



DEFENSAS



Pobreza y desigualdad

Notas para una reflexión estratégica. El nuevo debate sobre las desigualdades
Rebeca Grynspan y Bernardo Kliksberg

Pobreza y desigualdad en México
Entrevista a Úrsula Oswald

La efectividad de los derechos humanos en la lucha contra la pobreza
Aline Rivera Maldonado



3 EDITORIAL

Pobreza y desigualdad, la realidad en América Latina



Opinión
y debate



Acciones
CDHDF



- 6 Notas para una reflexión estratégica.
El nuevo debate sobre las desigualdades
REBECA GRYNSPAN Y BERNARDO KLIKSBERG
- 15 La efectividad de los derechos humanos
en la lucha contra la pobreza
ALINE RIVERA MALDONADO
- 18 Entrevista a ÚRSULA OSWALD
Pobreza y desigualdad en México
- 21 La reducción de la pobreza:
un reto para alcanzar los Objetivos del Milenio
TERCERA VISITADURÍA GENERAL

- 30 Informe especial sobre seguridad humana
en la ciudad de México
- 39 Emisión y aceptación de recomendaciones
- 55 Participa la CDHDF en encuentro internacional
de Defensorías del Pueblo de Iberoamérica



Órgano de difusión mensual de la CDHDF número 10, año VI, octubre de 2008. Número de reserva otorgada por el Instituto Nacional del Derecho de Autor de la Secretaría de Educación Pública: 04-2003-112814201500-102. Número de Certificado de Licitud de Título: 12792 y número de Certificado de Licitud de Contenido: 10364, otorgados por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación.

Comité editorial: Ricardo Bucio Mújica, José Cruz Lavanderos Yáñez, Luis González Placencia, María Alejandra Nuño Ruiz Velasco, Hugo Morales Galván, Daniel Ponce Vázquez, Patricia Colchero Aragonés, Luis J. Vaquero Ochoa, Rosa María Cruz Lesbros, E. Dorothy Estrada Tanck, Rosalinda Salinas Durán, Eréndira Cruzvillegas Fuentes y Víctor Morales Noble.

Publicación editada por la Secretaría Técnica de la CDHDF. Los artículos firmados que aparecen en esta edición son responsabilidad de los autores y los no firmados son de la autoría de la CDHDF. Impresión: Servicios de Medios Alternativos, S. A. de C. V., calzada de las Águilas 1842, col. Axomiatla, 01820 México, D. F. Suscripciones y distribución: Jacqueline Ortega Torres, tel.: 5229 5600, ext.: 1734, Carmona y Valle núm. 5, cuarto piso, Col. Doctores, 06720 México, D. F. Tiraje: 3 200 ejemplares. Impreso en México / Printed in Mexico. ISSN: 1665-8086.

PRESIDENTE
Emilio Álvarez Icaza Longoria

CONSEJO
Elena Azaola Garrido
Daniel Cazés Menache
Santiago Corcuera Cabezut
Denise Dresser Guerra
Patricia Galeana Herrera
Ángeles González Gamio
Armando Hernández Cruz
Clara Jusidman Rapoport
Carlos Ríos Espinosa
José Woldenberg Karakowsky

SECRETARÍAS
Ejecutiva * Luis J. Vaquero Ochoa
Técnica * Ricardo Bucio Mújica

VISITADORÍAS
Primera * José Cruz Lavanderos Yañez
Segunda * Patricia Colchero Aragonés
Tercera * Luis González Placencia
Cuarta * María Alejandra Nuño Ruiz V.

DIRECCIONES GENERALES
Administración
Román Torres Huato
Comunicación Social
Hugo Morales Galván
Educación y Prom. de los Derechos Humanos
Daniel Ponce Vázquez
Quejas y Orientación
Victor Morales Noble

CONTRALORIA INTERNA
Rosa María Cruz Lesbros

DIRECCIONES EJECUTIVAS
Investigación y Desarrollo Institucional
E. Dorothy Estrada Tanck,
encargada de Despacho
Seguimiento
Rosálinda Salinas Durán

COORDINACIONES
Asesores
Sergio Santiago Galván
Asuntos Jurídicos
María del Rosario Laparra Chacón
Interlocución Institucional y Legislativa
Victor Brenes Berho

**RELATORIA PARA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN
Y ATENCIÓN A DEFENSORAS Y DEFENSORES
DE DERECHOS HUMANOS**
Eréndira Cruzvillegas Fuentes

SECRETARÍA PARTICULAR DE LA PRESIDENCIA
Laura Gutierrez Robledo

Referencias

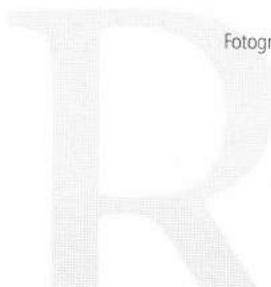


- 58 Formar Equipo Contra la Pobreza
- 60 Derechos humanos y reducción de la pobreza
- 63 Libro del DFENSOR

- *Violencia, ciudadanía y desarrollo: perspectiva desde Iberoamérica.*
NELSON ARTEAGA BOTELLO
- *La pobreza en el mundo y los derechos humanos*
THOMAS POGGE
- *Estado, economía y pobreza en México. Una guía para gerentes*
CARLOS ARTEAGA BASURTO
- *Primero la gente*
AMARTYA SEN Y BERNARDO KLIKSBERG



Fotografía de portada:
Eduardo Loza





Fotografía: Octavio Hoyos.

Pobreza y desigualdad, la realidad de América Latina



Según cifras oficiales, en México viven más de 50 millones de personas en condiciones de pobreza, sin embargo, algunos académicos aseguran que el número real puede superar los 70 millones, puesto que no sólo se trata de tener recursos para la alimentación, sino para satisfacer todas las necesidades de un ser humano. La pobreza, como muchos otros problemas, es consecuencia de un factor determinante: la desigualdad. Como muestra de ello, en nuestro país, junto a esos millones de personas –que no saben cómo harán para comer, vestir, estudiar, transportarse, atender su salud y pagar la renta–, vive el segundo hombre más rico del mundo.

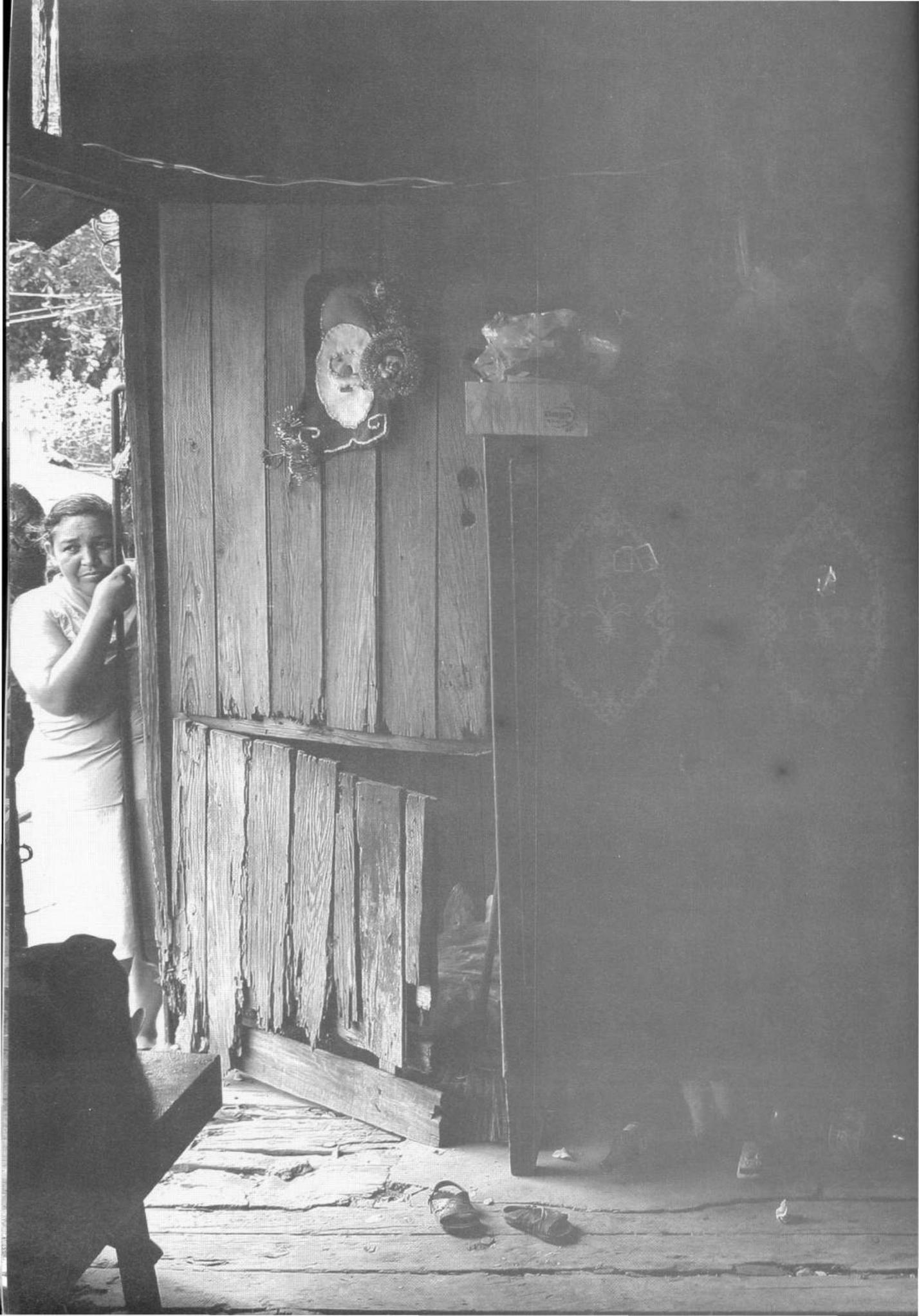
La relación entre la pobreza y los derechos humanos es innegable, sin embargo, las estrategias para reducirla no suelen estar diseñadas bajo esta perspectiva. Los gobiernos implementan programas a corto plazo y de carácter asistencialista pero realmente no se ve a las personas pobres como sujetos de derecho.

Ante la alarmante situación que se vive tanto en nuestro país como en el resto de América Latina, este número está dedicado al análisis de la realidad económica y su relación con los derechos humanos. Especialistas en economía, desarrollo y derechos humanos coinciden en que la realización de los derechos humanos, incluida la lucha contra la pobreza, no es una mera aspiración, sino un deber que debe abordarse con el pleno convencimiento de que las personas tienen derecho a vivir dignamente, a recibir educación, servicios de salud y vivienda de calidad.

Hoy en día la pobreza, la desigualdad y la exclusión prevalecen como serios problemas de derechos humanos del mundo por lo que es fundamental que se reconozca que combatirlas no debe ser un acto de caridad sino un compromiso serio por parte de los Estados.

La pobreza no es un fenómeno aislado, es causa y consecuencia de diversos factores; en la CDHDF estamos convencidos de que ni la pobreza ni la desigualdad se pueden erradicar sin tomar en cuenta el bienestar integral de las personas con base en el ejercicio pleno de sus derechos humanos.







