una prioridad a nivel nacional y no seguir quedándonos en la retórica del compromiso a nivel internacional que se tiene en este tema. Debemos avanzar en la deuda que tenemos con las víctimas de la violencia institucional y criminal, víctimas de la violencia estructural de una sociedad sumida en la marginación y exclusión social, la discriminación, pobreza y carencias sociales derivadas de la continuidad de un modelo económico depredador en el que importan las mercancías y no los seres humanos.

Estamos en un momento que requiere de la más amplia acción en el cumplimiento de los principios y obligaciones del Estado mexicano para colocar como la gran prioridad de la construcción democrática y la recuperación de la paz, a las víctimas de todas las violaciones que se protegen en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, derechos consagrados en los dos protocolos facultativos, el de los Dere-

chos Económicos, Sociales y Culturales y, el de los Derechos Civiles y Políticos.

Debemos dar la lucha desde la trinchera legislativa para proteger los derechos humanos de las víctimas; sin justicia y dignidad para las personas dañadas en su proyecto de vida por la desigualdad estructural, la inseguridad, el pacto de impunidad de las redes macrocriminales y corruptas en todos los ámbitos de la vida pública no habrá paz y si no hay paz no hay condiciones para ninguna transformación estructural de la sociedad mexicana.

A 71 años de la firma de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en el mundo y en nuestro dolido México no tenemos otro camino que celebrarla a través del fortalecimiento de una política de Estado que en los hechos promueva, promocióne y, sobre todas las cosas garantice los derechos humanos a las víctimas para devolverles su calidad de ciudadanos y ciudadanas, a través de la erradicación de prácticas violatorias de la dignidad humana que menoscaban la vida, la integridad y la paz.

Es momento crucial para demostrar que el papel de liderazgo que nuestro país ha abanderado en el concierto internacional siendo, impulsor, promotor y redactor de instrumentos internacionales de derechos humanos de gran trascendencia se vea reflejado en acciones, mecanismos y planes de acción que surtan efecto para acabar con la impunidad, para garantizar la justicia, el derecho a la verdad, la no repetición y la reparación integral a través de un mecanismo internacional contra la impunidad que, con base en la justicia transicional para las víctimas y la formación de instrumentos para la verdad, puedan sentar la base del fin de la violencia epidémica y la construcción de paz.

---

13 Comunicado 063. Secretaría de Relaciones Exteriores. 23 marzo 2019. Disponible en: <https://www.gob.mx/sre/prensa/el-gobierno-de-mexico-acepta-262-recomendaciones-de-la-tercera-evaluacion-del-mecanismo-del-epu-del-consejo-de-derechos-humanos?idiom=es>





## Introducción

**E**L TEMA DE LA BÚSQUEDA DE LAS PERSONAS desaparecidas en México se enmarca en una grave crisis de violaciones a los derechos humanos por, entre otras causas, la creciente desaparición de personas (sea por agentes estatales o particulares) durante la última década. Esta crisis se ha caracterizado, a su vez, por la falta de mecanismos institucionales adecuados que permitan la localización inmediata de las personas desaparecidas y garanticen su protección.

En el presente artículo se ahonda sobre el tema de la búsqueda de las personas desaparecidas, particularmente en los mecanismos extrainstitucionales creados por las familias para buscar, por sí mismas, a sus familiares desaparecidos. Con el objetivo de analizar la importancia de este tipo de mecanismos ante la grave crisis de violaciones a los derechos humanos que vive el país, el artículo se divide en tres partes.

En la primera, se hace una breve descripción del fenómeno de la desaparición de personas y las problemáticas que enfrenta la búsqueda. En la segunda parte, se detalla la importancia del derecho a ser buscado y de su deber estatal como tal, para explicar luego su relación con los mecanismos de exigibilidad y profundizar en el análisis de los mecanismos de tipo extrainstitucional incluyendo la perspectiva de género. Por último, se incluyen las conclusiones con las reflexiones más relevantes del artículo.

## 1. La desaparición de personas en México

En términos generales, el fenómeno de la desaparición de personas tiene diversas causas que pueden ser de tipo accidental, por voluntad propia, por voluntad de un particular o por fuerza y

# Mecanismos extrainstitucionales para la **búsqueda de personas desaparecidas** en México

Susana Ramírez Hernández\*

voluntad del Estado (Pérez y De Iturbide, 2011: 5 y 6). Sin embargo, en términos de violaciones graves a los derechos humanos ha tenido mayor relevancia la cometida por agentes del Estado, puesto que ha formado parte de las estrategias de los Estados dictatoriales para atemorizar a un cierto grupo de la población que, según su “justificación”, representan un “peligro a la seguridad nacional”. Los países de la región en donde se presentó con mayor intensidad este tipo de desaparición desde la década de los sesenta hasta los noventa fueron Argentina, Guatemala, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Haití, Honduras, México, Paraguay, Perú y Uruguay (Pérez y De Iturbide, 2011: 7). En el caso de México, la práctica estatal de la desaparición forzada de personas proviene de la llamada “Guerra Sucia”, cuyo período comprende principalmente desde 1964 hasta 1982.

En la actualidad, la práctica de la desaparición de personas sigue vigente no solo en México sino a nivel mundial; aunque los contextos, causas y actores involucrados que la llevan a cabo han cambiado, su fin sigue siendo el mismo, entendido como la sustracción de la persona de toda protección legal mediante su desaparición material.

En México, en los últimos años, el fenómeno de la desaparición de personas se enmarca dentro de los severos problemas de inseguridad y violencia que vive el país a raíz de dos principales causas. La primera de ellas es la política de seguridad —sumamente cuestionada— de combate frontal a la delincuencia y al crimen organizado adoptada por el expresidente Felipe Calderón de 2006 a 2012 y continuada por el expresidente Enrique Peña Nieto de 2012 a 2018, la cual ha consistido en el despliegue de las fuerzas armadas federales para luchar

---

\* Investigadora del Instituto Belisario Domínguez. Dirección General de Investigación Estratégica

en contra de estos grupos. La segunda causa se debe al incremento de los enfrentamientos entre los diversos grupos del crimen organizado.<sup>1</sup> En este contexto, la desaparición de personas en México ha adquirido nuevos rasgos como el hecho de que no solo es llevada a cabo por agentes del Estado sino también por particulares, por ejemplo, los miembros del crimen organizado y cárteles de las drogas, que, como se ha documentado en la mayoría de los casos, cuentan con el apoyo directo o indirecto de servidores públicos (Aguayo, 2016; CIDH, 2015; OSF, 2016; Thompson, 2017). Otro rasgo relevante son las causas (poco claras) por las que se desaparece a una persona y el tipo de perfil de las víctimas. Al respecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en su *Informe de país sobre México 2015*, señala:

Algunas organizaciones de la sociedad civil han sostenido que, a diferencia de lo que vivió México en los años de la llamada Guerra Sucia, “en donde las desapariciones se cometían con motivos políticos”, hoy en día

1 Al respecto de este último punto, en la investigación realizada por El Colegio de México en el 2016, sobre la violencia desatada en los estados de Coahuila y Tamaulipas, el investigador Manuel Pérez indica que los enfrentamientos entre los grupos criminales fueron principalmente visibles en las regiones norteañas del país. “La política gubernamental [de capturar o eliminar a los líderes de los grupos criminales] generaba tensiones en el interior de las organizaciones (...) Es decir, la estrategia incrementaba las oportunidades para conquistar rutas y territorios, o la necesidad de defenderse de ataques, derivando en un mayor número de enfrentamientos. El noreste, en particular, sufrió el enfrentamiento entre La Federación, coalición liderada por el Cártel de Sinaloa, y La Compañía, alianza entre el Cártel del Golfo y los Zetas, a principios del sexenio calderonista. Sin embargo, el incremento notable en los homicidios y desapariciones al inicio de esta década se debió a la disolución y enfrentamiento entre las organizaciones que conformaban La Compañía [lo cual generó una ola de violencia terrible]” (Pérez, 2016: 9 y 10).

las desapariciones se extienden a cualquier persona “sin alguna militancia social o política, sospechosos por cualquier circunstancia o señalados por funcionarios públicos de los diferentes gobiernos de pertenecer a bandas del crimen organizado, han sido víctimas de desaparición forzada”. Durante la visita, la Comisión recibió testimonios de familiares de personas desaparecidas en diversas entidades federativas. Las víctimas de desaparición son hombres y mujeres, niños y niñas, personas indígenas, campesinas, estudiantes, migrantes, defensoras, e incluso funcionarios estatales (CIDH, 2015: párr. 101).

A la fecha, ha sido difícil saber con precisión cuántas personas han sido desaparecidas y sus causas, es decir, si se trata de una desaparición forzada por agentes del Estado o por particulares. Sin embargo, de acuerdo con el último corte disponible del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED), del 30 de abril de 2018,<sup>2</sup> se tiene un acumulado total de 37,435 personas desaparecidas, de las cuales aproximadamente el 75 % son hombres y el 25 % son mujeres (gráfica 1 y 2). Al respecto, el 24 de junio de 2019, Karla Quintana, comisionada de la Comisión Nacional de Búsqueda (CNB), durante la primera sesión ordinaria de trabajo del Sistema Nacional de Búsqueda, señaló que se tiene más de un

2 El RNPED informó, mediante un aviso en su página web, que con la publicación en noviembre de 2017 de la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, corresponderá a la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas la publicación de las subsecuentes bases de datos. Por lo que el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública realizó por última ocasión la actualización de las bases de datos del Registro Nacional del fuero común y fuero federal con corte al 30 de abril. Disponible en: <https://bit.ly/2oOvr6S>

año sin actualizar ese registro, por lo que desde la CNB están realizando un sistema en el que se

tenga toda la información de todas las personas desaparecidas<sup>3</sup> (AMLO, 24/06/2019).

Gráfica 1. Número de personas no localizadas según año de su desaparición



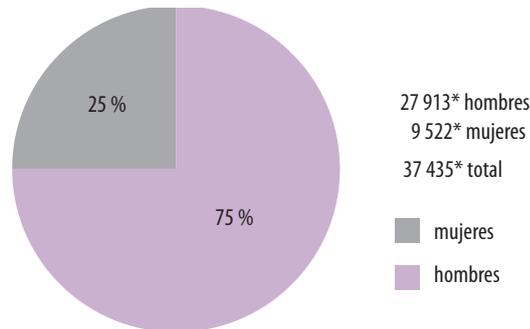
<sup>1</sup> Última cifra disponible del RNPED.

<sup>2</sup> Las personas desaparecidas en 2018 abarcan únicamente los meses de enero a abril.

<sup>3</sup> El período "anterior a 2007" comprende los años de 1968 a 2006.

Fuente: elaboración propia con datos del RNPED (2018).

Gráfico 2. Personas desaparecidas en México por sexo



\*Últimas cifras disponibles del RNPED con corte del 30 de abril de 2018.

Fuente: elaboración propia con datos del RNPED (2018).

3 La comisionada Quintana explicó que en los próximos dos meses estarán emitiendo una convocatoria para el llenado del sistema, el cual no será llenado únicamente por las fiscalías, sino también por cualquier persona que tenga información. Resaltó que no será necesario presentar una denuncia. Para ello se armará una campaña nacional de registro, en la que, por un lado, se pedirá toda la informa-

ción que tengan las fiscalías, no solo de las denuncias por casos de desaparición forzada o desaparición por particulares, sino también por cualquier otro tipo de delito en que la persona esté desaparecida, por ejemplo, trata de personas o secuestro. Por otro lado, cualquier persona, en cualquier parte del mundo, podrá llenar este registro bajo confidencialidad (AMLO, 24/06/2019).

## 1. La búsqueda de las personas desaparecidas

A pesar del contexto de inseguridad y violencia en el país, y la dimensión preocupante que año con año ha ido adquiriendo la desaparición de personas frente al escaso interés del gobierno mexicano, no fue hasta la desaparición de los 43 estudiantes de la Escuela Normal Rural de Ayotzinapa, Guerrero, que la desaparición y búsqueda de personas comenzó a tener una mayor visibilidad nacional e internacional como un grave problema de violación de los derechos humanos. Por ejemplo, el Comité contra la Desaparición Forzada de Naciones Unidas (NU) (en adelante CED por sus siglas en inglés) en sus *Observaciones finales sobre el informe presentado por México* hace un señalamiento particular al respecto:

El grave caso de los 43 estudiantes sometidos a desaparición forzada en septiembre de 2014 en el estado de Guerrero ilustra los serios desafíos que enfrenta el Estado parte en materia de prevención, investigación y sanción de las desapariciones forzadas y **búsqueda de las personas desaparecidas**". (énfasis añadido) (CED, 2015: párr. 10).

Entre los graves problemas de derechos humanos que se pusieron de relieve con el caso de Ayotzinapa está la falta de búsqueda de las personas desaparecidas o, más bien, la inexistencia de mecanismos adecuados para la búsqueda. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) en su *Informe Especial sobre Desaparición de Personas y Fosas Clandestinas en México* de 2017, señala que en "un caso de desaparición forzada de personas no basta la identificación y sanción de los responsables. La vigencia del derecho a la verdad y la debida

atención a las víctimas requieren, de manera prioritaria, la localización de quienes fueron desaparecidos y conocer su paradero" (CNDH, 2017a: párr. 5). Así, la CNDH resalta que ante el fenómeno de la desaparición de personas los resultados obtenidos por las autoridades encargadas de la procuración de justicia son escasos en la búsqueda y localización de las víctimas, por lo que reitera su preocupación por el paradero de miles de personas desaparecidas en el territorio nacional y por el sufrimiento e incertidumbre causado a sus familiares al no conocer su suerte (CNDH, 2017b: párrs. 30 y 1246).

En este mismo sentido, el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas e Involuntarias de NU (en adelante Grupo de Trabajo de NU) en su Informe sobre su misión a México en 2011 señala:

[la] impunidad es un patrón crónico y presente en los casos de desapariciones forzadas y **no se están realizando los esfuerzos suficientes para determinar la suerte o el paradero de las personas desaparecidas** [...]. Parecería que México no tiene la voluntad o es incapaz de realizar investigaciones efectivas en casos de desapariciones forzadas" (énfasis añadido) (HRC, 2011: párr. 76).

Así, el problema cobra mayor relevancia dado que, ante la magnitud del fenómeno de la desaparición de personas, el Estado mexicano ha dado escasos resultados en su búsqueda y localización. No existe una medición oficial sobre los casos de personas localizadas con la que se pueda tener un seguimiento y monitoreo sobre las acciones de búsqueda. Los pocos datos disponibles presentan serias inconsistencias metodológicas, o bien, solo representan una

pequeña parte de todo el espectro de la desaparición. En el caso de los informes anuales del RNPED es difícil identificar cuántas de las personas reportadas como localizadas forman parte de las registradas como desaparecidas.

En términos generales, la falta de acciones y resultados para dar con el paradero de las personas desaparecidas ha sido producto de dos grandes causas:

1. En la última década el problema de la desaparición de personas ha sido constantemente negado por el Estado, reduciéndolo frecuentemente a un tema de conflicto entre grupos criminales, por lo que frecuentemente las víctimas de desaparición son vinculadas con este tipo de actividades delictivas, minimizando la importancia de dar con su paradero.
2. Tradicionalmente los órganos de procuración de justicia (ministerios públicos) se han hecho cargo de la búsqueda de personas desaparecidas, y al usar un enfoque de investigación penal, obstaculizan y retrasan el proceso para dar con su paradero, puesto que se centran más en el cumplimiento de requisitos formales (como en el trámite de la denuncia antes de iniciar la búsqueda), más que en la localización inmediata de la persona desaparecida.

A pesar de la predominancia de los mecanismos judiciales para la búsqueda de las personas desaparecidas, se han ido creando a la par otro tipo de mecanismos con este mismo fin. Alguno de ellos forma parte de los llamados mecanismos institucionales por ser creados por el Estado (con un mayor enfoque penal) y otro grupo lo conforman los mecanismos extrainstitucionales, creados por las familias víc-

timas ante la falta de resultados del Estado, y con los que emprenden la búsqueda (con un enfoque humanitario). En este artículo centraremos el análisis en estos últimos.

## 2. El derecho a la búsqueda de las personas desaparecidas y los mecanismos extrainstitucionales

El objetivo de este apartado es explicar cuál es la relación entre los derechos humanos y las obligaciones del Estado mexicano con los mecanismos de exigibilidad, particularmente en materia de búsqueda de personas desaparecidas. Para ello se aborda el reconocimiento del derecho a ser buscado y del deber estatal de búsqueda, para explicar luego qué son los mecanismos de exigibilidad en materia de derechos humanos y profundizar en el análisis de los mecanismos de tipo extrainstitucional incluyendo la perspectiva de género.

### 2.1 La búsqueda: derecho humanos y deber estatal

Una de las graves consecuencias de la desaparición de personas es que, al no buscar y localizar de manera inmediata a la persona desaparecida, se prolonga la violación de una cadena amplia de derechos humanos como el derecho a la vida, a la libertad, a la integridad física, a la seguridad y a no ser sometida a torturas, entre otros. En este sentido, por la interdependencia que existe entre los derechos humanos, la realización del **derecho a la búsqueda** garantiza la protección del resto de los derechos, componentes del derecho a no ser objeto de desaparición.

Para el caso de México, el derecho a la búsqueda y localización de las personas desaparecidas se encuentra reconocido en los siguientes instrumentos:

- a) *Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las Desapariciones Forzadas (2006)*

**Artículo 24.** Cada Estado parte adoptará todas las medidas apropiadas para la búsqueda, localización y liberación de las personas desaparecidas; y, en caso de fallecimiento, para la búsqueda, el respeto y la restitución de sus restos.

- b) *Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda (2017).*

**Artículo 137.** Las víctimas directas de los delitos de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares tendrán, además de los derechos a la verdad, el acceso a la justicia, la reparación del daño y las garantías de no repetición y aquellos contenidos en otros ordenamientos legales, los siguientes (...)

II. A que las autoridades inicien las acciones de búsqueda y localización, bajo los principios de esta Ley, desde el momento en que se tenga Noticia de su desaparición.

Al mismo tiempo que la búsqueda es un derecho humano también constituye un deber del Estado por la necesidad de contar con mecanismos estatales específicos para dar con el paradero inmediato de las personas desaparecidas. El deber de búsqueda (que se desprende

del deber de investigar, porque se trata de una investigación independiente y dirigida exclusivamente a buscar a las personas desaparecidas) es un deber jurídico incipiente que acompaña la evolución de los mecanismos dirigidos a la realización del derecho a ser buscado.

Los especialistas en derechos humanos, Ariel Dulitzky e Isabel Orizaga, demuestran que tanto el CED, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) y el Grupo de Trabajo de NU, han reconocido el deber estatal de búsqueda, y en atención a ello han vertido algunos criterios que contribuyen al desarrollo actual de su contenido y alcance internacional (Dulitzky y Orizaga, 2019:14).

Los tres órganos han encontrado bases normativas para el deber de búsqueda en los instrumentos que orientan el desempeño de sus funciones. Para el Comité, “en virtud del artículo 12 de la Convención [Internacional], (...) siempre que haya motivos razonables para creer que una persona ha sido sometida a desaparición forzada, las autoridades iniciarán una investigación” [Informe Anual 2016: párr. 70]. De acuerdo con esto, “la búsqueda de las personas que han sido sometidas a desaparición forzada y el esclarecimiento de su suerte son obligaciones del Estado, aun cuando no se haya presentado una denuncia formal” [Observaciones finales sobre el informe presentado por España, 12 de diciembre de 2013: párr.32].

Por su parte, la Corte Interamericana ha sostenido que en el marco de los artículos 1.1, 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (la Convención), los Estados tienen la obligación de investigar los hechos relativos a la desaparición forzada [Corte IDH, Radilla Pacheco: párr.180]. Para la Corte, el avance en la búsqueda se encuentra en manos del Estado.

El Grupo de Trabajo, ha planteado que (de acuerdo) con la Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (la Declaración), el Estado es el primer responsable de dar cumplimiento a las obligaciones internacionales, incluida la búsqueda de la persona desaparecida [Informe Misión Guatemala: párr. 70] (Dulitzky y Orizaga, 2019:15).

Por último, desde un enfoque humanitario la búsqueda cobra importancia porque no solo se trata de cumplir un derecho humano y un deber estatal, sino de aliviar el sufrimiento de las familias. Al respecto el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) señala:

La desaparición de una persona es una tragedia no solo para la persona que desaparece, sino también para los familiares, que quedan en una situación de incertidumbre. No saber qué ha sido de un cónyuge, un hijo, un padre, una madre, un hermano, una hermana es un sufrimiento insoportable para numerosas familias.

Mientras esperan información sobre lo sucedido a su familiar desaparecido, las personas deben afrontar problemas específicos, que varían en función de su situación individual, del contexto local y de su entorno socio-cultural. Los problemas que hallan son de diverso orden: psicológico, jurídico, administrativo, social y económico.

[Por lo tanto, en] las autoridades estatales recaen, en primer lugar, la responsabilidad de evitar las desapariciones y de averiguar el paradero de las personas dadas por desaparecidas.

El respeto del derecho internacional humanitario y del derecho internacional de los derechos humanos es indispensable para evitar las desapariciones (CICR, 2009: 13, 14 y 17).

## 2.2 ¿Qué son los mecanismos de exigibilidad en materia de derechos humanos?

Para que las personas puedan vivir sus derechos, como es el caso del derecho a la búsqueda, no es suficiente que estos estén reconocidos en las constituciones, en las leyes y en los tratados internacionales, sino que también se requiere contar con mecanismos que aseguren su activación. Dentro del ámbito de los derechos humanos existen los llamados mecanismos de exigibilidad a través de los cuales las personas pueden demandar que sus derechos, reconocidos en las constituciones y en los tratados internacionales, sean realizables. Es decir, ayudan a asegurar que los derechos humanos no solo estén escritos en las normas legales, sino que realmente las personas vivan sus derechos.

Para Gerardo Pisarello, los mecanismos de exigibilidad son explicados mediante las llamadas garantías “entendidas como los mecanismos o técnicas predisuestos para [la] protección [de los derechos]” (2007: 111). Por su parte, Luigi Ferrajoli señala que: “(l)as garantías no son otra cosa que las técnicas previstas por el ordenamiento para reducir la distancia estructural entre normatividad y efectividad, y, por tanto, para posibilitar la máxima eficacia de los derechos fundamentales en coherencia con su estipulación constitucional” (1999: 25).

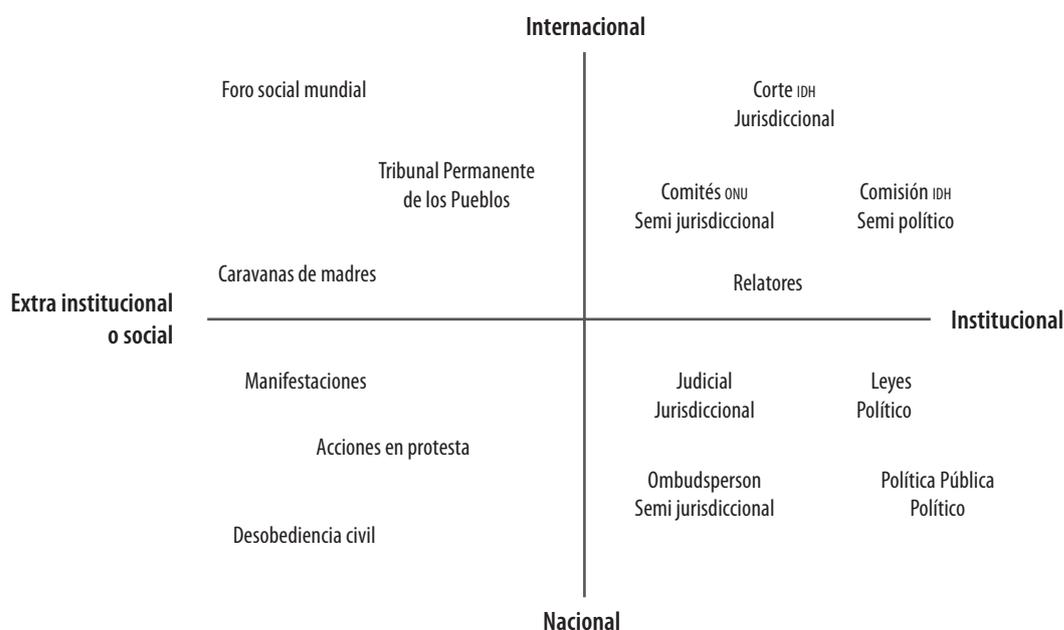
Existen distintos tipos de mecanismos y ninguno de ellos es excluyente entre sí, ya que en los hechos las estrategias de protección requieren “activar varios de estos para lograr que se cumplan las obligaciones que cada derecho conlleva” (Serrano, 2017: 18). De acuerdo con Pisarello, a partir de los sujetos que tutelan los derechos humanos, los mecanismos o garantías se clasifican en (esquema 1):

1. **Institucionales.** Aquellas encomendadas a las instituciones o poderes públicos.
2. **Extraintitucionales.** Aquellas encomendadas a las personas titulares de los derechos.

En lo que respecta a este artículo de trabajo el análisis se centrará en los mecanismos extrains-

titucionales para conocer cómo es que dentro del fenómeno de la desaparición de personas, surgen de manera paralela a los mecanismos de búsqueda del Estado (institucionales) mecanismos creados y dirigidos por las familias víctimas para dar con el paradero de sus familiares desaparecidos (extraintitucionales).

### Esquema 1. Mecanismos de exigibilidad con base en los sujetos que tutelan los derechos



Corte IDH: Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Comision IDH: Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Fuente: Tomado de Serrano (2017:19) con información de Pisarello (2007)

### 2.3 Mecanismos extraintitucionales para la búsqueda de las personas desaparecidas

En 2015, la Delegación para México y América Central del CICR informó que en México existían varios mecanismos federales y 53 mecanismos locales para dar inicio a la búsqueda de una persona desaparecida. No obstante, precisó

que su falta de interconexión y armonización dificultaba la coordinación entre las autoridades de los tres niveles de gobierno para las acciones de búsqueda, así como para recolectar,

administrar, almacenar y cruzar la información, inclusive a nivel regional (CICR, 2015: 13).

En el caso particular de la búsqueda mediante los ministerios públicos, la CNDH identificó tres principales problemáticas: 1) la falta de investigaciones ministeriales homologadas, 2) la ausencia de lineamientos específicos enmarcados en un protocolo y 3) la inexistencia de unidades especializadas en la materia (CNDH, 2017b: párr. 307, 308).

De este modo, tanto el agotamiento de los mecanismos institucionales, como la falta de respuesta humanitaria del Estado mexicano frente a la angustia de las familias por saber del destino de sus seres queridos, es que comenzaron a surgir los mecanismos extrainstitucionales de búsqueda, a través de los cuales las familias se han visto obligadas a buscar por sí mismas y con sus propios recursos a sus familiares desaparecidos. Al respecto la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado:

A partir de la búsqueda de los estudiantes desaparecidos de la Escuela Normal Rural Raúl Isidro Burgos [Ayotzinapa] en septiembre de 2014, y dada la atención nacional e internacional en Iguala, familiares de otras personas desaparecidas en Iguala y zonas aledañas fueron compartiendo sus historias.

Actualmente, son más de 400 familias que se reúnen y que llevan a cabo sus propias búsquedas de fosas clandestinas con la esperanza de encontrar a sus familiares desaparecidos desde 2007, entre hombres, mujeres, niños y niñas.

Los hallazgos por los familiares de fosas con decenas de cadáveres resaltan el hecho de que son ellos quienes, ante la inoperancia del Estado, han asumido la búsqueda de sus seres queridos, mientras que las autoridades

no cumplen con su deber de investigar, encontrar, identificar y entregar a las víctimas con debida diligencia como corresponde (CIDH, 2015: párrs. 155, 156 y 7).

El conjunto de mecanismos extrainstitucionales creados por las familias cumplen diferentes fines como: hacer una investigación para la búsqueda paralela a la investigación penal; intercambiar información; establecer planes; visibilizar la importancia de la búsqueda; realizar diagnósticos y estudios de contextos. Además, estos mecanismos se basan siempre en la necesaria participación de las víctimas a nivel grupal y no de manera individualizada. Algunos de estos mecanismos son:

1. Brigadas y operativos para hacer búsqueda en vida o en “muerte” (restos humanos) en *in situ* en parajes, cerros, montañas, caminos, ríos, terrenos baldíos, cárceles, hospitales, reclusorios, Ceresos, antros, morgues, fosas clandestinas o cualquier otro lugar en donde pudieran tener algún indicio del paradero de sus familiares. Por ejemplo, la Brigada Nacional de Búsqueda.<sup>4</sup>
2. Grupo Autónomo de Trabajo (GAT), creado en 2012 en el estado de Coahuila para el seguimiento de las recomendaciones del Grupo de Trabajo de NU. Quedó conformado como un órgano de carácter ciudadano, autónomo y profesional que está integrado por personas defensoras de derechos humanos, aca-

4 La Brigada Nacional de Búsqueda ha llevado a cabo cuatro búsquedas: dos en el estado de Veracruz, en marzo y julio de 2014; la tercera en el estado de Sinaloa, de enero a febrero de 2017; y la cuarta en el estado de Guerrero, de enero a febrero de 2019. Disponible en: <https://bit.ly/2pA08xd>

- démicos o expertos en la materia (FUUNDEC, s/f).
1. Modelos de búsqueda e identificación forense.
  2. Grupos de búsqueda.
  3. Manuales.
  4. Organización de caravanas.
  5. Marchas, como la que organizan las madres de personas desaparecidas cada 10 de mayo (día de las madres) para visibilizar la ausencia de sus hijos e hijas y exigir la verdad sobre su paradero.
  6. Protocolos, por ejemplo, de búsqueda y autocuidado grupal.
  7. Redes y alianzas con otros colectivos de búsqueda, universidades y sociedad civil. Por ejemplo, Red Eslabones por los Derechos Humanos y la Red de Enlaces Nacionales.
  8. Organización de familiares en diversos colectivos y movimientos como: Los Otros Desaparecidos de Iguala; Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Coahuila (FUNDEM – FUUNDEC); Familias Unidas en la Búsqueda de Personas Desaparecidas (Piedras Negras, Coahuila); Unidos por los Desaparecidos de Baja California; Voces Unidas de Culiacán, Sonora; Las Rastreadoras. Desaparecidos del Fuerte; Solecito de Veracruz; Justicia para Nuestras Hijas (Chihuahua); Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México y Sin las Familias No (esta lista no es exhaustiva y solo busca mostrar algunos ejemplos de colectivos).

9. Grupos de reacción inmediata, mediante los cuales las familias se comunican con los colectivos y antes de denunciar, siguen a los responsables de la desaparición y resguardan ciertos lugares claves.

10. Plataformas digitales como El Día Después<sup>5</sup> o Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México.<sup>6</sup>

Para emprender la búsqueda las familias se han capacitado en diversos temas como recuperación de restos, recolección de evidencias y realización de investigaciones. Han buscado herramientas para fortalecerse estudiando protocolos y adquiriendo conocimientos de primeros auxilios. Realizan además diversas actividades para autofinanciarse, o bien reciben donaciones económicas o en especie, indispensables para la búsqueda de campo como son picos, palas, varillas y cribas (Villegas, 2017; BNBPD, 2019).

Otra característica particular de estos mecanismos extrainstitucionales es que en las acciones de búsqueda que emprenden, como las brigadas o grupos de búsqueda, cuentan con el acompañamiento de las autoridades estatales (como policías o peritos federales o estatales). En la mayoría de las veces este acompañamiento se debe a la misma presión que hacen las víctimas para hacer que las autoridades responsables de buscar se involucren.

Las familias también se han visto acompañadas por una gran cantidad de organizaciones defensoras de derechos humanos, no solo para localizar a sus familiares, sino también para hacer visible ante el gobierno la violación múltiple de derechos que trae consigo la desaparición

5 <https://eldiadespues.mx/>

6 <https://sinlasfamiliasno.org/>  
<https://movndmx.org/>

de personas y crear estrategias de incidencia política. Algunas de ellas han sido: Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos (CADHAC), Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en México (FUNDEM), la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH), el Centro de Derechos Humanos Fray Juan de Larios, el Centro de Derechos Humanos de la Montaña "Tlachinollan", el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, I(dh)eas y el Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia (IMDHD), por mencionar algunos ejemplos.