Opinión y debate

Para analizar el fenómeno de la pobreza en América Latina es fundamental no perder de vista las dimensiones de la desigualdad en la región. Rebeca Grynspan y Bernardo Kliksberg, especialistas en desarrollo humano, escriben sobre la realidad latinoamericana en materia de desigualdad; Aline Maldonado aborda el tema de las constantes violaciones a los derechos humanos que sufren las personas pobres.

Para hablar de la realidad mexicana en torno a la pobreza y la desigualdad, DFENSOR publica una entrevista con Úrsula Oswald, investigadora de la UNAM

y además un artículo elaborado por la Tercera Visitaduría General de la CDHDF que da cuenta de cómo la pobreza afecta directamente el ejercicio de los derechos humanos en el Distrito Federal.

Rebeca Grynspan y Bernardo Kliksberg*

Notas para una reflexión estratégica

El nuevo debate sobre las desigualdades**

OPINIÓN Y DEBATE

América Latina es, según las mediciones de todas las fuentes, tierra de profundas disparidades. Después de haberlo postergado durante largo tiempo, el nuevo debate público en la región viene integrando el tema cada vez más en el centro de la agenda nacional. Hay razones muy concretas para ello. Una es que el alto nivel de desigualdad es resentido fuertemente por sociedades civiles cada vez más participativas y articuladas. Entre 80 y 90% de los ciudadanos considera las tasas de inequidad existentes "injustas o muy injustas". Los ciudadanos advierten crecientemente que una explicación central del hecho de que sociedades con una dotación privilegiada de recursos naturales y un inmenso potencial como las latinoamericanas presenten una pobreza persistente de gran magnitud, está en las intrincadas relaciones entre desigualdad y pobreza.

Desde las mediciones clásicas de Birdsall y Londoño (1997) —demostrando que el aumento de desigualdad entre las décadas de 1970 y 1990, fue responsable de 50% del incremento de la pobreza— hasta las simulaciones econométricas recientes de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), numerosas mediciones demuestran el impacto de la desigualdad sobre la alarmante pobreza latinoamericana.

El Banco Mundial (2005) estima que, en bajos niveles de desigualdad, 1% de incremento en el Producto Bruto puede reducir la pobreza extrema hasta 4%. En cambio, en

* Rebeca Grynspan es directora regional para América Latina y Caribe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Bernardo Kliksberg es asesor principal de la dirección del PNUD para América Latina y el Caribe y director del Fondo Fiduciario España-PNUD.

** Agradecemos al Fondo Fiduciario España-PNUD y a los autores la autorización para la publicación de este artículo.

altos niveles de desigualdad típicos de la mayor parte de los países de la región, un aumento de 1% en el Producto Bruto no tiene efecto en términos de reducción de pobreza extrema. Otros análisis (CEPAL, Programa Mundial de Alimentos, 2007) muestran como teniendo la región una producción de alimentos que supera tres veces las necesidades, 16% de los niños presentan desnutrición crónica por las desigualdades de acceso.

La CEPAL (2003) ha medido que los países con situaciones alimentarias más críticas podrían reducir a la mitad la población con hambre si disminuyeran moderadamente las desigualdades de acceso a los alimentos.

Por otra parte, la desigualdad afecta la cohesión social y la gobernabilidad democrática. Los ciudadanos saben que están viviendo en países con un gran potencial económico y donde núcleos reducidos de población logran niveles de vida comparables con algunas de las capitales de mayor bienestar del mundo. La convivencia de desigualdad y opulencia con pobreza relativa, y extrema, crean una situación de alta tensión social y dañan severamente la cohesión social.

El Consejo de Europa (2004) ha definido la cohesión social como la capacidad de una sociedad para asegurar el bienestar de todos sus miembros, al minimizar las disparidades y evitar la polarización.

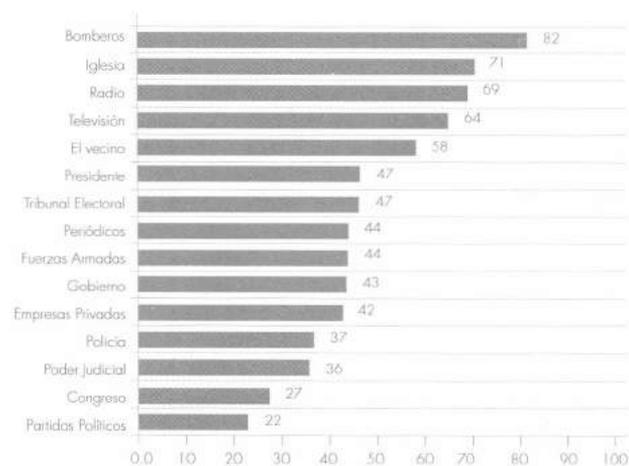
Los dos elementos básicos de la definición presentan serios déficits en la región. El bienestar de 205 millones de habitantes que viven por debajo de la línea de pobreza (38.5% del total) no está asegurado, y la polarización es intensa. Esta última exacerba las insatisfacciones. No es lo mismo ser pobre en una sociedad parejamente pobre, a serlo en sociedades duales donde coexisten niveles de vida como los de Ginebra o Bruselas. La tensión que se genera es muy alta.

El clima de que esta dinámica no es *fair play* tiene un gran impacto en la desconfianza en las instituciones. Las grandes desigualdades son un destructor de capital social. Crean incredulidad, cinismo, falta de interés en la asociatividad, apatía, corroen el civismo. Los indicadores latinoamericanos de desconfianza hacia las instituciones básicas son muy altos como lo indican los resultados del Latinobarómetro (2006).

Como se observa encabezan la tabla de confianza instituciones ajenas a la desigualdad, y que por el contrario la atenúan permanentemente, en cambio, menos de 50% cree en las instituciones básicas y menos de 25% en los partidos políticos, ambos incidentes en las oportunidades reales que tienen los ciudadanos. La falta de confianza mina la legitimidad y reduce los márgenes

CONFIANZA EN... América Latina 2006

P. Por favor, mire esta tarjeta y dígame, cuánta confianza tiene en cada uno de estos grupos/instituciones. ¿Diría que tiene mucha, algo, poca o ninguna confianza en...? Aquí sólo 'Mucha' más 'Algo'.



Fuente: Latinobarómetro 2006. n=20.234

de la gobernabilidad democrática. Es típica, de las dificultades de legitimidad, la respuesta que los latinoamericanos dan cuando se les consulta (Latinobarómetro, 2006) sobre para quien gobiernan los que gobiernan. 69% consideran que son gobernados por unos cuantos grupos poderosos en su propio beneficio. Hay un largo camino por recorrer para obtener la legitimidad plena necesaria para una eficiente gobernabilidad democrática. Asimismo, se requiere crear condiciones de *juego limpio*, reduciendo las inequidades.

Además de incidir en la pobreza, en las dificultades para enfrentarla, y en la cohesión social y la gobernabilidad, la desigualdad tiene efectos regresivos múltiples en la eficiencia de la economía y las posibilidades de crecimiento sostenido.

Bourguignon y Walton (2007) abren una sugerente agenda de discusión al plantear que en realidad el tema no es como alcanzar crecimiento con equidad, sino como entender las relaciones entre ambos. La inequidad genera por lo menos dos grandes dimensiones de ineficiencia. Por una parte, estrecha las oportunidades de amplios sectores de poder desarrollar sus capacidades de inversión e innovación. Por otra, crea condiciones para que sectores privilegiados agudicen las imperfecciones de mercado y fomenten mecanismos de monopolización, protección de privilegios, capturas de rentas, en lugar de incentivos para la inversión y la innovación.

Esas dinámicas van a fortalecer asimetrías muy fuertes en la distribución del poder que a su vez incentivarán

aún más la tendencia a crear o promover instituciones favorecedoras de los privilegios. Los autores mencionados plantean que en realidad *es mala economía y mala política* separar la desigualdad del crecimiento. Los daños de las altas inequidades son muy directos. En Suecia sólo muere antes de cumplir un año de edad 0.5% de los niños, en Bolivia 10% pero, entre las madres no educadas, 20 veces más. En la misma Bolivia la tasa desciende a 2% cuando se toma a madres educadas. La inequidad genera daños humanos, macroeconómicos, políticos, y sociales.

Pero, además, las disparidades graves son violatorias de valores éticos centrales del género humano. Independientemente de sus diferencias, todas las creencias muestran actitudes prodignidad del ser humano y de rechazo a condiciones que la ponen en cuestión. El Diálogo Mundial de las Religiones sobre el Desarrollo (1999) concluyó que: "todas las religiones ven a la extrema pobreza en el mundo actual como una ofensa a la humanidad y una ruptura de la confianza con la familia humana".

En *teoría de los juegos* se ha llegado en los últimos 10 años, mediante experimentos, a rechazar la hipótesis convencional de que las personas sólo están interesadas en su bienestar. Según Fehr y Fischbacher (2003) un número significativo de gente muestra tendencias a dos tipos específicos de comportamiento: premiar y compensar a los que cooperan, y sancionar y castigar a los que sólo buscan su provecho. La equidad y el *juego limpio* les importan mucho. También en estudios recientes sobre liderazgo cuando se dio a grupos la posibilidad de elegir líderes seleccionaron a aquellos que mostraban un carácter más solidario.

Las brechas de desigualdad latinoamericanas

En la región, la desigualdad se halla presente en casi todas las áreas de la economía. Normalmente los análisis se concentran en la distribución del ingreso, pero una visión más integral debería incorporar otras dimensiones de fuerte impacto. Por otra parte, las diversas desigualdades interaccionan a diario reforzándose mutuamente generando trampas de desigualdad por un lado y espacios de privilegio por el otro, mismos que tienen un grado considerable de reproducción intergeneracional.

Ingresos

Los últimos datos disponibles sobre distribución del ingreso (CEPAL 2006) son los que siguen:

Cuadro 1. América Latina (18 países): Estratificación de países según el coeficiente de Gini de la distribución del ingreso, alrededor de 1999 y 2005¹

Nivel de desigualdad	Alrededor de 1999	
Muy Alto	Brasil	0,640
	Bolivia	0,586
0,580-1	Nicaragua	0,584
	Colombia	0,572
	Paraguay	0,565
	Honduras	0,564
Alto	Chile	0,560
	Guatemala	0,560
0,520-0,579	R.Dominicana	0,554
	Perú	0,545
	Argentina	0,539
	México	0,539
	Ecuador	0,521
Medio	El Salvador	0,518
	Panamá	0,513
0,470-0,519	Venezuela R.B.	0,498
	Costa Rica	0,473
Bajo		
0-0,469	Uruguay	0,440

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Puede observarse que predominan en la región desigualdades muy altas y altas. En el sexenio 1999-2005 ha habido cambios muy reducidos. Los Gini latinoamericanos son muy superiores a los de los países desarrollados como puede observarse a continuación:

Cuadro 2. Indicadores de desigualdad para algunos países desarrollados

	Coeficiente de Gini	10% más rico respecto al 10% más pobre
Estados Unidos (2000)	40,8	15,9
Italia (2000)	36,0	11,6
Noruega (2000)	25,8	6,1

¹ Los valores límite del índice de Gini para cada categoría son los mismos que se emplearon en el capítulo I del Panorama social de América Latina 2004. Estos se determinaron empleando el algoritmo de estratificación estadística de las k-medias, que busca generar estratos que sean homogéneos en su interior pero a la vez presenten la máxima variabilidad posible entre ellos.