Ante este tipo de mecanismos la CNDH además de reconocer los esfuerzos de las familias, de los diversos colectivos y organizaciones de la sociedad civil, hace el siguiente señalamiento al Estado mexicano:

Las autoridades de los tres niveles de gobierno no pueden renunciar a lo que constitucional y legalmente les corresponde en materia de prevención e investigación; no pueden asumir una conducta pasiva ante **lo que hoy varios colectivos de familiares, sustituyendo la tarea del Estado, realizan para encontrar a personas desaparecidas.**

Las constantes movilizaciones de los colectivos de familiares de desaparecidos y organizaciones de la sociedad civil (...) han sido determinantes para que el Estado mexicano visualice y, sobre todo, reconozca una problemática creciente que merece toda la atención de los tres órdenes de gobierno, sin escatimar o regatear recursos. (Énfasis añadido) (CNDH, 2017a: 51, 53).

## 2.4 Los mecanismos de búsqueda bajo la perspectiva de género

La desaparición de personas es un fenómeno que afecta tanto a hombres como a mujeres,

aunque de manera diferenciada. Como se observó en el primer apartado de este artículo, del total de las 37,435 personas desaparecidas en México (víctimas directas),<sup>7</sup> 27,913 son hombres (75 %) y 9,522 son mujeres (25 %). Incluso a nivel mundial existen más casos de hombres desaparecidos que mujeres.<sup>8</sup>

Las especialistas Polly Dewhirst y Amrita Kapur, del Centro Internacional para la Justicia Transicional (CIJT), señalan que las mujeres familiares de las personas desaparecidas (madres, esposas, hijas u otras integrantes de la familia, víctimas indirectas),<sup>9</sup> experimentan impactos sociales, económicos y psicológicos diferentes que los hombres por los diversos estereotipos de género que reproducen desigualdades (ver cuadro 1). "Las mujeres sufren mayor pobreza y victimización cuando el desaparecido es el principal, o incluso el único sostén de la familia de sus familias" (Dewhirst y Kapur, 2015: 6).

7 De acuerdo con el artículo 4 de la Ley General de Víctimas: Se denominarán **víctimas directas** a aquellas personas físicas que hayan sufrido algún daño o menoscabo económico, físico, mental, emocional, o en general cualquiera puesta en peligro o lesión a sus bienes jurídicos o derechos como consecuencia de la comisión de un delito o violaciones a sus derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

8 "Si bien no existen cifras exactas, según el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias de Naciones Unidas (GTDFI), la mayoría de las denuncias por desaparición corresponden a hombres. Diversas investigaciones que han llevado a cabo análisis de género confirman este patrón: los hombres conforman entre el 70 y el 94 por ciento de los desaparecidos (Dewhirst y Kapur, 2015: 4).

9 De acuerdo con el artículo 4 de la Ley General de Víctimas: Son víctimas indirectas los familiares o aquellas personas físicas a cargo de la víctima directa que tengan una relación inmediata con ella.

**Cuadro 1. Impactos en las mujeres familiares de las personas desaparecidas**

Impactos económicos	Impactos sociales y físicos	Impactos psicológicos
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dificultades económicas por su rol tradicional de cuidadora y no de proveedora.</li> <li>• Dependencia económica de otros familiares.</li> <li>• Ingresar por primera vez al mercado laboral (sin experiencia) al ocupar el lugar de sostén familiar, obligándolas a aceptar trabajos mal pagados e inseguros.</li> <li>• Dificultades para encontrar empleo.</li> <li>• Profundización de su estado de pobreza.</li> <li>• Dificultades para acceder a cuentas bancarias de los titulares.</li> <li>• Impedimentos para acceder a prestaciones de la seguridad social.</li> <li>• Dificultades para mantener o poseer la propiedad de los bienes (terrenos o casas).</li> <li>• Vulnerabilidad económica de las personas adultas mayores.</li> <li>• Se convierten en víctimas de extorsiones, chantajes y estafas por la necesidad de obtener información de sus familiares.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se les genera culpa de la desaparición por incumplir con sus obligaciones de esposa o madre.</li> <li>• Aislamiento y estigmatización dentro de la familia, vecinos y amistades.</li> <li>• Acoso intrafamiliar,</li> <li>• Abuso y violencia sexual de familiares, estafadores o extorsionadores.</li> <li>• Dificultades para acceder a servicios administrativos de instituciones oficiales, los tribunales y la policía.</li> <li>• Presión personal, familiar y social para que se ajusten al rol tradicional de una viuda o esposa</li> <li>• Presión y juzgamiento si piensan volver a casarse.</li> <li>• Dificultades para el cuidado y custodia de las y los hijos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Afectaciones en la salud mental como: pesadillas, ansiedad, depresión, culpa, rabia, estrés, insensibilidad emocional, evasión, un estado de alerta permanente y trastornos del sueño, psicosis.</li> <li>• Afectaciones en la salud física como: hipertensión, fatiga crónica, dolores crónicos, enfermedades coronarias.</li> <li>• Vivir duelos congelados, interrumpidos o complicado.</li> </ul>

**Fuente:** elaboración propia con información de Dewhirst y Kapur (2015:6-11).

Más allá de estos impactos en la vida de las mujeres, Dewhirst y Kapur indican que un efecto, constantemente observado en diversos países, es que muchas de ellas se vuelven activistas para crear y liderar mecanismos de búsqueda.

En muchos países, las familiares de los desaparecidos se han transformado en activistas, liderando luchas sociales por la verdad acerca de las desapariciones forzadas y trabajando al frente de la defensa de los derechos humanos y la rendición de cuentas.

A pesar de las dificultades económicas, el estigma social y los problemas de salud mental, mu-

chas mujeres son capaces de transformar sus vidas tras la desaparición y asumir roles de activistas y líderes comunitarias y de movimientos. La participación cívica de las mujeres puede aumentar tras una desaparición al verse empujadas hacia la esfera pública por la necesidad de encontrar trabajo y buscar la verdad acerca de la suerte de sus seres queridos ausentes. Esto puede dar lugar a nuevas formas de pensar acerca de los roles sociales de las mujeres.

Si bien las mujeres son minoría entre los desaparecidos, son mayoría a la hora de liderar la búsqueda de los seres queridos desaparecidos (Dewhirst y Kapur, 2015: 4, 12 y 37).

En México, el creciente liderazgo y participación de las mujeres en los mecanismos extrainstitucionales de búsqueda ha sido más visible en los últimos años. Existen un amplio número de mecanismos, colectivos y grupos que toman la tutela del derecho a ser buscado,<sup>10</sup> sin embargo, con fines ilustrativos tomaremos solo dos ejemplos emblemáticos del activismo de las mujeres para crear y dirigir modelos de búsqueda. El primero de ellos es la creación del Colectivo Solecito de Veracruz en 2014 y el segundo, el de Las Rastreadoras o Desaparecidos de El Fuerte en Sinaloa en 2014.

### Colectivo Solecito de Veracruz

Fue creado en mayo de 2014 por Lucía de los Ángeles Díaz, madre de un joven desaparecido

10 Algunos ejemplos son: Red Eslabones por los Derechos Humanos (nacional); Asociación Unidos por los Desaparecidos de Baja California; Colectivo Sin Ellos no (Baja California Sur); Comité Junax Ko'Tantik (Chiapas); Madres de Mujeres desaparecidas acompañadas por CEDIMAC (Chihuahua); Familiares en Búsqueda María Herrera, A.C. (Ciudad de México); Grupo V.I.D.A. Víctimas por sus Derechos en Acción (Coahuila); Alondras Unidas En Búsqueda Y Justicia De Nuestros Desaparecidos (Estado de México); Colectivo Con Justicia y Esperanza de San Luis de la Paz (Guanajuato); Familias de Acapulco en Busca de sus Desaparecidos A. C. (Guerrero); Colectivo Juntos por Hidalgo; Por Amor a Ellxs (Jalisco); Comité de Familiares de Personas Detenidas Desaparecidas en México, COFADDEM "Alzando Voces" (Michoacán); Regresando a Casa (Morelos); Guerreras en Búsqueda de Nuestros Tesoros (Nayarit); FUNDENL (Nuevo León); Desaparecidos de Querétaro; Tesoros Perdidos Hasta Encontrarlos (Sinaloa); Guerreras Buscadoras de Sonora; Madres Unidas por Nuestros Hijos San Fernando Tamaulipas; Madres en Búsqueda Coatzacoalcos (Veracruz); Familias Unidas en Búsqueda de una esperanza (Zacatecas); Comité de Familiares de Migrantes Desaparecidos de Guatemala; Comité de Familias Migrantes Desaparecidos del Salvador COFAMIDE (El Salvador) y Comité de Familiares de Migrantes Desaparecidos del Centro de Honduras.

en 2013 dentro de su domicilio en el estado de Veracruz. Inicialmente surgió como una red de apoyo y articulación entre un pequeño grupo de madres que coincidían en el Ministerio Público para saber del estado de las investigaciones sobre el paradero de sus familiares desaparecidos. Sin embargo, la búsqueda de los 43 estudiantes desaparecidos de la Escuela Normal Rural de Ayotzinapa, Guerrero, por sus madres y padres, hizo que Lucía adoptara las mismas acciones al interior del colectivo para dar con el paradero de sus hijos e hijas desaparecidas:

Una mujer lanzó un destello que se convirtió en un sol para cientos de familiares de personas desaparecidas en el oriental estado mexicano de Veracruz.

Lucía de Los Ángeles Díaz, (...) encabeza a un grupo de madres llamado Colectivo Solecito, que se han enfrentado al desdén oficial, a las amenazas del crimen organizado y a la desidia social en la búsqueda de los suyos.

En mayo del 2014, mes que se celebra el Día de las Madres, Lucía creó un grupo en WhatsApp con ocho mujeres que tenían un solo objetivo: encontrar a sus hijos desaparecidos en la guerra contra el narcotráfico iniciada por el gobierno mexicano.

Se le ocurrió poner en el perfil del grupo un sol y a partir de ahí sus compañeras empezaron a referirse al "Solecito" (EFE Agencias, 09/05/2019).

[Lucía], la mujer que hace unos años era una ama de casa acomodada, ajena a la violencia que azota a miles de familias en México, se ha convertido en una luchadora social de convicciones firmes y una vocera —muchas veces incómoda— del dolor de cientos de familias.

Parte del precio de su liderazgo es que ahora gran parte de su tiempo lo dedica a coor-

dinar el colectivo, juntar fondos, organizar actividades y articular un movimiento de familiares en el estado (Villegas, 2017).

Actualmente, el Colectivo Solecito está conformado por más de 200 mujeres que cargan una historia de terror por la desaparición de sus seres queridos (EFE Agencias, 09/05/2019). Además de realizar búsquedas en los lugares en donde puedan encontrar vivos a sus familiares desaparecidos (búsqueda en vida), también han adoptado técnicas para localizar fosas clandestinas (búsqueda en muerte). Su técnica consiste en enterrar una varilla de fierro sobre algún pedazo de terreno y a través del olor que despida al desenterrarla se dan cuenta si hay o no restos humanos en ese lugar. En caso de ser así se da aviso a las autoridades correspondientes para que realicen las actividades necesarias de exhumación e identificación de cuerpos o restos humanos (Villegas, 2017).

A pesar de que los funcionarios no siempre estén de acuerdo con la presencia de las mujeres, ni con la búsqueda que hacen en las fosas —en cada brigada hay autoridades presentes que deben encargarse de exhumar los cuerpos e identificarlos después de los hallazgos— el impacto que han generado a nivel nacional ha obligado a los gobiernos a tener que hacerse cargo de este problema (Villegas, 2017).

Los recursos para financiar sus acciones de búsqueda los obtienen, por ejemplo, de rifas de productos, venta de ropa usada, venta de comida, colectas de dinero, de donaciones de materiales o dinero. En algunos momentos el gobierno estatal las ha apoyado con material como retroexcavadoras, maquinaria pesada y recursos humanos de policías ministeriales y peritos forenses.

Uno de los descubrimientos más importantes y aterradores que hicieron las mujeres del Colectivo fue la fosa clandestina de Colinas de Santa Fe del Puerto de Veracruz en agosto de 2016, la cual forma parte de las fosas clandestinas más grandes de Latinoamérica. Durante la marcha del 10 de mayo de 2016, para exigir una respuesta al gobierno por la desaparición de sus hijos e hijas, narran que dos hombres les entregaron un conjunto de hojas con mapas y croquis que decía: “Ahí encontrarán los cuerpos de todos los desaparecidos en Veracruz, apoyados por el MP y el gobierno de Duarte”. La firmaba “El Causante Quinto del C. J. N. G. (Cartel de Jalisco Nueva Generación)”. La ubicación era precisa (Villegas, 2017):

El primer día de búsqueda en el lugar señalado, un grupo de unas 15 mujeres encontró 50 huesos y un cuerpo sin extremidades y con los ojos vendados. Lo que creían que sería un trabajo de un par de semanas se convirtió en ocho meses de hallazgos de hasta diez fosas por día. Un año después, incluso el Día de las Madres de 2017, aún seguían encontrando cuerpos (Villegas, 2017).

En marzo de 2019, Lucía de los Ángeles Díaz, representante del Colectivo Solecito, informó que el colectivo daba por concluida la búsqueda de restos humanos en el predio de Colinas de Santa Fe, con un total de 298 cuerpos hallados. Añadió que se localizaron 156 áreas con restos de personas sepultadas clandestinamente (Ávila, 26/03/2019).

El trabajo de búsqueda —que las autoridades locales y estatales no hacían— de las mujeres del Colectivo Solecito, ha logrado visibilizar a nivel nacional e internacional el alarmante estado de la desaparición de personas en México, así como los graves problemas en la búsqueda e

identificación forense. Ellas no solo han logrado encontrar a una pequeña parte de las personas desaparecidas en la entidad, sino que han obligado a las autoridades estatales a cumplir con sus obligaciones de búsqueda, investigación y protección frente a la violación de los derechos humanos de las víctimas de desaparición.

En octubre de 2018, la Universidad de Notre Dame otorgó el Premio Notre Dame 2018 al Colectivo Solecito de Veracruz en reconocimiento a “su labor en los campos, por negarse a guardar silencio, por su tenacidad, por su fe y por su ejemplo al mundo” (Aristegui Noticias, 16/10/2019).

## Las Rastreadoras

El grupo de búsqueda Las Rastreadoras fue creado en el 2014 por Mirna Nereyda Medina (profesora retirada de preescolar) tras la desaparición de su hijo en julio del mismo año en El Fuerte, Sinaloa. Mirna, ante la falta de voluntad de las autoridades judiciales para buscar a su hijo, tomó por cuenta propia su búsqueda.

Pidió ayuda a las autoridades y, cuando la Policía le dijo que su labor no era la de buscar desaparecidos, decidió tomar un pico y una pala y hacerlo por su cuenta. “Nosotros somos investigadores, no buscamos cuerpos”, recuerda que le dijeron en la Fiscalía, por lo que en ese momento decidió comenzar su propia búsqueda.

Su dolor se convirtió en fortaleza para llenar las calles con la fotografía de su hijo. Sin respuesta, comenzó a excavar (Padilla, 09/08/2016).

Al poco tiempo, otras mujeres que supieron de ella y que se encontraban en la misma situación

se le unieron para dar con el paradero de sus familiares desaparecidos. El grupo se inició con 20 mujeres y para 2016 ya eran 220. Cabe mencionar que ese grupo forma parte de un colectivo más amplio de mujeres llamado Desaparecidos de El Fuerte.

[Mirna] lidera a Las Rastreadoras, un grupo de mujeres que (...) explora los campos agrícolas de los municipios del norte de la entidad [como El Fuerte, Choix y Ahome] en busca de sus hijos desaparecidos (Díaz, 24/11/2016).

Para ella, como para las otras mujeres que conforman el grupo, “cavar es la mejor terapia”. Las Rastreadoras encontraron un motivo para seguir con su vida: buscar a sus hijos y familiares (Padilla, 09/08/2016).

Además de presentar la denuncia por la desaparición de sus familiares y pegar carteles con sus fotografías, su técnica de búsqueda ha consistido en excavar con pala o meter una varilla en la tierra para detectar si salen gases que indiquen la descomposición de algún cuerpo sepultado. La información sobre los terrenos donde existen sospechas de restos humanos les ha proporcionada por sus vecinos.

Desde 2014, hallaron más de 200 cuerpos. Cuando encuentran restos, los envían para que les hagan pruebas de ADN. Si coinciden con los datos de las más de 700 personas desaparecidas que tienen registradas, avisan a los familiares.

Hasta ahora han logrado identificar alrededor de la mitad de los restos que desenterraron (BBC, 18/12/2018).

Los ejemplos de mujeres que lideran mecanismos de búsqueda no se agotan solo con el Colectivo Solecito de Veracruz y el grupo de Las Rastreadoras de Sinaloa. Existen una gran

cantidad de ejemplos que muestran cómo las mujeres, tanto de manera grupal como individual, se han convertido en activistas dentro de contextos de crisis humanitarias.

Otros ejemplos emblemáticos son Tita Radilla Martínez,<sup>11</sup> quien se convirtió en activista por los derechos humanos a partir de la búsqueda de su padre Rosendo Radilla, quien fue desaparecido en el contexto de la Guerra Sucia en México, en las décadas de los setenta y ochenta. Y Grace Fernández, hermana de Dan Jeremeel, desaparecido en 2008 en Coahuila, integrante de Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Coahuila (FUUNDEC) y representante de las familias en el Consejo Nacional Ciudadano del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas.

Es importante dejar claro que ninguno de estos mecanismos sustituye por ningún motivo la responsabilidad estatal de buscar a las personas desaparecidas y contar con mecanismos adecuados que den respuesta a las necesidades particulares de la desaparición de personas en el país.

### 3. Conclusiones

La realización efectiva de los derechos humanos no depende únicamente de su reconocimiento en los textos de las constituciones y de los tratados internacionales. Se requiere que los Estados, responsables de garantizar y proteger los derechos humanos, construyan los mecanismos necesarios para llevarlos a la práctica diaria. Sin embargo, cuando el Estado no crea dichos mecanismos, o bien, no cuenta con

los adecuados para garantizar los derechos humanos, se corre el riesgo de que su realización quede en manos de las personas titulares.

En el caso del creciente fenómeno de la desaparición de personas en México, sobre todo en el contexto de la crisis de inseguridad y violencia que vive el país desde 2006, es un hecho que la capacidad institucional del Estado mexicano ha sido sobrepasada para encontrar de manera inmediata a las personas desaparecidas. Pero, al mismo tiempo, la negación del problema, la falta de voluntad institucional en iniciar la búsqueda, así como la escasez de mecanismos adecuados para investigar dónde están las personas desaparecidas, ha causado un constante incumplimiento del deber estatal de búsqueda, por lo que han tenido que ser las propias familias las que tomen la titularidad del derecho a ser buscado creando diversos mecanismos extrainstitucionales para su localización como: brigadas nacionales de búsqueda en vida o muerte, modelos de búsqueda, protocolos, redes de apoyo, caravanas, marchas y creación de colectivos, por mencionar algunos.

Cabe resaltar que a pesar de contar recientemente con la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, en vigor desde el 16 enero de 2018, los mecanismos extrainstitucionales no han dejado de funcionar. Y esto se debe a que las mujeres y hombres que buscan a sus familiares desaparecidos continúan sin recibir respuestas institucionales sobre su paradero, por lo que exigen se cumpla y respete su derecho a participar en la búsqueda. Es por eso que la coexistencia de diversos tipos de mecanismos de exigibilidad es una constante en las estrategias de protección de los derechos humanos.

---

11 Actualmente es vicepresidenta de la Asociación de Familiares de Detenidos Desaparecidos y Víctimas de Violaciones a los Derechos Humanos en México (AFADEM).

Además, desde un enfoque humanitario, las acciones de búsqueda que hacen las familias es parte de su propio proceso de autoayuda por disminuir la angustia y el dolor de no saber nada de ellos y ellas. No obstante, ninguna acción tomada desde las personas titulares de los derechos sustituye y reemplaza las obligaciones estatales. El Estado mexicano está comprometido a nivel nacional e internacional a esclarecer la verdad de la desaparición de personas dando respuesta a cuestionamientos como: ¿quién se las llevo?, ¿por qué motivo?, ¿dónde están?

## Fuentes de consulta

Aguayo, Sergio (coord.) (2016). *En el desamparo*, México, El Colegio de México-Centro de Estudios Internacionales.

AMLO (24/06/2019). Informe de trabajo al Sistema Nacional de Búsqueda, desde Palacio Nacional. Transmisión en vivo. Disponible en: <https://bit.ly/2WJAVw4>

Aristegui Noticias (16/10/2019). "Colectivo "Solecito de Veracruz" recibe Premio Notre Dame". Disponible en: <https://bit.ly/36uPgkR>

Ávila, Edgar (26/03/2019). "Cierra con 298 cuerpos búsqueda en fosas de Veracruz", *El Universal*. Disponible en: <https://bit.ly/2pK5KES>

BBC (18/12/2018). "Las Buscadoras de El Fuerte, las mujeres de México que rastrean fosas clandestinas para encontrar a sus muertos". Disponible en: <https://bbc.in/2PMWSJe>

Brigada Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas (BNBPD) (2019). ¿Cómo ayudar? Disponible en: <https://bit.ly/2PPRNzZ>

Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) (2015). Elementos esenciales para regular la desaparición de personas. México, CICR.

\_\_\_\_\_ (2009). *Las personas desaparecidas. Guía para los parlamentarios* N° 17. Argentina, CICR.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2015). *Informe de país México. Situación de los derechos humanos en México*. OEA

Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) (2017a). *Informe Especial sobre Desaparición de Personas y Fosas Clandestinas en México*. (Resumen Ejecutivo). México, CNDH.

\_\_\_\_\_ (2017b). *Informe Especial sobre Desaparición de Personas y Fosas Clandestinas en México*. México, CNDH.

Dewhirst, Polly y Amrita Kapur (2015). *Las desaparecidas y las invisibles. Repercusiones de la desaparición forzada en las mujeres*. Centro Internacional para la Justicia Transicional (CIJT), UN Women.

Díaz, Gloria (2016). "Las Rastreadoras: Historias del infortunio", *Proceso*, noviembre. Disponible en: <https://bit.ly/34zpf1F>

Dulitzky Ariel e Isabel A. Orizaga (2019). ¿Dónde están? Estándares internacionales para la búsqueda de personas desaparecidas forzosamente. United Kingdom, International Bar Association, Human Rights Institute.

EFE Agencias (09/05/2019). "Anhelaba un poco de luz para encontrar a nuestros hijos". Disponible en: <https://bit.ly/2WSb2KZ>

Ferrajoli, Luigi (1999). "Derechos fundamentales", *Derechos y garantías. La Ley del más débil*, Trotta.

Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Coahuila (FUUNDEC) (s/f). *Grupo Autónomo de Trabajo*. Disponible en: <https://bit.ly/2Cdm4Rf>

Open Society Foundations (OSF) (2016). *Atrocidades innegables. Confrontando crímenes de lesa humanidad en México*. México, Open Society Foundations.

Padilla, Liliana (09/08/2016). "Las Rastreadoras de Sinaloa, 220 mujeres en busca de desaparecidos". Disponible en: <https://bit.ly/2oKUXtG>

Pérez, Manuel (2016). "Anexo 1. Panorama de la violencia en el noreste mexicano", en *En el desamparo, México*, El Colegio de México-Centro de Estudios Internacionales, pp. 1-27.

Pérez, Mónica y De Iturbide, Ximena (2011). *Desaparición Forzada de Personas en México. Guía Práctica*. México, I(dh) eas. Litigio Estratégico en Derechos Humanos, USAID.

Pisarello, Gerardo (2007). *Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción*. Madrid, Editorial Trotta.

RNPED (2018) Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas. Disponible en: <https://bit.ly/34vUVVI>

Serrano, Sandra (2017). "Acceso a la Justicia" de la *Serie de Guías de Estudio de la Maestría en Derechos Humanos y Democracia*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Thompson, Ginger (2017). "Anatomía de una masacre", *National Geographic* en Español, 7 de julio de 2017.

Villegas, Paulina (2017). "Las madres mexicanas que excavan la tierra para buscar a sus hijos", *The New York Times*, mayo. Disponible en: <https://nyti.ms/2NiTGUm>

## Documentos legales y convenios internacionales

Comité contra la Desaparición de Personas (CED) (2015), "Observaciones finales sobre el informe presentado por México en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención", Nueva York, Naciones Unidas.

Consejo de Derechos Humanos (HRC) (2011), "Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias. Misión México", A/HRC/19/58/Add.2, Ginebra, Naciones Unidas.

*Diario Oficial de la Federación* (DOF) (2017). "Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas", 17 de noviembre.

Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2006). "Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas". Disponible en: <https://bit.ly/2NfHzah>





## Introducción

**E**STE ARTÍCULO TIENE COMO OBJETIVO ANALIZAR EL alcance de los programas de prevención para disminuir la violencia y el delito en las comunidades. Para ello, en el primer apartado se presenta una breve revisión teórica de los modelos de prevención, puntualizando sus principales características.

En el segundo apartado se reseñan los programas de prevención que algunos países de América Latina han implementado. En el tercer apartado se hace una breve reseña sobre la implementación de los programas de prevención en México. Y en el último apartado, se presentan una serie de investigaciones que evalúan el impacto de los programas de prevención para disminuir los problemas de violencia y delincuencia en las comunidades, junto con recomendaciones para que los programas tengan éxito en su implementación y resultados.

## Modelos de prevención de la violencia y el delito

Las limitaciones en materia de prevención de la violencia y el delito de los enfoques sancionatorios de la justicia penal generaron el impulso de un nuevo enfoque, el de la seguridad ciudadana. En palabras de Robert Muggah (2017) la seguridad ciudadana:

Comprende una serie de ideas y actividades destinadas a prevenir y reducir la violencia, a promover la seguridad y el acceso a la justicia, a fortalecer la cohesión social y a reforzar los derechos y las obligaciones mutuas entre el Estado y los ciudadanos. [...] En conjunto, la seguridad ciudadana involucra la aplicación de medidas de seguridad pública efectivas en el contexto de normas democráticas más amplias. Por ello es distinta y más amplia que los enfoques del orden público nacional basados en el trabajo policial y el control del delito (p. 2).

# Programas de **prevención de la violencia y el delito**

Juan Manuel Rodríguez Carrillo\*

En este sentido, la seguridad ciudadana es un modelo específico a partir del cual se han implementado políticas de seguridad en varios países de América Latina, sobre todo a partir de la década de los años noventa del siglo pasado. Éstas, distintas a las políticas de control de la delincuencia, centradas en el uso de la mano dura a partir de los sistemas de justicia penal.

El concepto de seguridad ciudadana se ancla en el supuesto de que la prevención es sustancial en el tratamiento de la violencia y el delito. Y supone que el desarrollo es una variable fundamental para entender los problemas de inseguridad. Sin embargo, a diferencia de las concepciones tradicionales, este enfoque no simplifica el desarrollo solo al crecimiento económico. Por el contrario, va más allá, y se centra en el desarrollo multidimensional del individuo y de su entorno.

---

\* Investigador del Instituto Belisario Domínguez. DG de Investigación Estratégica

Por consiguiente, la seguridad ciudadana solo puede entenderse a partir de la noción de seguridad humana. La seguridad humana está estrechamente ligada al desarrollo humano, que de acuerdo con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 1990, p. 10), puede entenderse como un proceso de ampliación de las opciones de las personas, desde cuestiones fundamentales como llevar una vida saludable, ser educado y disfrutar de estándares decentes de vida; hasta opciones que incluyen la libertad política y la garantía de los derechos humanos. Así, el desarrollo humano denota tanto el proceso para ampliar las opciones de las personas como el nivel de su bienestar logrado.

En este sentido, la seguridad ciudadana no se preocupa exclusivamente por disminuir los índices de delincuencia y violencia, sino de generar estrategias integrales que mejoren la calidad de vida de las personas y la protección

de todos sus derechos humanos. Es de este modo que, como lo señalan Emilio Cunjama y Alan García (2015, p. 56), el concepto de seguridad ciudadana está estrechamente ligado a la prevención de la violencia y del delito.

De acuerdo con Máximo Sozzo (2008:74) pueden distinguirse tres modelos de prevención de la violencia y el delito: el modelo situacional ambiental, el modelo social y el modelo comunitario.

### Modelo situacional ambiental

Para Ronald Clarke (1997, p. 4) el objetivo central del modelo situacional ambiental de la prevención y el delito es la reducción de oportunidades, fundamentalmente a partir de tres medidas dirigidas a:

- formas altamente específicas de delincuencia;
- diseño o manipulación del entorno inmediato de la forma más permanente y sistemática, y
- hacer del crimen una actividad más difícil y arriesgada o menos gratificante para una amplia gama de delincuentes.

Las medidas desarrolladas dentro del modelo situacional ambiental se fundamentan en cuatro enfoques teóricos: la elección racional, la criminología ambiental, la teoría de la actividad rutinaria y la teoría de estilos de vida. En el cuadro 1 se presenta una descripción resumida de los supuestos de estas teorías.

**Cuadro 1. Bases teóricas del modelo situacional ambiental**

Elección racional	Criminología ambiental	Actividad rutinaria	Estilos de vida
El delito es un comportamiento intencional orientado a satisfacer ciertas necesidades como el dinero, el estatus y la emoción.	El delito y la violencia pueden entenderse por el espacio y el tiempo, ello supone que el delito y la violencia se concentran en ciertos lugares y momentos concretos.	El delito y la violencia necesitan al menos tres elementos para su existencia: el probable delincuente, un objetivo o víctima adecuada y la ausencia de un guardián efectivo.	Existen riesgos diferenciales de victimización en función de la exposición diferencial a la violencia o el delito, relacionado con el estilo de vida de la víctima, por ejemplo, sus actividades laborales y de ocio.

**Fuente:** elaboración propia con base en Clark, 1997.

Considerando los supuestos de las teorías, las medidas preventivas que se plantean en este modelo consisten en reducir las oportunidades para que el delito ocurra, por ejemplo, establecer barreras físicas (cerraduras y barrotes en ventanas); prohibir en ciertos establecimien-

tos el uso de gorras, lentes oscuros o celulares; usar guardias de seguridad; iluminar las fachadas de las casas; evitar la utilización de dinero en efectivo o portación de relojes o cadenas en zonas peligrosas; generar registros de propiedad (número de identificación vehicular);

o controlar el consumo del alcohol en ciertos horarios.

Para Sozzo (2008) el modelo situacional ambiental de prevención del delito aplicado a casos específicos parece demostrar que:

Puede ser exitosa para reducir determinados delitos, realizados por determinados ofensores, en determinados lugares, en determinados momentos y bajo determinadas condiciones. No obstante, la naturaleza exacta de este impacto está aún abierta a la discusión. Se presenta como una cuestión central el problema del desplazamiento que ha sido esgrimida por los opositores de esta táctica como su verdadero 'talón de Aquiles'. Si las técnicas de intervención de esta táctica de prevención del delito sólo ocasionan que el delito escape hacia otro lugar, los resultados de las mismas parecen ser bastante pobres (pp.86-87).

### Modelo social

El modelo social se centra en las causas sociales que producen tanto delincuentes como víctimas. En este sentido Alessandro Baratta (1997, p. 87) señala que el modelo social propone transitar a una prevención del delito más proactiva, y que se diferencia de la reactiva en al menos dos aspectos: 1) la participación de la comunidad local en las estrategias de prevención, y 2) la existencia de diversas organizaciones locales y nacionales que participan en las estrategias.

Las acciones de prevención social se realizan a partir de programas generales orientados a las comunidades y no a los individuos, y que intentan cambiar las condiciones de vida para establecer ambientes adecuados que generen comportamientos de legalidad y de preven-

ción de la delincuencia. Los sujetos a los que se ha dirigido principalmente este modelo son a jóvenes infractores, con el objetivo de atacar la reincidencia y la drogadicción.

Sozzo (2008, pp. 101-102) da algunos ejemplos, señala que en el contexto francés se han empleado algunas intervenciones de prevención social. Como las dirigidas a jóvenes menores de 18 años, que fueron considerados como un grupo de riesgo por habitar en zonas urbanas con bajos niveles económicos, culturales y sociales, y a quienes se les invita a campamentos de verano o actividades específicas. Aunque esta política se generó a nivel nacional, la gestión fue a nivel local, con financiamiento del gobierno central y regional. Otro tipo de intervención, también implementada en Francia, es la de trabajadores sociales especializados en la prevención del delito, con grupos de enfoque integrados por jóvenes con problemas familiares y escolares. Los equipos de trabajadores sociales actúan con el consentimiento de los jóvenes, y funcionan como representantes frente a otras agencias gubernamentales y mediadores ante la familia y la comunidad.