	Coefficiente de Gini (continuación)	10% más rico respecto al 10% más pobre (continuación)
Suecia (2000)	25,0	6,2
Canadá (2000)	32,6	9,4
Finlandia (2000)	26,9	5,6
Dinamarca (1997)	24,7	8,1
España (2000)	34,7	10,3

Fuente: *map*. Informe sobre Desarrollo Humano 2006.

El más alto Gini del grupo de países desarrollados es el de Estados Unidos 40.8 muy inferior al más bajo de la región, Uruguay que es de 45.1; el más alto de América Latina es Brasil con 61.4 más que duplica a Noruega, Suecia, Finlandia y Dinamarca. El Gini latinoamericano es el más elevado de todas las regiones del mundo:

Cuadro 3. Coeficientes de Gini de la distribución de ingreso per cápita por hogar:

Promedio simple por década por región

Región	1990s
Niveles	
América Latina y el Caribe	52,2
Asia	41,2
OCDE	34,2
Europa del este	32,8

Fuente: Cálculos basados en *wider* 2000, Smeeding y Grodner 2000, Székely y aproximaciones para América Latina. Banco Mundial. *Desigualdad en América Latina y el Caribe ¿Ruptura con la historia?*, Washington DC.

Según los datos del Banco Mundial (2004) 10% de la población más rica de los latinoamericanos tiene 48% del ingreso, mientras que 10% de la población más pobre sólo 1.6%. Reflejando las grandes distancias existentes entre los sectores sociales tres cuartas partes de los latinoamericanos tienen un *per cápita* que es menor al promedio, por lo que la otra cuarta parte restante tiene uno que es muy superior al promedio. Ello revela una vez más el carácter engañoso del *per cápita* promedio como expresión del bienestar colectivo en sociedades con altas disparidades.

Mercado Laboral

En la década de los noventa 66% de todos los empleos creados lo fueron en el sector informal. El empleo evolucionó en ambos sectores como lo muestra el cuadro 4.

A fines de la década los informales habían elevado su participación en el mercado de trabajo de 41% en 1990 a 46.3%, y los puestos formales se habían reducido de 58.9 a 53.6%. Ello implica que se había producido una fuerte degradación en la calidad de los trabajos, puesto que la economía informal implica menor productividad, falta de protección social e ingresos menores. En 1990 el ingreso promedio de los empleados en el sector formal era 60% más alto que el de los trabajadores informales. En 2000 esa relación había aumentando a 72% (Machin y Kacef 2007). También las desigualdades son agudas en el campo del desempleo. Durante los noventa el desempleo abierto creció de 4.6 a 8.6%. El desempleo promedio entre el 40% más pobre de la población fue considerablemente más alto que las tasas promedio.

Educación

Han sido notables los progresos en matriculación en primaria y reducción del analfabetismo, pero las desigualdades sociales los han minado. Independientemente del trabajo de la escuela, dichas disparidades impactan a los sectores más pobres generando altas tasas de deserción, ya que cerca de la mitad de los que comienzan la primaria no la terminan. Entre las principales causas se encuentran: el trabajo infantil (20 millones de niños menores de 14 años trabajan), la desarticulación familiar, la desnutrición y el hacinamiento.

Además, las diferencias en grados de escolaridad son muy acentuadas, según los estimados de la CEPAL, el mínimo de escolaridad necesaria para obtener un empleo decente son 12 años. Así, 75% de los jóvenes urbanos proviene de hogares en donde los padres han tenido menos de 10 años de escolaridad; en promedio 45% de ellos no llega a los 12 años. Mientras que en las zonas rurales es peor pues llega a 80% (Sainz 2006). Sólo 30% de los hijos de padres que no terminaron la primaria termina la secundaria.

Por otra parte, refuerza las diferencias el hecho de que el sector de alta escolaridad tiene, a su vez, una educación de mejor calidad que el de baja escolaridad. Según los datos de Delich (2002) el estudiante promedio de la escuela pública sólo ve 50% del curriculum mientras que el de escuela privada 100%. En los exámenes, 40% de los niños de 4º y 5º grado, de bajo nivel socioeconómico, no entienden lo que leen.

Los niveles de educación diferenciales van a incidir en múltiples aspectos. Uno muy importante es el de las

brechas salariales. Según los estimados de CEPAL (2006) la educación es la causante de 38% de dichas brechas y su importancia viene aumentando.

Investigaciones comparadas indican que se paga muy cara la inequidad en educación. Un estudio reciente en Estados Unidos determinó que una persona que no completa la secundaria vive 9.2 años menos que aquella que la termina. El estado de salud de un desertor de secundaria, a los 45 años, es peor que el de un graduado de secundaria a los 65.

Salud

Hay progresos relevantes en los indicadores promedio de la región en salud. Sin embargo cuando se desagregan aparecen importantes brechas entre países y al interior de los mismos. Dada la trascendencia definitoria de la salud, base estratégica para el desempeño, esas brechas van a repercutir en todos los ordenes.

Las cifras de mortalidad infantil de Bolivia multiplican casi nueve veces las de Chile. Mueren 70 de cada mil niños antes de cumplir cinco años de edad, frente a ocho en Chile. Cuando se abren los promedios la mortalidad infantil del 20% más pobre de Bolivia es cinco veces la del 20% más rico. La misma proporción se repite en Perú. En Brasil la diferencia es 3 a 1.

Las estadísticas de desnutrición crónica alcanzan, en promedio, 16% para toda la región. Suben a 38.5% en 10% de la población más pobre de Ecuador y en la población indígena de dicho país llega a 58%. En Perú son de 49.6% en 10% de la población más pobre y de 47% en la población indígena.

Las posibilidades de que una madre muera al dar a luz es de uno entre 7 mil 300 partos en el mundo desarrollado. En América Latina con progresos es de uno entre 160. Cerca de una quinta parte de las madres no tienen asistencia durante el embarazo. En 20% de la población más pobre de Bolivia y de Perú la cifra se triplica.

Cuadro 4. Distribución del empleo urbano en América Latina por segmento del mercado de trabajo y status laboral, 1990-1999

Status laboral	Proporción del empleo urbano	
	1990	1999
Total de personas empleadas	100.0	100.0
<i>Total del sector formal</i>	58.9	53.6
Sector público	16.0	12.9
Sector privado	44.4	41.3
Empleados, profesionales independientes y técnicos	3.8	4.3
Empleados	40.6	36.9
Profesionales y técnicos	4.7	7.8
No profesionales, trabajadores no técnicos	35.9	29.1
<i>Total del sector informal</i>	41.0	46.3
Empleo en microempresas	14.7	15.5
Empleo doméstico	5.4	6.3
Trabajadores autoempleados sin formación ²	22.3	25.8
En agricultura, selvicultura, caza y pesca	2.2	3.0
En industria y construcción	4.3	5.2
En comercio y servicios	15.8	17.7

Fuente: CEPAL, de datos de tabulaciones de encuestas de hogar conducidas en varios países. Incluido en Pedro Sainz (2006).

² Incluye a empleadores y empleados en firmas de hasta cinco trabajadores.

La desigualdad en salud es muy pronunciada, en factores de riesgo clave, como el agua potable y saneamiento. En la región hay 50 millones de personas que carecen de agua en buenas condiciones. Están concentradas en los sectores de menores ingresos. En Perú, 20% de la población más rica, en su totalidad, tenía agua potable, mientras que en 20% de la población más pobre sólo la tenía 25%. En Colombia las proporciones eran 100% contra 41%. En Bolivia el acceso era en la población no indígena de 80% y en la indígena de 49%.

Mientras que para 20% de la población más rica de la región el costo del agua es un porcentaje muy reducido de sus gastos, para los pobres, que se ven obligados a comprarla, es mucho mayor. El gasto en agua en 10% de la población más pobre se triplica al del 10% más rico en los centros urbanos de Ecuador y Brasil. En 20% de la población más pobre de El Salvador, Jamaica y Nicaragua representa 10% de los gastos.

120 millones de latinoamericanos carecen de una infraestructura adecuada en materia de saneamiento. En Brasil la cobertura no llegaba a 50% en aquellos hogares cuyo ingreso es un salario mínimo.

Activos Productivos

La posibilidad de acceder a tierra productiva es muy desigual en la región. Los coeficientes Gini respectivos superan ampliamente los de todas las otras regiones, y son mucho mayores aun con los deficientes Gini de distribución del ingreso antes referido. El cuadro siguiente ilustra al respecto:

Cuadro 5. Coeficientes Gini de distribución de la propiedad de la tierra

Región	D&O (i)	UNDP (ii)
América Latina	0.81	0.74
Medio Oriente y África del norte	0.67	0.56
Norteamérica	0.64	
África Sub-Sahara	0.61	0.51
Europa occidental	0.57	
Asia del sur y del este	0.56	0.52

Nota: Columna (i) muestra los promedios del periodo 1950-1994; Columna (ii) muestra los valores alrededor del 1981.

Fuentes: Deininger and Olinto (2002) and UNDP (1993). Mencionados por Banco Mundial. *Desigualdad en América Latina y el Caribe* (2004), op. cit.

Acceso al crédito

El acceso al crédito es muy asimétrico en la región y ello va a incidir fuertemente en las posibilidades de desarrollar emprendimientos productivos. El sistema financiero tiende a presentar una alta concentración y privilegiar el crédito a las empresas de mayor dimensión.

Los mismos niveles de bancarización son limitados en amplios sectores. Así en la ciudad de México sólo 25% de los hogares hacen uso de los servicios bancarios. Por otra parte, con avances considerables, el microfinanciamiento tiene una cobertura reducida y es más bajo que en otras regiones. Mientras en Bangladesh, Indonesia, y Sri Lanka llega a 8% de la población, en los países latinoamericanos va de proporciones casi ínfimas en las economías mayores como Brasil, México y Argentina, hasta un 4% de la población en el país con tasa más alta que es Bolivia, como puede apreciarse en el siguiente gráfico:

Gráfico 1. Cobertura del Microfinanciamiento en América Latina (porcentajes de la población con microfinanciamiento)



Clientes de préstamos como porcentaje de la población total

Fuente: Honohan P. (2004) Financial sector policy and the poor. World Bank, incluido en Bourguignon F. y Walton M. (2007).

Las trampas de desigualdad en acción

Las disparidades en ingresos, participación en el mercado laboral, educación, salud, activos productivos, acceso al crédito y otras añadibles se refuerzan unas con otras. Configuran en su conjunto una situación que puede denominarse el *accidente de nacimiento*. Los niños no tienen ninguna posibilidad de influir sobre en qué país y región del mismo van a nacer, cuál será el nivel

de educación de sus padres, cuál su posicionamiento socioeconómico y cuál será su nivel nutricional y de salud inicial. Todo ello será, sin embargo, determinante en sus vidas.

En un estudio realizado en Brasil (Universidad de Sao Pablo 1996) se verificó que la incidencia de peso menor al que correspondería según la edad era de 19.9% cuando las madres tenían menos de tres años de educación formal, y seis veces menor 3.35% cuando tenían 11 o más años de educación.

Paxson y Chady (2005) hallaron en Ecuador, en niños de tres a seis años, que el desarrollo cognitivo tenía una correlación robusta con factores como los ingresos del hogar y el nivel educacional de las madres.

Las interrelaciones funcionan permanentemente convirtiendo los *accidentes de nacimiento* en trampas cada vez más rígidas de desigualdad, si es que no intervienen activamente políticas públicas que provean de oportunidades a los desfavorecidos. Las trampas pueden tomar todo tipo de formas. Así, por ejemplo, los sectores de

menores ingresos tienden a postergar sus necesidades de atención en salud de modo sistemático.

En Paraguay (OPS 2003) se halló que 51% de la población que declaró haber tenido enfermedades o accidentes en los tres meses anteriores no consultó ningún establecimiento médico.

Diversos estudios encontraron fuertes correlaciones entre logros educativos y esperanza de vida. En Chile (Vega y otros 2003) hallaron que la diferencia entre los grupos con mayor y menor nivel educativo era de 4.7 años. Messias (2003) encontró en Brasil, estudiando comparativamente los diversos estados, que 10% más de analfabetismo significa 2.2 años menos de esperanza de vida.

¿La equidad es mejorable?

En las últimas décadas en la región se ha tendido a colocar la posibilidad de mejorar la equidad en el rango

Fotografía (detalle): Luz Aquilante / UNIFEM.



de un subproducto más de la obtención de un crecimiento elevado. El crecimiento de por sí *derramaría* equidad. Los intentos de apresurar ese camino podrían ser incluso nocivos para el crecimiento y retardarlo.

Esta línea de pensamiento ha chocado con la experiencia histórica concreta. Ella está indicando que la situación es muy disímil. La falta de equidad es un obstáculo formidable para un crecimiento sostenido. Genera entre otros aspectos reducciones importantes en el tamaño de los mercados internos, bajas tasas de ahorro nacional, déficit de envergadura en la calidad educativa de la población, factor central para la competitividad en una economía mundial cada vez más *conocimiento intensiva*, destrucción de capital social, un costo enorme en términos de potencial desaprovechado de la población, fracturas considerables en la cohesión social, y conduce a climas conflictivos, y baja gobernabilidad. Ello, a su vez, obstruye el fortalecimiento de las instituciones y retrae la atracción de inversiones.

Por otra parte, las altas disparidades propias de la región crean restricciones múltiples a la conversión del crecimiento en reducción efectiva de la pobreza. Generan una inelasticidad de los niveles de ésta ante el crecimiento, porque están operando activamente las *trampas de desigualdad* que impiden que los atrapados en ellas reciban sus efectos.

El mejoramiento de la equidad es una clave decisiva para obtener mejores niveles de eficiencia en la región, construir un crecimiento sostenible en el tiempo, recuperar la confianza y afianzar la gobernabilidad democrática.

Frente al peso de los hechos, las reservas de algunos sectores respecto a la necesidad de mejorar de modo efectivo la equidad, se han concentrado en la viabilidad de lograrlo. Sería una meta válida como tal, pero no realista.

La experiencia internacional no da mayores avales a este razonamiento. Indica claramente que es un camino complejo y que requiere políticas innovadoras, coherentes, y con visión de mediano y largo plazo, pero que se pueden obtener progresos considerables.

Experiencias económicas recientes, altamente exitosas, han tenido como uno de sus ejes la apuesta por vigorosas políticas creadoras de oportunidades para todos. Países como Noruega, Finlandia, Suecia o Dinamarca se hallan entre los primeros lugares de desarrollo humano, desarrollo sostenible, progreso tecnológico y competitividad; otros como Corea y Taiwán han realizado inversiones iniciales de gran magnitud para universalizar educación de buena calidad y posibilitar el acceso a

la propiedad de la tierra. Japón, por su parte, adoptó como uno de los pilares de su reconstrucción, después de la guerra, el establecimiento de un sistema de salud universal.

Informes comparativos detallados sobre las economías más exitosas, como *Macroeconomía y salud* (WHO, 2002) dirigido por Sachs, señalan que es común que la gran mayoría de ellas no dejó una inversión importante en la salud, para que después existiera un crecimiento importante, sino que la consideró una condición previa imprescindible y dedicó importantes recursos a la dotación de infraestructuras de agua y saneamiento, la reducción de la mortalidad infantil y materna, y la creación de extendidas coberturas de salud.

Este orden de políticas generadoras netas de equidad contribuyó decisivamente a formar una población de alta calidad que fue y es fundamental en la inserción competitiva exitosa que han logrado esas economías.

Actualmente existe un escenario muy propicio para el desarrollo de activas políticas proequidad en América Latina. Hay una *ventana de oportunidad* muy significativa al respecto. La constituyen condiciones favorables estratégicas como el buen desempeño macroeconómico de los últimos años, las ganancias democráticas y el firme apoyo que estas políticas tienen en las expectativas de la población. Asimismo, existen amplias posibilidades de convocar a pactos nacionales sobre estas políticas que se pueden transformar en verdaderas políticas de Estado.

Se tendría que actuar estructuralmente sobre las dos caras de la inequidad, los *accidentes de nacimiento* y los *espacios de privilegio*. En el primer caso, las metas son expandir oportunidades para los sectores postergados, además de facilitar y promover la inclusión productiva. Los resultados iniciales de las nuevas políticas y programas que apuntan hacia la pobreza con una visión inclusiva y no solamente atenuadora son promisorios. Está en esa dirección la nueva generación de políticas sociales en marcha en diversos países de la región que tiene entre sus ejes, la descentralización de los programas, la participación de las comunidades asistidas, el crecimiento de su capital social, el blindaje de los programas contra su instrumentación clientelar, la buena gerencia social y el acceso a crédito, tecnologías, y oportunidades de mercados. También se halla en la misma vía la recomposición de la inversión en educación y salud que se está produciendo en diversos países.

Hay un amplísimo camino por recorrer en estas áreas, en dirección a políticas universalizadoras. También en la

conformación de un mercado financiero que facilite a las PYMES y las microempresas el acceso a créditos, servicios tecnológicos y de mercado, y que las apoyen de modo sistemático. El espectro de políticas necesarias es muy vasto y va desde reforzar los programas de intervención temprana para mejorar la situación de los niños pobres, hasta la inversión en escala en agua y saneamiento sostenible.

Un eje fundamental será el de articular sólidamente las políticas económicas y sociales. Por otra parte, para recortar los *espacios de privilegio* se requerirán políticas que actúen en favor de la democratización de los mercados. También será necesario profundizar la discusión sobre un nuevo pacto fiscal que dé bases más sólidas a las inversiones sociales que se requieren, que establezca una distribución de fuentes impositivas más equitativa, y reduzca al mínimo la evasión. El argumento de que un aumento de la presión fiscal generará necesariamente un retroceso económico, parece ser cada vez más débil a la luz de las experiencias comparadas. Las economías más desarrolladas muestran, como rasgo común, un significativo aumento de dicha presión en las últimas tres décadas como lo muestra la gráfica 2.

Como se advierte, la presión fiscal ha crecido considerablemente en los países desarrollados entre 1975 y 2005. Ha pasado de un promedio de 30% a 36% en ese periodo, incluido Estados Unidos donde aumentó 2.6%. Heady (2007), director de política fiscal de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), resalta el caso de Suecia “que tiene la más alta presión fiscal de toda la OCDE superior a 50% y, sin embargo, es uno de los países de la OCDE de mejor desempeño económico en los últimos 20 años”. La presión fiscal en los países de la OCDE duplica virtualmente la latinoamericana, a pesar de tener déficits sociales mucho menores.

Una América Latina que está en pleno proceso de cambios positivos en la macroeconomía, la estabilidad, y la democratización, debe poner en primera línea de sus prioridades mejorar la equidad. No es un tema más, hacerlo será definidor para la configuración de economías y sociedades de real solidez, y calidad. Por otra parte no parece ser una opción. Es una demanda planteada en forma cada vez más aguda y exigente por la ciudadanía.³

Gráfico 2. Incremento del costo del Gobierno

La proporción del producto interno bruto destinado a los impuestos ha aumentado desde 1975 en la mayoría de los países
Ingreso fiscal como porcentaje del PIB.

		1975	2006 PRELIMINARY
1. Sweden	41.65%	50.1%	██████████
2. Denmark	38.4	49.0	██████████
3. France	35.4	44.5	██████████
4. Norway	39.2	43.6	██████████
5. Finland	36.5	43.5	██████████
6. Italy	25.4	42.7	██████████
7. Austria	36.7	41.9	██████████
8. Netherlands	41.2	39.5	██████████
9. Britain	35.3	37.4	██████████
10. Spain	18.4	36.7	██████████
11. Germany	34.4	35.7	██████████
12. Portugal	19.7	35.4	██████████
13. Canada	32.0	33.4	██████████
14. Turkey	16.0	32.5	██████████
15. Ireland	28.7	31.7	██████████
16. Switzerland	24.5	30.1	██████████
17. United States	25.6	28.2	██████████
18. Greece	16.9	27.4	██████████
19. Japan	20.9	27.4	██████████ (2005)
20. South Korea	15.1	26.8	██████████

Fuente: Organización para la cooperación económica y el desarrollo, The New York Times, 18 de octubre de 2007.

³ Nota del editor: Para revisar las referencias bibliográficas véase <www.undp.org/fondo-aecid/notas.shtml> (visitada el 22 de septiembre de 2008).

Aline Rivera Maldonado*

La efectividad de los derechos humanos en la lucha contra la pobreza

En la actualidad, de los seis mil millones de personas que habitan el planeta, más de dos mil millones viven en condiciones de pobreza.¹ A pesar de los esfuerzos de algunos actores dentro de la comunidad internacional, la situación de urgencia y de precariedad que las personas deben enfrentar, es aún una realidad. Actualmente todavía hay personas que mueren por no tener acceso a la satisfacción de necesidades esenciales como la alimentación, el agua, el vestido, la vivienda o la salud; sin mencionar las dificultades de acceso a la educación, al trabajo, a la participación, etc., sin las cuales es imposible acceder a un nivel de vida adecuado y digno.

De tales circunstancias observadas en todas las latitudes, es necesario decir que América Latina es una de las regiones con más desigualdad en el mundo. Según los datos de la CEPAL, 44% de la población latinoamericana vive en condiciones de pobreza, lo que representa 221 millones de personas. Esta situación afecta principalmente a las mujeres, quienes tienen a su cargo la mayoría de los hogares en condición de pobreza extrema o indigentes.²

* Licenciada en derecho por la UNAM y maestra en derechos humanos por la Universidad Lyon II, Francia.