Uno de los principales problemas que encuentra Sozzo (2008, p. 104) con las medidas de prevención social es su relación problemática con la política social en general. Toda vez que, si no logran diferenciarse las medidas de prevención con la política social, puede correrse el riesgo de criminalizar la política social.

### Modelo comunitario

La prevención comunitaria del delito centra sus intervenciones en la comunidad o localidad, a diferencia de la prevención social, aquí la comuni-

dad no solo es vista como objeto de intervención; además, es también un actor que se involucra activamente en las medidas preventivas.

De acuerdo con Adam Crawford (1999, p. 511), el enfoque de la prevención comunitaria supone que el problema de la delincuencia contemporánea está, en parte, asociado al declive de la comunidad como pilar de la vida social. Así, la delincuencia es el producto de un fallo o avería de la vida comunitaria.

El surgimiento del interés por la comunidad tiene sus raíces en la pérdida de confianza en los procesos formales de justicia penal (prevención, persecución, sanciones y prisiones) y la renovación del interés en los procesos informales de control social. Además de los resultados negativos de las encuestas de victimización y del origen complejo y multifactorial de la delincuencia.

Dentro del modelo de prevención comunitaria, una de las principales tesis es la presentada por George Kelling y James Wilson (1982) conocida como Ventanas Rotas que en términos generales supone que la degeneración de la comunidad puede contribuir a la delincuencia y la violencia. Postula que, si una ventana de un edificio se rompe y se deja sin reparar, con el tiempo todas las demás ventanas se romperán. Por tanto, una ventana rota se convierte en una señal de que a nadie le importa y así romper más ventanas no tiene ninguna consecuencia. De manera que las propiedades desatendidas se convierten en presa fácil para la diversión o el saqueo.

Así, el aspecto desatendido de un barrio puede contribuir a la descomposición de los controles de la comunidad. Kelling y Wilson (1982) exponen que un vecindario con familias estables a quienes les importan los hijos de los otros vecinos puede tener bajos niveles de violencia y delincuencia,

sin embargo, cuando llegan nuevos vecinos no deseados las condiciones pueden cambiar, y en pocos años, puede convertirse en un barrio peligroso. En este punto, algunas familias se mudan, algunas propiedades son abandonadas, la mala hierba crece, la basura se acumula, una ventana se rompe, los jóvenes se reúnen en la tienda de la esquina y empiezan a consumir alcohol, los peatones son abordados por los mendigos; por consiguiente, no sería extraño que comenzara a presentarse violencia y delincuencia.

De acuerdo con Sozzo (2008, p. 113), algunas de las medidas de prevención en este modelo son la mediación comunitaria, que tiene como objetivo que las comunidades recuperen el control en la solución de sus propios conflictos. La mediación supone que la propia comunidad debe tener un papel preponderante en la resolución de sus problemas.

Otra medida es la policía comunitaria, que consiste en el mayor uso de patrullas policiales y la asignación de policías en áreas geográficas determinadas en las que tienen responsabilidades específicas, con la finalidad de desarrollar relaciones de cooperación con otros actores con actividades de prevención. Aunado a generar mecanismos de participación y consultas a las comunidades para saber sobre sus problemas y prioridades.

La vigilancia vecinal es otra medida de prevención que se utiliza en este enfoque, mediante la cual se trata de involucrar a los miembros de la comunidad, que es impulsada y asistida por la policía. Los objetivos que persigue este tipo de intervención es la reducción de los delitos oportunistas (robos a casa y automóviles) y la reducción de la percepción de inseguridad, mediante el desarrollo de la conciencia sobre la prevención del delito.

## Programa de prevención de la violencia y el delito en América Latina

Sozzo (2008, p. 119) menciona que uno de los problemas de este modelo es que supone a la comunidad como un conjunto de personas que no solo comparten un espacio geográfico sino, además, intereses o identidades y, por consiguiente, se tiende a pensar en el potencial ofensor como un extraño, lo que podría generar exclusión o estigmatización de ciertas personas.

La violencia y la delincuencia son problemas que han afectado a varios países de América desde hace varias décadas. De acuerdo con datos del estudio de Robert Muggah y Katherine Aguirre Tobón (2018), que se muestran en el cuadro 2, de los primeros 20 países con mayores tasas de homicidios por cada 100 000 habitantes a nivel mundial 17 de ellos se encuentran en América, entre ellos México, los otros tres se encuentran en África.

**Cuadro 2. Primeros 20 países con las mayores tasas de homicidios a nivel mundial**

Clasificación mundial	País	Región	Tasa de homicidio por cada 100 000 habitantes	Número de homicidios	Año
1	El Salvador	América	60.0	3 954	2017
2	Jamaica	América	56.0	1 616	2017
3	Venezuela	América	53.7	16 046	2017
4	Honduras	América	42.8	3 791	2017
5	San Cristóbal y Nieves	América	42.0	23	2017
6	Lesoto	África	41.2	897	2015
7	Belice	América	37.2	142	2017
8	Trinidad y Tobago	América	36.0	494	2017
9	San Vicente y las Granadinas	América	35.5	39	2016
10	Sudáfrica	África	34.3	18 673	2015
11	Santa Lucía	América	34.0	57	2017
12	Bahamas	América	31.0	123	2017
13	Brasil	América	27.8	57 395	2016
14	Guatemala	América	26.1	4 410	2017
15	Antigua y Barbuda	América	25.0	20	2017
16	México*	América	25.0	31 174	2017
17	Colombia	América	22.0	10 200	2017
18	Puerto Rico	América	19.4	670	2017
19	Namibia	África	17.2	372	2012
20	Dominica	América	16.7	12	2013

**Fuente:** elaboración propia con datos de Muggah y Aguirre, 2018. Las cifras de México corresponden a las defunciones por homicidio del 2017 reportadas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2018.

Con respecto al delito, América también está en los primeros lugares, al visualizar por subregiones las tasas de robo por cada 100 000 habitantes las más altas están en América del Sur y América Central (cuadro 3).

**Cuadro 3. Primeras 10 regiones según tasa de robos reportados por cada 100 000 habitantes, 2015**

Subregión	Tasa de robo
América del Sur	426.3
América Central	364.8
Europa Occidental	226.6
África del Sur	150.0
África Occidental	132.0
Caribe	116.2
América del Norte	70.6
Europa del Norte	45.1
Australia y Nueva Zelanda	43.4
Europa del Sur	43.1

**Fuente:** elaboración propia con datos de Muggah y Aguirre, 2018.

Este incremento en la inseguridad en algunos países de América Latina, sobre todo a partir de la década de 1990, generó que algunos gobiernos buscaran nuevas vías para dar solución a los problemas de violencia y delincuencia.

Lucía Dammert (2012, p. 9) señala que algunos gobiernos optaron por respuestas centralistas basadas en políticas de *mano dura*, mientras otros optaron por utilizar herramientas distintas a las exclusivamente policiales. Estas respuestas organizadas en torno a la seguridad ciudadana incentivaron la generación de políticas que contribuyeran a prevenir la violencia y la delincuencia.

De acuerdo con el estudio de Robert Muggah y Keterine Aguirre (2013, p. 2) algunos gobiernos, entre ellos, los de El Salvador, Guatemala, Brasil, Colombia y México, impulsaron políticas de *mano dura*, haciendo hincapié en las responsabilidades que los Estados tenían para proporcionar seguridad nacional y orden público, por consiguiente, las políticas se centraron en disuadir a los delincuentes y potenciales delincuentes mediante penas más duras, leyes más estrictas, sentencias más duras y más encarcelamiento.

Para Muggah y Aguirre (2013) los países que impulsaron políticas de *mano dura* o *cero tolerancia* en lugar de contribuir a la seguridad, contribuyeron al aumento de la violencia y la delincuencia, generando las siguientes consecuencias (pp. 2-3):

- Contribuyeron a la estigmatización de algunos grupos vulnerables, por ejemplo, los jóvenes.
- Perpetuaron y reprodujeron comportamientos violentos debido a un aumento en el tamaño de la población carcelaria, convirtiéndose en escuelas de delincuencia. Aunado a las pocas oportunidades de rehabilitación en los centros carcelarios.
- Incentivaron crímenes cada vez más violentos, ya que, si el castigo por robo es igual que al de asesinato, el delincuente considera una apuesta más segura asesinar a la víctima en lugar de correr el riesgo de ser identificado.
- Fortalecieron la solidaridad de las pandillas y profundizaron su asociación con grupos del crimen organizado.

- La utilización de la fuerza militar trajo consigo cuestionamientos de si esta se encuentra preparada adecuadamente para coordinar su actividad con las fuerzas de la policía, además, de su empleo del uso de la fuerza en sus funciones de seguridad pública.

La falta de resultados de las políticas de *mano dura* en América Latina y el Caribe produjeron opiniones de autoridades y de la propia sociedad en el sentido de que el sistema de justicia penal, por sí mismo, no puede ser un instrumento para prevenir la violencia y la delincuencia, como se había planteado con la política de *mano dura*. Y, por el contrario, en algunos casos esta ha agudizado los problemas de violencia y delincuencia.

Por otra parte, algunos de los países que optaron por políticas de seguridad ciudadana, entre ellos Chile, Costa Rica y Uruguay, impulsadas desde los gobiernos, organizaciones de la sociedad civil, donantes bilaterales y multilaterales, buscaron no solo cambiar la concepción de seguridad pública, sino también de su relación con la coexistencia social, identidad cívica y la cohesión social (Muggah, 2017). Algunos de estos programas se mencionan en las siguientes secciones.

### Experiencias de programas de prevención en América Latina

Los programas de prevención que se han instrumentado en América Latina han estado orientados a la atención de diversas prioridades y con diversos niveles de alcance y de operación. Hugo Frühling (2012, pp. 25-26) señala la existencia de una variedad de políticas de prevención implementadas en América Latina, entre ellas se encuentran:

#### 1) Programas multisectoriales que buscan dar respuesta integral a la violencia y al delito.

- Colombia. Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Tiene una naturaleza distinta a la política de seguridad nacional, ya que se centra en los siguientes ejes: 1) prevención social y situacional; 2) presencia y control policial; 3) justicia, víctimas y resocialización; 4) cultura de legalidad y convivencia y, 5) ciudadanía activa y responsable. La política se implementa en 20 municipios que concentran el mayor número de homicidios y robos. Para su implementación existe la coordinación entre el nivel central de gobierno y el municipal con el objetivo de concertar proyectos y recursos.
- Costa Rica. Política Integral y Sostenible de Seguridad Ciudadana y Promoción de la Paz Social. El programa tiene como objetivo: 1) crear mecanismos de financiamiento permanentes para impulsar la seguridad ciudadana; 2) implementar un Plan de Prevención de la violencia y promoción de la paz social; 3) fortalecer a la policía y el sistema penitenciario y, 4) reforzar la lucha contra el crimen organizado. La policía se despliega en 10 zonas en riesgo, y lleva a cabo programas de prevención en 20 cantones, especialmente dirigidos a jóvenes.

#### 2) Intervenciones en áreas que concentran altos niveles de criminalidad o de desventajas sociales.

- Chile. Programa Barrio Seguro. Es un programa que se focaliza en áreas urbanas con alto tráfico de drogas. En 2010 el

programa se implementó en un mayor número de barrios con programas paralelos: Barrio en Paz Comercial y Barrio en Paz Residencial, que consisten en incrementar la eficacia del patrullaje policial, la conformación de una instancia local que agrupe a organizaciones gremiales y de la sociedad civil para detectar situaciones de riesgo en seguridad y proponer soluciones en coordinación con las autoridades responsables.

- Trinidad y Tobago. Programa de Seguridad Ciudadana. Concentra sus actividades en comunidades que fueron seleccionadas por sus altas tasa de incidencia delictiva. El programa comprende actividades de atención psicológica para víctimas y desarrollo de programas de mediación de conflictos. En las comunidades intervenidas se constató una reducción de un 55% en los homicidios entre 2008 y 2012, mientras que a nivel nacional la reducción solo llegó al 35.6%.
- Brasil. Programa Unidades de Policía Pacificadora (UPP). Centrado en la pacificación de favelas, comienza con la toma de control de la favela por parte de las fuerzas de seguridad, cuando se tiene control se instala una UPP cuyos miembros brindan protección a los habitantes de la comunidad. La intervención es complementada con la instalación de programas sociales dirigidos a los habitantes.

De acuerdo con Frühling, algunos de los problemas que las políticas de prevención de la violencia y el delito están relacionadas con:

- i. la falta de voluntad política para intentar soluciones y probar nuevas ideas cuando ello implica riesgos políticos para sus proponentes;
- ii. la falta de recursos existentes para contar con programas preventivos sostenibles en el tiempo;
- iii. el escepticismo respecto de la posibilidad de llevar a cabo intervenciones complejas en contextos de fuertes desventajas sociales,
- iv. la generalizada expectativa que los programas preventivos solo producirán efectos en el mediano o largo plazo, lo que los vuelve poco atractivos para gobiernos nacionales, estatales y locales cuyo período de gobierno es corto (p. 31).

## Programas de prevención de la violencia y el delito en México

En México, la prevención de la violencia y el delito tuvo un impulso con la publicación de la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y el Delito (en adelante Ley de Prevención) el 24 de enero de 2012 (DOF, 24/01/2012). Esta Ley de Prevención establece cuatro ámbitos para la prevención: situacional, social, comunitario y psicosocial.

En el ámbito situacional la Ley de Prevención plantea que se debe modificar el entorno para propiciar convivencia y cohesión social mediante acciones orientadas al mejoramiento del desarrollo urbano, ambiental, industrial, transporte público y sistemas de vigilancia.

En el ámbito social la Ley de Prevención señala que es necesario modificar las condiciones sociales de la comunidad y generar oportunidades de desarrollo especialmente en los grupos en situación de riesgo y vulnerabilidad, a través de programas de desarrollo social, educación, vivienda, empleo, deporte y desarrollo urbano.

Para el ámbito comunitario, las acciones están orientadas a impulsar la participación ciudadana y comunitaria con el objetivo de impulsar o mejorar prácticas que fomenten la prevención, autoprotección, denuncia, mecanismos alternativos de solución de conflictos y la cohesión social de las comunidades.

Finalmente, el psicosocial tiene como objetivo influir en las motivaciones individuales que propician la violencia o las condiciones criminógenas con relación al individuo, la familia y la comunidad, a través de programas formativos en habilidades para la vida.

Para dar operatividad a la Ley de Prevención, el 30 de abril de 2014 se publicó el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (DOF, 30/04/2014). El programa plantea cinco objetivos:

- Incrementar la corresponsabilidad de la ciudadanía y actores sociales, mediante

su participación y desarrollo de competencias.

- Reducir la vulnerabilidad ante la violencia y la delincuencia de las poblaciones de atención prioritaria.
- Generar entornos que favorezcan la convivencia y la seguridad ciudadana.
- Fortalecer las capacidades institucionales para la seguridad ciudadana en los gobiernos municipales, entidades federativas y federación.
- Asegurar una coordinación efectiva y sostenida entre dependencias y entidades federales para diseñar, implementar y evaluar procesos de prevención social.

La implementación del Programa fue evaluada por México Evalúa (2015) a partir de cuatro aspectos: 1) la metodología de selección de las demarcaciones prioritarias, 2) la distribución de los recursos del Programa por demarcación y por eje rector, 3) los diagnósticos de las acciones y, 4) los indicadores y metas establecidos para la evaluación de estos. En el cuadro 4 se presentan los principales hallazgos de la investigación de México Evalúa.

**Cuadro 4. Hallazgos de la evaluación del diseño de las acciones del Programa de Prevención Social de la Violencia y el Delito realizada por México Evalúa**

Metodología de selección de las demarcaciones	Distribución de recursos del Programa
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de transparencia al no incluir la metodología para la selección de las demarcaciones prioritarias en las que el Programa destinó recursos federales.</li> <li>• Es necesario que la selección se realice a partir de la detección de los problemas y necesidades relacionadas específicamente con la delincuencia y la violencia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El otorgamiento de recursos no está vinculado a un diagnóstico previo sobre los factores de riesgo, ni sobre las características que debe atender un programa de prevención.</li> <li>• La distribución de recursos se determina exclusivamente en función de la proporción de homicidios y la proporción de población.</li> </ul>

*Continúa...*

Diagnóstico de las acciones de prevención	Indicadores y metas para la evaluación
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ninguno de los diagnósticos de los documentos de las demarcaciones están asociados a factores de riesgos específicos con algún tipo de delito.</li> <li>• Ni los diagnósticos ni los anexos dejan en claro la relación lógica entre los problemas señalados en los diagnósticos y las acciones diseñadas e implementadas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Programa pone énfasis en indicadores de gestión y no en mecanismos de seguimiento y evaluación de proyectos en particular.</li> <li>• Los indicadores de cada acción se refieren al número de personas o cantidad de acciones, pero no se enfocan al impacto que las acciones tienen en las personas o en las comunidades.</li> </ul>

**Fuente:** elaboración propia con base en México Evalúa (2015).

Aunado a los problemas de diseño de las acciones para su implementación, México Evalúa (2017, p. 3) encontró que existen problemas en la implementación del Programa de Prevención, entre los que destacan los siguientes: 1) la falta de criterios de focalización; 2) el condicionamiento al subsidio federal y de su continuidad y, 3) las debilidades institucionales a nivel municipal. Además, las intervenciones no tienen una teoría del cambio sólida que deje en claro como pretende disminuir la violencia y la delincuencia (México Evalúa, 2015, p. 46).

## Estudios de evaluación de impacto de programas de prevención de la violencia y el delito

Aunque son varios los programas de prevención que se han implementado en diversos países se han llevado a cabo pocos estudios sistemáticos con una metodología precisa que mida realmente el impacto que estos programas tienen para disminuir el delito y la violencia en las comunidades.

En este apartado se reseñan los resultados de dos estudios que se enfocaron a evaluar, con

diferentes metodologías, el impacto de varios programas de prevención de la violencia y el delito. El primero realizado por el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP) de la Universidad de Vanderbilt. El segundo estudio fue hecho por la oficina regional para Latinoamérica y el Caribe del Abdul Latif Jameel Poverty Action (J-PAL).

### Estudio de LAPOP

El estudio de LAPOP (2014a, 2014b, 2014c, 2014d, 2014e) evalúa el impacto de programas de prevención con una metodología con bases científicas, y fue realizado por petición de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

LAPOP evaluó el impacto de los programas de prevención que USAID implementó en varias localidades en los países de El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá. Los programas impulsados forman parte de la Iniciativa Regional de Seguridad de América Central (CARSI).

De acuerdo con LAPOP (2014, p. 20), los objetivos generales de CARSI fueron: 1) la interrupción de la circulación de los delincuentes y del contrabando en los países de América Central; 2)

apoyar el desarrollo de los gobiernos centroamericanos; 3) restablecer la presencia efectiva del Estado y de los servicios de seguridad y, 4) fomentar mayores niveles de coordinación entre los países y socios internacionales para combatir las amenazas a la seguridad.

La evaluación de LAPOP se centró solo en los programas de prevención de la delincuencia y la violencia basados en la comunidad de CARSI, de acuerdo con LAPOP (2014a) estos están orientados a:

atenuar los factores de riesgo que se cree ampliamente que aumentan la inseguridad de la comunidad y la vulnerabilidad a las pandillas y a la violencia y, más a fondo, ha tratado de reducir la probabilidad de que los jóvenes en riesgo participen en última instancia en actividades delictivas y violentas (pp. 20-21).

Como ya se señaló, el estudio de LAPOP evaluó el impacto de los programas de prevención de USAID. Por consiguiente, la intervención incluye una variedad de enfoques y actividades, que es característica del programa CARSI, diseñado así para crear continuidad y aumentar la posibilidad del éxito para prevenir la delincuencia y la violencia. Por ello, el estudio no evalúa los programas de forma individual sino el efecto de todos los programas englobados en CARSI. (LAPOP, 2014b, p. 45).

### Metodología del estudio de LAPOP

LAPOP señala que para la elaboración del estudio de evaluación se usó el diseño conocido como Experimento Aleatorio por Conglomerados que, de acuerdo con LAPOP, es ampliamente considerado como uno de los métodos más poderosos, confiables y precisos para

establecer relaciones de causa-efecto (LAPOP, 2014a, p. 23).

El diseño de estudio de LAPOP consistió en seleccionar conglomerados, por una parte, comunidades o barrios en los que se implementaron los programas de prevención y, por otra parte, barrios de control, es decir, aquellos en los que no se implementaron programas de prevención, con características culturales y contextuales similares. Esto a partir de los siguientes criterios: 1) tamaño de la población/densidad; 2) vulnerabilidad socioeconómica; 3) nivel de pobreza y calidad de las infraestructuras del barrio y, 4) la proporción de jóvenes en la población. Para evitar la contaminación, es decir, que la intervención en un barrio pueda influir en otro, se usaron conglomerados no contiguos, que después fueron asignados aleatoriamente a cada condición (tratados y no tratados).

Las fuentes de datos fueron dos: 1) encuestas de base y seguimiento y, 2) entrevistas cualitativas a actores clave de la comunidad. Las encuestas de base y seguimiento sirvieron para tener datos sobre las características de la población antes de que se implementaran los programas de prevención. Aunado a los datos de seguimiento que dan cuenta de los resultados de los programas.

Por consiguiente, el estudio utiliza metodologías cuantitativas y cualitativas. Así se generaron datos cuantitativos que se obtuvieron de las encuestas en hogares y, cualitativos obtenidos de las entrevistas a actores de la comunidad, grupos focales y a los encargados de implementar los programas. De acuerdo con LAPOP (2014b):

Se considera que las encuestas de hogares ofrecen los datos más confiables sobre victimización por delincuencia, ya que otras

fuentes como informes de la policía, son notoriamente poco fiables debido a la falta de denuncias por parte de las víctimas (p.47).

El parámetro para considerar que los programas de prevención impulsados por USAID tuvieron un impacto positivo en la disminución de la violencia y el delito en las comunidades consiste en considerar eficaz el tratamiento “al momento de la evaluación si los resultados en el grupo de tratamiento mejoran más (o empeoran menos) lo que lo hubieran hecho si no se hubiera administrado el tratamiento” (LAPOP, 2014a, p. 29).

En las siguientes secciones se presentan los resultados cuantitativos y cualitativos en los países en los que se hizo la evaluación de impacto de los programas de prevención de USAID.

### Programas de prevención de USAID

De acuerdo con el estudio de LAPOP, USAID trabajó con varias organizaciones locales en: El

Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá. Las organizaciones, con la asesoría técnica de USAID, estuvieron a cargo de la implementación de los programas.

En El Salvador los programas de prevención fueron implementados en comunidades de cuatro municipalidades: Chalchuapa, San Juan Opico, Santa Ana y Zaragoza; en Guatemala en tres municipalidades: Esquipulas, Ciudad de Guatemala y Tactic; en Honduras en cuatro municipalidades: Choloma, La Ceiba, Tegucigalpa y San Pedro Sula; y en Panamá en tres municipalidades: Colón, Panamá y San Miguelito.

El cuadro 5 presenta de forma sintética los programas que fueron implementados en cada país. De acuerdo con la información los programas, al menos en El Salvador, Guatemala y Honduras, abarcaron estrategias que involucran los tres tipos de prevención: social, situacional y comunitaria.

**Cuadro 5. Programas de prevención del delito impulsados por USAID**

El Salvador	Guatemala	Honduras	Panamá
Prevención social			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Emprendimiento social dirigido a jóvenes.</li> <li>• Talleres de formación vocacional para crear competencias laborales.</li> <li>• Apoyo psicológico para prevenir y reducir la violencia en las escuelas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formación vocacional a jóvenes.</li> <li>• Promoción de uso constructivo del tiempo libre en jóvenes mediante actividades culturales y artísticas.</li> <li>• Programas de becas educativas a jóvenes en riesgo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programas alternativos de educación básica y capacitación laboral a jóvenes en riesgo en barrios conflictivos.</li> <li>• Programas vinculados con el sector privado para garantizar empleo a los jóvenes ya capacitados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Talleres de formación vocacional para crear competencias laborales.</li> <li>• Capacitación a maestros para prevenir la deserción escolar.</li> </ul>

Continúa...

El Salvador	Guatemala	Honduras	Panamá
<b>Prevención social</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>Fortalecimiento de las capacidades empresariales de los jóvenes.</li> <li>Asesoramiento dirigido a jóvenes en riesgo y a sus familias.</li> <li>Proporcionar empleo a jóvenes en microempresas.</li> <li>Subsidios a escuelas para renovar instalaciones y compra de equipos para uso de los estudiantes.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Programas integrales de prevención del embarazo juvenil en áreas vulnerables.</li> <li>Programas para proporcionar oportunidades educativas mediante la construcción de escuelas.</li> <li>Programas de reintegración de exmiembros de pandillas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Subsidios a escuelas para renovar instalaciones y compra de equipos para uso de los estudiantes.</li> </ul>
<b>Prevención situacional</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>Construcción de infraestructura recreativa en espacios públicos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Construcción y mejora de infraestructura recreativa en espacios públicos y para actividades de participación cívica.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mejoras en la infraestructura a pequeña escala en vecindarios de alto riesgo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>No se reportaron programas en el estudio.</li> </ul>
<b>Prevención comunitaria</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>Programas para la mediación de conflictos a líderes de la comunidad.</li> <li>Programas de radio para el uso de comités municipales de prevención de la delincuencia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Capacitación de líderes comunitarios en prevención de la violencia.</li> <li>Capacitación de policías en materia de desarrollo comunitario, género, identificación de riesgo y seguridad ciudadana.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Programas de asistencia técnica y económica para mejorar la seguridad ciudadana y comunitaria mediante el fortalecimiento de las comunidades.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>No se reportaron programas en el estudio.</li> </ul>

Fuente elaboración propia con base en LAPOP (2014a, 2014b, 2014c, 2014d y 2014e).

En opinión de LAPOP (2014b:45), es muy posible que cada programa en lo individual no habría tenido los resultados esperados, y solo la combinación de programas genera efectos positivos para prevenir la delincuencia y el delito.

### Evaluación de impacto de los programas de USAID en la seguridad, a partir de encuestas

Las encuestas aplicadas por LAPOP para medir el impacto de los programas de USAID, se centran en cinco dimensiones: 1) victimización por delincuencia y violencia; 2) percepción de inseguridad; 3) desorden en el barrio; 4) el papel de las instituciones: percepciones de la policía y, 5) efectos indirectos: valores democráticos.

Las encuestas fueron aplicadas en las municipalidades en las que se implementaron los

programas de USAID. En El Salvador se hicieron 8,177 encuestas en 41 comunidades; en Guatemala 7,931 en 40 comunidades; en Honduras 4,500 en 20 comunidades. En Panamá se hicieron 7,132 en 46 comunidades, sin embargo, no se presentaron los resultados debido a su falta de significancia estadística.

En el cuadro 6 se presentan los resultados del estudio de impacto de LAPOP, los datos reflejan el porcentaje de lo que representa el aumento o disminución para cada dimensión de lo que se podría haber esperado si no se hubieran implementado los programas. Así, para el caso de los robos reportados por los encuestados fueron un 25 % en El Salvador, 27 % en Guatemala y 35 % en Honduras, más bajos de lo que se podría haber esperado sin la implementación de los programas.

**Cuadro 6. Resultados de impacto de la evaluación de LAPOP a los programas de prevención social de la violencia y el delito implementados por USAID**

Dimensión	El Salvador	Guatemala	Honduras
<b>Victimización por delincuencia y violencia</b>			
Robos reportados*	-25 %	-27 %	-35 %
Venta de drogas ilegales reportadas	-36 %	-50 %	-37 %
Extorsión reportada	-52 %	-43 %	-57 %
Asesinatos reportados	-40 %	-60 %	-43 %
<b>Percepción de inseguridad</b>			
Percepción de inseguridad	-17 %	-22 %	NES**
Percepción de inseguridad cuando camina por la noche	-13 %	-13 %	-15 %
<b>Desorden en el barrio</b>			
Jóvenes vagando en las calles	-8 %	-10 %	NES
Jóvenes que están en las pandillas	-14 %	-17 %	-17 %
Peleas entre pandillas	-12 %	-15 %	-19 %

Continúa...

Dimensión	El Salvador	Guatemala	Honduras
<b>Desorden en el barrio</b>			
Evitar caminar por zonas peligrosas	-40 %	-13 %	-36 %
La comunidad está organizada para prevenir la delincuencia	+18 %	+16 %	NES
<b>Percepción de la policía</b>			
Confianza en la policía nacional	NES	+21 %	NES
Satisfacción con el desempeño de la policía	+11 %	+19 %	NES
<b>Efectos indirectos: valores democráticos</b>			
Confianza interpersonal	+11 %	+6 %	+2 %
Satisfacción con la democracia	+8 %	+15 %	+20 %
Evaluación del manejo del gobierno de la seguridad	+8 %	-7 %	NES

\* Nota: robos reportados corresponde a los que fueron reportados por los encuestados.

Por consiguiente, no corresponden a registros de la policía u otra institución oficial.

\*\*Nota: NES (No Estadísticamente Significativo).

**Fuente:** elaboración propia con base en LAPOP (2014a).

De manera que, todas las variables de las cinco dimensiones muestran datos que permiten señalar que los programas de prevención de la violencia y el delito han tenido impactos positivos en la disminución de la violencia y el delito en las comunidades en las que se implementaron los programas de prevención.

### Evaluación de Impacto de los programas de USAID en la seguridad, a partir de entrevistas

Para la obtención de datos cualitativos se hicieron entrevistas semiestructuradas a actores clave con el objetivo de conseguir información sobre la comunidad o el barrio, y fueron hechas a: 1) líderes comunitarios y miembros de comités municipales de prevención de la delincuencia y la violencia, 2) directores y maestros de escuelas, 3) líderes religiosos, 4) agentes de policía, 5) encargados de implementación de los programas, y 6) jóvenes en situación de riesgo.

A partir de las entrevistas cualitativas, LAPOP obtuvo evidencia complementaria que ayuda a comprender mejor los resultados cuantitativos y el contexto comunitario en el que los programas fueron implementados. A continuación, se presentan los hallazgos que se desprenden de los datos obtenidos en los cuatro países (LAPOP, 2014a, p. 48-51):

#### 1) El papel de las escuelas

- Las escuelas desempeñan un papel importante en la prevención de la delincuencia creando mejores ambientes para los jóvenes en situación de riesgo mediante programas de convivencia escolar, institucionalización de grupos de liderazgo estudiantil, formación de maestros y estudiantes en la mediación y la resolución alternativa de conflictos.
- La reducción y/o eliminación de periodos de suspensión o expulsión sustitui-

yéndolos por castigos y asesoramiento dentro de las escuelas.

- Los maestros cuyas escuelas se han beneficiado de la presencia continua de psicólogos, normalmente pagados con fondos de USAID, ven un cambio notable en el comportamiento de muchos de los estudiantes con problemas.
- Los maestros que recibieron formación para renunciar a castigos corporales y sustituirlos por el uso del asesoramiento psicológico y la mediación para la resolución de conflictos están viendo resultados positivos en los jóvenes.
- Los directores y maestros de las escuelas han jugado un papel fundamental en el descubrimiento del abuso de menores en sus hogares, aspecto que afecta negativamente el comportamiento de los alumnos.
- Un problema detectado con frecuencia es el de los embarazos adolescentes, que a menudo son una razón para el abandono escolar. En algunas escuelas se hacen concesiones a las mujeres estudiantes que tienen bebés para que completen su educación secundaria.

## 2) El papel de la familia

- De acuerdo con las entrevistas el principal factor asociado con la deserción escolar en los jóvenes y que se unen a las pandillas es la "familia desintegrada".
- Cuando los niños pertenecen a familias monoparentales, a menudo carecen de supervisión, ello los pone en mayor riesgo de unirse a las pandillas.

- Las pandillas representan una familia sustituta para los jóvenes.

## 3) El papel de las iglesias

- Los programas de las iglesias, algunos de ellos auspiciados por USAID, son vistos como exitosos para evitar que los jóvenes vaguen en las calles al involucrarlos en actividades recreativas, religiosas y de capacitación laboral.

## 4) El papel de la comunidad

- Los líderes de las asociaciones de desarrollo comunitario están dispuestas a compartir información con la policía, pero solo si los conocen.
- Los jóvenes en situación de riesgo señalaron que la capacitación profesional es la capacidad más valiosa al verla como el camino para tener un buen trabajo.
- La estructura de los comités municipales de prevención de la delincuencia, auspiciada por USAID, ha sido exitosa debido a su capacidad de impulsar a los sectores interesados (policía, escuelas, líderes de las asociaciones de desarrollo comunitario) mediante su incorporación de representación en cada comité. Ello ha permitido que se conviertan en el vínculo entre la municipalidad y las distintas comunidades de intervención.
- Miembros de asociaciones comunitarias y de comités para la prevención señalaron que sus esfuerzos se veían obstaculizados por los cambios de gobierno a nivel municipal, ya que cuando el alcalde del municipio era de un partido político diferente al de la mayoría

del comité el apoyo a los programas de prevención disminuía.

#### 5) El papel de la policía

- Líneas telefónicas directas con la policía son muy útiles para que la policía aparezca cuando el delito está sucediendo o bien cuando se rumora que está siendo planeado, pero solo cuando conocen al agente que responde a la llamada.
- Líderes de las asociaciones locales de desarrollo comunitario mencionaron estar trabajando en estrecha colaboración con la policía de diversas maneras: como intermediarios con la comunidad y denunciando los delitos.

### Recomendaciones de LAPOP a partir de la evaluación de impacto

Las recomendaciones hechas por LAPOP, a los gobiernos de los países en los que se implementaron los programas de USAID, que se desprenden de la evaluación de impacto, de acuerdo con resultados cuantitativos y cualitativos, son las siguientes (LAPOP, 2014a, pp. 55-56):

- Hacer de los programas de prevención de la delincuencia y la violencia basados en la comunidad un arma de primera línea para mejorar la seguridad ciudadana. Toda vez que la evaluación de impacto a los programas de USAID mostró que estos reducen la violencia, la delincuencia y el temor a la delincuencia en las comunidades en situación de riesgo.
- Mejorar la organización de la comunidad para hacer frente a la delincuencia y la violencia a partir de mejorar la coor-

dinación entre los gobiernos municipales y sus comités de prevención de la delincuencia, además de proporcionar apoyo adicional a estos comités.

- Aumentar el apoyo a las familias para reducir los factores de riesgo mediante la ampliación de los programas de cuidado infantil después de su horario escolar para niños viviendo en familias monoparentales.
- Usar las escuelas para hacer frente a los factores de riesgo asociados con la participación de los jóvenes en actos violentos y delictivos mediante la ampliación de la presencia de psicólogos para supervisar a los estudiantes con problemas emocionales o familiares; y ampliando las oportunidades para que los estudiantes tengan facilidades de liderazgo y entrenamiento en la mediación de conflictos.
- Aumentar la seguridad en las escuelas a través del impulso de las dependencias de educación en programas que reduzcan la violencia en las escuelas. Además, de implementar un programa de mochila segura en las escuelas con altos niveles de delincuencia.
- Colaborar activamente con organizaciones religiosas y apoyar programas para jóvenes que organizan las iglesias, dotando de más fondos gubernamentales y no gubernamentales para ser invertidos en programas.
- Mejorar la respuesta de la policía y los patrones de asignación, a partir, de poner a disposición de líderes comunita-

rios específicos los números de teléfono celular de los agentes en los que confían. Además asegurar que los policías sean designados de forma permanente en las comunidades para que pueden desarrollar relaciones de confianza con el objetivo de aumentar la probabilidad de que se reporten los actos delictivos.

### Estudio de J-PAL

La oficina regional para Latinoamérica y el Caribe del Abdul Latif Jameel Poverty Action (J-PAL) presentó en 2018 el estudio ¿Qué funciona para prevenir y reducir la violencia juvenil? Revisión sistemática de la evidencia sobre prevención y reducción de la violencia juvenil, con un análisis aplicado al contexto mexicano, a petición de USAID.

En este estudio j-apl realizó una revisión sistemática de la literatura sobre intervenciones destinadas a prevenir el delito y la violencia. En el estudio se presenta una revisión y análisis de 264 estudios en torno a 24 tipos de intervenciones que clasifica en cuatro grupos considerando qué tan favorable es la evidencia en términos de su efectividad para reducir la violencia comunitaria.

Para clasificar las intervenciones el estudio utilizó dos criterios: 1) el número encontrado de evaluaciones experimentales y cuasi experimentales rigurosas y, 2) el tamaño del efecto de los resultados relacionados con violencia y delincuencia juvenil. En el cuadro 7 se presenta la clasificación de las intervenciones de acuerdo con su grado de efectividad según la literatura revisada por J-PAL.

**Cuadro 7. Clasificación de las intervenciones de acuerdo con su efectividad para prevenir la violencia y el delito de acuerdo con la evidencia encontrada en la literatura revisada por J-PAL**

Evidencia sólida de efectividad	Evidencia limitada de efectividad	Evidencia no concluyente	Evidencia de ineffectividad
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Disuasión focalizada.</li> <li>• Terapia cognitiva conductual.</li> <li>• Terapia juvenil multi-sistémica.</li> <li>• Programas de tratamiento y rehabilitación de adicciones.</li> <li>• Regulación de la venta y consumo de alcohol.</li> <li>• Estrategia policial de puntos críticos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacitación vocacional y empleo.</li> <li>• Justicia restaurativa-mediación.</li> <li>• Medidas no privativas de la libertad.</li> <li>• Transferencias monetarias condicionadas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prevención mediante el diseño ambiental.</li> <li>• Estrategia policial de control del desorden.</li> <li>• Policía de proximidad.</li> <li>• Programas comunitarios de prevención.</li> <li>• Programas de atención a jóvenes en pandilla.</li> <li>• Programa de mentorías.</li> <li>• Programas escolares de prevención.</li> <li>• Medidas de libertad condicional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programas hospitalarios de prevención.</li> <li>• Programas de capacitación en la disciplina.</li> <li>• Terapia de choque.</li> <li>• Toque de queda para jóvenes.</li> <li>• Estrategia policial contra las drogas ilegales.</li> <li>• Programas de desarrollo voluntario.</li> </ul>

**Fuente:** elaboración propia con base en J-PAL (2018).

De acuerdo con el cuadro 7, son seis las intervenciones en las que la evidencia muestra que tienen efectividad para disminuir el delito y la violencia. El estudio de J-PAL presenta una descripción de los 24 tipos de intervenciones, aunado a algunos aspectos, como su grado de efectividad, en qué condiciones o contextos pueden tener mejor desempeño o fracaso, sus limitaciones y oportunidades para implementarlas en México.

En el cuadro 8, se presenta, de forma resumida, una descripción y algunos aspectos que deben considerarse para su implementación en México de las seis intervenciones que tienen mayor efectividad, esto de acuerdo con el estudio de J-PAL; sin embargo, se recomienda consultar directamente el estudio para tener una idea completa de estas y las otras intervenciones.

**Cuadro 8. Clasificación de las intervenciones de acuerdo con su efectividad para prevenir la violencia y el delito según la evidencia encontrada en la literatura revisada por J-PAL**

Intervención	En qué consiste	Consideraciones para México
Disuasión focalizada	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se basa en la estrategia de una policía orientada a la resolución de problemas, que genera una continua comunicación con los infractores.</li> <li>La policía informa a infractores crónicos de una variedad de sanciones y de recompensas (servicios de salud, vivienda, tratamiento de adicciones y empleo) para generar incentivos claros que los disuadan de continuar en actividades delictivas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>No existen datos de alta calidad sobre los infractores de alto riesgo.</li> <li>La impunidad generalizada dificulta una amenaza creíble.</li> <li>Falta de servicios para apoyar a los infractores, tales como salud, salud mental, vivienda, tratamiento de adicciones, educación y empleo.</li> </ul>
Terapia cognitiva conductual	<ul style="list-style-type: none"> <li>Busca ayudar a que las personas evalúen y modifiquen la manera en que piensan y toman decisiones.</li> <li>Los participantes trabajan con especialistas para identificar comportamientos problemáticos y practicar diferentes respuestas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Falta de protocolos de capacitación, monitoreo y supervisión para las personas que implementan el programa.</li> <li>Existe un conocimiento limitado sobre cómo trabajar con poblaciones de mayor riesgo, tales como aquellas involucradas en delincuencia organizada.</li> </ul>
Terapia juvenil multisistémica	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tiene como fin prevenir la actividad delictiva al monitorear de cerca las actividades de los adolescentes infractores dentro y fuera de la escuela.</li> <li>Atiende las causas del comportamiento violento por medio del desarrollo de habilidades prosociales.</li> <li>Ofrece tratamientos contra el abuso de sustancias.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estructuras familiares débiles de los jóvenes en riesgo.</li> <li>No se cuenta con hogares de acogida u otros servicios de apoyo para jóvenes sin nexos familiares que están en conflicto con la ley.</li> <li>Los programas en esta intervención son muy costosos, lo cual podría limitar su adopción por parte del sector público.</li> </ul>

*Continúa...*

Intervención	En qué consiste	Consideraciones para México
Programas de tratamiento y rehabilitación de adicciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programas dirigidos a individuos e infractores vinculados al uso de drogas.</li> <li>• Se enfoca en brindarles servicios para resolver sus problemas de abuso de sustancias.</li> <li>• Facilitan un ambiente prosocial intensivo y altamente estructurado para el tratamiento del abuso de sustancias.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El abuso de sustancias se analiza principalmente desde una perspectiva punitiva más que un problema de salud pública.</li> <li>• Las instituciones del Estado tienen capacidades limitadas para ofrecer servicios especializados.</li> </ul>
Regulación de la venta y consumo de alcohol	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adoptar regulaciones legislativas para reducir las consecuencias de salud y sociales potencialmente perjudiciales por medio de diversas medidas: restringir los horarios y días de venta y consumo; limitar su venta en locales específicos; regular la edad mínima legal para beber; y establecer controles policiales de alcoholemia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La aplicación de restricciones a la venta de alcohol depende de la participación efectiva de inspectores municipales.</li> <li>• No existe una coordinación entre las autoridades de los diferentes niveles de gobierno para establecer las restricciones en la venta de alcohol y los horarios de bares.</li> </ul>
Estrategia policial de puntos críticos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los puntos críticos son lugares en los que la ocurrencia de delitos es desproporcionalmente alta en comparación con otras áreas.</li> <li>• Las intervenciones (patrullaje, más oficiales asignados, estrategias orientadas a la solución de problemas) buscan enfocar sus recursos en pequeñas áreas geográficas, generalmente con tasas delictivas altas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es más eficaz para combatir la violencia menos organizada derivada de la delincuencia callejera, que la organizada.</li> <li>• Depende de un mapeo efectivo de la delincuencia y de una comprensión profunda de las causas de la violencia.</li> <li>• La mayor parte de la policía carece de la capacidad técnica para recolectar y analizar datos sobre delincuencia.</li> </ul>

**Fuente:** elaboración propia con base en J-PAL (2018).

De acuerdo con J-PAL existen tres principios clave que son fundamentales para las intervenciones de prevención, a continuación, se reseñan (pp. 75-78):

1. Principio de concentración. Los fenómenos de violencia y delincuencia tienden a concentrarse en personas, lugares y comportamientos específicos. Por consiguiente, un enfoque colectivo de prevención debe atender el principio

de concentración y enfocarse en los lugares, las personas y los comportamientos de mayor riesgo.

2. Principio de coordinación. Las instituciones deben especializarse y coordinar servicios específicos para focalizar a los lugares, los individuos y los comportamientos de mayor riesgo. Y más que promover intervenciones enfocadas a tratar tantas causas de violencia como

sea posible es más eficiente enfocarse en un conjunto reducido de factores de riesgo y protección.

3. Principio de proactividad y rehabilitación. Entender y abordar los factores subyacentes que causan la violencia y la delincuencia antes de que sucedan. Este enfoque es particularmente importante para la policía, ya que genera mejores resultados que con estrategias puramente reactivas. Por otra parte, los programas de rehabilitación tienen la capacidad de reducir la reincidencia.

Además de los principios clave, a partir de la revisión de la literatura y de entrevistas a implementadores o expertos en una o más de las intervenciones evaluadas en el estudio, J-PAL propone siete elementos que subyacen en la efectividad de los programas de prevención exitosos, se mencionan a continuación (pp.78-81):

1. Focalización. Las intervenciones deben de identificar y atender a las poblaciones, individuos y comportamientos de mayor riesgo. Para ello, es necesario que las intervenciones estén informadas por datos: evaluaciones de factores de riesgo y factores protectores potenciales.
2. Intensidad y dosis altas. Programas de mayor intensidad y con dosis altas de tratamiento son generalmente más efectivos. La intensidad y dosis de los programas debe determinarse mediante un análisis cuidadoso y no exclusivamente en los recursos.
3. Diseño programático sólido. Una intervención debe estar bien definida y sustentada a nivel teórico e informada en evidencia.
4. Fidelidad/adherencia. Los procesos de implementación de las intervenciones deben de estar estandarizados, es decir, que el éxito de una intervención no recaiga en las características y trabajo de los facilitadores. Además, deben de generarse incentivos para que los participantes completen los programas o se adhieran a ellos.
5. Monitoreo y evaluación. Es crucial evaluar la efectividad de las intervenciones mediante metodologías rigurosas.
6. Capacidad financiera y técnica. Las intervenciones deben de contar con recursos financieros suficientes y sustentables, así como facilitadores seleccionados y capacitados adecuadamente.
7. Sustento local. Las intervenciones deben integrarse en la localidad, a través de canales de comunicación y participación entre implementadores, actores locales y socios dentro de la comunidad.

## Conclusiones

Los programas de prevención de la violencia y el delito se presentan como mecanismos adicionales para disminuir estos problemas. Como se reseñó en el artículo, varios países de América Latina están implementando este tipo de programas y de acuerdo con las evaluaciones que se revisaron han tenido un efecto positivo en las comunidades en las que se han implementado.

Un aspecto esencial que se desprende de este artículo es que debe de existir un diagnóstico previo para la implementación de los progra-

mas de prevención. Es decir, el programa debe de estar sustentado en evidencia. Además, se vuelve fundamental que los programas sean evaluados para conocer la eficacia de estos en la disminución de la violencia y el delito.

## Fuentes de consulta

Baratta, A. (1997). Política criminal: entre la política de seguridad y la política social. En E. Carranza (coord.), *Delitos y seguridad de los habitantes*, México: Siglo XXI.

Clarke, R. V. (1997). *Situational Crime Prevention. Successful Case Studies*, (2<sup>nd</sup> ed.). New York: Harrow and Heston.

Cunjama López, E. D. y García Huitron, A. (2015). *Prevención social de las violencias y el delito. Análisis de los modelos teóricos*. Recuperado de <http://www.inacipe.gob.mx/stories/publicaciones/novedades/prevencionSocialViolencias.pdf>

Crawford, A. (1997). Questioning Appeal to Community within Crime Prevention Control. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 7(4), 509-530.

Dammert, L. Citizen Security and Social Cohesion in Latin America. *Collection of Studies into Local and Regional Public Policies on Social Cohesion*, 3, URBAL III. Recuperado de <https://www1.diba.cat/uliep/pdf/52257.pdf>

DOF. (24/01/2012). Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.

DOF. (24/01/2012). Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.

Frühling, H. (2012). La eficacia de las políticas públicas de seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe. Cómo medirla y cómo mejorarla. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de <https://publications.iadb.org/es/publicacion/15289/la-eficacia-de-las-politicas-publicas-de-seguridad-ciudadana-en-america-latina-y>

J-PAL. (2018). ¿Qué funciona para prevenir y reducir la violencia juvenil? Revisión sistemática de la evidencia sobre prevención y reducción de la violencia juvenil, con un análisis aplicado al contexto mexicano. Oficina Regional para Latinoamérica y el Caribe del Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab/Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. Recuperado de [https://www.chemonics.com/wp-content/uploads/2018/11/White-Paper-JPAL\\_Espa%C3%B1ol.pdf](https://www.chemonics.com/wp-content/uploads/2018/11/White-Paper-JPAL_Espa%C3%B1ol.pdf)

Kelling, G. L. y Wilson, J. Q. (1982). Broken Windows: the police and neighborhood safety. *The Atlantic*. Recuperado de <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/1982/03/broken-windows/304465/>

LAPOP. (2014a). Evaluación de impacto de la estrategia basada en la comunidad de USAID para la prevención de la delincuencia y la violencia en América Central: Informe regional para el Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá. Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP)-Vanderbilt University. Recuperado de <https://www.vanderbilt.edu/lapop/carsi-study.php>

LAPOP. (2014b). Evaluación de impacto de la estrategia basada en la comunidad de USAID para la prevención de la delincuencia y la violencia en América Central: Reporte de El Salvador. Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP)-Vanderbilt University. Recuperado de <https://www.vanderbilt.edu/lapop/carsi-study.php>

LAPOP. (2014c). Impact Evaluation: Guatemala Country Report. The Latin American Public Opinion Project (LAPOP)-Vanderbilt University. Recuperado de <https://www.vanderbilt.edu/lapop/carsi-study.php>

LAPOP. (2014d). Impact Evaluation: Honduras Country Report. The Latin American Public Opinion Project (LAPOP)-Vanderbilt University. Recuperado de <https://www.vanderbilt.edu/lapop/carsi-study.php>

LAPOP. (2014e). Impact Evaluation: Panama Country Report. The Latin American Public Opinion Project (LAPOP)-Vanderbilt University. Recuperado de <https://www.vanderbilt.edu/lapop/carsi-study.php>

México Evalúa. (2017). Evaluación de impacto del programa jóvenes con porvenir, México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas. Recuperado de <https://www.mexicoevalua.org/2017/05/29/evaluacion-de-impacto-del-programa-jovenes-con-porvenir/>

México Evalúa. (2015). Prevención del delito en México: ¿Cuáles son las prioridades?. México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas. Recuperado de <https://www.mexicoevalua.org/2015/06/16/prevencion-del-delito-en-mexico-cuales-son-las-prioridades/>

Muggah, R. y Aguirre Tobón, K. (abril, 2018). Citizen security in Latin America: Facts and Figures. *Strategic Paper*, 33. Instituto Igarapé. Recuperado de <https://igarape.org.br/en/citizen-security-in-latin-america-facts-and-figures/>

Muggah, R. (2017). El auge de la seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe. *International Development Policy*. Recuperado de <https://journals.openedition.org/poldev/2512>

Muggah, R. y Aguirre Tobón, K. (octubre, 2013). Mapping citizen security interventions in Latin America: reviewing the evidence. *Norwegian Peacebuilding Resource Centre (NOREF)*. Recuperado de [https://igarape.org.br/wpcontent/uploads/2013/10/265\\_91204\\_NOREF\\_Report\\_Muggah-Aguirre\\_web1.pdf](https://igarape.org.br/wpcontent/uploads/2013/10/265_91204_NOREF_Report_Muggah-Aguirre_web1.pdf)

Muggah, R. (septiembre, 2017). El auge de la seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe. *International Development Policy*. Recuperado de <https://journals.openedition.org/poldev/2512>

Sozzo, M. (2008). *Inseguridad, prevención y policía*. Colección Ciudadanía y Violencia, vol. 4. Quito: FLACSO.



## Introducción

**A**L HABLAR DE CUIDADOS PALIATIVOS NO SE HACE referencia a la eutanasia o al suicidio asistido, tampoco a la finalidad de curar, adelantar o retrasar la muerte. La finalidad de los cuidados paliativos es aliviar los síntomas de una enfermedad crónica o terminal y mejorar la calidad de vida de las y los pacientes y de sus familiares. Los cuidados paliativos constituyen un sistema de atención y apoyo tanto físico como psicosocial y espiritual orientado en el cuidado de las y los enfermos con afectaciones limitantes o amenazantes para la vida. Los cuidados paliativos se pueden proporcionar desde el momento del diagnóstico de la enfermedad hasta el final de la vida con pleno respeto a los derechos fundamentales.

El eje central de los paliativos lo constituye el control del dolor severo o crónico y de otros síntomas que padecen las y los pacientes, así

como los apoyos psicológicos, sociales y espirituales que se puedan brindar tanto a los enfermos como a como sus familiares. De acuerdo con la OMS, los cuidados paliativos

...mejoran la calidad de vida de los pacientes (adultos y niños) y sus allegados cuando afrontan problemas inherentes a una enfermedad potencialmente mortal. Previenen y alivian el sufrimiento a través de la identificación temprana, la evaluación y el tratamiento correctos del dolor y otros problemas, sean estos de orden físico, psicosocial o espiritual (OMS, 2018).

La definición de cuidados paliativos de la OMS incorpora los siguientes principios:

- Alivian el dolor y otros síntomas angustiantes;
- afirman la vida y consideran la muerte como un proceso normal;

# Los **cuidados paliativos** en México: **un derecho humano** que requiere garantizarse\*

Irma del R. Kánter Coronel\*

- no intentan ni acelerar ni retrasar la muerte;
- integran los aspectos psicológicos y espirituales del cuidado del paciente;
- ofrecen un sistema de apoyo para ayudar a los pacientes a vivir tan activamente como sea posible hasta la muerte;
- ofrecen un sistema de apoyo para ayudar a la familia a adaptarse durante la enfermedad del paciente y en su propio duelo;
- utilizan un enfoque de equipo para responder a las necesidades de los pacientes y sus familias, incluido el apoyo emocional en el duelo, cuando esté indicado;
- mejoran la calidad de vida, y pueden también influir positivamente en el curso de la enfermedad,
- pueden dispensar en una fase inicial de la enfermedad, junto con otros tratamientos que pueden prolongar la vida, como la quimioterapia o la radioterapia, e incluyen las investigaciones necesarias para comprender y manejar mejor las complicaciones clínicas angustiosas.

El presente artículo recoge los resultados de distintos trabajos realizados en México sobre los cuidados paliativos con el objetivo de dar cuenta de la situación y los desafíos actuales. Con este objetivo, en la primera parte de este trabajo se exponen los antecedentes y desarrollo de los cuidados paliativos a nivel mundial y regional; en tanto que la segunda se centra en el análisis de los cuidados paliativos en México,

\* Apoyo a la investigación Abigail Alejandro Cañas Pérez quien realiza su servicio social.

\*\* Investigadora de la Dirección General de Análisis Legislativo del Instituto Belisario Domínguez.

utilizando para ello los resultados publicados del Censo Nacional de Recursos y Funcionamiento de los Servicios de Atención Paliativa en México, levantado en 2016 por la Secretaría de Salud. En la tercera sección se detalla el marco normativo que regula los cuidados paliativos en México mediante el cual se reforma el párrafo cuarto del artículo 4.º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) para incorporar los cuidados paliativos multidisciplinarios ante enfermedades en situación terminal, limitantes o amenazantes a la vida, así como la utilización de los medicamentos controlados como parte del derecho a la salud, presentada y aprobada en el Pleno del Senado de la República de la LXIV Legislatura. La cuarta y última parte incluye una serie de reflexiones finales.

## El Movimiento Hospice y los cuidados paliativos

Los cuidados paliativos constituyen un área de la medicina cuya filosofía y movimiento moderno surgieron a finales de la década los sesenta del siglo pasado, cuando después de largos años de investigación y cuidados de pacientes terminales, la doctora Cicely Saunders funda en el sur de Londres el St. Christopher's Hospice, considerado la cuna del moderno Movimiento Hospice y que daría lugar a lo que se conoce hoy en día como cuidados paliativos (García, 2011; Centeno, s/f).

### ¿Qué son los hospices?

De acuerdo con las y los expertos en el tema, los *hospices* plantean una nueva manera de abordar la atención de las y los pacientes con

enfermedades progresivas o terminales. Son un tipo especial de cuidados que proporciona atención médica, psicológica, espiritual y emocional a las personas enfermas y sus familiares, de tal modo que los últimos días puedan transcurrir libres de dolor, conscientes y con dignidad, en un ambiente cálido y rodeado de las personas de sus seres queridos (Del Río y Palma, 2007; SECPAL, 2012).

### Expansión del Movimiento Hospice

En pocos años el Movimiento Hospice se extendió a diversos países, en 1974 se funda en los Estados Unidos la primera residencia para enfermos terminales en el estado de Connecticut bajo la influencia de la doctora Cicely Saunders quien visitó la Escuela de Enfermería de la Universidad de Yale para dar una serie de pláticas sobre los cuidados para mejorar la vida del enfermo y sus familiares (Pereira, 2016).

No en todos los países a donde se extendió el Movimiento Hospice se reconoció bajo el mismo nombre. En Canadá, este movimiento comenzó en 1974 con la creación de dos unidades de Cuidados Intensivos, la primera correspondió al St. Boniface General Hospital, en Winnipeg, en tanto que la segunda se abrió poco tiempo después en el Hospital Royal Victoria de Montreal, Quebec. Fue en este último hospital donde el doctor Balfour Mount utilizó por primera vez el término de "cuidados paliativos" —por considerarlo un concepto más amplio que el de *hospice*—, para nombrar a una nueva unidad hospitalaria que se encargaría de la atención a enfermos terminales por causas oncológicas (SECPAL, 2012).

Además de Inglaterra donde surgió el Movimiento Hospice, se extendió también a otros

países europeos, entre ellos: Italia, España, Alemania, Bélgica, Francia y Polonia, así como a otros lugares como Australia e Israel, "...desarrollándose otro tipo de servicios como los cuidados prestados a domicilio, las unidades móviles, los centros de día y los equipos de soporte" (Vanesa, 2014:5).

En el caso de los países de América Latina, el desarrollo de los hospice o cuidados paliativos es más tardío, data de principios de 1990, circunscribiéndose únicamente a unos cuantos países, entre ellos: Argentina, Colombia, Brasil y Chile (Del Río y Palma, 2007). En la actualidad, existen "...alrededor de 8 000 servicios de Cuidados Paliativos en el mundo, en aproximadamente 100 países diferentes. Estos servicios son diversos e incluyen: Unidades móviles de apoyo intrahospitalario, Unidades de Cuidados Paliativos intrahospitalarias, Casas de Reposo para pacientes terminales, Unidades hospitalarias diurnas, Equipos de control ambulatorio y de apoyo domiciliario" (Del Río y Palma, 2007: 8).

En un inicio, los servicios de cuidados paliativos estaban orientados principalmente a la atención de la fase terminal de las y los enfermos de cáncer, sin embargo, en la actualidad la situación ha cambiado debido a que se reconoce la necesidad de incluir a pacientes con enfermedades como VIH/SIDA, enfermedades crónico-degenerativas, insuficiencia cardíaca congestiva, artritis, esclerosis múltiple, EPOC, diabetes e insuficiencia renal y/o hepática, entre otras (Sepúlveda s/f; Cosío, 2015).

Dos elementos tuvieron gran importancia para que diversos países adoptaran políticas nacionales de cuidados paliativos. El primero es el reconocimiento oficial de parte de la Organización Mundial de la Salud (OMS) sobre los cuidados paliativos en 1980. El segundo factor

es la creación de la subespecialidad médica de cuidados paliativos en el Reino Unido. Desde entonces "...se ha registrado una expansión acelerada de esta subespecialidad, reflejada en avances académicos y científicos, en la expansión de unidades de cuidados paliativos alrededor del mundo, y de profesionales especializados en la materia" (Pereira, 2016: 15).

## Antecedentes y situación actual de los cuidados paliativos en México

Los antecedentes de los cuidados paliativos en México se encuentran íntimamente asociados con las clínicas de dolor que se establecieron en la ciudad de México durante los años setenta y ochenta del siglo xx para atender a pacientes oncológicos, principalmente de instituciones de salud públicas. La primera Unidad de Medicina del Dolor se inauguró en 1972 en el Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán y cuatro años después se abre la Clínica del Dolor en el Hospital General de México Dr. Eduardo Liceaga. En 1979 se crea la Asociación Nacional para el Estudio y Tratamiento del Dolor en la ciudad de Guadalajara, Jalisco y en 1981 se abre la primera clínica multidisciplinaria del dolor en el Instituto Nacional de Cancerología (INCAN) donde en 1989 se impartiría también el primer programa académico de cuidados paliativos con el apoyo de la OMS.

Todos los avances logrados en las clínicas de dolor serán el sustento para el desarrollo de los cuidados paliativos a partir de 1991 cuando se crean las dos primeras Unidades de Cuidados Paliativos en México, la primera en el Hospital Civil de Guadalajara, en tanto que la segunda fue en el Centro Médico 20 de noviembre del

ISSSTE. Posteriormente, los cuidados paliativos se extenderán a la Clínica del Dolor del Hospital General de México “Dr. Eduardo Liceaga, donde se crea la clínica de Cuidados Paliativos para la atención de pacientes de cáncer en etapa terminal que incluye visitas domiciliarias.

En los primeros años de este siglo, en el Hospital de Oncología del Centro Médico Siglo XXI se conforma el programa de cuidados paliativos que incluye también el apoyo domiciliario. Hasta 2006 los programas de cuidados paliativos estaban enfocados a la atención de adultos, pero a partir de 2007 se crea el primer programa para atender a la población infantil en el Instituto Nacional de Pediatría. Este programa cuenta tanto con apoyo y seguimiento a domicilio como con asistencia telefónica.

### Situación actual de los servicios paliativos en México

Durante 2017, se registraron poco más de 700 000 defunciones en México, de estas 622 647 (87 %) se debieron a enfermedades y problemas relacionados con la salud y 80 400 (11.4 %) a causas externas, principalmente accidentes (36 215), homicidios (32 079) y suicidios (6 559). De las 623 000 defunciones por causas naturales, más de la mitad fue a consecuencia de enfermedades no transmisibles (ENT), y/o crónicas. Estas afecciones son de larga duración con una progresión generalmente lenta, como las enfermedades del corazón, la diabetes mellitus, los tumores malignos, las enfermedades del hígado, las cerebrovasculares; las pulmonares (obstructivas crónicas) y la neumonía y la insuficiencia renal. Muchas de estas personas es posible que requieran de cuidados paliativos que les permitan mejorar su calidad de vida y muer-

te mediante el alivio de síntomas y sufrimiento asociado a las enfermedades terminales.

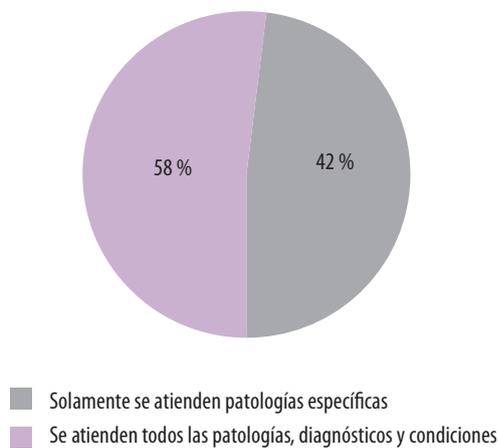
El acceso a los servicios de cuidados paliativos y medicamentos para el tratamiento del dolor sigue estando muy limitado en México. De acuerdo con los resultados del Censo Nacional de Recursos y Funcionamiento de Servicios de Cuidados Paliativos realizado por la Secretaría de Salud en 2016, cerca de 373 000 personas en 2016 requerían de cuidados paliativos en México. Sin embargo, la capacidad instalada permite atender solamente a 63 000 personas por año, lo que deriva en una brecha relativa de atención de 79 %.

Esta brecha tiene un comportamiento diferencial según área de residencia, por ejemplo, en las zonas urbanas adquiere un valor de 71 %, en tanto que en las rurales la situación que enfrenta la población es muy crítica puesto que todas las y los enfermos que requieren de atención paliativa no tienen acceso a este tipo de servicios porque no están disponibles. Lo más seguro es que en estas zonas del país la muerte llegue sin ninguna intervención médica, en circunstancias desesperadas y sin medicamentos esenciales para el tratamiento del dolor, a pesar de que la Ley General de Salud reconoce explícitamente el derecho de las personas con una enfermedad terminal a recibir cuidados paliativos (HRW, 2014; Villa y Cortés, 2019).

El censo antes citado identificó que a nivel nacional funcionaban únicamente 119 servicios de atención paliativa localizados en 28 de las 32 entidades del país, en particular en las capitales estatales. Alrededor de 61 de los establecimientos de salud (51 %) con cuidados paliativos se concentran en la Ciudad de México y, en menor medida en el Estado de México, mientras que 49 % de dichos establecimientos (suman solamente 58), se distribuyen en los 26 estados restantes.