¹ Es importante advertir que en el último reporte hecho por el Banco Mundial en diciembre de 2007 se reconoció que los métodos para evaluar la línea internacional de pobreza debían cambiar. Desde 1990 el ingreso había sido el factor que la determinaba. Según este parámetro, una persona vive en condiciones de pobreza cuando dicho ingreso es menor a un dólar al día. Esta percepción ha comenzado a quedar atrás. Hoy se discute si el estándar internacional para medir la pobreza debería además considerar los *medios necesarios* para que una persona se alimente, se cubra del frío, esté en buenas condiciones de salud y satisfaga sus necesidades básicas; situación que evidentemente no puede medirse igual en todos los países del mundo y que, consecuentemente, debe reflejar la calidad de vida de las personas en relación con su entorno y modo de vida. Véase *World Development Indicators*, edición 2008, Banco Mundial.

² Véase Comisión Económica de la ONU para América Latina y el Caribe (Cepal), *Panorama social de América Latina 2002-2003*, Santiago de Chile, ONU, 2004, p. 13.

En México el escenario no es diferente; según las cifras oficiales, en 2006, 31.7% de la población total sufría de pobreza, 40% de la población rural vivía en esta situación, de la cual 16% presenta indigencia o pobreza extrema.³ Aunque no debemos olvidar que ciertas situaciones de pobreza escapan a las encuestas y datos oficiales, en los cuales hay fenómenos que no son tomados en cuenta. Es el caso de las personas que viven en la calle, de aquellas sin empleo formal, o las que, obligadas a renunciar a sus derechos, aceptan empleos poco remunerados o malas condiciones de trabajo, etcétera.⁴

La pobreza tiene muchos rostros, por ello, cuando se habla de este fenómeno, lejos de hacer referencia a su concepción puramente económica, debemos pensar en una situación multidimensional de urgencia y de falta de satisfacción de las necesidades esenciales en la cual (sobre)viven millones de personas, y por tanto, en la cadena de privación y violación sistemática de derechos humanos que debe ser combatida.⁵

Esta visión sobre la pobreza ha sido incorporada en diversos instrumentos de Naciones Unidas y por tanto, ha comenzado a formar parte de la doctrina jurídica actual. En este sentido podemos citar:

- *La Declaración Universal de Derechos Humanos* que en su preámbulo considera a la erradicación de la miseria como una de las más altas aspiraciones de la humanidad.
- *Los Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y Civiles y Políticos (PIDCP)*, los cuales confirman que dicho ideal sólo puede realizarse si se crean las “condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos”.⁶ Por ello, aún cuando dichos

pactos no hacen referencia explícita al término *pobreza*, el CDESC ha señalado que ésta debe concebirse como el hecho “de no tener los medios básicos necesarios para vivir con dignidad. Esta definición tiene en cuenta las características más generales de la pobreza, en particular, el hambre, el grado mediocre de instrucción, la discriminación, la vulnerabilidad y la exclusión social. El Comité advierte que esta definición de la pobreza se ajusta a numerosas disposiciones del PIDESC”.⁷ Al reforzar esta concepción, el Comité añade que “la pobreza puede definirse como la condición en la cual se encuentra un ser humano *privado de forma perdurable o crónica* de los recursos, los medios, la decisión, la seguridad y el poder necesarios para gozar de un *nivel de vida adecuado* y de otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales. Reconociendo que no existe definición universalmente aceptada, el Comité hace suya esta concepción pluridimensional de la pobreza, que refleja la *indivisibilidad* y la interdependencia de todos los derechos humanos”.⁸

- La Declaración y el Programa de Acción de Viena, donde la comunidad internacional reconoció que “la generalización de la pobreza extrema inhibe el pleno y eficaz disfrute de los derechos humanos” y por tanto ésta y “la exclusión social constituyen un atentado contra la dignidad humana.”⁹ Al respecto, Leandro Despouy ha insistido que desde el punto de vista jurídico, la pobreza es un “verdadero engranaje de precariedades”.¹⁰

Es decir, cuando se intenta traducir estas *privaciones* individuales y/o sociales a términos jurídicos, nos encontramos frente a violaciones de los derechos al medio ambiente adecuado, a la vivienda, al reconocimiento de la personalidad jurídica, al trabajo, a la salud, a la educación, al reconocimiento de la diferencia, a la participación, etc. La pobreza se convierte así, en la violación

³ Cepal, *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*, edición 2007, Tabla 1.6.1 “Personas en situación de pobreza e indigencia, en áreas urbanas y rurales”, p. 74. Véase también, *Ibid.*, Tabla 1 “Personas en situación de pobreza e indigencia”, p. 11. Véase también, Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (CDESC), *Observaciones finales al informe presentado por México*, documento de la ONU E/C.12/MEX/CO/4, 9 de junio de 2006, párrafo 23.

⁴ Véase Paugam, Serge, *Les formes élémentaires de la pauvreté*, Paris, PUF, Le lien social, 2005. El autor denuncia este hecho como *pobreza marginal*.

⁵ Debemos señalar que los fenómenos de pobreza y exclusión han sido, sobre todo desarrollados por la economía y la sociología, respectivamente. Mientras que para el derecho, la exclusión ha sido un tema postergado y la pobreza caracterizada desde una visión cuantitativa como “una insuficiencia de recursos”. Lo anterior es criticado por autores como Florence Tourette en *Extrême pauvreté et droits de l'Homme*, Clermont-Ferrand, Université d'Auvergne-Presses Universitaires de la Faculté de Droit de Clermont-Ferrand, 2001.

⁶ Véase el párrafo tercero del preámbulo de ambos Pactos Internacionales.

⁷ CDESC, *La pauvreté et le Pacte International relatif aux Droits Économiques, Sociaux et Culturels*, document ONU E/C.12/2001/10, ONU, 9 mai 2001, párrafo 7.

⁸ *Ibid.*, párrafo 8.

⁹ Párrafos 14 y 25.

¹⁰ Despouy, Leandro, *Rapport final sur les droits de l'Homme et l'extrême pauvreté*, Relator Especial de la Subcomisión de lucha contra las medidas discriminatorias y para la protección de las minorías de la ONU, 48ª sesión, documento ONU E/CN.4/Sub.2/1996/13, 28 de junio de 1996, párrafos 7 y 8. Sin olvidar todo el “sufrimiento humano injusto que no constituye una violación de los derechos humanos”. Véase De Sousa, Boaventura, *Democracia de alta intensidad. Apuntes para democratizar la democracia*, La Paz, Unidad de análisis e investigación de la Corte Nacional Electoral, 2004, p. 55.

sistemática de los derechos, económicos, sociales, culturales, civiles y políticos, lo que impide a las personas gozar de condiciones de vida dignas.¹¹

Frente a este panorama, consideramos que es necesario dejar de pensar en los derechos humanos como solamente un discurso que es repetido sin cesar; hoy necesitamos concretizar acciones y ocuparnos de la protección y la eficacia de los derechos lo que permitirá mejorar la situación de los 40 millones de niñas y niños que viven y trabajan en la calle en América Latina, del 34% que se encuentra en las zonas rurales en México sufriendo de desnutrición crónica¹², de los 16 millones de personas que trabajan todo el día para tener derecho a un salario que no es suficiente para comer,¹³ de los 6.9 millones de analfabetas —en su mayoría mujeres y niños que viven en zonas rurales en México—¹⁴ o de los 32.5 millones de mexicanos que están en retraso educativo¹⁵ y que difícilmente podrán aspirar a tener un trabajo digno y socialmente útil y pretender de acceder un día a una vivienda adecuada y a gozar del más alto nivel posible de salud física.¹⁶

La gravedad de estos ejemplos contrasta con el hecho de que México ha firmado y ratificado la mayoría de los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, adquiriendo obligaciones concretas. Por tanto, el Estado mexicano debe velar por la coherencia entre actos y compromisos. Los instrumentos internacionales, las constituciones y las leyes nacionales han consagrado y reconocido diversos derechos (la alimentación, el agua, la salud, el vestido, la vivienda), que son esenciales para combatir la pobreza y, en consecuencia, en la búsqueda de un nivel de vida adecuado.

Debemos insistir en el hecho de que la proclamación de los derechos no ha sido suficiente para asegurar su verdadero disfrute a todas las personas. Frente a las situaciones de pobreza, es innegable la necesidad de garantizarlos. Los Estados deben comenzar a hacer frente a sus obligaciones y este hecho debe verse reflejado en

las prácticas judiciales. Hoy debemos construir mecanismos que permitan a las personas exigir sus derechos. Eso significa que la producción de legislaciones imprecisas que dificultan y complican el acceso a los derechos existentes debe quedar atrás.

El hambre, la malnutrición, la privación de vivienda, las enfermedades para las cuales existen medios de prevención o de cura, la miseria, son situaciones infrahumanas que deben ser combatidas por el derecho. En ese sentido, y de acuerdo con los principios de indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos,¹⁷ los derechos sociales requieren ser garantizados como cualquier otro derecho ante los tribunales, ya que su realización es crucial en la construcción de mejores condiciones de vida de las personas.¹⁸

Para ello, la formación de los operadores jurídicos a todos los niveles, es esencial. Es necesario insistir también en que los Estados deben favorecer la instrucción de la población sobre sus derechos, lo que les permitiría conocerlos y reclamarlos a través de todos los medios posibles.¹⁹

Debemos hacer hincapié en la necesidad de considerar los obstáculos a los derechos sociales como verdaderos y graves problemas de derechos humanos, y consecuentemente, combatirlos como tales. La plena protección y justiciabilidad de todos los derechos es una exigencia social que no puede ser ignorada, puesto que éstas pueden permitir a las personas ser verdaderos sujetos de derechos y por tanto, gozar de mejores condiciones de vida. El derecho puede y debe ser un instrumento útil en esta lucha contra la pobreza y la exclusión. En la actualidad, los discursos sobre los derechos humanos deben materializarse, convertirse en una realidad. Lejos de la diferenciación y la jerarquización, la verdadera realización y garantía de todos los derechos humanos en su relación indivisible e interdependiente, es un reto que debe ser enfrentado hoy por el derecho. ◉

¹¹ En términos de Amartya Sen, esta situación se manifiesta en la "privación de capacidad" de elegir el tipo de vida que queremos llevar adelante. Sen, Amartya, "possibilité du choix social", en *Revue du Centre de recherche en économie de Sciences Po (ORCE)*, n° 70, julio 1999, p. 27.

¹² Cepal, *Panorama social de América Latina 2002-2003*, op. cit.

¹³ INEGI "Salario mínimo general promedio de los Estados Unidos Mexicanos 1998-2007", <www.inegi.gob.mx>, (visitada el 24 de septiembre de 2008).

¹⁴ El CDESC ha externado su preocupación al respecto, Véase Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, *Observaciones finales al informe presentado por México*, op. cit., párrafo 26.

¹⁵ Instituto de Estadística de la UNESCO, datos de 2005. <<http://www.uis.unesco.org>>.

¹⁶ Véase las primeras líneas del artículo 123 y el artículo 4° constitucional.

¹⁷ Véase Meyer-Bisch, Patrice, *Le corps des droits de l'Homme. L'indivisibilité comme principe d'interprétation et de mise en œuvre des droits de l'Homme*, Fribourg, Éd. Universitaires de Fribourg, Suiza, 1992.