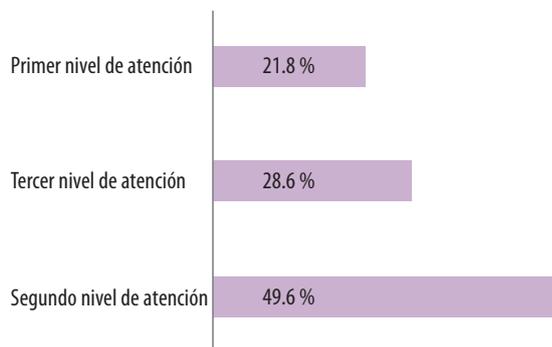
En cuanto al tipo de atención, 58 % de los establecimientos con servicios paliativos atienden todo tipo de patologías, diagnósticos y condiciones, en tanto el 42 % restante se centra en la atención de patologías específicas, particularmente enfermedades oncológicas (gráfica 1)

**Gráfica 1. Establecimientos con servicios paliativos según patologías de atención**



**Fuente:** elaborado a partir de Villa Cornejo y Cortés Ponce (2019).

**Gráfico 2. Establecimientos con servicios paliativos según nivel de atención**



**Fuente:** elaborado a partir de Villa Cornejo y Cortés Ponce (2019).

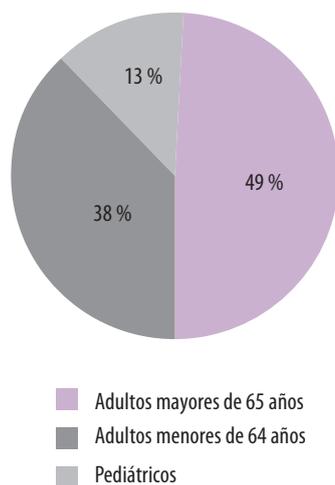
Poco más de la mitad de los 119 establecimientos (59 %) con cuidados paliativos son de segundo nivel de atención médica, es decir, son hospitales donde los servicios que se proporcionan se relacionan, sobre todo, con la medicina interna, pediatría, gineco-obstetricia, cirugía general y psiquiatría. Algunos hospitales también pueden contar con áreas de especialidades. Un 34 % de los establecimientos con atención paliativa corresponde a hospitales de alta especialidad que se ubican en el tercer nivel de atención y 21.9 % a las clínicas a los de primer nivel de atención (ver gráfica 2).

En relación con los factores de implementación de los servicios paliativos, existen problemas como la ausencia de espacios específicos para la atención, puesto que solo 34 % de los establecimientos de salud cuenta con un área específica destinada para uso exclusivo de este tipo de cuidados, en tanto que la mayoría (66 %) carece de espacio físico para atender a las y los pacientes en etapa terminal o bien el espacio se comparte con otros servicios médicos, entre ellos, con las clínicas de dolor.

En cuanto a los recursos humanos alrededor de 70 % de los establecimientos con cuidados paliativos, tienen al menos un profesional en medicina y enfermería. También se han integrado a los servicios paliativos trabajadores sociales, psicólogos, nutriólogos, fisioterapeutas, administrativos, voluntarios y tanatólogos.

En la gráfica 3 se puede observar que de las 89 863 personas atendidas en cuidados paliativos 49 % corresponde a personas mayores de 65 años, 38 % son adultos menores de 64 años y 13 % corresponde a población infantil.

**Gráfica 3. Personas atendidas en los servicios paliativos por grandes grupos de edad**



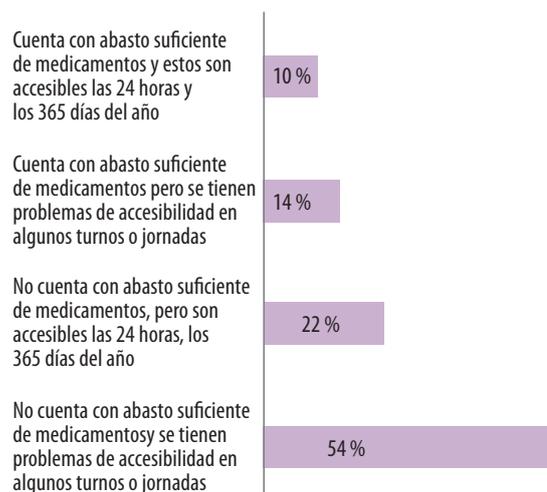
**Fuente:** elaborado a partir de Villa Cornejo y Cortés Ponce, (2019)

A pesar de que un alto porcentaje de las muertes que pueden requerir cuidados paliativos ocurren en el hogar, menos de la mitad (43 %) de los establecimientos médicos cuentan con atención domiciliar y solo 19 % brinda atención telefónica las 24 horas al día y 13 % tiene vehículo disponible.

Un aspecto de gran relevancia para los cuidados paliativos y el control del dolor en la etapa terminal es la disponibilidad y acceso a los medicamentos opioides para el tratamiento del dolor, sin los cuales los pacientes se enfrentan innecesariamente al sufrimiento y al dolor. Uno de los principales medicamentos para el dolor moderado y severo es la morfina, un opioide que se deriva de la planta de la amapola, más específicamente del opio. Desde 2009, la Ley General de Salud en su Artículo 166 Bis 16, reconoce expresamente que los enfermos en situación terminal deben tener acceso a medicamentos para la disminución del dolor

o malestar. No obstante, este reconocimiento jurídico los resultados del Censo Nacional de Recursos y Funcionamiento de Servicios de Cuidados Paliativos indican que 76 % de los establecimientos médicos no cuenta con abasto suficiente de medicamentos contra el dolor; 14 % cuenta con abasto suficiente, pero con problemas de accesibilidad en algunos turnos y jornadas y solo 10 % tiene abasto suficiente de medicamentos con accesibilidad las 24 horas y los 365 días del año (véase gráfica 4).

**Gráfica 4. Disponibilidad de medicamentos para el tratamiento del dolor en los establecimientos médicos con cuidados paliativos**



**Fuente:** elaborado a partir de Villa Cornejo y Cortés Ponce, (2019).

En los próximos años la necesidad de cuidados paliativos seguirá aumentando en México como consecuencia de la transición epidemiológica y demográfica. La pirámide de población que durante décadas se caracterizó por contar con una base amplia de niños y jóvenes, en la actualidad

presenta un notable aumento de la población de 65 y más de edad. En 1950 este grupo de población representaba 2.9 % de la población total, para 2015 esta proporción había ascendido a 7 % y las proyecciones del Consejo Nacional de Población (Conapo, 2019) para 2050 indican que representará el 17 %. Relacionado con este proceso de envejecimiento, las defunciones de la población mayor de 65 años tenderán a incrementarse: de representar 11.3 % del total de las defunciones en 1950, se incrementaron a 55.5 % en 2015 y se espera que en 2050 hayan poco más de 1 000 000 de defunciones de personas de 65 y más años de edad en el país, lo que representará 78.2 % del total de las muertes del país (Conapo, 2019), asociadas principalmente a padecimientos crónico-degenerativos como la diabetes mellitus, los tumores malignos y las afecciones cardiovasculares.

En consecuencia, será necesario instrumentar acciones que permitan ampliar la cobertura de los servicios paliativos y el apoyo a familias con enfermedades crónicas: SIDA, cáncer, enfermedades degenerativas neurológicas, osteomusculares, enfermedades crónicas pulmonares, hepáticas, es decir, enfermedades terminales.

## Marco normativo sobre cuidados paliativos en México

El derecho a la salud en México está reconocido en el cuarto párrafo del artículo 4.º de la CPEUM que establece que todas las personas que habitan en el territorio nacional tienen derecho a la protección de la salud. Como parte de este derecho se encuentran los cuidados paliativos que hace poco más de 10 años se incorporaron a la Legislación Federal. La reforma de abril de 2009

a la Ley General de Salud (LGS) adicionó el Título Octavo Bis de los Cuidados Paliativos en Enfermos en Situación Terminal, integrado por el Artículo 166 Bis sobre Cuidados Paliativos para los enfermos en situación terminal, el que a su vez se divide en cuatro capítulos que contienen un conjunto de disposiciones tanto para los pacientes, como para los diversos profesionistas de la salud que intervienen en los cuidados paliativos y los establecimientos médicos.

De igual forma los objetivos de los cuidados paliativos comprenden una serie de definiciones legales que resultan esenciales para este tipo particular de cuidados: los derechos de los pacientes en situación terminal y las facultades y obligaciones de las instituciones que integran el Sistema Nacional de Salud. También norma los derechos, facultades y obligaciones de los médicos y del personal sanitario responsables de los cuidados paliativos.

Uno de los conceptos que se definen es precisamente el referido a los cuidados paliativos, entendido como "...el cuidado activo y total de aquellas enfermedades que no responden a tratamiento curativo. El control del dolor, y de otros síntomas, así como la atención de aspectos psicológicos, sociales y espirituales" (Secretaría de Salud, 2009). Cabe mencionar que esta definición legal ha sido cuestionada porque en opinión de las y los expertos restringe los cuidados paliativos al manejo del dolor limitando un término que es muy amplio.

[...] síntomas fundamentalmente neurológicos como ansiedad, depresión, angustia, insomnio, disestesia, vértigo, etc., que frecuentemente acompañan a los enfermos crónicos y terminales. En términos generales, los cuidados paliativos están diseñados sólo para aminorar el sufrimiento y no tienen

relación con la terapéutica etiológica. Por lo tanto, es obligación del médico administrarlos a todo enfermo que los requiera. [...] en términos generales, estos tratamientos no son objeto de controversia en la comunidad médica y prácticamente nadie los rechaza (Cosío *et al.*, 2015:123).

Otro de los elementos que regula el artículo 166 Bis es la prescripción de analgésicos opiáceos por parte de los médicos, quienes pueden suministrarlos a un enfermo en situación terminal con el objeto de aliviar el dolor, aun cuando con ello se pierda estado de alerta o se acorte la vida del paciente. Además, puntualiza que en ninguna circunstancia la ley permite suministrar tales fármacos con la finalidad de acortar o terminar con la vida del paciente y prohíbe la práctica de la “eutanasia, entendida como homicidio por piedad, así como el suicidio asistido” (SSA, 2009; Cossío-Díaz, *et al.*, 2015).

A este marco legal se suma en 2013 el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Prestación de Servicios de Atención Médica, mediante el cual se adiciona un capítulo sobre cuidados paliativos. Esta reforma publicada en el DOF amplía la lista de objetivos de los cuidados paliativos señalados en la reforma a la LGS de 2009.

Entre los nuevos objetivos destacan los siguientes:

- I. Proporcionar bienestar y una calidad de vida digna hasta el momento de su muerte;
- II. prevenir posibles acciones y conductas que tengan como consecuencia el abandono u obstinación terapéutica, así como la aplicación de medios extraordinarios, respetando en todo momento la dignidad de la persona;
- III. proporcionar alivio del dolor y otros síntomas severos asociados a las enfermedades en estado terminal;
- IV. establecer los protocolos de tratamiento que se proporcionen a los enfermos en situación terminal a través de cuidados paliativos, a fin de que no se interfiera con el proceso natural de la muerte;
- V. proporcionar al enfermo en situación terminal, los apoyos físicos, psicológicos, sociales y espirituales que se requieran, a fin de brindarle la mejor calidad de vida posible, y
- VI. dar apoyo a la familia o a la persona de su confianza para ayudarla a sobrellevar la enfermedad del paciente y, en su caso, el duelo.

En las nuevas disposiciones incorporadas en el Reglamento a la LGS en materia de cuidados paliativos se establece también que los servicios en la materia se proporcionarán a partir de que el médico tratante diagnostique con certeza la situación terminal de la enfermedad, para lo cual se requiere obligatoriamente contar con un plan de cuidados paliativos, entendido como:

El conjunto de acciones indicadas, programadas y organizadas por el médico tratante, complementadas y supervisadas por el equipo multidisciplinario, las cuales deben proporcionarse en función del padecimiento específico del enfermo, otorgando de manera completa y permanente la posibilidad del control de los síntomas asociados a su padecimiento. Puede incluir la participación de familiares y personal voluntario (SSA, 2014; Artículo 138 Bis 2).

Este Reglamento incorpora también los derechos establecidos en el artículo 166 Bis 3 de la Ley General de Salud (LGS) nuevas prerrogativas para las y los pacientes en situación terminal como a recibir atención ambulatoria y hospitalaria; a que se le proporcionen servicios de orientación y asesoramiento a él, a su familia o persona de su confianza, así como seguimiento respecto de su estado de salud; a que se respete su voluntad expresada en el documento de directrices anticipadas.

Otro aspecto relevante que se reglamenta en la reforma de 2013 está referida a la capacitación y actualización de los profesionales, técnicos y auxiliares de la salud en materia de cuidados paliativos, la cual las instituciones del Sistema de Salud deben promover que se realice por lo menos una vez al año. Lo que sin duda es relevante puesto que la LGS no especifica cada cuanto tiempo se debe capacitar y actualizar el personal de salud a cargo de los cuidados paliativos en nuestro país.

Las instituciones y establecimientos de atención médica que proporcionen cuidados paliativos requieren, de acuerdo con la norma reglamentaria, contar con el abasto suficiente de fármacos e insumos para el manejo del dolor del enfermo en situación terminal. No obstante, el tratamiento del dolor se centra exclusivamente en personas en fase terminal desprotegiendo así a las que enfrentan dolor severo pero que no se están en fase terminal.

Finalmente, el 9 de diciembre de 2014 se publicó en el DOF la Norma Oficial mexicana NOM-011-SSA3-2014, que son los criterios para la atención de enfermos en situación terminal a través de cuidados paliativos, la cual tiene por objeto establecer criterios y procedimientos mínimos indispensables para proporcionar, a

través de equipos inter y multidisciplinarios de salud, servicios de cuidados paliativos a los pacientes con enfermedades terminales con el fin de contribuir a su bienestar y una calidad de vida digna hasta el momento de su muerte.

Esta Norma es de observancia obligatoria en todo el territorio nacional y para todos los establecimientos y prestadores de salud que cuenten con un área o servicio de cuidados paliativos y contienen las directrices generales para la atención domiciliaria, ambulatoria y hospitalaria de los pacientes, así como del tratamiento de las urgencias (Cossío-Díaz, *et al.*, 2015).

Estas acciones normativas constituyen un gran avance porque han permitido contar con un marco normativo que regula la prestación de los servicios de cuidados paliativos, sin embargo, la disponibilidad y el acceso a los servicios paliativos sigue siendo un gran pendiente para la mayoría de los mexicanos que residen en las zonas marginadas de las ciudades y en los estados con mayores niveles de pobreza. El reto no es menor, en un tema prioritario por atender.

### Reforma al artículo 4.º de la CPEUM

En el primer año de trabajo de la LXIV Legislatura del Senado de la República, el senador Miguel Ángel Mancera Espinosa, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (PRD), presentó una iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el párrafo cuarto del artículo 4.º de la CPEUM “para incorporar los cuidados paliativos multidisciplinarios ante enfermedades, en situación terminal, limitantes o amenazantes a la vida, así como la utilización de los medicamentos controlados, como parte del derecho a la salud” (Senado de la República, 2019:20)

Esta iniciativa fue turnada para su estudio, análisis y dictaminación a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, Derechos Humanos y de Estudios Legislativos Segunda. Estas Comisiones aprobaron la Iniciativa con sentido positivo el 25 de abril de 2019, posteriormente, el 1.º de junio en el segundo periodo de sesiones extraordinario se aprobó por unanimidad

en el Pleno del Senado la República el Dictamen de la Reforma al artículo 4.º de la Constitución, para elevar la dignidad de los pacientes y proteger los derechos humanos de ellos y sus familiares por unanimidad (ver cuadro 2). La Minuta con el Proyecto de Decreto fue enviada a la Cámara de Diputados (Cámara Revisora) para su análisis y aprobación.

Cuadro 1. Texto vigente y propuesta de reforma al Artículo 4.º, párrafo 4 de la CPEUM en materia de cuidados paliativos

Texto vigente, Artículo 4.º, párrafo 4	Propuesta de reforma al Artículo 4.º, párrafo 4
<p>“Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución</p>	<p>Toda persona tiene derecho a la protección de su salud <b>en condiciones de dignidad</b>. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud <b>incluyendo los cuidados paliativos multidisciplinares ante</b> enfermedades en situación terminal, <b>limitantes o amenazantes a la vida, así como la utilización de los medicamentos controlados</b>; y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.</p>

Fuente: Senado de la República LXIV Legislatura (2019).

## Comentarios finales

Los cuidados paliativos constituyen un elemento central para mejorar la calidad de vida de las personas con enfermedades terminales, limitantes o amenazantes para la vida. Sin embargo, su desarrollo, disponibilidad y acceso es aún limitado y presenta fuertes contrastes dependiendo de la zona de residencia de la población, lo que se relaciona con diversos factores, en primer lugar, con la falta de una política pública claramente definida sobre los cuidados

paliativos. En algunos hospitales ubicados en la Ciudad de México, remiten a las y los enfermos de los servicios de cuidados paliativos horas antes de que fallezcan, incluso en muchos casos en condiciones bastantes difíciles tanto para las y los enfermos como para sus familiares.

Basta ver cómo en las salas de urgencias de los hospitales llegan las y los pacientes casi agonizando a revisión médica, teniendo que esperar

muchas veces en condiciones bastante difíciles. Estos pacientes y sus familiares deberían de ser atendidos más dignamente en salas adecuadas y acondicionadas para ofrecer atención paliativa y con personal capacitado para ello.

En otros casos, a pesar de que el diagnóstico y todos los estudios indican que el paciente se encuentra en fase terminal, los médicos insisten en intervenir al paciente quirúrgicamente, pero ante la negativa de los familiares optan por darlo de alta, negándose a otorgar copia del expediente y previa firma de una carta donde los familiares asumen toda la responsabilidad, a veces incluso son amenazados de no volver a admitirlo en los servicios de salud, lo que genera mucho desgaste físico y emocional ante situaciones muy complicadas y dolorosas.

En segundo lugar, hay pocas instituciones de salud que incluyen servicios paliativos, en 2016 había solamente 119 instituciones médicas a nivel nacional con atención paliativa, las cuales resultan insuficientes para una población cercana a los 123 millones.<sup>1</sup> De lo que se deriva que en 2016 había en México solamente un servicio de cuidados paliativos por cada millón de habitantes.

El segundo factor se relaciona con la falta de información y capacitación del personal de salud en materia de cuidados paliativos y, en particular, sobre el uso y prescripción de medicamentos opioides para dolor. Aunque los medicamentos opioides son un componente esencial de los cuidados paliativos pues permiten el control del dolor severo o crónico, su uso es relativamente bajo en México debido a las distintas barreras que afectan su acceso tanto

de médicos como de pacientes. Especialistas en el tema estiman que la deficiencia de cobertura de morfina o sus equivalentes en el país es de aproximadamente 64 %, lo que significa que solo 26 de cada 100 enfermos que necesitan de este analgésico lo reciben y muchas veces subdosificado, es decir, únicamente 30 o 32 % de la dosis necesaria (Arbaza, 2019).

El tercer factor que ha afectado el desarrollo y acceso a los cuidados paliativos ha sido la falta de un presupuesto que garantice el derecho de los pacientes en situación terminal sin importar en qué lugar del país donde radiquen y el tipo de enfermedad que los afecte. Hasta ahora los cuidados paliativos se han enfocado principalmente a los enfermos oncológicos que habitan en las áreas urbanas de México o en las grandes ciudades, debido principalmente por el compromiso y dedicación del personal de salud encargado de su cuidado y atención. No obstante, existe la necesidad de extender los servicios paliativos a pacientes oncológicos que habitan en las distintas regiones y estados del país e incluir también a personas con otras afecciones que requieren de este tipo de atención.

A estas limitantes, se añade también la limitante de que la LGS solo contempla los cuidados paliativos para las y los enfermos en situación terminal, es decir, a las personas con pronósticos de vida menores de seis meses dejando sin protección jurídica a las personas con esperanzas de vida mayores a los seis meses, pero que por su estado de salud y lo avanzado de su edad requieren de cuidados paliativos. Para garantizar el derecho a los cuidados paliativos en días pasados la LXIV Legislatura del Senado de la República aprobó la reforma al artículo 4.º que establece como parte del derecho a la salud los cuidados paliativos multidisciplinarios ante en-

1 La cifra de la población total de México estimada por el Consejo Nacional de Población para 2016 es de 122 755 165 habitantes.

fermedades en situación terminal, limitantes o amenazantes a la vida, así como la utilización de los medicamentos controlados. Esta reforma se encuentra en discusión en la Cámara de Diputados para seguir su cauce legislativo. Esta reforma constituye un gran avance pues reconoce el derecho a los cuidados paliativos de las personas con enfermedades terminales, limitantes o amenazantes para la vida con el propósito de que puedan enfrentar la enfermedad en condiciones de dignidad y con medicamentos que les permitan controlar el dolor y mejorar así calidad de vida de los pacientes y sus familiares.

Es de esperar que esta reforma constitucional permita impulsar el desarrollo de los cuidados paliativos en todo el país, así como la atención de toda la población que los requiera.

Por último, cabe mencionar que prácticamente no hay información estadística sobre los cuidados paliativos que permite hacer un seguimiento y evaluación más precisa de los resultados alcanzados y de las necesidades que se requieren cubrir en distintos lapsos de tiempo, lo cual sin duda es muy preocupante puesto que en México se encuentra inmerso en un rápido proceso de envejecimiento y con una transición epidemiológica avanzada donde las enfermedades crónico/degenerativas tienen cada vez mayor peso en el total de las defunciones.

## Fuentes de consulta

Arzaba, R. (2019). *Restricciones jurídicas sobre medicamentos controlados*. Presentación en el Seminario Situación y Desafíos de los Cuidados Paliativos Multidisciplinarios, en el Marco de la Reforma Constitucional, celebrado en el Senado de la República el 22 de agosto de 2019. Recuperado de <http://bibliodigitalbd.senado.gob.mx/handle/123456789/4609>.

Cosío Díaz, J. R. *et al.* (2015). Regulación de los cuidados paliativos y muerte asistida. *Gaceta Médica de México*, 151, 119-130.

Del Río I. y Palma, A. (2007). Cuidados paliativos: historia y desarrollo. *Boletín de la Escuela de Medicina*, 31(2). Pontificia Universidad Católica de Chile, 16-22. Recuperado de <https://cuidadospaliativos.org/uploads/2013/10/historia%20de%20CP.pdf>.

DOF. (14/08/2018). Consejo de Salubridad General. (2018). ACUERDO que modifica el Anexo Único del diverso por el que el Consejo de Salubridad General declara la obligatoriedad de los Esquemas de Manejo Integral de Cuidados Paliativos, así como los procesos señalados en la Guía del Manejo Integral de Cuidados Paliativos. Recuperado de [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5534718&fecha=14/08/2018](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5534718&fecha=14/08/2018).

García, M. José (2011). Evolución Histórica de los Cuidados Paliativos. Revisión bibliográfica (trabajo de fin de grado). Recuperado de

[http://www.cuidarypaliar.es/wp-content/uploads/2016/04/EVOLUCION\\_HISTORICA\\_DE\\_LOS\\_CUIDADOS\\_PALIATIVOS.\\_REVISION\\_BIBLIOGRAFICA.pdf](http://www.cuidarypaliar.es/wp-content/uploads/2016/04/EVOLUCION_HISTORICA_DE_LOS_CUIDADOS_PALIATIVOS._REVISION_BIBLIOGRAFICA.pdf)

González Moreno, E. (2015). Decisiones al final de la vida en México. *Entreciencias: Diálogos en la Sociedad del Conocimiento*, 3( 8). Recuperado de <https://https://www.redalyc.org/pdf/4576/457644946001.pdf>.

González, C. *et al.* (2012). Cuidados paliativos en México. *ELSEVIER, Revista Médica del Hospital General de México*, 75(3), 173-179.

Human Rights Watch. (HRW,2014). *Cuidar cuando no es posible curar. Asegurando el derecho a los cuidados paliativos en México*.

Montes de Oca, Lomelí, G. Adriana (2006). Historia de los cuidados paliativos. *Revista Digital Universitaria*, 7(4) Recuperado de [http://www.revista.unam.mx/vol.7/num4/art23/abr\\_art23.pdf](http://www.revista.unam.mx/vol.7/num4/art23/abr_art23.pdf)

Norma Oficial Mexicana. (NOM-011-SSA3-2014). Criterios para la atención de enfermos en situación ter-

minal a través de cuidados paliativos. Recuperado de [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5375019&fecha=09/12/2014](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5375019&fecha=09/12/2014)

Organización Mundial de la Salud. (OMS, 2018). *Cuidados paliativos*. Recuperado de <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/palliative-care>.

Pereira Andrade, I. (2016). Cuidados paliativos: abordaje de la atención en salud desde un enfoque de derechos humanos. Documento Dejusticia 26. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, Bogotá, DC. Recuperado de <http://www.dejusticia.org>.

Secretaría de Salud. (SSA, 2009). DECRETO por el que se reforma el artículo 184 de la Ley General de Salud en materia de Cuidados Paliativos. Reforma publicada el día 5 de enero de 2009 en el *Diario Oficial de la Federación*, México. Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgs/LGS\\_ref39\\_05ene09.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgs/LGS_ref39_05ene09.pdf).

Secretaría de Salud. (SSA, 2013). DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Prestación de Servicios de Atención Médica, reforma publicada el 1.º de noviembre de 2013 en el *Diario Oficial de la Federación*, México. Recuperado de [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5320513&fecha=01/11/2013](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5320513&fecha=01/11/2013).

Senado de la República LXIV Legislatura. (2019). Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Derechos Humanos y de Estudios Legislativos Segunda, por el que se reforma el párrafo cuarto del artículo 4.º de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para incorporar, los cuidados paliativos multidisciplinarios ante enfermedades, en situación terminal, limitantes o*

*amenazantes a la vida, así como la utilización de los medicamentos controlados, como parte del derecho a la salud*. Senado de la República LXVII Legislatura. Recuperado de [https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2019-07-01-1/assets/documentos/Dict\\_dic\\_derecho\\_a\\_la\\_salud.pdf](https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2019-07-01-1/assets/documentos/Dict_dic_derecho_a_la_salud.pdf).

Sociedad Española de Cuidados Paliativos. (SECPAL, 2012). Libro blanco sobre normas de calidad y estándares de cuidados paliativos de la Sociedad Europea de Cuidados Paliativos, Edición y Administración Sociedad Española de Cuidados Paliativos (SECPAL). Recuperado de [http://www.secpal.com/Documentos/Blog/01\\_MONOGRAF\\_SECPAL.pdf](http://www.secpal.com/Documentos/Blog/01_MONOGRAF_SECPAL.pdf).

Sociedad Española de Cuidados Paliativos. (SECPAL, s/f). *Historia de los Cuidados Paliativos & el Movimiento Hospice*. SECPAL. Recuperado de <http://www.cuidarypaliar.es/wp-content/uploads/2017/01/MovHospice.-SECPAL.pdf>.

Soldevilla Ros, V. (2014). El cuidado paliativo: evolución histórica (trabajo de fin de grado). Recuperado de [https://biblioteca.unirioja.es/tfe\\_e/TFE001072.pdf](https://biblioteca.unirioja.es/tfe_e/TFE001072.pdf).

Villa Cornejo, B. y Cortés Ponce, I. (2019). Resultados del Censo Nacional de Recursos y Funcionamiento de los Servicios de Atención Paliativa en México. México: Secretaría de Salud. Recuperado de [http://calidad.salud.gob.mx/site/calidad/ctcp/ctcp-presentacion-congreso\\_cdmx.pdf](http://calidad.salud.gob.mx/site/calidad/ctcp/ctcp-presentacion-congreso_cdmx.pdf).

Worldwide Palliative Care Alliance y World Health Organization (WPCA y WHO, 2014), *Global Atlas of Palliative Care at the End of Life* (2014). Disponible en [https://www.who.int/nmh/Global\\_Atlas\\_of\\_Palliative\\_Care.pdf](https://www.who.int/nmh/Global_Atlas_of_Palliative_Care.pdf).



## Introducción

**E**L 17 DE MAYO DE 1990, LA ASAMBLEA GENERAL de la Organización Mundial de la Salud (OMS) retiraba a la homosexualidad de su lista de padecimientos mentales, luego de un debate médico, gracias al impulso de diversas asociaciones de la sociedad civil que lucharon por erradicar todo acto que fuera considerado discriminatorio. La decisión, implementada por la OMS, generó un cambio de paradigma en las sociedades y en los diferentes gobiernos teniendo como resultado importantes reformas, algunas en favor de una sociedad más plural, mientras que otras prohíben y castigan esta clase de actos.

De acuerdo con datos publicados por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH) en el mundo aún existen **más de 70** naciones con leyes que impiden la promoción o expresión pública entre personas

del mismo sexo; incluso, en algunos de ellos, se criminaliza y se castiga directamente con medidas que van desde el encarcelamiento hasta la sentencia de muerte.

Sin embargo, a casi tres décadas de que la homosexualidad se eliminara de aquella lista de padecimientos, como enfermedad mental, diferentes organismos internacionales y grupos promotores de los derechos humanos aseguran que la discriminación continúa latente en diversos países y no disminuye. Estos actores señalan que han encontrado deficiencias en la promoción y aplicación de normas en materia de derechos humanos, además de que han advertido la existencia de prácticas que fomentan la homofobia, que paradójicamente se ocultan como procesos alternativos que en realidad buscan modificar la orientación sexual y la identidad de género. Esto procesos son denominados terapias de conversión o Esfuerzos para Corregir la Orienta-

# Las **terapias de conversión**: una legislación pendiente en el Congreso

*Todos los seres humanos nacen  
libres e iguales en dignidad y derechos*

Artículo 1, Declaración Universal de los Derechos Humanos

**Miguel Ángel Méndez Mandujano\***

ción Sexual y la Identidad de Género, de ahora en adelante Ecosig, son métodos o terapias, las cuales se han convertido en una opción dirigida a mujeres y hombres homosexuales y bisexuales que tengan el *interés* o *deseo* de *rectificar su camino*, bajo el argumento que la homosexualidad es un problema psicológico reparable.

Ahora bien, debido a la forma en la que son aplicadas dichas terapias sobre personas que acuden, ya sea por decisión propia o de otras personas, a los centros donde se practican, diferentes especialistas han advertido que a través de ellas se trasgreden los derechos humanos de muchas de mujeres y hombres de la comunidad LGBTTTIQA,<sup>1</sup> razón por la cual se han

presentado diferentes iniciativas legislativas en el Congreso mexicano con el objeto de prohibirlas. Por ello, en el presente artículo analizaremos el origen de las terapias de conversión, las características de sus métodos, así como el marco normativo internacional que busca impedir su implementación. Por lo demás, no sobra decir que una de las metas en la LXIV Legislatura es, precisamente, el respeto de los derechos humanos de todas las personas.

## La doctrina de las terapias de conversión

Las llamadas terapias de conversión, en realidad, reciben el nombre de Esfuerzos para Corregir la Orientación Sexual y la Identidad de Género (Ecosig), se definen como procedimientos psicológicos que tienen como objeti-

---

\* Investigador del Instituto Belisario Domínguez. DG de Difusión y Publicaciones

1 Las siglas LGBTTTIQA hacen referencia a las personas: lesbianas, gay, bisexual, travesti, transexual, transgénero, intersexual, queer, asexual.

vo transformar a una persona con orientación homosexual o identidad de género para que retome la heterosexualidad *normal*, esto de acuerdo con información presentada por la Oficina de las Naciones Unidas Contra las Drogas y el Delito (UNODC, 2019).

El problema radica en que las terapias psicológicas y asesorías aplicadas a las personas en tratamiento, tienen un trasfondo religioso y no científico. Asimismo, las diferentes sesiones por las que atraviesan mujeres y hombres son impartidas en espacios que se encuentran acondicionados para que quienes reciban *tratamiento* permanezcan recluidas durante una estancia prolongada.

Esta serie de acciones que tiene por objeto *corregir* a personas con orientaciones sexuales diferentes han tenido presencia en diferentes etapas de la historia de la humanidad. La más reciente tuvo lugar durante los siglos XIX y XX con los debates científicos de la época, los cuales se realizaban bajo dogmas que incluían aspectos morales y religiosos en los que surgieron términos como “normalidad”, “desviación” y otros, dando lugar a acciones que llevaron a castigar a aquellos que demostraran una actitud diferente a la del resto de la sociedad. (Yaaj, 2017)

En 1997, Joseph Nicolosi publicó su libro *Terapia reparativa de la homosexualidad masculina*, en el que presentó una serie de fundamentos teóricos a través de un “modelo psicológico” que tiene como eje rector la idea de que la homosexualidad implica un déficit en la identidad masculina que, no obstante, es susceptible de reparación a través de técnicas de autoestima. Curiosamente, la construcción de esta teoría tiene su origen en el pensamiento de Sigmund Freud, quien planteó que todo ser humano tenía la opción de poder elegir su orientación sexual a través del pensamiento (Ojeda, 2015).

Estudiosos de este tema coinciden en que la “terapia reparativa” tiene como fundador y padre a Joseph Nicolosi y su modelo reparativo. Lo importante de todo esto es que esa propuesta comenzó a tener simpatizantes y despertó interés por grupos opositores a los derechos de las personas LGTBTTIQA, como lo es en Estados Unidos el movimiento antigay. Por su parte, en el caso de América Latina se ha señalado que existen grupos conservadores que han promovido las terapias alternativas. A decir de Ojeda:

... existen ministerios religiosos de raíz cristiana que ofrecen una alternativa de tratamiento y/o consejería espiritual que sigue los mismos principios del modelo reparativo, observándose, además, un fenómeno de secularización del discurso religioso que hace circular estas ideas al interior de las Universidades, instituciones y ONG de tipo confesionales, las cuales promueven la trasmisión del modelo reparativo entre los profesionales de la salud mental y la ciudadanía (Ojeda, 2015:77).

A partir de la segunda década del siglo XXI, sin embargo y en virtud del avance en materia de legislación en derechos humanos, se han cuestionado las terapias reparativas o Ecosig, toda vez, que se trata de medidas morales de carácter coactivo que, en principio, han limitado el derecho de las mujeres y hombres de orientación sexual e identidad de género diferente, al ser personas consideradas con una enfermedad psicológica.

## Los Ecosig como acción que violenta los derechos humanos

Es importante aclarar que los Ecosig, han generado daños profundos en lo que respecta al avance y reconocimiento de los derechos

de la comunidad LGTBTTIQA, pues ha propiciado una distorsión en el manejo de la información respecto a lo que en verdad significa la homosexualidad y la identidad de género, especialmente en familias que cuentan con un miembro de orientación sexual diferente.

Uno de los primeros antecedentes que pusieron a debate la veracidad de esta clase de prácticas fue la Declaración de Posición acerca de Terapias Enfocadas sobre Intentos de Cambiar la Orientación Sexual presentado por la American Psychiatric Association (APA), en diciembre de 1998, documento en el que se reafirma la posición de la OMS al señalar que la homosexualidad no es un desorden mental; además de que no hay ninguna evidencia científica publicada que sostenga la eficacia de la terapia reparadora como tratamiento para cambiar la orientación sexual. (APA, 2018).

Del mismo modo, The World Psychiatric Association, la cual agrupa a 138 sociedades de Psiquiatría de 118 países y que representa a más de 200 000 psiquiatras, señaló en 2016 que se opone a la aplicación del llamado Ecosig, debido a que considera que no son eficaces y, por el contrario, cuenta con resultados nocivos que violentan los derechos de las personas homosexuales (Mamba, 2016).

El Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación presentó, a través del Pronunciamiento 01/2017, su posicionamiento respecto a una serie de anomalías que comenzaron a denunciarse, como resultado de las terapias. Afirmó que existe consenso internacional en este sentido, tanto científico como de los máximos organismos de protección de derechos humanos, rechazando los Ecosig, por lo que el organismo señaló que:

[Las] “terapias” trasgreden los derechos al libre desarrollo de la personalidad, a la salud, a la integridad personal y a la igualdad y no discriminación; además de que son fáctica y potencialmente dañinas al desconocer la diversidad sexual y estigmatizar la homosexualidad, contribuyendo a la persistencia de la homofobia (CONAPRED 2017).

Asimismo, se ha afirmado que los grupos con mayor vulnerabilidad son niñas, niños y adolescentes, debido a que éstos comienzan a descubrir su sexualidad y suelen crecer con un pensamiento de rechazo y discriminación:

Estudios señalan que la identidad de género se puede desarrollar entre los 18 meses y los 3 años de edad. Sin embargo, en México, las infancias y adolescencias trans se encuentran en desventaja jurídica y social, ya que en ningún Código Civil en México se posibilita (sic.) el cambio de identidad legal por vía administrativa a niñas, niños y adolescentes trans (UNODC 2019:21).

Actualmente, las formas en las que se presentan los Ecosig son variadas. Algunas de estas involucran, inclusive, los castigos corporales, mientras que otras los abusos psicológicos. De acuerdo con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) se han identificado las siguientes:

1. **El uso forzado de medicamentos:** es una medida en la que a los pacientes que han sido internados en algún centro se les suministra —en ocasiones con el consentimiento familiar— pastillas o inyecciones, cuyo efecto varía de acuerdo con el fin deseado.
2. **La privación ilegal de la libertad:** definida como una de las prácticas psicológicas más utilizadas en esta clase de

*terapias*, se emplea cuando una persona internada ya no tiene la libertad de abandonar el lugar en donde se encuentra y es sometida a procesos psicológicos y de orientación religiosa.

3. **Coerción y falta de consentimiento:** cuando mujeres y hombres son forzados a internarse o cuando aceptan voluntariamente, pero bajo chantaje emocional.
4. **Terapias de aversión:** es un mecanismo en el que se emplean imágenes, sonidos o películas con el único fin de generar rechazo y arrepentimiento para quien lo observe. Se ha documentado que muchos de estos objetos son películas de temática gay, imágenes de parejas del mismo sexo y música, que ha sido clasificada, como de “estilo gay”.
5. **Violaciones sexuales:** esta práctica tiene como objetivo que las mujeres y hombres que presenten signos de homosexualidad sean forzados a entablar relaciones sexuales con personas de diferente sexo.
6. **Terapia de electroshock:** de acuerdo con la Corte Interamericana de Derechos Humanos, es una de las prácticas más comunes en los Ecosig. Esta se lleva a cabo con una serie de descargas eléctricas, particularmente en la zona de los genitales y se llevan a cabo cuando se detecta que una mujer u hombre tiene una excitación con imágenes, películas o incluso por observar a una persona de su mismo sexo.
7. **Exorcismos:** un método utilizado por los grupos religiosos, bajo el argumento de que una persona homosexual o

trans actúa como tal, debido a una posesión espiritual maligna, por lo que es necesario realizar un acto de exorcismo. Existen evidencias de que muchos de estos actos se efectúan bajo prácticas que ponen en riesgo la vida de las personas.

Por otro lado, resultados que se han presentado sobre la aplicación de esta práctica han sido graves. De acuerdo con el Conversion Therapy Survivors en 2019 se encuestaron a 400 personas que fueron sobrevivientes de la aplicación de los Ecosig en 2013 y de las cuales el 74 % “sintió que la experiencia dañó su vida permanentemente”; mientras 80 % “manifestó vergüenza”; 79 % “tuvo daño emocional”; 71 % “depresión”; 62 % “odio a sí mismo”; 62 % “miedo”; 59 % “no tuvo efecto”; 58 % “enojado”; 56 % “decepción”; 53 % “daño psicológico”; y 52 % “falta de autoestima”.

Con base en los resultados presentados por esa encuesta y de acuerdo con los diferentes posicionamientos, tanto nacionales como internacionales, ha quedado asentado que los Ecosig no cuentan con un respaldo médico-psicológico, sino al contrario, carecen de efectividad y pueden dañar la salud de las personas que son atendidas a través de este método. Asimismo, son considerados como violatorios a los derechos humanos de las personas que pertenecen a la comunidad LGBTQIA, porque, además de lo señalado, buscan desinformar a la población sobre la realidad de la mujeres y hombres con orientación sexual e identidad de género distintas.

## Países que han legislado las terapias de conversión

En los últimos años se han emprendido campañas en varios países y comunidades con el

único objetivo de prohibir los Ecosig. Además, respaldan los señalamientos emitidos por la comunidad científica y grupos que velan por los derechos humanos, reconociendo que las *terapias* transgreden los derechos humanos de las personas y ponen en riesgo la vida de quien las toma.

A continuación, se enlistan algunos ejemplos de países con marcos legislativos que prohíben los Ecosig. (Huffpost, 2017), (UNODC, 2019).

## Brasil

En 1999 fue emitida la resolución 1/99 por el Consejo Federal de Psicología, en la que se prohíbe la patologización y ordena a todos los psicólogos que prestan servicios a evitar sugerir o poner en marcha tratamientos correctivos a personas homosexuales. Además, solicita a los especialistas que eviten participar en servicios o actos que tengan como objetivo llevar a cabo *terapias de conversión* o *curas gay*.

Brasil marcó un hito al convertirse en el primer país en prohibir esta serie de métodos que transgreden los derechos humanos de la comunidad LGTBTTIQA. Sin embargo, 14 años después, la Comisión Legislativa de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados del Congreso de Brasil aprobó un proyecto que revoca la resolución presentada en 1999.

## Ecuador

En el año 2012 se modificó el artículo 20 (a) del acuerdo ministerial número 767 en el que se establece la prohibición de las *terapias de conversión* en las diferentes instituciones de rehabilitación.

Posteriormente, en 2014 se modificó el Código Penal para tipificar como delitos aquellos

actos considerados de tortura con el objetivo de modificar la orientación sexual de una mujer u hombre.

## Estados Unidos

En Estados Unidos 18 estados han legislado y aprobado leyes que prohíben los Ecosig o las *terapias de conversión*. Estos son: New Jersey,<sup>2</sup> California,<sup>3</sup> Oregón,<sup>4</sup> Illinois,<sup>5</sup> Vermont,<sup>6</sup> Nuevo México,<sup>7</sup> Connecticut,<sup>8</sup> Rhode Island,<sup>9</sup> Nevada,<sup>10</sup> Washington,<sup>11</sup> Hawaii,<sup>12</sup>

- 2 An Act To Prohibit the Provision of Conversion Therapy to Minors by Certain Licensed Professionals.
- 3 An act to add Article 15 (commencing with Section 865) to Chapter 1 of Division 2 of the Business and Professions Code, relating to healing arts.
- 4 Relating to efforts to change an individual's orientation; creating new provisions; amending ORS 675.070, 675.300, 675.336, 675.540 and 675.745; and declaring an emergency.
- 5 HB0217 - AN ACT concerning regulation.
- 6 No. 138. An act relating to the prohibition of conversion therapy on minors.
- 7 An Act Relating to professional services; enacting new sections of the uniform licensing Act, the nursing practice Act, The medical practice act, the professional psychologist Act, The osteopathic medicine Act, The counseling and therapy practice Act And the social work practice Act to list conversion therapy as grounds for disciplinary action.
- 8 Public Act No. 17-5 An Act concerning the protection of youth from conversion therapy.
- 9 Relating to health and safety - Department of Health.
- 10 An Act relating to health care professionals; prohibiting certain health care professionals from providing sexual orientation or gender identity conversion therapy to a minor; and providing other matters properly relating thereto.
- 11 Conversion Therapy--Sexual Orientation and Gender Identity.
- 12 A Bill for an act relating to minors.

Delaware,<sup>13</sup> Maryland,<sup>14</sup> New Hampshire,<sup>15</sup> New York,<sup>16</sup> Massachusetts,<sup>17</sup> Maine,<sup>19</sup> Colorado,<sup>20</sup> también en territorios como Puerto Rico y el Distrito de Columbia<sup>20</sup> han legislado y aprobado leyes que prohíben los Ecosig o *terapias de conversión*.

## China

En 1997 China descriminalizó la homosexualidad y en 2001 la sociedad china removió la homosexualidad de su lista de padecimientos mentales. No fue sino hasta 2014 cuando una corte en la ciudad de Beijing emitió un fallo a favor de un hombre homosexual que había demandado a una clínica en donde se practicaban terapias de conversión (Griffiths, 2017).

13 An Act to amend titles 24 and 29 of the Delaware Code relating to conversion therapy.

14 SENATE BILL 1028- Health Occupations - Conversion Therapy for Minors - Prohibition (Youth Mental Health Protection Act.

15 An Act relative to conversion therapy seeking to change a person's sexual orientation.

16 A00576: AN ACT to amend the education law, in relation to prohibiting mental health professionals from engaging in sexual orientation change efforts with a patient under the age of eighteen years and expanding the definition of professional misconduct with respect to mental health professionals.

17 Bill H.140: An Act relative to abusive practices to change sexual orientation and gender identity in minors.

18 PUBLIC Law, Chapter 165, An Act To Prohibit the Provision of Conversion Therapy to Minors by Certain Licensed Professionals.

19 House Bill 19-1129: Concerning prohibiting a mental health care provider from engaging in conversion therapy with a patient under eighteen years of age.

20 Conversion Therapy for Minors Prohibition Amendment Act of 2014

## Malta

Desde 2016 este país cuenta con la Ley Afirmación de la Orientación Sexual, la Identidad y Expresión de Género, en la cual se prohíbe toda aplicación de terapias que tengan como objetivo eliminar la homosexualidad de las mujeres y los hombres.

A la fecha, países como Chile, India, Israel, Sudáfrica y la Unión Europea se han manifestado en contra de los Ecosig. Otros países como Irlanda, Puerto Rico y Reino Unido tienen iniciativas que se encuentran en proceso de análisis y discriminación.

De acuerdo con el informe presentado por la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, los países que cuentan con prohibición o regulación para **proteger a la población LGBTTTTQA** en todo su territorio son: Taiwán, Suiza, Samoa, Uruguay, Nauru, Malta, Fiji, Ecuador, Argentina y Brasil (UNODC, 2019:53)

## Iniciativas propuestas de 2015 al 2019 en el Congreso de la Unión

El trabajo legislativo en ambas cámaras del Congreso de la Unión se encuentra en un proceso gradual en materia de protección de los derechos humanos de las personas de la comunidad LGBTTTTQA. Hoy, para que dicho proceso avance se tiene el reto transformar el dogma político que ha impedido, desde hace tiempo, la aprobación de las propuestas presentadas en las cámaras y que son necesarias para garantizar los derechos humanos de estas personas.

El Estado mexicano como garante de los derechos humanos no excluye a ningún grupo o

comunidad como lo son las personas que pertenecen a la comunidad LGTBTTIQA, es por ello que se han promovido propuestas legislativas para incluir a aquellas personas denominadas como minorías. Durante la LXIII Legislatura del Congreso las y los legisladores de ese entonces, impulsaron reformas para reconocer los derechos, penalizar los actos de homofobia y reformar los marcos normativos para garantizar el pleno goce de los derechos humanos.

Este objetivo no ha sido diferente con el arranque de los trabajos de la LXIV Legislatura en donde el rol legislativo en cada una de las cámaras ha dado acceso a aquellas iniciativas en donde el acceso a la justicia, vivienda y seguridad social, así como el reconocimiento oficial, forman parte de las decisiones que deberán ser discutidas por las comisiones respectivas y en el cual se presenta la oportunidad para que las organizaciones de la sociedad civil tengan un papel decisivo.

Particularmente, la propuesta que pretende prohibir los ECOSIG se ha convertido en un tema que se encuentra presente en la sociedad y que ha despertado el interés público por conocer acerca del tema, así como de las características que lo rodean. Todo ello ha permitido que diversas voces puedan hablar acerca de estas prácticas, las cuales se ha comprobado que son homofóbicas y trasgreden los derechos humanos. No obstante, la legislación sobre estos métodos de conversión es uno de los diferentes temas que se han presentado en las tribunas de las cámaras y que han conformado lo que podemos denominar como la “agenda de la diversidad sexual”.

En la tabla 1 se ponen en contexto las propuestas presentadas por las y los legisladores de diferentes grupos parlamentarios que tienen como objetivo salvaguardar la integridad y proteger los derechos de las personas de la comunidad LGTBTTIQA.

**Tabla 1. Iniciativas presentadas que buscan promover los derechos de las personas LGTBTTTQIA y prohibir los Ecosig**

Título de la propuesta	Fechas de presentación	Legislador promovedor	Grupo Parlamentario	Síntesis	Estatus
Iniciativa que reforma el artículo 1.º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).	28 de enero de 2015	Dip. Roxana Luna Porquillo	Partido de la Revolución Democrática (PRD)	La propuesta tiene como objetivo la prohibición de toda clase de discriminación que sea por razones de identidad sexual, orientación o expresión de género.	La propuesta fue desechada el 21 de agosto de 2015, luego de que la Mesa Directiva informara que la iniciativa no fue dictaminada en el plazo establecido y fue archivada como asunto concluido.
Iniciativa que reforma diversas disposiciones de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, del Código Penal Federal y de la Ley General de Educación.	15 de octubre de 2015	Sen. Luz María Beristain Navarrete	Partido de la Revolución Democrática (PRD)	La propuesta tiene como objetivo garantizar el respeto a los derechos humanos y a la no discriminación, por lo que establecen sanciones a quienes cometan ese tipo de actos; asimismo, busca facultar al Estado para que se incluya en el sistema educativo la promoción de los valores del respeto y solidaridad a personas transexuales e intersexuales y por identidad de género, así como en los cambios en los procesos sexuales médicos de las mismas	Desde la fecha de su presentación fue turnada a la Comisión de Estudios Legislativos, Primera y aún se encuentra pendiente de dictaminación.
Iniciativa que reforma el primer párrafo del artículo 4.º de la CPEUM, en materia de matrimonio igualitario.	6 de septiembre de 2016	Sen. Luis Gerónimo Barbosa Huerta	Partido de la Revolución Democrática (PRD)	La propuesta pretende proteger y garantizar el matrimonio entre personas del mismo sexo y para ello propone que ninguna persona podrá ser discriminada o restringida para proteger la dignidad humana.	Fue desechada por las comisiones el 30 de abril de 2018

Título de la propuesta	Fechas de presentación	Legislador promovedor	Grupo Parlamentario	Síntesis	Estatus
Iniciativa que adiciona diversas disposiciones al Código Penal Federal y a la Ley General de Salud.	15 de agosto de 2018	Dip. Jorge Álvarez Maynez	Movimiento Ciudadano (MC)	La iniciativa presentada tiene como objetivo sancionar a las personas o grupos que realicen prácticas médicas, tratamientos o terapias que busquen modificar la orientación sexual o la identidad de género de alguna persona. Además, señala que las sanciones que deberán aplicarse van de 150 a 300 días de trabajo en favor de la comunidad LGTBTTTQA, en el caso de un familiar directo (madre, padre o tutor) que aplique un tratamiento o introduzca a un niño, niña u adolescente, menor a 18 años la sanción será doble.	La iniciativa fue turnada a la Comisión de Justicia y aún se encuentra en proceso de dictamen.
Iniciativa que adiciona un artículo 149 Quáter al Código Penal Federal y un artículo 465 Bis a la Ley General de Salud.	4 de octubre de 2018	Suscrita por las senadoras Minerva Citlalli Hernández Mora, Alejandra Lagunes Soto Ruiz y Patricia Mercado Castro	Morena, Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y Movimiento Ciudadano (MC)	La propuesta presentada por las senadoras tiene como objeto prohibir la práctica de los Ecosig y para ello propone aplicar una pena que va de uno a tres años de cárcel y de 150 a 300 días de trabajo en favor de la comunidad LGTBTTTQA a quienes promuevan, impartan, obliguen o apliquen mecanismos comúnmente conocidos como terapias de conversión y que busque modificar la orientación sexual o la identidad de género. Además, cuando la víctima pertenece a un grupo en situación de vulnerabilidad, como los menores de edad, personas con discapacidad o personas adultas mayores, las penas se aumentarán al doble y el delito se perseguirá de oficio.	La iniciativa fue turnada a la Estudios Legislativos, Primera y de Justicia de la Cámara de Diputados. Aún se encuentra en proceso de dictamen.

Título de la propuesta	Fechas de presentación	Legislador promoviente	Grupo Parlamentario	Síntesis	Estatus
Iniciativa que adiciona una fracción xxxiv al artículo 9 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, recorriendo la subsecuente y adicionando un artículo 149 Quáter al Código Penal Federal.	22 de mayo de 2019	Dip. Ana Laura Bernal Camarena	Partido del Trabajo (PT)	La propuesta tiene por objeto establecer sanciones a quienes lleven a cabo prácticas que busquen modificar la orientación sexual o la identidad de género de una persona en contra de su voluntad. Para ello propone: Considerar como discriminación el promover, obligar o ejecutar a una o más personas la realización de tratamiento o terapia de conversión, para pretender corregir la orientación sexual o identidad de género. Sancionar de uno a ocho años de prisión o de 200 a 500 días de trabajo a favor de la comunidad y hasta 3 000 UMA al que induzca, promueva, coaccione o ejecute terapia, tratamiento o cualquier servicio que pretenda cambiar la orientación sexual y/o identidad de género de una persona en contra de su voluntad.	Se turnó a las comisiones de Juventud y Diversidad Sexual de Cámara de Diputados. Aún se encuentra en proceso de dictamen.

**Fuente:** elaboración propia con información de las Gacetas Parlamentarias de la Cámara de Diputados y del Senado de la República, así como por datos presentados por el Instituto Belisario Domínguez.

## Conclusiones

No cabe duda de que en México hemos avanzado en el reconocimiento de la pluralidad, la diversidad y la igualdad en deferentes áreas sociales en las últimas décadas. La paulatina democratización y apertura del Congreso mexicano ha contribuido a esa transformación, pero mucho se debe, en primer lugar, a la reforma en derechos humanos de 2011 y al conjunto de cambios legales y constitucionales que ha venido experimentando la Ciudad de México en materia de derechos de la comunidad LGBTTTIQA desde hace más de una década. En consecuencia, una mayor sensibilidad por parte de algunos congresistas, normalmente identificados con la izquierda, se ha traducido en un conjunto de iniciativas con el objetivo de reconocer y ampliar sus derechos en general y, específicamente, prohibir los Ecosig.

De acuerdo con la *Guía de referencia para profesionales de la salud mental en el combate de los Ecosig* presentada por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, el Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México y la Universidad Nacional Autónoma de México y la organización YAAJ transformando tu vida A.C., todo acto que se presente como métodos, terapias, estrategias u apoyo *alternativos* y que sean promovidos por amigos, familiares u organizaciones que tengan como finalidad modificar la orientación sexual o la identidad de género debe contar con una legislación que la prevenga y la erradique de toda nuestra sociedad, ya que son consideradas prácticas que fomentan la intolerancia.

A pesar de los innegables cambios sociales y jurídicos señalados, continúa preocupando el clima de violencia y discriminación en contra

de la comunidad LGBTTTIQA. En los últimos años todas las formas de discriminación y violencia han tenido numerosos escenarios en diferentes partes del país, las cuales obstaculizan el ejercicio de los derechos fundamentales de las niñas, niños y jóvenes de gozar su orientación sexual con pleno respeto a sus derechos, a la inclusión y a la No violencia. Empero, lo cierto es que, en pleno siglo XXI, muchas sociedades y grupos son reticentes a aceptar que la homosexualidad y la identidad de género no son una enfermedad, como lo asentó la OMS desde 1990.

Se ha demostrado que existe voluntad legislativa que pretende avanzar en temas que involucran a los sectores menos favorecidos. Sin embargo, las diferentes iniciativas presentadas en las cámaras del Congreso de la Unión y el Senado de la República, y que integra lo que hemos denominado la “agenda de la diversidad”, han sido desechadas en las comisiones o archivadas por falta de dictaminación. Esto nos muestra que ha fallado la voluntad política de muchos actores políticos, dígame legisladores, para promover las reformas necesarias para defender los derechos de las personas de la comunidad LGBTTTIQA. Particularmente, legislar acerca de los Ecosig tiene un primer avance al presentarse iniciativas que pretenden prohibir esta serie de prácticas. No obstante, la culminación del trabajo legislativo deberá ser a través de un esfuerzo conjunto en el que se involucre a las y los legisladores, así como a las organizaciones que impulsan y previenen todo acto discriminatorio.

El Senado de la República, tal y como lo ha hecho en el pasado, tiene la oportunidad de abrir un espacio para que, a través de los ejercicios que han llevado a cabo y que denomina parla-

mento abierto, puedan debatir las y los legisladores con las organizaciones de la sociedad civil, no solo por la prohibición de los Ecosig, sino para definir mecanismos que eviten que la comunidad LGBTTTIQA pueda padecer por prácticas o acciones similares que fomenten la desinformación y la homofobia.

## Fuentes de consulta

- American Psychiatric Association. (APA). (2018). *APA Reiterates Strong Opposition to Conversion Therapy*. Recuperado de <https://www.psychiatry.org/newsroom/news-releases/apa-reiterates-strong-opposition-to-conversion-therapy>
- Agencia EFE. (2017). *Ser homosexual es delito en 72 países y en 8 se castiga con pena de muerte*. España. Recuperado de <https://www.efe.com/efe/espana/sociedad/ser-homosexual-es-delito-en-72-paises-y-8-se-castiga-con-pena-de-muerte/10004-3300997>.
- Cámara de Diputados. (2019). *Gaceta Parlamentaria*. Recuperado de <http://gaceta.diputados.gob.mx/>
- Cámara de Senadores. (2019). *Gaceta Parlamentaria*. Recuperado de [http://www.senado.gob.mx/64/gaceta\\_del\\_senado/calendario](http://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/calendario)
- Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres. (2016). *Día Nacional de la Lucha contra la Homofobia*. México. Recuperado de <https://www.gob.mx/conavim/articulos/dia-nacional-de-la-lucha-contra-la-homofobia-31642>.
- Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. (2017). *Pronunciamiento 01/2017 Las "terapias de conversión", una forma de violencia y discriminación por motivos de orientación sexual e identidad de género*. Recuperado de [https://www.conapred.org.mx/movil\\_smartphone/index.php?contenido=boletin&id=974&id\\_opcion=&op=213](https://www.conapred.org.mx/movil_smartphone/index.php?contenido=boletin&id=974&id_opcion=&op=213)
- Conversion Therapy Survivors. (2019). *What Harm Is It?* Recuperado de <http://conversiontherapysurvivors.org/what-harm-is-it/>
- Griffiths, J. (2017). *Atados a sillas y con choques eléctricos: así es la "terapia de conversión" para personas LGBT en China*. Recuperado de <https://cnnespanol.cnn.com/2017/11/15/atados-a-sillas-y-electrocutados-asi-es-la-terapia-de-conversion-para-personas-lgbt-en-china/>
- M. Wong, C. (2017). *New Documentary Examines The Troubling Reason Conversion Therapy Won't Go Away*. Recuperado de [https://www.huffpost.com/entry/china-queer-sneak-peek\\_n\\_594ae875e4b0312cfb61532b](https://www.huffpost.com/entry/china-queer-sneak-peek_n_594ae875e4b0312cfb61532b)
- Mamba Online. (2016). *World Psychiatric Association: Homosexuality can't be "cured"*. Recuperado de <https://www.mambaonline.com/2016/03/23/world-psychiatric-association-homosexuality-cant-cured/>
- Oficina de las Naciones Unidas Contra las Drogas y el Delito (UNODC) (2019). *Nada que curar. Guía de referencia para profesionales de la salud mental en el combate a los Ecosig*. México: UNODC, Copred, YAAJ y UNAM. Recuperado de <https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/2019/GUIAECOSIGFINAL-compressed.pdf>
- Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH). (2018). *Living Free And Equal*. Recuperado de [https://www.ohchr.org/Documents/Publications/LivingFreeAndEqual\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Publications/LivingFreeAndEqual_SP.pdf)
- Ojeda Güermes, T. (2015). *El lugar de la cura en la terapia reparativa con personas homosexuales*. Chile: Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Sociales. Recuperado de <http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/140788/Tesis%20Tom%C3%A1s%20Ojeda%20-%20Terapias%20Reparativas.%20Agosto%202015.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Vázquez Correa, L. y Sánchez Ramírez, M. C. (2018). *Legislación para penalizar las "terapias de conversión" y combatir la violencia hacia la comunidad LGBTTTIQ*. Recuperado de [http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4268/CA\\_31.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4268/CA_31.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- YAAJ, Transformando tu vida, A.C. (2017). *Dossier: Por una terapia de aceptación y no de conversión*. México: YAAJ México: Recuperado de <http://yaajmexico.org/dossier-ecosig/>





## Introducción

**L**A VULNERABILIDAD Y LA DISCRIMINACIÓN SON factores que determinan las condiciones en que las personas afrontan las circunstancias que ponen en riesgo la vida, las condiciones en que ejercen sus libertades y cómo son protegidos por los derechos humanos establecidos en la legislación nacional y en los tratados internacionales que son parte del marco jurídico mexicano como resultado de la reforma de 2011 al artículo 1.º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

Por ello, en este documento se presenta en el primer punto, una revisión de los conceptos de vulnerabilidad y discriminación desde la perspectiva de los derechos humanos. El objetivo es mostrar que los grupos en situación de vulnerabilidad se definen por los riesgos que enfrentan ante distintas circunstancias.

En el segundo apartado se presentan los criterios sobre vulnerabilidad y discriminación

establecidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y en las tesis y jurisprudencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), a fin de analizar el vínculo de estos con el principio de igualdad y el respeto a los derechos humanos.

En el tercer punto se presentan los datos del Informe de Labores 2018 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y de la Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017 del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, así como una breve revisión de dos legislaciones: la Ley General de Desarrollo Social y la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación por ser los instrumentos legales que establecen las disposiciones generales para la atención de los grupos en situación de vulnerabilidad.

En general, se argumenta que la discriminación y la vulnerabilidad son fenómenos multifactoriales que afectan principalmente a las mino-

# Los grupos en situación de vulnerabilidad: una revisión de la jurisprudencia y la legislación federal

María Cristina Sánchez Ramírez\*

rías, quienes enfrentan obstáculos legales y gubernamentales que reproducen situaciones de desigualdad estructural que los perpetúa sistemáticamente como parte de los grupos en situación de vulnerabilidad.

## La vulnerabilidad y la discriminación

El concepto o definición de vulnerabilidad no se puede determinar o fijar solamente para un grupo de personas o a un estrato demográfico, económico o social pues una de sus características es ser amplio porque se refiere a las personas sin distinción y a sus capacidades para afrontar los cambios económicos, sociales, cul-

turales, políticos o de salud. Circunstancias o situaciones que enfrentan en el entorno del país o región en la que habitan no los vuelve vulnerables, pues la vulnerabilidad es el estado de riesgo en el que se encuentran en determinado momento por las limitaciones para ejercer derechos o para estar protegidos, ya sea por las legislaciones, los tratados internacionales o las políticas públicas.

En efecto, existen aspectos externos que pueden considerarse como factores que influyen para que existan grupos en situaciones de vulnerabilidad, pero las personas son un conglomerado de distintas edades, estados civiles, orígenes étnicos y preferencias sexuales que deben de tener la protección de los derechos humanos previstos en las legislaciones nacionales y en los tratados internacionales a través de las instancias gubernamentales, tanto ejecutivas como legislativas.

---

\* Investigadora del Instituto Belisario Domínguez. DG de Análisis Legislativo.

Por tanto, la definición de vulnerabilidad puede ser vista desde distintos ángulos de acuerdo con el grupo de personas, los tipos de discriminación en relación con los derechos humanos que hayan sido violados, incluso desde las consecuencias de los desastres naturales y humanitarios.

Para la Oficina de Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR, por sus siglas en inglés), la vulnerabilidad “está en función de las acciones y el comportamiento humano. Describe el grado de resistencia o susceptibilidad de un sistema socioeconómico con respecto al impacto de los peligros naturales y desastres tecnológicos y ambientales. El grado de vulnerabilidad se determina por una combinación de factores, incluyendo la concienciación existente sobre estos peligros, las condiciones que presentan los asentamientos humanos y la infraestructura, las políticas y la administración pública, y las habilidades organizativas en todos los campos relacionados con la gestión de desastres. La pobreza también es una de las causas principales de la vulnerabilidad presente en la mayoría de las regiones del mundo.”<sup>1</sup>

En el ámbito de los derechos humanos, la vulnerabilidad es una herramienta que permite observar a las personas desde sus formas de vida hasta el acceso a la protección derechos, a fin de buscar situarlos y para buscar situarlos en condiciones de igualdad, tal y como lo dispone la Declaración Universal de los Derechos Humanos y las convenciones que otorgan sin distinción alguna la protección, el goce y el ejercicio de esos derechos. Pese a ello, existen grupos en situación de

vulnerabilidad que enfrentan situaciones de desventaja, desigualdad y discriminación.

Desde esta perspectiva, se argumenta que las personas no son vulnerables, y calificarlas con ese término es discriminatorio, pues se les etiqueta, se les menosprecia y se les limita en el acceso al goce de todos los derechos, cuando en realidad enfrentan condiciones de riesgo que impiden su desarrollo. El concepto de grupos en situación de vulnerabilidad es el correcto para reconocerlos y no denigrarlos ni discriminarlos.

La Ley General de Desarrollo Social (LGDS) contiene una definición de vulnerabilidad que responde a lo establecido por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y se encuentra en el artículo 5.º, fracción VI:

**Grupos sociales en situación de vulnerabilidad:** Aquellos núcleos de población y personas que, por diferentes factores o la combinación de ellos, enfrentan situaciones de riesgo o discriminación que les impiden alcanzar mejores niveles de vida y, por lo tanto, requieren de la atención e inversión del Gobierno para lograr su bienestar.