¹⁸ Sobre los derechos sociales Véase Pisarello, Gerardo, "Estado social como Estado constitucional: mejores garantías más democracia", en Courtis, Christian y Abramovich, Victor (coord.), *Derechos sociales: instrucciones de uso*, México, Fontamara, 2003. Véase también Türk, Danilo, *The realization of Economic, Social and Cultural Rights. Final report*, documento ONU E/CN.4/Sub.2/1992/16, 3 de julio de 1992.

¹⁹ Olsen, Frances, "Legitimidad, pobreza y resistencia" en *El derecho a resistir el derecho*, Buenos Aires, 2005.

Pobreza y desigualdad en México

La pobreza invade y penetra todos los aspectos de una sociedad, es una realidad con la que Úrsula Oswald se ha topado a lo largo de su carrera como investigadora social ya sea sobre desarrollo sostenible o sobre género, sobre globalización o sobre cambio climático; la pobreza y la desigualdad siempre aparecen como factores determinantes de la realidad social en América Latina, una región donde conviven los más ricos con los más pobres del mundo. Pero, ¿cómo la pobreza implica constantes violaciones a los derechos humanos de las y los ciudadanos en Latinoamérica? Úrsula Oswald platicó con DFENSOR al respecto.

Los derechos económicos, sociales y culturales de la mayoría de la población de Latinoamérica son cotidianamente violados. Políticas indiscriminadas de ajuste estructural, liberalización y desregulación han incrementado la desigualdad, el desempleo y la pobreza. Úrsula Oswald, investigadora del Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias (CRIM) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) considera que, hoy en día, los acuerdos de comercio y los mecanismos de integración prescinden de toda consideración relativa a la primacía de los derechos humanos, contribuyendo directa o indirectamente a su menoscabo.

Asegura que, a pesar de que México ha firmado y ratificado los tratados internacionales sobre derechos humanos y en nuestra constitución están reconocidos, el país no cuen-

* Investigadora, titular C de tiempo completo en el Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias (CRIM) de la UNAM. Obtuvo el premio internacional de la "Cuarta Década de Desarrollo" en la ONU, Ginebra, Suiza, en 1991; el de la mujer en la UNAM y el de la Académica Distinguida en el año 2000. Ha sido asesora de grupos sociales, campesinos independientes, mujeres populares y ambientalistas. Entrevista realizada por Elizabeth Palacios, colaboradora de la CDHDF.

ta con los mecanismos para aplicarlos, muestra de ello son las muertes por desnutrición, la falta de vivienda y de calidad de vida, pero sobre todo la desnutrición materno-infantil, que es uno de los problemas que más preocupan a la investigadora:

Es terrible que antes de que un niño nazca ya tenga daños cerebrales por la desnutrición crónica que sufre su madre. Muchas veces ahí está el origen de los defectos al nacer, estos niños tienen problemas de aprendizaje a lo largo de su vida y están expuestos a accidentes en el trabajo y falta de capacidad de desarrollo, yo no lo llamo pobreza extrema, sino pobreza perversa.

Reconoció sin embargo que los programas asistencialistas que los gobiernos han implementado recientemente han servido para reducir la pobreza extrema en las cifras, pero no necesariamente se ha visto reflejado en una mejoría de la calidad de vida de las personas debido a que para medir los índices de pobreza extrema se toma como referencia un ingreso de un dólar al día, a pesar de que los altos costos de la vida hacen que quienes viven con dos o tres dólares diarios también estén en condiciones de pobreza extrema. Por ello es que la investigadora considera que las reducciones de pobreza son muy relativas.

Invertir en educación: la clave del desarrollo

Oswald considera que el gran error que en México se ha cometido desde el gobierno de Vicente Fox consiste en la incapacidad para generar empleos que, como resultado den progresos reales. Tanto el gobierno anterior como el actual se han enfocado a resolver el problema casi con limosnas. Afirma que, mientras no se tome en cuenta que el capital no sólo es monetario, México no podrá desarrollarse adecuadamente ni reducir sus índices de pobreza:

Tenemos capital social, redes, capacidades que tiene la gente desde la familia; capital natural, nuestro país es el cuarto más biodiverso del mundo; capital genético; capital económico, que no sólo es dinero, también es trabajo y eso parece que se nos olvida porque no hay una atención real para dar capacitación a la población para el trabajo. También tenemos capital político, leyes estipuladas, sin embargo, mientras no se consiga un mecanismo para su aplicación efectiva y para reducir la impunidad, de nada servirán porque no hay un verdadero Estado de derecho.

Esto nos lleva a abordar el derecho a la educación. La investigadora afirma que mientras no se invierta para ofrecer una educación adecuada e innovadora seguiremos siendo víctimas de la especulación financiera y de los sueldos miserables de un país maquilador.

Pero no sólo se trata de educar a la población en general, también se debe profesionalizar al gobierno pues, en opinión de la especialista, la fe en las instituciones solo se recuperará mejorando el capital humano que se encarga de las decisiones. No valdrá de nada aumentar los años de cárcel con un sistema de justicia que no funciona, con medios de comunicación que dicen a la población lo que se tiene que hacer y con autoridades que sólo dan respuestas improvisadas.

Otro obstáculo para combatir la pobreza y mejorar el nivel de vida de la población mexicana es la enorme dependencia que la economía mexicana tiene a la de los Estados Unidos.

Oswald afirma que en México, casi medio millón de jóvenes está involucrado en el narcotráfico lo cual no es consecuencia de la pobreza, sino de la falta de oportunidades de desarrollo humano por lo que urge un programa de emergencia:

La clave no es invertir más en políticas duras para combatir la inseguridad sino en programas para generar oportunidades de estudio y empleo para esos jóvenes, ahí está el reto básico. Necesitamos un lente de jóvenes, políticas que mejoren el capital humano. Necesitamos inversiones, mejorar el gobierno, los mercados, pero sobre todo, el sistema educativo, eso significa acabar con el corporativismo sindical y que haya transparencia. También necesitamos capacitación para el trabajo, bienestar e infraestructura. Mientras no haya todo esto el problema de seguridad pública no se podrá resolver con policías porque es un proceso integral que requiere la participación de la sociedad, leyes y transparencia.

Reducir la desigualdad: el mayor reto

A pesar de la enorme cantidad de personas que viven en condiciones de pobreza en México, el verdadero problema no reside en la falta de recursos económicos, sino en la enorme desigualdad que hace que el mayor porcentaje de riqueza esté en manos del 1% de la población. Al respecto, Úrsula Oswald afirma:

El tema de la desigualdad es muchísimo más grave que el de la pobreza, porque la pobreza la resuelves destinando

dinero, pero si la desigualdad persiste, el siguiente año la pobreza vuelve. El Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial, la Cepal, todos dicen que si México lograra reducir 0.1% en el índice Gini,¹ podríamos disminuir 5% de la pobreza. El modelo de economía neoliberal no va a reducir el índice Gini, lo va a aumentar, ese modelo hasta en los países desarrollados está quebrando ¿por qué seguimos así aquí y por qué no aprendemos de América del Sur que ha ido hacia otro modelo, ha tenido el triple de crecimiento y ha podido reducir su desigualdad? Brasil ha podido reducir su desigualdad, Venezuela, que es tan criticado, y Chile han podido mejorar enormemente sus condiciones de pobreza.

En la lucha contra la miseria es fundamental romper con la transmisión generacional de la pobreza, la investigadora afirma que sí son importantes los programas asistenciales ya que es vital alimentar a las mujeres, darles complementos nutricionales y cuidar a los bebés, pero no deben ser la única política, cuando se logre disminuir la desnutrición y los problemas de salud elementales los objetivos deben ser crear un mercado financiero controlado y transparente, fomentar una cultura del ahorro entre la población y estimular a aquellas empresas que brinden seguridad social y salarios dignos, entre otros.

América Latina es la región más desigual del mundo. A juicio de Úrsula Oswald, esto se debe a que en esta región no se tiene una política fiscal redistributiva sino una que permite la fuga de capitales, lo que impide la generación de los empleos requeridos.

Afirma que México necesita un nuevo pacto social y un gobierno responsable, no empresarial, que se enfoque en los jóvenes y en las mujeres para transformar el modelo actual.

Hay que aprender de la experiencia de Brasil, que ha invertido mucho en educación y en tecnología por lo que ahora puede impulsar sus propios procesos. En cambio nosotros, en los primeros 10 años del tratado de libre comercio nos hemos pasado importando de 10 a 15 toneladas de granos, con la mitad invertido no tendríamos el desastre que hoy en día hay en el campo, cuya consecuencia ha sido no sólo la pérdida de la seguridad alimentaria sino de la soberanía.

El problema con este tratado es que nos hemos con-

vertido en un país de maquila, de mano de obra barata, en lugar de convertirnos en un país que aproveche la capacidad tecnológica de Canadá y Estados Unidos y aquí mismo hiciéramos encadenamiento productivo para poder surtir las maquilas, no, nos traen todo de allá y sacan el producto final, este no es un modelo integral, es un modelo de pobreza, de falta de visión.

Así, se está demostrando que un tratado de libre comercio es conveniente sólo entre países con menores rangos de desigualdad. En América del Sur, por ejemplo, se están integrando económicamente, han creado su propio fondo monetario, el Banco del Sur, para no regalar su dinero al Fondo Monetario Internacional e invertir sus recursos en la infraestructura que necesitan para poder vivir mejor.

Oswald afirma que, en cambio, México es un país donde se permite el saqueo de los recursos y no la reinversión, por lo tanto se crea un subdesarrollo del subdesarrollo, en lugar de un modelo de desarrollo sustentable:

Para que México salga adelante se debe transformar la sociedad del favoritismo, de las relaciones, de los contactos, en una meritocracia, donde realmente los valores adquiridos mediante capacitación se respeten, primeramente en el gobierno. También se deben reinvertir los ahorros en procesos productivos que son los que desarrollan al país, impulsar las microempresas y la economía de solidaridad, además de solucionar el problema del trabajo informal.

Políticas con perspectiva de derechos y pensadas para poblaciones prioritarias como las y los jóvenes y las mujeres es lo que este país requiere no sólo para combatir la pobreza, sino para reducir los índices de desigualdad y aumentar el desarrollo humano de su población. Las limosnas no acaban con la pobreza, no hay que dar pescado, sino enseñar a pescar. 🐟

Fotografía (detalle): Luz Aquilante/ummm.



¹ El Gini, es un índice de concentración de la riqueza y equivale al doble del área de concentración. Su valor estará entre cero y uno. Cuanto más próximo a uno sea el índice Gini, mayor será la concentración de la riqueza; cuanto más próximo a cero, más equitativa es la distribución de la renta en ese país.

La reducción de la pobreza: un reto para alcanzar los Objetivos del Milenio

Un tercio de las muertes en el mundo (aproximadamente 50 mil al día) se deben a causas relacionadas con la pobreza;¹ un niño muere de hambre o de enfermedades prevenibles cada tres segundos. Por ejemplo, en 2004, las muertes por diarrea fueron seis veces mayores que las causadas por conflictos bélicos en la década de los noventa.²

Una quinta parte de la población mundial (mil 200 millones de personas) vive con menos de un dólar al día formando parte de la pobreza extrema, según los parámetros establecidos por el Banco Mundial. Otros mil 600 millones viven con menos de dos dólares al día, que alcanza la clasificación de pobreza moderada.³

¹ Las cifras que se mencionan a continuación se toman de la Campaña del Milenio en contra de la Pobreza. *Millennium Campaign, Voices against Poverty*, promovida por las Naciones Unidas para la realización de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. <<http://www.millenniumcampaign.org/site/pp.asp?c=grKVL2NLE&b=185518>>. Las cifras exactas de muertes al día por situación de pobreza son discutibles. Por ejemplo, las dadas en el *Reality of Aid Report 2004* contrastan fuertemente con las ofrecidas por Jeffrey Sachs, quien en su introducción establece que el número de personas que muere al año debido a la pobreza es de 8 millones a diferencia de los 18 millones que establece el Reality of Aid Report. Esta disparidad de las cifras es frecuente debido a los problemas que presenta la medición de casos tan complejos. Judith Randel et al., *The Reality of Aid 2004. An Independent Review of Poverty Reduction and Development Assistance*, 1004 Books, Filipinas, 2004, 333 pp.; Jeffrey D. Sachs, *The End of Poverty, Economic Possibilities for Our Time*, Penguin Books, Estados Unidos de América, 2005, introducción.

² Tomado de United Nations Development Programme (UNDP), *Human Development Report 2006. Beyond Scarcity: Power, Poverty and the Global Water Crisis*, Hoechstetter Printing, 2006, pp. 6 y 7. Véase <<http://hdr.undp.org/hdr2006/pdfs/report/HDR06-complete.pdf>>, ...

³ Banco Mundial, cit. por Comisión de la Seguridad Humana, *La Seguridad Humana – Ahora. Proteger y habilitar a la gente*, Estados Unidos de América, Comisión de la Seguridad Humana, 2003, p. 81.

En septiembre de 2000, en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, los gobiernos establecieron ocho objetivos de desarrollo y metas mensurables con plazo de vencimiento a 2015 para combatir la pobreza extrema, el hambre, ciertas enfermedades, propagar la educación universal, evitar la degradación del ambiente y la discriminación contra la mujer.⁴ La importancia no sólo radica en que sean metas establecidas para cada gobierno, sino que además, en la Declaración de la Cumbre del Milenio también se establecieron compromisos en materia de derechos humanos pertinentes a esta Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Lo que resulta claro al observar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) es que la inseguridad humana puede venir de muchas fuentes y, en varios casos, fuentes más perjudiciales y peligrosas que las amenazas terroristas o los conflictos bélicos.

Incluso atendiendo a otro tipo de riesgos que actualmente atrapan la atención pública como aquellos que derivan del cambio climático —enfanzados por gente como Al Gore— también se ha hecho notar en coincidencia

con los ODM que existen otras amenazas que el mundo debe atender para su propia supervivencia, además de las cuestiones climáticas, tales como el VIH/sida, las enfermedades prevenibles, la desnutrición y los problemas de agua y saneamiento.

Como un intento de atender mejor los grandes retos del mundo, en 2004 se realizó una encuesta a diversos economistas, entre ellos cuatro premios Nobel, en la que se les pedía que enlistaran las prioridades globales y las verdaderas áreas de oportunidad en términos del costo de inversión de ciertas políticas y acciones, en relación con el beneficio que potencialmente pudieran producir. Este grupo concentró su trabajo en Copenhague, Dinamarca y los acuerdos que alcanzaron se reflejaron en el llamado Consenso de Copenhague, que arrojó los resultados que se presentan en la siguiente tabla. Dichos resultados fueron confirmados a través de otras dos encuestas en 2005 y 2006 realizadas respectivamente a una diversidad de estudiantes universitarios y a Embajadores ante las Naciones Unidas de una variedad representativa de países.⁵

Lista de prioridades globales para erogar recursos extras Consenso de Copenhague de 2004

	Reto	Oportunidad
Muy buenas oportunidades	1. Enfermedades 2. Desnutrición 3. Subsidios y comercio 4. Enfermedades	Control del VIH/sida. Suministrando micronutrientes. Liberalización del comercio. Control de la malaria.
Buenas oportunidades	5. Desnutrición 6. Saneamiento y agua 7. Saneamiento y agua 8. Saneamiento y agua 9. Gobierno	Desarrollo de nuevas tecnologías agrícolas. Tecnología del agua en pequeña escala para medios de vida. Saneamiento y abastecimiento de agua administrados por la comunidad. Investigación sobre productividad de agua en la producción de alimentos. Disminuir los costos para iniciar nuevos negocios.
Oportunidades regulares	10. Migración 11. Desnutrición 12. Desnutrición 13. Enfermedades	Disminuir las barreras para la migración de trabajadores capacitados. Mejorar la nutrición de bebés, niños y niñas. Reducir el predominio del bajo peso en recién nacidos. Mejorar los servicios básicos de salud.
Malas oportunidades	14. Migración 15. Clima 16. Clima 17. Clima	Programas para trabajadores visitantes no capacitados. Impuesto óptimo para carbón (\$25-\$300 USD). Protocolo de Kyoto. Impuesto al carbón por valor del riesgo (\$100-\$450 USD).

⁴ Véase Naciones Unidas, *Objetivos de Desarrollo del Milenio*, <<http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/>>.

⁵ Tomado de Bjorn Lomborg, *Cool It, The skeptical environmentalist's guide to global warming*, Alfred A. Knopf, Estados Unidos de América, 2007, p. 44.

En el cuadro anterior se observa cómo al plantear los principales problemas globales –todos con grandes implicaciones éticas y políticas– y tratar de priorizarlos, el acuerdo entre distintos pensadores, estudiantes y diplomáticos, es que las inversiones realmente redituables para los gobiernos no se encuentran de manera preponderante en políticas y acciones en materia climática, sino más bien en medidas de prevención y resolución de otros conflictos igualmente atendibles, cuestión que parecería esperanzadora para la realización efectiva de los ODM. Como lo expresa Bjorn Lomborg, el calentamiento global es real y es creado por seres humanos, por ello, enfatiza que efectivamente necesita soluciones.

Sin embargo, muchos otros temas son más importantes que el calentamiento global. Necesitamos recuperar la perspectiva. Hay problemas mucho más urgentes en el mundo, como el hambre, la pobreza y la enfermedad. Al tratarlos podemos ayudar a más gente, a un costo más bajo, con una posibilidad de éxito mucho más alta

que la de establecer drásticas políticas climáticas a un costo de trillones de dólares.⁶

De ahí que se entienda que el primero de los ODM plantea la reducción a la mitad de la pobreza extrema y el hambre. Este objetivo es perfectamente alcanzable, y así lo explica Jeffrey Sachs al referir que conocemos evidencias sobre la posibilidad económica de terminar con la pobreza en nuestra era.⁷ En Asia se ha logrado reducir casi 250 millones de pobres en situación de pobreza extrema de 1990 a 2001.⁸

A pesar de que este compromiso mundial es un gran avance –y de todos los cambios significativos que se pudieran lograr si se cumplieran los ODM– la limitación del objetivo a la pobreza extrema deja fuera a muchos individuos que diariamente luchan por sobrevivir con falta de alimentación, educación, vivienda, acceso a salud, entre otros. Para la medición de la pobreza es importante extender esta visión a criterios no meramente económicos.

Pobreza extrema ⁹										
Región	% de población					Millones				
	1987	1990	1993	1996	1998	1987	1990	1993	1996	1998
Asia oriental	26.6	27.6	25.2	14.9	15.3	417.5	452.5	431.9	265.1	278.3
(sin China)	23.9	18.5	15.9	10.0	11.3	114.1	92.0	83.5	55.1	65.2
Europa del este	0.2	1.6	4.0	5.1	5.1	1.1	7.1	18.3	23.8	24.0
Latinoamérica	15.3	16.8	15.3	15.6	15.6	63.7	73.8	70.8	76.0	78.2
Medio Oriente y África del norte	4.3	2.4	1.9	1.8	2.0	9.3	5.7	5.0	5.0	5.6
Asia del sur	44.9	44.0	42.4	42.3	40.0	474.4	495.1	505.1	531.7	522.0
África	46.6	47.7	49.7	48.5	46.3	217.2	242.3	273.3	289.9	290.9
Total	28.3	29.0	28.2	24.5	24.0	1183.2	1276.4	1304.3	1190.6	1198.9
(sin China)	28.5	28.1	27.7	27.0	26.2	879.8	915.9	955.9	980.5	985.7

Fuente: Chen y Ravallion, 2001, tomado de Informe ONU-Hábitat 2003, op. cit., p. 31.

⁶ Bjorn Lomborg, op. cit., p. 8.

⁷ Jeffrey D. Sachs, *The End of Poverty: Economic Possibilities of Our Time*, Estados Unidos de América, Penguin Books, 2005.

⁸ FAO, <http://www.fao.org/faostat/foodsecurity/MDG/MDG-Goal1_es.pdf>.

⁹ Este cuadro muestra la distribución de la pobreza extrema en las diversas regiones del mundo en un lapso de 11 años, tomando por separado a China, pues la densidad de su población hace que las cifras se disparen en esa región y en su totalidad. La pobreza extrema aumentó en Latinoamérica como se desprende de la tabla.

Para entender mejor las cifras y la meta de desarrollo del Milenio mencionada, partamos de la concepción de la pobreza, a partir de las clasificaciones que más comúnmente se hacen de la misma.

La pobreza se ha clasificado, según su objeto,¹⁰ en alimentaria y de patrimonio o material; según el grado, en extrema, moderada o relativa; y según el ámbito en que se da ésta se divide en rural y urbana. Según el grado de pobreza, diversos autores¹¹ la dividen de la siguiente manera:

- *Pobreza extrema*: implica que no pueden cubrir las necesidades básicas para sobrevivir. Se ven amenazados de hambre crónica, falta de acceso a servicios de salud, agua potable, educación y otros en general.
- *Pobreza moderada*: se logra cubrir las necesidades básicas pero con una lucha diaria por hacerlo.
- *Pobreza relativa*: conforman un nivel inferior en la proporción del nivel de ingreso nacional, con falta de acceso a bienes culturales, educación de calidad y servicios médicos de calidad.

Según el ámbito en que se presente, la pobreza se divide en rural y urbana, sin embargo, esta clasificación está perdiendo delimitación pues el crecimiento de las metrópolis hace que abarquen áreas que anteriormente se consideraban rurales. La urbanización se está confundiendo y mezclando con las áreas rurales, como lo podemos ver claramente en los ejidos de la ciudad de México.