Por tanto, la identificación de los grupos en situación de vulnerabilidad se relaciona con los factores de riesgo como la pobreza, los desastres naturales y la alimentación, pero no son los únicos, ya que la vulnerabilidad es multifactorial, al existir otros como la edad, origen étnico, sexo, orientación sexual, origen, características físicas, circunstancias culturales o políticas, situaciones familiares, nivel cultural, nivel educativo y grupo social que pueden afectar a cualquier persona y en cualquier territorio.<sup>2</sup>

1 Marco de Acción para la Implementación de la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres (EIRD) emitido por la Oficina de Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, sitio web: <https://eird.org/esp/acerca-eird/marco-accion-esp.htm>.

2 Para el Banco Mundial la pobreza es un factor económico determinante para explicar la vulnerabilidad, mientras que para la Organización de las Naciones Unidas, a través de sus oficinas para la Reducción del Riesgo de Desastres para la Agricultura y la Alimentación: son los desastres naturales y el acceso a una alimentación.

En el contexto mexicano, la CNDH considera que los grupos en situación de vulnerabilidad son las personas migrantes; víctimas del delito y de violaciones a los derechos humanos; niñas, niños y adolescentes; jóvenes, personas mayores y familias; personas desaparecidas y no localizadas; personas con VIH; mujeres; periodistas; defensores civiles; pueblos y comunidades indígenas; personas con discapacidad; personas

víctimas de la tortura y de la trata; personas privadas de la libertad, incluyendo a las personas indígenas.

Otro elemento vinculado a los grupos en situación de vulnerabilidad es la discriminación, término que puede definirse de distintas formas, a continuación (cuadro comparativo), se refieren algunas.

### Cuadro Comparativo. Definiciones de discriminación

Instrumento internacional, organismo o legislación nacional	Definición
Declaración Universal de los Derechos del Hombre <sup>3</sup>	"Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición. Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país territorio de cuya jurisdicción depende una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía."
Convenio sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer <sup>4</sup>	"A los efectos de la presente Convención, la expresión "discriminación contra la mujer" denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera."
Convenio Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial <sup>5</sup>	"... la expresión "discriminación racial" denotará toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública."

3 Artículo 1 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, 2019.

4 Artículo 1 del Convenio sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, 2019.

5 Artículo 1 del Convenio Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, 2019.

Instrumento internacional, organismo o legislación nacional	Definición
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos <sup>6</sup>	"Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas."
Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación <sup>7</sup>	"Práctica cotidiana que consiste en dar un trato desfavorable o de desprecio inmerecido a determinada persona o grupo, que a veces no percibimos, pero que en algún momento la hemos causado o recibido."
Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación. <sup>8</sup>	"Toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que, por acción u omisión, con intención o sin ella, no sea objetiva, racional ni proporcional y tenga por objeto o resultado obstaculizar, restringir, impedir, menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y libertades, cuando se base en uno o más de los siguientes motivos: el origen étnico o nacional, el color de piel, la cultura, el sexo, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, económica, de salud o jurídica, la religión, la apariencia física, las características genéticas, la situación migratoria, el embarazo, la lengua, las opiniones, las preferencias sexuales, la identidad o filiación política, el estado civil, la situación familiar, las responsabilidades familiares, el idioma, los antecedentes penales o cualquier otro motivo; También se entenderá como discriminación la homofobia, misoginia, cualquier manifestación de xenofobia, segregación racial, antisemitismo, así como la discriminación racial y otras formas conexas de intolerancia;..."

Fuente: elaboración propia.

De las definiciones anteriores se advierte que el término de "discriminación" es amplio porque, al igual que la vulnerabilidad, involucra elementos multifactoriales que tienen como consecuencia violaciones a los derechos humanos relacionados con el principio de igualdad.

En efecto, el vínculo entre vulnerabilidad y discriminación es el principio de igualdad que está previsto en las convenciones y tratados internacionales en materia de derechos humanos, y también en la CPEUM. Ese principio puede entenderse como el trato igual ante la ley para el ejercicio de todos los derechos sin distinción alguna entre las personas.<sup>9</sup>

6 Artículo 1, último párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2019.

7 Definición del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, 2019.

8 Artículo 1.º, fracción III de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, 2019.

9 Carbonell, 2012.

Además, los principios de igualdad y no discriminación están previstos en los artículos 1, párrafo tercero y 4, párrafo primero de la Constitución.<sup>10</sup>

La palabra igualdad se utilizó de diversas maneras en las constituciones mexicanas con distintas perspectivas sociales, económicas, jurídicas, educativas, laborales, de salud y de seguridad social; aspectos que están dispersos en el ordenamiento constitucional vigente. Sin embargo, para Miguel Carbonell hay cuatro tipos de normas jurídicas que contienen mandatos de igualdad:<sup>11</sup>

- a) Principio de igualdad en sentido estricto. Puede ser considerado como un valor o un principio expresado en los ordenamientos constitucionales. En México no se encuentra prevista de manera amplia.
- b) Mandato de no discriminación. Dirigido principalmente a las autoridades y en algunos aspectos a los particulares, con el objeto de dar un trato igual a los habitantes de un país. Este mandato se encuentra en el párrafo quinto del artículo 1 de la Constitución que nos rige.
- c) Igualdad entre el hombre y la mujer. Las diferencias históricas en el trato jurídico entre el hombre y la mujer originaron la inclusión de normas constitucionales que contemplaran el trato igualitario, tal y como está previsto en el artículo 4 constitucional.

- d) Igualdad sustancial. Significa la obligación de los poderes públicos para eliminar cualquier obstáculo que impida la igualdad en los hechos y no sólo en el ámbito jurídico a través de acciones integrales.

Los primeros tres tipos se refieren al ámbito formal, es decir igualdad ante la ley, igualdad en la aplicación de la ley, igualdad en el contenido de la ley y el mandato de no discriminación. La igualdad sustancial, el cuarto mandato de igualdad incluye dos aspectos: la igualdad de oportunidades y la igualdad de resultados.

Esos aspectos, están vinculados con el respeto a los derechos humanos y la no discriminación. Es decir, si existe igualdad sustancial en los aspectos sociales, económicos, jurídicos, educativos, laborales, de salud y de seguridad social se puede hablar de que hay justicia y que no hay desigualdad en los términos que definen los siguientes principios:<sup>12</sup>

**Primer principio.** Cada persona ha de tener un derecho igual al esquema más extenso de libertades básicas que sea compatible con un esquema semejante de libertades para los demás.

**Segundo principio.** Las desigualdades sociales y económicas habrán de ser conformadas de modo tal que a la vez a) se espere razonablemente que sean ventajosas para todos y b) se vinculen con empleos y cargos asequibles para todos.

Esos dos principios junto con los de igualdad y no discriminación son útiles para construir justicia a favor de todos los grupos en situación de vulnerabilidad, a fin de que puedan acceder a

10 "Art. 4.º- La mujer y el hombre son iguales ante la ley. Ésta protegerá la organización y el desarrollo de la familia." Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

11 "Art. 4.º..."

12 Rawls, 2006.

todas las libertades básicas y condiciones igualitarias de una sociedad. En otras palabras, esto significa que las condiciones sociales, políticas y culturales no deben de ser un obstáculo para un trato justo y libre de discriminación.

## Jurisprudencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN)

El vínculo entre el principio de igualdad y la no discriminación ha sido materia de estudio en las resoluciones y opiniones consultivas dictadas por la CIDH, en las cuales se establece su importancia en las legislaciones de los Estados miembros, pero sobre todo dan directrices para que los órganos jurisdiccionales de los países miembros dicten sentencias respetando esos principios en beneficio de los agraviados y en pleno respeto y protección de los derechos humanos cumpliendo así con el control de convencionalidad.

Los criterios que ha emitido la CIDH sobre el principio de igualdad y la no discriminación son los siguientes:

- La noción de igualdad se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio; o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que sí se

reconocen a quienes no se consideran incurso en tal situación de inferioridad. No es admisible crear diferencias de tratamiento entre seres humanos que no se correspondan con su única e idéntica naturaleza.<sup>13</sup>

- ...este Tribunal considera que el principio de igualdad ante la ley, igual protección ante la ley y no discriminación, pertenece al *ius cogens*, puesto que sobre él descansa todo el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y es un principio fundamental que permea todo ordenamiento jurídico. Hoy día no se admite ningún acto jurídico que entre en conflicto con dicho principio fundamental, no se admiten tratos discriminatorios en perjuicio de ninguna persona, por motivos de género, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición. Este principio (igualdad y no discriminación) forma parte del derecho internacional general. En la actual etapa de la evolución del derecho internacional, el principio fundamental de igualdad y no discriminación ha ingresado en el dominio del *ius cogens*.<sup>14</sup>

Por su parte, la SCJN, atendiendo lo previsto en el derecho internacional de los derechos humanos relativo a lo que se denomina *jus cogens*<sup>15</sup>

13 Corte IDH, 19 de enero de 1984.

14 Corte IDH, 17 de septiembre de 2003.

y la aplicación del control de convencionalidad ha emitido los siguientes criterios:

- Así pues, no es admisible crear diferencias de trato entre seres humanos que no correspondan con su única e idéntica naturaleza; sin embargo, como la igualdad y la no discriminación se desprenden de la idea de unidad de dignidad y naturaleza de la persona, no todo tratamiento jurídico diferente es discriminatorio, porque no toda distinción de trato puede considerarse ofensiva, por sí misma, de la dignidad humana. Por tanto, la igualdad prevista por el artículo 4.º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en diversos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, más que un concepto de identidad ordena al legislador no introducir distinciones entre ambos géneros y, si lo hace, éstas deben ser razonables y justificables.<sup>16</sup>
- Ahora bien, para poder establecer que una norma o política pública que no contempla una distinción, restricción o exclusión explícita sí genera un efecto discriminatorio en una persona, por el

lugar que ocupa en el orden social o al pertenecer a determinado grupo social —con el consecuente menoscabo o anulación del reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos o libertades fundamentales—, es necesario introducir factores contextuales o estructurales en el análisis de la discriminación, ubicándose entre estos factores las relaciones de subordinación en torno al género, la identidad sexo-genérica, la orientación sexual, la clase o la pertenencia étnica; las prácticas sociales y culturales que asignan distinto valor a ciertas actividades en tanto son realizadas por grupos históricamente desaventajados, y las condiciones socioeconómicas. Estos factores pueden condicionar que una ley o política pública —aunque se encuentre expresada en términos neutrales y sin incluir una distinción o restricción explícita basada en el sexo, el género, la orientación sexual, la raza, la pertenencia étnica, entre otros— finalmente provoque una diferencia de trato irrazonable, injusta o injustificable de acuerdo con la situación que ocupen las personas dentro de la estructura social.<sup>17</sup>

15 *Ius cogens* significa: “una norma aceptada y reconocida por la Comunidad de los Estados en su conjunto. Es posible afirmar que los escritos sobre el *ius cogens* son sobre todo escritos doctrinales, que traducen la opinión *iuris* de la comunidad de los juristas. Las normas de *ius cogens* pueden desde luego ser interpretadas como normas que la comunidad de los juristas internacionalistas reputa indispensables a la Comunidad internacional, necesarias para garantizar el respeto de sus valores fundamentales.” Acerca de la existencia del *ius cogens* internacional: una perspectiva analítica y positivista.

16 Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Libro XI, agosto de 2012.

- .... Por su parte, la segunda modalidad (igualdad sustantiva o de hecho) radica en alcanzar una paridad de oportunidades en el goce y ejercicio real y efectivo de los derechos humanos de todas las personas, lo que conlleva que en algunos casos sea necesario remover y/o disminuir los obstáculos socia-

17 Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 58, septiembre de 2018, p. 841.

les, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impidan a los integrantes de ciertos grupos sociales vulnerables gozar y ejercer tales derechos. Por ello, la violación a este principio surge cuando existe una discriminación estructural en contra de un grupo social o sus integrantes individualmente considerados y la autoridad no lleva a cabo las acciones necesarias para eliminar y/o revertir tal situación; además, su violación también puede reflejarse en omisiones, en una desproporcionada aplicación de la ley o en un efecto adverso y desproporcional de cierto contenido normativo en contra de un grupo social relevante o de sus integrantes, con la diferencia de que, respecto a la igualdad formal, los elementos para verificar la violación dependerán de las características del propio grupo y la existencia acreditada de la discriminación estructural y/o sistemática.<sup>18</sup>

- ...la discriminación estructural existe cuando el conjunto de prácticas, reproducidas por las instituciones y avaladas por el orden social, provoca que las personas enfrenten distintos escenarios sociales, políticos, económicos y éticos, y diferentes oportunidades de desarrollo y de consecución de sus planes de vida, debido a su pertenencia a grupos en situación de exclusión sistemática, históricamente determinada. El contexto social adverso que enfrentan las personas pertenecientes a estos grupos puede ser producto de condiciones fácticas de

desigualdad —como la carencia de recursos— o de condiciones simbólicas de desigualdad producidas por la ausencia en el discurso social dominante de las concepciones, necesidades o aspiraciones de un grupo en situación de opresión o históricamente desaventajado.<sup>19</sup>

De los criterios de la CIDH y de la tesis VIII/2016 de la SCJN se puede entender la importancia y transcendencia de los principios de igualdad y de no discriminación, tanto en el establecimiento de políticas públicas como en las legislaciones, para evitar violaciones a los derechos humanos y que la instalación de obstáculos normativos o de políticas públicas erróneas impidan el goce de los derechos a todas las personas que las lleve a formar parte de los distintos grupos en situación de vulnerabilidad.

## La situación de los grupos en situación de vulnerabilidad

En el marco jurídico mexicano hay dos legislaciones que se ocupan de atender a grupos en situación de vulnerabilidad: la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) y la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED).

La primera se concentra en establecer normatividad y lineamientos para “el desarrollo social la educación, la salud, la alimentación nutritiva y de calidad, la vivienda digna y decorosa, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no dis-

18 Semanario Judicial de la Federación, diciembre de 2017.

19 Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, septiembre de 2016, p. 254.

criminación en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”<sup>20</sup> La segunda ley tiene como objetivo establecer medidas de nivelación, de inclusión y acciones afirmativas para prevenir la discriminación y garantizar la igualdad real de oportunidades.<sup>21</sup>

Como podrá advertirse ambas legislaciones tienen como objetivo atender a grupos en situación de vulnerabilidad y prevenir la discriminación, respectivamente. Aspectos que, como se ha planteado, están relacionados pues en ambos se busca la igualdad en todas sus formas, sin embargo, esos dos ordenamientos tienen distintas formas en dimensionarlos, lo que tiene como consecuencia medidas legales y lineamientos para atenderlos, además de que no tienen una visión conjunta de atención y aplicación de políticas públicas. Esta divergencia se muestra en los resultados del Informe de la CNDH y en la Encuesta Nacional sobre Discriminación.

En México, la CNDH y el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) cuentan con dos instrumentos de observación sobre la situación de los grupos en situación de vulnerabilidad: el Informe de Actividades de 2018 (Informe) y la Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017 (Encuesta), respectivamente. En ellos, los datos reflejan lo que se ha expuesto con los criterios de la CIDH y la SCJN, la discriminación es multifactorial y lo importante que es buscar la justicia a través del principio de igualdad.

En el primero de ellos, sobre los indígenas, uno de los grupos en situación de vulnerabilidad la CNDH señala lo siguiente:

20 Artículo 6 de la Ley General de Desarrollo Social.

21 Artículo 15 bis de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.

Algunos de los hechos violatorios de derechos humanos más frecuentes en el periodo de 2015 a julio de 2018, sobre pueblos y comunidades indígenas, incluyendo a personas jornaleras agrícolas, fueron entre otros: ... Los derechos más vulnerados en las quejas fueron el derecho a la seguridad jurídica; el derecho al trato digno; el derecho a la integridad y seguridad personal; el derecho a la protección de la salud; el derecho de petición; el derecho a la igualdad; el derecho a la libertad, y el derecho a la legalidad. Algunas de las recomendaciones generales y específicas publicadas se relacionaron con el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas y sobre la violencia obstétrica en el Sistema Nacional de Salud, así como con el derecho a la educación, la inadecuada atención médica, la violación al derecho a la protección de la salud y a la vida; con el derecho de acceso a la justicia y la violación a los derechos a la libre autodeterminación y al debido proceso, y con la vulneración al derecho humano a la consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe, así como con violaciones a los derechos al libre desarrollo de la personalidad, al trato digno y al interés superior de la niñez, al derecho al trabajo, a la seguridad jurídica y a la procuración de justicia.

Otro grupo en situación de vulnerabilidad son las mujeres, sobre lo cual en el Informe de la CNDH expone lo siguiente:

La CNDH observa con preocupación el incremento de los niveles de violencia contra las mujeres en los últimos años, principalmente la violencia feminicida. Según datos del INEGI, de enero de 2015 a diciembre de 2016, se registraron un total de 5 196 defunciones femeninas con presunción de homicidio. Al respecto, las cifras del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública

registran un aumento en el número de mujeres presuntamente víctimas de homicidio. El Secretariado Ejecutivo reporta, con base en la información remitida por las procuradurías y fiscalías de las entidades federativas, que el número de feminicidios ha ido en ascenso entre 2015 y 2017 y que, con base en los datos de 2018 registrados hasta el mes de abril, se sugiere que la tendencia podría continuar. El incremento de 2015 a 2016 fue considerable (48.5%, en relación con el dato del año inmediato anterior), y esta tendencia se ha mantenido cuando se comparan los datos de 2016 y 2017 (aunque el incremento en estos años fue de 18.1%).

El CONAPRED a través de la Encuesta señala las brechas de la discriminación estructural que impiden el acceso a la educación, al trabajo y a la salud a grupos en situación de vulnerabilidad, destacando que los más afectados son las mujeres, las personas indígenas y las personas con discapacidad:

- El analfabetismo alcanza 20.9% entre las personas con alguna discapacidad, 13.3% entre hablantes de lengua indígena, 6.9% entre la población que se identifica como indígena y 4.7% entre las personas afrodescendientes.
- Ocho de cada diez hombres forman parte de la población económicamente activa frente a solo casi la mitad de las mujeres. Esto es debido a dos obstáculos principales para el acceso de las mujeres al mercado de trabajo: la socialización de los roles de género y la desigual distribución de los recursos. Se destaca que se dedican al trabajo sin remuneración en el hogar y las labores de cuidado (72.3% de las mujeres y 5.7% de los hombres).

- En la atención a la salud, las personas pertenecientes a grupos discriminados se atienden en mayor medida en el Seguro Popular, de los cuales el 72% de la población hablante de lengua indígena y 54.5% de la población indígena por adscripción acuden a esa institución, 40.8% de la población afrodescendiente y 38.4% de la población con discapacidad.

De acuerdo con la Encuesta, el principal ámbito en el que la población indígena señala ser discriminada fue en los servicios médicos (38.6%), en la calle o transporte público (31.4%) y por último en la escuela o trabajo (23.2%). La población con discapacidad expresa que sufre discriminación en la calle o en el transporte público corresponde a un 42.2%, el segundo lugar es en la familia con un 30.8% y el tercero fueron los servicios médicos con un 29.7%.<sup>22</sup> Esas cifras muestran que la discriminación no solo depende de las legislaciones o de las políticas públicas, también se relaciona con el ambiente cercano, la familia y en las áreas más sensibles que es la atención a la salud.

## Conclusiones

La vulnerabilidad y la discriminación son fenómenos multifactoriales que afectan principalmente a las minorías, pero no por la cantidad de personas que los integran, sino por el contexto social u obstáculos legales y gubernamentales que los sitúa dentro de los grupos en situación de vulnerabilidad.

En efecto, encontrarse en una situación de vulnerabilidad significa no tener los medios y

22 En la Encuesta no se hace referencia al ámbito en que las mujeres son discriminadas.

recursos para desafiar obstáculos formales y materiales que impiden afrontar situaciones de riesgo por tener un limitado desarrollo dentro de la sociedad que reproduce situaciones de discriminación y desigualdad estructural.

Es así que los grupos en situación de vulnerabilidad deben atenderse de forma prioritaria y con una visión distinta a la que han sido tratados, que implique su inclusión en la sociedad y el respeto a sus derechos humanos, a través de cambios legislativos y de políticas públicas con el fin de construir una sociedad incluyente y no dividida por cuestiones de género, culturales, económicas o de discapacidad, pues la atención y protección de los derechos humanos es aún deficiente, sobre todo porque existen pocos mecanismos institucionales a su favor, además de que hace falta una legislación armónica que los proteja y que permita la construcción de políticas públicas para prevenir la violencia y la no discriminación, pero sobre todo también crear conciencia tanto en los gobiernos federal, estatal y municipal de la importancia de otorgarles protección y atención para su desarrollo integral en todos los aspectos de la sociedad, como son la salud, la educación, contar con facilidades para la obtención de recursos económicos y acceso a la justicia.

## Fuentes de consulta

Lara Espinosa, D. (2015). *Grupos en situación de vulnerabilidad*. Comisión Nacional de Derechos Humanos. Recuperado de [http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/fas\\_CTDH\\_GruposVulnerabilidad1aReimpr.pdf](http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/fas_CTDH_GruposVulnerabilidad1aReimpr.pdf)

Rawls, J. (2006). *Teoría de la Justicia*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard Press.

Carbonell, M. (2012). *Igualdad*. Recuperado de <http://www.miguelcarbonell.com/docencia/Igualdad.shtml>

Soberanes Fernández, J. L. (enero-junio 2010). *Igualdad, discriminación y tolerancia en México. Cuestiones Constitucionales*, 22, 261-274. Universidad Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/885/88520288009.pdf>

Garibian, S. y Puppo, A. (2012). Acerca de la existencia del *ius cogens* internacional: Una perspectiva analítica y positivista. *Isonomía*, 36, 7-47. Recuperado de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-02182012000100001&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-02182012000100001&lng=es&tlng=es).

Rodríguez Zepeda, J. (2006). *Un marco teórico para la discriminación*. Recuperado de [https://www.conapred.org.mx/documentos\\_cedoc/E0002\(1\).pdf](https://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/E0002(1).pdf)

Rodríguez Zepeda, J. (noviembre-diciembre 2005). Definición y concepto de la no discriminación. *El Cotidiano*, 134, 23-29. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/325/32513404.pdf>

Tello Moreno, L. F. (2016). *Derechos Humanos y vulnerabilidad*. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4242/4.pdf>

Solís, P. (2017). *Discriminación estructural y desigualdad social. Con casos ilustrativos para jóvenes indígenas, mujeres y personas con discapacidad*. Recuperado de [https://www.conapred.org.mx/documentos\\_cedoc/Discriminacionestructural%20accs.pdf](https://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/Discriminacionestructural%20accs.pdf)

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). (1998). Directrices relativas a los sistemas nacionales de información y cartografía sobre la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad (SICIAV): antecedentes y principios. Recuperado de <http://www.fao.org/docrep/meeting/w8500s.htm#E11E18>

Dirección General Adjunta de Estudio, Legislación y Políticas Públicas del CONAPRED. (2013). *Fundamentos de la armonización legislativa con enfoque antidiscriminatorio*. Recuperado de [https://www.conapred.org.mx/userfiles/files/LSD\\_I\\_Fundamentos\\_Corr\\_INACSS.pdf.pdf](https://www.conapred.org.mx/userfiles/files/LSD_I_Fundamentos_Corr_INACSS.pdf.pdf)

Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. (2017). Encuesta Nacional sobre Discriminación. Recuperado de <http://sindis.conapred.org.mx/estadisticas/enadis/>

Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. (2017). Encuesta Nacional sobre Discriminación. Prontuario de Resultados. Recuperado de [https://www.conapred.org.mx/documentos\\_cedoc/Enadis\\_Prontuario\\_Ax\\_1.2.pdf](https://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/Enadis_Prontuario_Ax_1.2.pdf)

Comisión Nacional de Derechos Humanos. (2019). Informe Anual de Actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2018. Recuperado de [http://informe.cndh.org.mx/uploads/principal/2018/IA\\_2018.pdf](http://informe.cndh.org.mx/uploads/principal/2018/IA_2018.pdf)

Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas. (1979). Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Recuperado de <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cedaw.aspx>

Asamblea General de las Naciones Unidas. (1948). Declaración Universal de los Derechos del Hombre. Recuperado de [https://undocs.org/es/A/RES/217\(III\)](https://undocs.org/es/A/RES/217(III))

Asamblea General de las Naciones Unidas. (1965). Convención Internacional sobre la eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. Recuperado de <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CERD.aspx>

Oficina de Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres. (2001). Marco de Acción para la Implementación de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD). Recuperado de <https://eird.org/esp/acerca-eird/marco-accion-esp.htm>

Comité de Seguridad Alimentaria Mundial. (2000). ¿Quiénes son las personas que sufren inseguridad alimentaria? Recuperado de <http://www.fao.org/3/x8018s/x8018s.htm>

Corte IDH. Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización. Opinión Consultiva OC-4/84 de 19 de enero de 1984. Recuperado de <http://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/discriminacion-2017.pdf>

Corte IDH. Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Recuperado de <http://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/discriminacion-2017.pdf>

*Igualdad ante la Ley y No Discriminación. Su connotación jurídica nacional e internacional.* (agosto 2012). Tesis de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Décima Época Registro: 2001341. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Libro XI, Tomo 1 Materia(s): Constitucional Tesis: 1.ª CXLV/2012 (10.ª)

*Discriminación indirecta o no explícita. Su determinación requiere el análisis de factores contextuales y estructurales.* (septiembre de 2018). Décima Época, Registro: 2017989, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 58, Tomo I, Materia(s): Constitucional, Tesis: 1.ª CXXI/2018 (10.ª).

*Derecho Humano a la Igualdad Jurídica. Diferencias entre sus modalidades conceptuales.* (diciembre de 2017). Décima Época Registro: 2015678 Instancia: Primera Sala Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Libro 49, Tomo I, Materia(s): Constitucional Tesis: 1.ª/J. 126/2017 (10.ª).

*Discriminación indirecta. Su determinación requiere de un estudio sobre la existencia de factores estructurales o contextuales.* (septiembre de 2016). Décima Época Registro: 2012596 Instancia: Pleno Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I Materia(s): Constitucional Tesis: P. VIII/2016 (10.ª).

Congreso de la Unión. (2019). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>

Congreso de la Unión. (2018). Ley General de Desarrollo Social. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgds.htm>

Congreso de la Unión. (2018). Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfped.htm>





## Resumen ejecutivo

LOS ARTÍCULOS 4.º Y 27 DE LA LEY SUPREMA garantizan el derecho humano a la alimentación y la obligación del Estado de abastecer de manera oportuna y suficiente las necesidades de la población. No obstante, en 2018, más de 25 millones de personas padecieron carencias por acceso a la alimentación y en un lapso de 10 años, la población en esta situación aumentó 1.2 millones de personas. Para el ejercicio efectivo del derecho humano a la alimentación no ha bastado la suma de presupuestos y programas, ni la confluencia de dependencias y entidades en organismos intersecretariales que operan en un conjunto de municipios seleccionados. Se requiere poner a disposición de las y los mexicanos alimentos en cantidad y calidad, de manera permanente y a precios accesibles, pero también de mejoras en su nivel de ingreso, para que los presupuestos de los hogares alcancen no solamente a cubrir

sus necesidades, sino también sus preferencias. Para explorar cuál es la importancia del derecho humano a la alimentación, los rezagos históricos, los avances y los retos a enfrentar, el documento se divide en los siguientes apartados: Antecedentes, los rezagos históricos en el combate a la carencia por acceso a la alimentación, los resultados y los aprendizajes de la Cruzada Nacional contra el Hambre, los avances de SEGALMEX y la incidencia de los programas del Bienestar para garantizar el acceso físico y económico a alimentos inocuos, en cantidad y calidad, de manera estable, a precios preferenciales y sin intermediarios, por parte de la población más vulnerable de nuestro país.

## Antecedentes

El derecho a la alimentación se define como "El derecho de tener acceso de manera regular,

# Los Programas del Bienestar, SEGALMEX y el derecho humano a la alimentación

Edgar Moisés Rivero Cob\*

permanente y libre, sea directamente, sea mediante compra en dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativa adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a la que pertenece el consumidor y que garantice una vida psíquica, física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna” (Jusidman-Rapoport, 2014).

A su vez, existe seguridad alimentaria cuando “Todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana” (Jusidman-Rapoport, 2014).

Desde la perspectiva de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el derecho a la alimentación

y la seguridad alimentaria no solamente es el acceso a nutrientes en cantidad, sino también en calidad, y más aún, tendría que corresponder con las necesidades, preferencias y tradiciones culturales a las que pertenece la persona. Este acceso debe ser regular y permanente, es decir, sin interrupciones graves por problemas de desabasto ocasionado por fenómenos meteorológicos o comerciales, y libre, lo que en otras palabras, quiere decir, que cada persona puede elegir qué, cómo, cuándo y dónde consumir lo que le proporcione alguna utilidad individual.

Una persona en condiciones de esclavitud, por ejemplo, podría tener acceso regular y permanente a una alimentación en cantidad y calidad, pero no sería libre al elegir lo que requiere o le satisface en algún momento dado. Una persona desempleada o en situación de pobreza, podría tener acceso a los comedores comunitarios, pero su falta de ingreso laboral, podría limitar la po-

\* Investigador del Instituto Belisario Domínguez. DG de Difusión y Publicaciones.

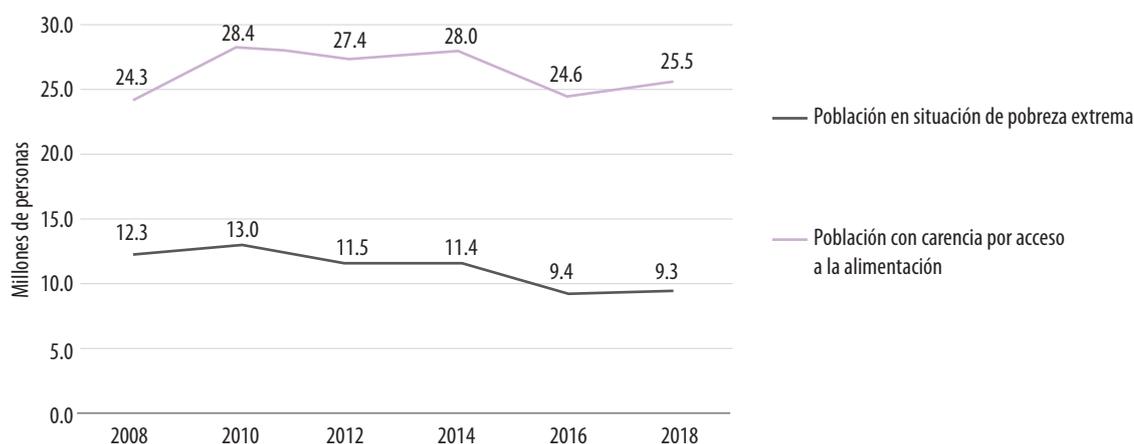
sibilidad de acceder a cierta canasta alimentaria que se encuentre dentro de sus restricciones presupuestales que le proporciona su salario o ingreso monetario. Una persona dedicada a la agricultura campesina, podría tener la posibilidad de consumir su propia producción de maíz, frijol o chile en cantidades suficientes, pero carecer de otros nutrientes que complementen su dieta para que se desarrolle su potencial y sus capacidades de una manera activa y sana.

En ese tenor, el derecho a la alimentación está íntimamente relacionado con la dignidad, la libertad y la igualdad, así como también con otros derechos sociales, tales como el derecho a la salud, al libre tránsito, al trabajo, a un medio ambiente adecuado, a la educación, al agua, entre otros.

En México, el derecho a la alimentación está garantizado en el artículo 4.º Constitucional, que especifica: “El Estado garantizará el derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad”. Así también, el último párrafo del artículo 27 constitucional establece que el Estado debe garantizar el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos que la ley establezca.

Para instrumentar la medición del ejercicio de este derecho social, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL), define a la “Carencia por acceso a la alimentación”, como “El acceso a la comida suficiente para llevar una vida activa y sana”. El CONEVAL emplea una escala que considera cuatro niveles de inseguridad alimentaria: Severa, moderada, leve y seguridad alimentaria.<sup>1</sup>

**Gráfica 1. Personas en situación de pobreza y con alguna carencia por acceso a la alimentación**



**Fuente:** Elaboración propia, con información del CONEVAL, 2019.

1 Para el cálculo del indicador que se utiliza en la medición de la pobreza se considera que una persona está en carencia por acceso a la alimentación si presenta un grado de inseguridad alimentaria moderado o severo. Recupe-

rado de [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Consideraciones2020\\_Fichas/Carencia\\_por\\_acceso\\_a\\_la\\_alimentacion\\_2020.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Consideraciones2020_Fichas/Carencia_por_acceso_a_la_alimentacion_2020.pdf)

Después de una década de diversos esfuerzos de los titulares de tres administraciones del Poder Ejecutivo Federal, en 2018, aproximadamente dos de cada 10 mexicanos padecieron de alguna carencia por acceso a la alimentación, es decir, poco más de 25 millones de personas tuvieron una dificultad de obtener física o económicamente algún tipo de alimento para su subsistencia. Más aún, en tanto que de 2008 a 2018, el número de personas en situación de pobreza disminuyó en 300 000 personas, la población con carencia por acceso a la alimentación aumentó 1.2 millones de personas (CONEVAL, 2019).

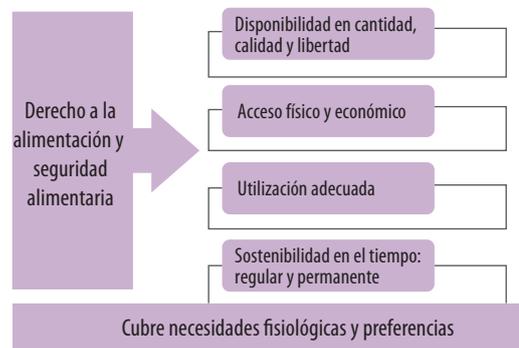
¿Porqué aumentó en 2018 la carencia por acceso a la alimentación a pesar de que disminuyó el porcentaje de población en situación de pobreza? ¿Cuál es la política pública alternativa ante el aparente fracaso del Programa Nacional México sin Hambre?

El presente documento busca responder a esas preguntas mediante el desarrollo de los siguientes apartados: 1) ¿por qué es importante el ejercicio del derecho a la alimentación?; 2) el Programa Nacional México sin Hambre: sus resultados y los aprendizajes; 3) los programas

federales relevantes para el derecho humano a la alimentación; 4) SEGALMEX y el derecho humano a la alimentación, 4) conclusiones.

## La importancia del ejercicio del derecho a la alimentación

El derecho a la alimentación se ejerce cuando una persona, por sí sola o en comunidad, puede acceder física y económicamente y utilizar adecuadamente, en cantidad y calidad, un conjunto de energía, calorías, proteínas y nutrientes que le permitan cubrir sus necesidades fisiológicas, a la vez de realizar las actividades físicas, intelectuales y emocionales con dignidad durante todo su ciclo vital. Ello incluye la disponibilidad y uso de los alimentos en el presente y en el futuro, es decir, debe ser sostenible y también debe ser regular, permanente y en libertad. Otra característica es que su alimentación debe corresponder con sus necesidades biológicas, pero también sus preferencias culturales y personales. Más aún, estos alimentos deben ser inocuos y saludables, es decir, no deben poner en riesgo su salud y su vida.



Fuente: elaboración propia.

En pocas palabras, el ejercicio del derecho a la alimentación es un derecho transversal, que se relaciona con el derecho a la salud, al trabajo, a una vida digna y en libertad, a un medio ambiente adecuado, al agua en cantidad y calidad, a la educación, entre otros.

## El Programa Nacional México sin Hambre, sus resultados y los aprendizajes

En el Decreto que establece el Sistema Nacional de la Cruzada Nacional contra el Hambre (publicado en enero, 2013) y el Programa Nacional México sin Hambre (publicado en abril, 2014) se establecieron los siguientes objetivos: 1) cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas en situación de pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación; 2) disminución de la desnutrición infantil aguda y crónica, y mejoramiento de los indicadores de peso y talla de la niñez; 3) aumentar la producción de alimentos y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agrícolas; 4) minimizar las pérdidas postcosecha y de alimentos durante el almacenamiento, transporte, distribución y comercialización; 5) promover el desarrollo económico y el empleo de las zonas de mayor concentración de pobreza extrema carencias de alimentación y, 6) promover la participación comunitaria para la erradicación del hambre.

La Cruzada Nacional contra el Hambre (en adelante, la Cruzada) estuvo conformada por alrededor de 70 programas federales y en una primera etapa, se concentró en 400 municipios, para luego extenderse a todo el territorio nacional. Con el propósito de implementar la Cruzada, se creó

una Comisión Intersecretarial, integrada por 16 Secretarías de Estado, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, el Instituto Nacional de las Mujeres, y el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia.

Las evaluaciones realizadas por el CONEVAL a la implementación de la estrategia a partir de métodos de emparejamiento a nivel de municipios y hogares, concluyeron que el Programa no focalizó adecuadamente la intervención pública, ya que la población objetivo, es decir, la población en pobreza extrema con carencia de alimentación se incrementó de 7.0 a 7.1 millones de personas de 2013 a 2016, lo cual pudo deberse a que los recursos se dispersaron hacia personas que no pertenecían a la población objetivo o que se deterioró el ingreso real de los hogares y eso propició una pérdida de bienestar general.<sup>2</sup> Otro fallo encontrado por el CONEVAL, se debió a la falta de coordinación entre los programas y las instancias que tenían incidencia en combatir las carencias sociales, especialmente en las zonas rurales, ya que a pesar de no existir serios problemas de duplicidad, el presupuesto anual no se asignaba con base en los avances y el impacto que tenía cada programa en la disminución de cada carencia social o mejora del ingreso real.

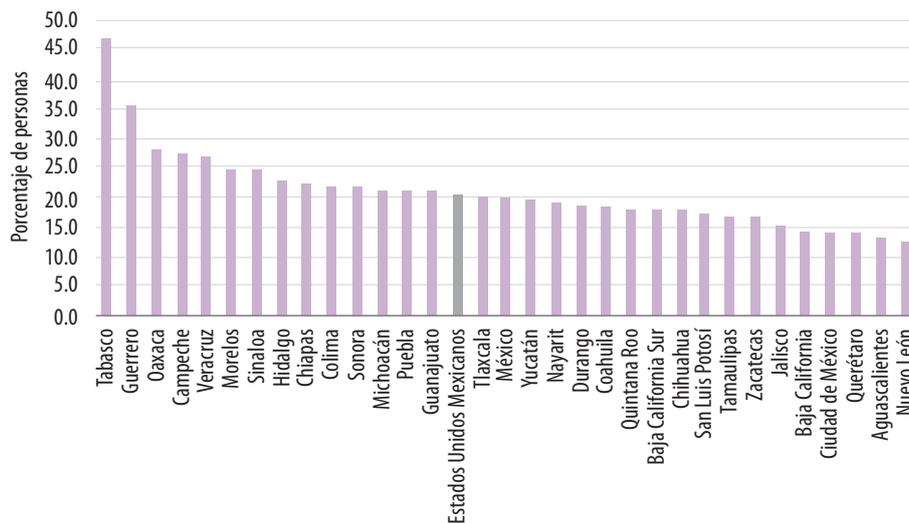
Otro de los hallazgos interesantes del CONEVAL, sobre los resultados intermedios, es que la Cruzada y el Programa Nacional México sin Hambre, habían modificado algunas rutinas y procesos que requería la coordinación interinstitucional, y que fueron instalados la mayoría de los Comités Comunitarios, pero una vez que elaboraron sus planes y diagnósticos, estos no se vincularon con los programas y los presupuestos que debían atenderlos.

2 Ver el documento CONEVAL. (2019). Balance de la Cruzada Nacional contra el Hambre 2013-2016. p. 16.

El CONEVAL, también encontró evidencia estadística de que a partir de la modificación (febrero de 2014) de los Lineamientos de Operación del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF, del Ramo 33), aumentaron los recursos destinados por los municipios a proyectos que inciden en disminuir las carencias sociales en materia de vivienda o agua y saneamiento, pero disminuyeron los gastos e inver-

siones destinados a abatir los indicadores de rezago en educación, salud, urbanización y en la instalación de comedores y huertas. Luego entonces, a pesar de que en el global, se incrementaron los recursos del FISMDF destinados a abatir las carencias sociales, los directamente relacionados con combatir la carencia de alimentación, sufrió alteraciones que repercutieron en un menor impacto de la estrategia de la Cruzada y el Programa.<sup>3</sup>

**Gráfica 2. Porcentaje de personas con carencia por acceso a la alimentación, 2018**



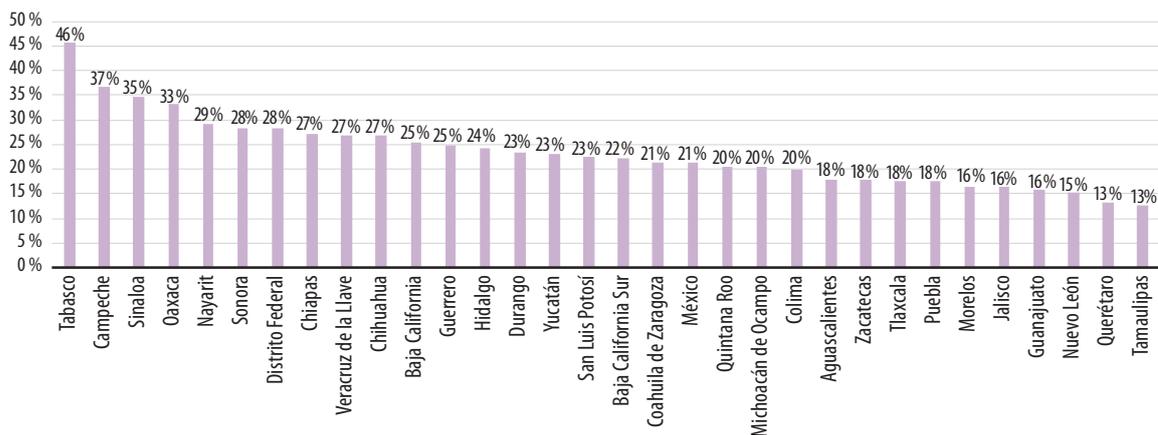
**Fuente:** elaboración propia, con información del CONEVAL, 2018.

A cinco años de la implementación de la Cruzada y del Programa Nacional sin Hambre, resulta sorprendente observar que existen estados como Tabasco, Guerrero, Oaxaca, Campeche y Veracruz, donde más del 25 % de su población

padece carencias por acceso a la alimentación, y en otros, como Ciudad de México, Querétaro, Aguascalientes o Nuevo León, esta situación también se presenta, pero en menor medida.

3 Ver el documento CONEVAL, 2019. p. 44. Recuperado de [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ECNCH/Documents/Balance\\_Cruzada\\_2013\\_2016.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ECNCH/Documents/Balance_Cruzada_2013_2016.pdf)

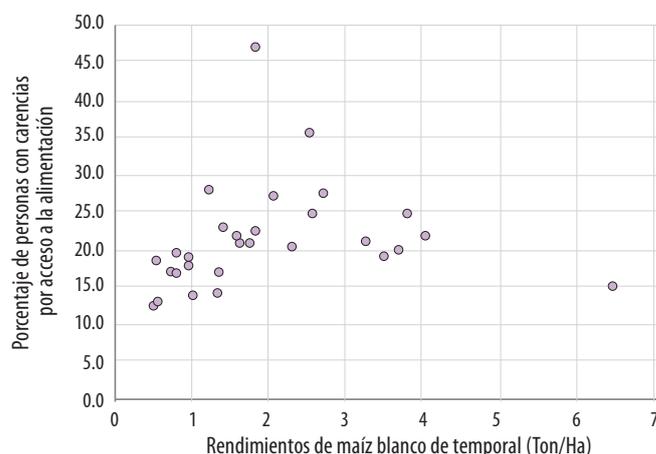
**Gráfica 3. Porcentaje de hogares que alguna vez se quedaron sin alimentos por falta de dinero u otros recursos (2018)**



La vulnerabilidad de la población por deficiencias en la alimentación también puede observarse en la gráfica 3, ya que según la Encuesta de Salud y Nutrición (ENASUT) 2018 levantada por la Secretaría de Salud y el Instituto Nacional de Salud Pública, en México, todos los hogares consultados, alguna vez se quedaron sin comer por alguna razón. Los mayores porcentajes de los hogares que se quedaron

sin probar alimento en los últimos meses, estuvieron ubicados en Tabasco (45%), Sinaloa (36%), Campeche (34%) y Oaxaca (33%), y esta situación pudo deberse a la falta de dinero o de algún otro recurso; este escenario contrasta con lo reportado en Nuevo León, Querétaro y Tamaulipas, donde también se presentaron hogares en esta situación de vulnerabilidad, pero en una magnitud mucho menor.

**Gráfica 4. Carencia por acceso a la alimentación y rendimientos por hectárea de maíz blanco de temporal, por entidad federativa, 2018**



**Fuente:** elaboración propia, con información del SIAP (2018) y CONEVAL (2019).

En la gráfica 4 podemos observar que no existe una correlación positiva o negativa entre rendimientos agrícolas y la carencia por acceso a la alimentación, ya que existen estados muy productivos en maíz blanco de temporal con elevados porcentajes de su población con carencias por acceso a la alimentación, por ejemplo, Morelos y Guerrero. Por otro lado, hay estados que tienen bajos rendimientos agrícolas y también un bajo porcentaje de su población se encuentra con alguna carencia por acceso a la alimentación, por ejemplo, Aguascalientes y Nuevo León. El ingreso monetario no agrícola pudiera ayudar a los hogares a adquirir los bienes necesarios para complementar la canasta alimentaria que requieren para subsanar esta carencia.

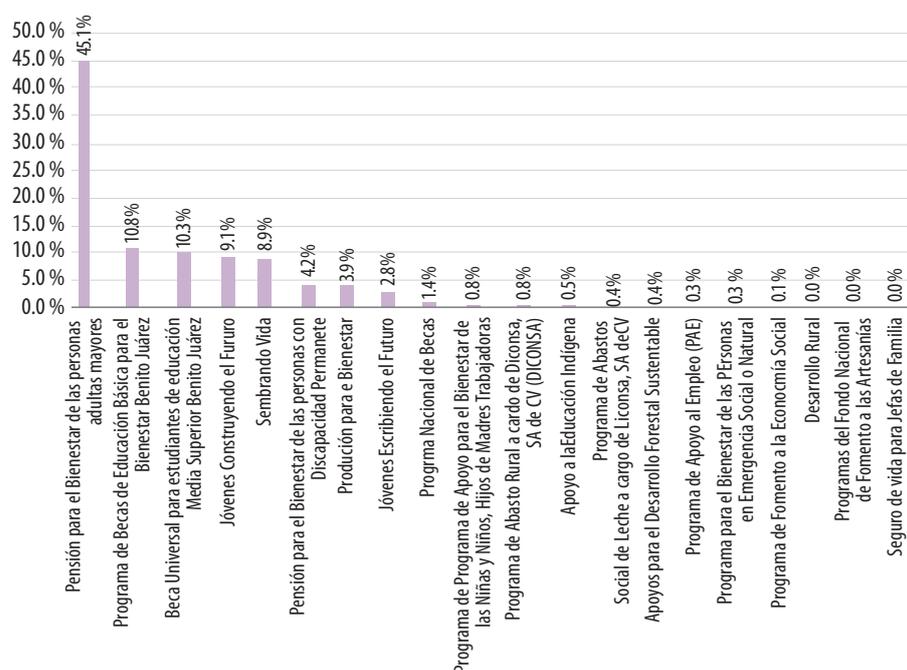
A la luz de estos escenarios tan heterogéneos, valdría la pena preguntarse ¿Qué tipo de políticas a nivel municipal, estatal y federal, deberían implementarse para los estados con baja productividad y altos porcentajes de carencias por acceso a la alimentación y viceversa?

## Los programas federales relevantes para el derecho humano a la alimentación

El CONEVAL realizó un ejercicio en 2019 y pudo identificar 20 programas federales “ligeramente relevantes” para combatir la carencia por acceso a la alimentación. Esto quiere decir que de los 148 programas sociales que operan en 2019, alrededor del 13% contribuyen a la disminución de esta carencia. Además, según este diagnóstico, la mitad de los programas ligeramente relevantes cuentan con recursos etiquetados en el Anexo 10 “Erogaciones para el desarrollo integral de los pueblos y comunidades indígenas del PPEF 2019.”<sup>4</sup>

4 Ver [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Consideraciones2020\\_Fichas/Carencia\\_por\\_acceso\\_a\\_la\\_alimentacion\\_2020.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Consideraciones2020_Fichas/Carencia_por_acceso_a_la_alimentacion_2020.pdf)

**Gráfica 4. Programas y recursos asignados en el ppef 2020 para combatir la carencia por acceso a la alimentación**



**Fuente:** elaboración propia, con información del PPEF 2020, SHCP (2019).

Llama la atención que  $\frac{3}{4}$  partes del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2020, en materia de combate a la carencia por acceso a la alimentación sea destinado a cuatro programas emblemáticos de la administración pública federal 2018-2024 que buscan ampliar las oportunidades, complementar el ingreso monetario y mejorar las condiciones de vida de las personas y los hogares: 1) Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores (\$2 550 mensuales, cada dos meses), 2) Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez (\$800 mensuales, diez meses), 3) Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez (\$800 mensuales, durante los tres años. Rango de edad: 14-21 años) y 4) Jóvenes Construyendo el Futuro (\$3 600 para jóvenes de 18 a 29 años, por mes,

incluye seguro de enfermedades, maternidad y riesgos de trabajo, un máximo de 12 meses).

Es oportuno destacar la estrategia renovada lanzada por el organismo Seguridad Alimentaria Mexicana (SEGALMEX) para focalizar hacia la población más necesitada, de tres programas que inciden directamente en la atención del rezago en la carencia por acceso a la alimentación: el Programa de Abasto Rural, el Programa de Abasto Social de Leche y el Programa de Canasta Básica de Alimentos. Así como también es menester incluir, el Programa de Precios de Garantía, que aunque no es considerado por el CONEVAL como un programa que ayuda a erradicar la carencia por acceso a la alimentación, sin duda, contribuye a que los hogares dispongan de maíz, frijol, leche, trigo y arroz, sin necesidad de acudir a comercializadores que les imponen un sobrepre-

cio excesivo, sin que esto se vea reflejado en los bolsillos de las y los productores.

## SEGALMEX y el ejercicio al derecho a la alimentación

El Organismo Seguridad Alimentaria Mexicana que fue creada por Decreto Presidencial el 18 de enero de 2019 tiene una incidencia directa sobre el ejercicio efectivo del derecho humano a la alimentación, ya que fue establecido con el objetivo de favorecer la productividad agroalimentaria y su comercialización en beneficio de la población más necesitada del país, mediante las acciones siguientes:

- Coordinar la adquisición de productos agroalimentarios a precios de garantía, en favor de los productores y regiones nacionales;
- coordinar la importación de productos agroalimentarios, en aquellos casos en los que no se cuente con abasto de los mismos para su distribución;
- promover la producción, acopio, abasto, distribución, suministro, industrialización y comercialización de alimentos básicos<sup>5</sup> así como de leche y sus derivados y,
- propiciar la venta, distribución, o en su caso, importación de fertilizantes y semillas mejoradas y cualquier otro producto

5 Más de 40 productos establecidos en una Canasta Básica en las Reglas de Operación publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el día 1 de marzo de 2019. Un incremento sustantivo respecto a los 23 productos que antes estaban incluidos en el Programa. Recuperado de <https://www.gob.mx/agricultura/articulos/segalmex-un-lo-gro-muy-nutrido>.

que pudiera contribuir a la productividad agroalimentaria y a la población más rezagada del país.

De acuerdo al Decreto, SEGALMEX es dirigido y administrado por un director general nombrado por el Presidente de la República y un Consejo de Administración, como órgano supremo del Organismo. El Consejo de Administración está conformado por las y los titulares de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (Sader), quien lo preside, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Secretaría del Bienestar, Secretaría de Economía, Instituto Nacional de la Economía Social y el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, todas y todos ellos con derecho a voz y voto.

La gran ventaja del Consejo de Administración de SEGALMEX es que cuenta con la participación de las dependencias y entidades cuyos programas, proyectos y decisiones tienen incidencia directa sobre el ejercicio del derecho humano a la alimentación.

La creación de SEGALMEX tuvo el gran acierto de fusionar a DICONSA SA de CV y a LICONSA SA de CV en un solo organismo descentralizado dependiente de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, para que estas dos entidades coordinen sus esfuerzos a través del director general, quien tiene la atribución de coordinar las actividades de sus dos directores de operaciones respectivos para que cumplan el objetivo del organismo y su objeto social. La falta de vinculación en la toma de decisiones de DICONSA y LICONSA en administraciones anteriores, propiciaba no solo, la falta de efectividad y eficiencia en el cumplimiento de los propósitos

institucionales, sino la dispersión, duplicidad y desperdicio de recursos públicos.<sup>6</sup>

Es por eso que resultan muy relevantes, para garantizar el ejercicio efectivo del derecho humano a la alimentación, los programas a los que hace referencia la gráfica 4, para que de manera conjunta, con el Programa de Abasto Rural, el Programa de Abasto Social de Leche, el Programa de Canasta Básica de Alimentos y el Programa de Precios de Garantía, administrados por SEGALMEX, y otros que pudieran ser convenidos desde el Consejo de Administración de la SEGALMEX, conformada por las y los titulares de las Secretarías de Estado y del Instituto Nacional de la Economía Social y del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas.

En particular, se requiere la sinergia con los apoyos del Programa de Producción para el Bienestar, la Canasta Alimentaria Básica, Fertilizantes para el Bienestar, las Becas Benito Juárez para la educación básica, media superior y superior, Jóvenes Construyendo el Futuro y Crédito Ganadero a la Palabra. No obstante, se requiere poner una mayor atención a la focalización de estos programas, para que lleguen efectivamente a la gente que más lo necesita, y sean un complemento, y no un obstáculo para la consecución de los objetivos de estos: lograr la autosuficiencia alimentaria y el combate efectivo de la pobreza en el país.

## Conclusiones

El derecho a la alimentación, es un derecho social transversal, íntimamente relacionado con la dig-

6 Por ejemplo, algunas tiendas DICONSA ofrecían en sus estantes leches de otras marcas distintas a la LICONSA o inclusive, no ofrecían los productos que suministraba la otra entidad paraestatal.

nidad, la libertad y la igualdad, así como también con otros derechos, tales como el derecho a la salud, al libre tránsito, al trabajo, a un medio ambiente adecuado, a la educación, al agua, entre otros.

Para instrumentar la medición del ejercicio de este derecho social, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL), define a la “Carencia por acceso a la alimentación”, como “El acceso a la comida suficiente para llevar una vida activa y sana”.

Pese a las políticas implementadas por los titulares de las últimas tres administraciones del Poder Ejecutivo Federal, en 2018, aproximadamente dos de cada 10 mexicanos padecieron de alguna carencia por acceso a la alimentación; más aún, en tanto que de 2008 a 2018, el número de personas en situación de pobreza disminuyó en 300 000 personas, la población con carencia por acceso a la alimentación aumentó 1.2 millones de personas. La vulnerabilidad en el ejercicio de este derecho fundamental, se ve más agravada en algunas entidades federativas como Tabasco, Campeche y Oaxaca, y en menor medida, en Nuevo León y Querétaro, lo cual no quiere decir que no existan hogares con dificultades para ejercer a plenitud este derecho, solamente que el porcentaje de hogares con carencias de alimentación es mucho menor.

De la implementación del Sistema Nacional de la Cruzada Nacional contra el Hambre y el Programa Nacional México sin Hambre se tuvieron diversos aprendizajes: 1) No es suficiente con la suma de presupuestos programas y la creación de Comisiones Intersecretariales para combatir la carencia por acceso a la alimentación, 2) Es necesario evitar duplicidades y contraposiciones entre programas e incentivos; 3) Es importante homologar los criterios de asignación, monitoreo y evaluación de los recursos asignados y

obras y proyectos estatales y municipales, para que se autoricen en función de su incidencia en variables de ejercicio efectivo de los derechos sociales, por ejemplo, el derecho humano a la alimentación, 4) Se requiere mejorar el ingreso real de los hogares, ya sea provenientes de actividades agrícolas o no agrícolas.

La creación del Organismo Seguridad Alimentaria Mexicana tiene una incidencia directa sobre el ejercicio efectivo del derecho humano a la alimentación, ya que fue establecido con el objetivo de favorecer la productividad agroalimentaria, reducir la dependencia alimentaria de otros países, y para que la comercialización sea sin la participación de intermediarios, en beneficio de la población más necesitada del país.

El Consejo de Administración de SEGALMEX, conformada por las y los titulares de las Secretarías de Estado y del Instituto Nacional de la Economía Social y del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, debe continuar reforzando los programas y proyectos que tienen una incidencia efectiva en garantizar el derecho humano a la alimentación.

Los 20 Programas del Bienestar, relevantes para combatir la carencia por acceso a la alimentación y los otros 4 programas operados por SEGALMEX, tienen un gran potencial de garantizar el derecho humano a la alimentación y la seguridad alimentaria, proveyendo un ingreso monetario mínimo a las personas y los hogares que les permite adquirir una canasta básica de alimentos a precios preferenciales y sin intermediarios, en miles de puntos de venta ubicados en las comunidades más marginadas del país, de una manera regular y permanente. Así, las transferencias sociales de los Programas del Bienestar, garantizan el derecho a la alimentación de una manera libre, sin angustias;

y por otro lado, los programas de SEGALMEX y su red de tiendas de abasto, garantizan un requerimiento nutricional, y también, satisfacen una preferencia, ya que las y los beneficiarios consumen los productos que fueron cosechados en las propias comunidades rurales.

## Fuentes de consulta

CONEVAL. (2019). Medición de la pobreza: Anexo estadístico de pobreza en México. Consultado el 20 de noviembre de 2019. Recuperado de <https://bit.ly/2QIYXGV>.

CONEVAL. (2016). Balance de la Cruzada Nacional de la Cruzada Nacional contra el Hambre 2013-2016. Consultado el 19 de noviembre de 2019. Recuperado de <https://bit.ly/2OyMm66>,

CONEVAL. (2014). Diagnóstico sobre alimentación y nutrición. Consultado el 19 de noviembre de 2019. Recuperado de <https://bit.ly/334q1fv>

CONEVAL. (2019). Esquema General de Evaluación de la Cruzada Nacional contra el Hambre 2013-2018. Consultado el 19 de noviembre de 2019. Recuperado de <https://bit.ly/35iLbi7>

*Diario Oficial de la Federación*. (2019). Decreto por el que se crea el Organismo Seguridad Alimentaria Mexicana. Recuperado de <https://bit.ly/2rW8kbE>

Gobierno de México. (2019). Boletín de Prensa: SEGALMEX. Un logro muy nutrido. Recuperado de <https://bit.ly/35p4xCn>

Jusidman-Rapoport, C. (2014). El derecho a la alimentación como derecho humano. *Revista Salud Pública*, 56, Suplemento 1. Recuperado de <https://bit.ly/37nUajY>

Secretaría de Salud e Instituto Nacional de Salud Pública, (2019). Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2018, consultado el 11 de diciembre de 2019, disponible en <https://ensanut.insp.mx/encuestas/ensanut2018/descargas.php>

SIAP-SAGARPA. (2019). Anuario Estadístico de la Producción Agrícola. Recuperado de <https://bit.ly/37yuZLI>

## Israel Palazuelos Covarrubias\*

*Bioética y salud pública en la regularización de la marihuana*

**Coordinadores:** Manuel H. Ruiz de Chávez, Erika Salinas de la Torre, Gustavo Olaiz Barragán (2017)

**Publicado por:** Fontamara

ISBN: 9786077363729

Con datos de la Secretaría de Salud (2017) se estima que en México hay aproximadamente 5.7 millones de consumidores de marihuana; con los mismos datos se resalta que el 17.2 % de estudiantes de secundaria y preparatoria reconocieron haber probado el cannabis.

El debate creado sobre el consumo y legalización del cannabis incrementa la mediatización y posiblemente, como consecuencia de este, el consumo. No es sorpresa que escalonadamente exista más gente que pruebe el cannabis o que la use con regularidad. Al mismo tiempo, el debate despierta cuestionamientos que van de la mano con la histórica estigmatización y criminalización del consumo del cannabis, demostrando que la ignorancia que se tiene sobre la marihuana afecta socialmente al consumidor.

El libro intenta derribar todos los mitos sociales que se tienen sobre el cannabis sin fomentar su uso y abre las puertas al debate para que sea legislado a favor del desarrollo del sector salud en México.



---

\* Investigador del Instituto Belisario Domínguez. DG de Análisis Legislativo.

*Industria farmacéutica, derecho a la salud y propiedad intelectual: el reto del equilibrio*

**Coordinadores:** Manuel Becerra Ramírez y Roberto Martínez Olivera (2018).

**Publicado por:** Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

ISBN: 9786073001090

En México, la protección de la propiedad intelectual mediante las patentes farmacéuticas comenzó durante los años noventa, este cambio tuvo efecto en la economía de las instituciones que otorgan servicios de salud y en consecuencia en la economía del país, lo cual resultó en que la población más necesitada obtuviera un menor acceso a los servicios de salud.

El Estado mediante la formulación de políticas públicas define el acceso de la población a la salud; el mercado mediante el uso de patentes en medicamentos cambió la manera en que se otorgan los servicios farmacéuticos en México. Tomando en cuenta el papel de ambos actores, el libro analiza interesantemente la relación de la industria farmacéutica y la intervención estatal, con el objetivo de crear una propuesta de equilibrio entre ambas.

Los autores realizan un análisis académico sobre el tema que, aterrizándolo a políticas públicas, puede llegar a cambiar la manera de ver y de enfrentar la industria farmacéutica, ya sea elevando o disminuyendo el grado de protección con el uso de patentes, proteger o restringir más los derechos de los lobbies farmacéuticos o ideando maneras de ampliar la protección y el acceso a la salud de la población que lo necesita.



*Salud emocional y sexual. Una aproximación para el autocuidado y empoderamiento femenino*

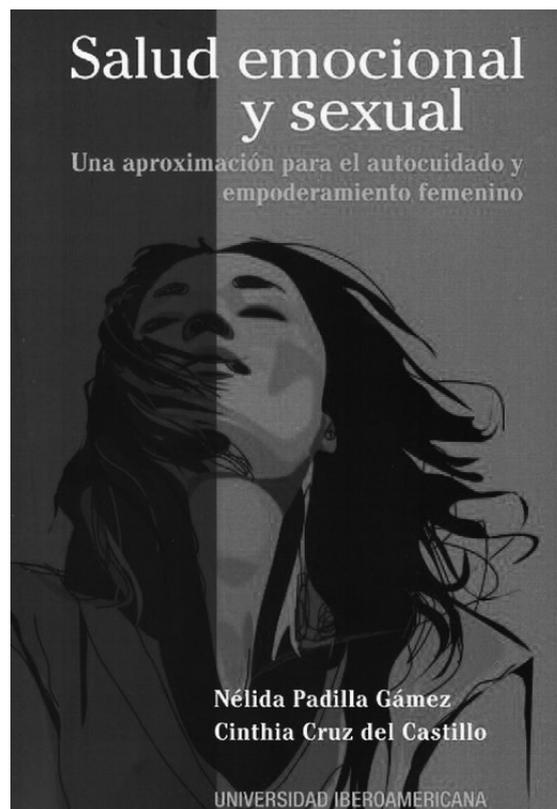
**Autoras:** Nélica Padilla Gámez y Cinthia Cruz del Castillo (2019)

**Publicado por:** Universidad Iberoamérica

ISBN: 9786074175615

El libro promueve la autoapropiación, el autoconocimiento y el ejercicio de los derechos que toda persona debe tener en torno a los temas de salud emocional y sexual. Hace una propuesta sobre la reestructuración sociocultural del papel de la mujer en relación con la sexualidad ya que, actualmente, se da por hecho que la mujer posee poder sobre su sexualidad o sobre la de los hombres, sin embargo, las investigaciones realizadas demuestran que existe una gran cantidad de población femenina que sufre violencia y represión concerniente a la sexualidad y es una gran minoría la que realmente se encuentra viviendo una sexualidad propia.

Las autoras ponen atención en las estructuras sociales que, de acuerdo con su propuesta, deberían ser modificadas y orientadas a conseguir mejores condiciones de vida para que las mujeres tengan relaciones con mayor equidad, que busquen el desarrollo propio, pero principalmente que den una salida de la violencia.





**REVISTA DEL INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ DEL SENADO DE LA REPÚBLICA**  
**NUEVA ÉPOCA      AÑO 9      NÚMERO 42      OCTUBRE-DICIEMBRE 2019**

ISSN 2395-8138