Si bien aún la mayor parte de la concentración de la pobreza se encuentra en áreas rurales, se calcula que para 2035 esto se revertirá. Asimismo, el Observatorio Urbano de Naciones Unidas calcula que para 2020 la pobreza urbana en el mundo llegará a 45% o 50% de la población total de los habitantes de las ciudades.¹²

Julio Boltvinik y Araceli Damián han analizado la situación de la pobreza en el periodo de 1994 a 2000 y llegaron a la conclusión que el mayor número de pobres y pobres extremos están en las ciudades, de ahí la importancia de cambiar el enfoque en el combate a la pobreza. De la misma manera afirman que el crecimiento de la pobreza se ha dado más en las zonas urbanas que en las rurales.¹³

¹⁰ La Sedesol ha creado una clasificación en México, misma que analizaremos al abordar la situación de la pobreza en la ciudad de México.

¹¹ Entre éstos, Jeffrey D. Sachs, *op. cit.*, p. 20.

¹² Cit. por Mike Davis, *op. cit.*, p. 151.

¹³ Boltvinik, Julio y Damián, Araceli, "Evolución y Características de la Pobreza en México" en *Pobreza Urbana. Perspectivas Globales, Nacionales y Locales*,

A partir de 2001, la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) cambió el enfoque que había tenido hasta esa fecha en lo referente al combate a la pobreza y estableció una nueva clasificación basándose en el objeto. Así, el concepto evolucionó de ser un concepto meramente medido como consecuencia del ingreso de la población, a un concepto más integral que toma en consideración las causas generadoras del ingreso, tales como educación, salud, patrimonio y vivienda, así como las oportunidades laborales.

Fotografía (detalle): Luz Aquilante/UNWFP.



Gobierno del Estado de México, Centro de Estudios sobre Marginación y Pobreza, Miguel Ángel Porrúa, México, 2003, p. 212.

En este sentido se genera una nueva definición de la pobreza con diversos niveles, a saber:

1. *Pobreza alimentaria*: aquellos hogares que no cuentan con lo suficiente para cubrir la canasta alimentaria básica.
2. *Pobreza de capacidades*: aquellos hogares que no cuentan con lo suficiente para potenciar sus capacidades personales a través de la educación.
3. *Pobreza patrimonial*: aquellos hogares que cubriendo los anteriores gastos no cuentan con lo suficiente para tener una vida digna: vestido y calzado; vivienda; servicio de conservación; energía eléctrica y combustible; estimación del alquiler de la vivienda y transporte público.

Por lo que se refiere a nuestro país, según la información presentada el 15 de noviembre de 2007 por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), México logró disminuir el porcentaje de su población en pobreza de 37 a 31.7% entre 2004 y 2006.¹⁴

Estos números, datos, clasificaciones y conceptos son frecuentemente controvertidos y tienden a variar según la fuente que los muestre. Se utilizan diversas mediciones como la medición nacional oficial, la medición de organizaciones internacionales o las mediciones llevadas a cabo por la sociedad civil. En el marco de esta discusión respecto a los diversos métodos de medición de la pobreza, en México el Congreso de la Unión aprobó la Ley General de Desarrollo (LGD) en 2004, lo que constituyó una visión jurídica del desarrollo social en nuestro país.

El objetivo de esta ley se establece en el artículo 1º: garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social, con lo que intenta dar cumplimiento al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).

En el artículo 18 de esta ley se instituye el reconocimiento al principio de progresividad pues se establece que los programas, fondos y recursos destinados al desarrollo social no podrán sufrir disminuciones en sus montos presupuestales; éste es otro acercamiento de la ley al PIDESC. Además, en su artículo 20 marca que el presupuesto federal destinado al gasto social no podrá

ser inferior, en términos reales, al del año fiscal anterior, estableciendo que dicho gasto se deberá incrementar cuando menos en la misma proporción en que se prevea el crecimiento del Producto Interno Bruto en los Criterios Generales de Política Económica y en congruencia con la disponibilidad de recursos a partir de los ingresos que autorice el Congreso al Gobierno Federal.¹⁵

La LGD es vanguardista en el sentido que establece lineamientos no sólo para la medición de la pobreza, sino porque da lineamientos generales para la política de desarrollo social en nuestro país, fortaleciendo así el vínculo entre pobreza y derecho.

Asimismo, la LGD establece como principios para la política de desarrollo social a la libertad, la justicia distributiva, la solidaridad, la integralidad, la participación social, la sustentabilidad, el respeto a la diversidad, la libre determinación y la autonomía de los pueblos indígenas y sus comunidades, y la transparencia.

De igual forma prevé la situación de los grupos vulnerables, entendiendo por éstos, 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, por lo que requieren de la atención e inversión del gobierno para lograr su bienestar. Se menciona posteriormente que estos grupos tienen derecho a recibir acciones y apoyos tendientes a disminuir su desventaja.

Otro de los avances de la LGD es que reconoce la necesidad de un desarrollo social con enfoque participativo, al establecer entre los derechos y obligaciones de las y los beneficiarios de los programas de desarrollo social la participación corresponsable en dichos programas.

Es importante referir que el concepto de seguridad humana permite enfocar el desarrollo completo de la persona —como lo hace el Índice de Desarrollo Humano— pero desde el punto de vista de los riesgos, amenazas y cambios repentinos que pueden afectar el desarrollo integral.¹⁶ Se considera que esta ley retoma, en parte,

¹⁴ Información tomada del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval) <<http://www.coneval.gob.mx/coneval2/>> (visitada 25 de septiembre de 2008).

¹⁵ Christian Courtis afirma que en América Latina se utiliza el término derechos sociales para hacer referencia a los derechos económicos, sociales y culturales. Esto se presenta a discusión en la interpretación de la ley, pues ésta da un sentido más restrictivo en su artículo 6º al referirse únicamente a la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social, y los relativos a la no discriminación de conformidad con la Constitución. Sin embargo, en este artículo la ley cambia la nomenclatura y se refiere a éstos como derechos para el desarrollo social.

¹⁶ Comisión de Seguridad Humana, *La Seguridad Humana – Ahora. Proteger y habilitar a la gente*, Comisión de la Seguridad Humana, Estados Unidos de América, 2003, p. 3.

este pensamiento (sin hacerlo teóricamente consciente) al establecer como uno de los objetivos de la política nacional de desarrollo social el de propiciar las condiciones que aseguren el disfrute de los derechos sociales, individuales o colectivos, garantizando el acceso a los programas de desarrollo social y la igualdad de oportunidades, así como la superación de la discriminación y la exclusión social. Con este objetivo, más amplio que un mero indicador económico, se incluyen temas como la inequidad y la discriminación. Sin embargo, el término *propiciar las condiciones* queda aún vago y débil ante las grandes desigualdades en nuestro país en donde tenemos pobreza comparable a la del África Sub-Sahariana en algunos municipios de estados como Chiapas o Guerrero. Por otro lado, aunque es un avance, no basta con tener un marco jurídico aceptable si éste no es acompañado de políticas públicas que lleven a la realización plena de los derechos que dice proteger.

Es aquí donde entra la importancia de tener un sistema de medición oficial de la pobreza que nos permita evaluar la situación real en nuestro país. En este sentido, la LGD establece un apartado para la definición y medición de la pobreza facultando al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) para definir y medir la pobreza en nuestro país,¹⁷ estableciendo, además, que ésta será obligatoria para las entidades y dependencias públicas que participen en la ejecución de los programas de desarrollo social.

La LGD establece ciertos indicadores que se deben utilizar para la medición de la pobreza basándose en los datos generados por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). Estos indicadores son:

- I. Ingreso corriente *per cápita*.
- II. Rezago educativo promedio en el hogar.
- III. Acceso a los servicios de salud.
- IV. Acceso a la seguridad social.
- V. Calidad y espacios de la vivienda.
- VI. Acceso a los servicios básicos en la vivienda.
- VII. Acceso a la alimentación.
- VIII. Grado de cohesión social.

Según la LGD la política nacional de desarrollo social en combate a la pobreza debe llevarse a cabo por medio de educación, salud, alimentación, generación de empleo e ingreso, autoempleo y capacitación ya que esto permite, en principio, un ataque más integral a dicha problemática. Pero, ¿se ha aplicado esto en nuestro país?

En el ámbito local, en lo que se refiere a la legislación en materia de desarrollo social, la III Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) expidió la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal (LDSDF) en 2000, estableciendo que la misma tiene como objetivo, entre otros, cumplir con la responsabilidad social del Estado; disminuir la desigualdad social derivada de la desigualdad en la distribución de riqueza; integrar las políticas y programas contra la pobreza; revertir los procesos de exclusión; fomentar la equidad de género y lograr la equidad de grupos vulnerables; y promover, proteger y garantizar el cumplimiento de los derechos sociales universales, en particular alimentación, salud, educación, vivienda, trabajo e infraestructura social, entre otras.

La LDSDF establece en su artículo 3º fracción xv el concepto de pobreza: la incapacidad de un individuo o un hogar de satisfacer de manera digna y suficiente sus necesidades básicas en materia de alimentación, salud, educación, vivienda, transporte, recreación, servicios y tiempo libre.

Asimismo, esta ley instituye como los principios que rigen la política de desarrollo social en el Distrito Federal, los siguientes: universalidad, igualdad, equidad de género, equidad social, justicia distributiva, diversidad, integralidad, territorialidad, exigibilidad, participación, transparencia, efectividad.

El principio de exigibilidad busca reconocer el principio de progresividad establecido en el PIDESC, pues implica el derecho de los habitantes a que, a través de normas y procedimientos, los derechos sociales sean progresivamente exigibles.

¹⁷ El Coneval ha llevado a cabo diversas iniciativas a este respecto, y en específico por lo que se refiere a la inclusión de estos indicadores en un sistema de medición oficial de la pobreza, en octubre de 2007 el Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México organizó el Seminario Internacional: Metodología para la Medición Multidimensional de la Pobreza en México en donde se discutieron diversas metodologías propuestas por expositores como el Dr. Julio Boltvinik del CES-Colmex; el Dr. Satya Ckarakavarty del Instituto de Estadísticas de la India; el Dr. James Foster de la Universidad de Vanderbilt; el Dr. Dave Gordon de la Universidad de Bristol y el Dr. Rubén Hernández y el Mtro. Humberto Soto, ambos del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Las exposiciones anteriores se vieron enriquecidas con comentarios de la Dra. Clara Jusidman (Incidencia Social A. C.); de la Dra. Sabina Alkire de la Universidad de Oxford; de la Dra. Gladys López Acevedo del Banco Mundial; del Mtro. Rodolfo de la Torre del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y del Dr. Sanjay Reddy de la Universidad de Columbia, entre otros distinguidos académicos.

Además en la LDSDF se reconoce, como parte de su objetivo en la fracción XIII del artículo 1º un tema importante que ha sido objeto del debate actual, coadyuvar al reconocimiento y ejercicio del derecho a la ciudad.¹⁸

Sea cual sea el método de medición, una gran parte de la población mundial vive en situación de pobreza, convirtiéndose ésta en una de las primeras incapacidades que aumenta el grado de inseguridad humana en las ciudades.

Es importante hacer la distinción entre marginación, exclusión y pobreza; conceptos interrelacionados que nos permiten entender mejor el contexto social de las grandes ciudades. Limitarnos a hablar de la pobreza, dejaría fuera importantes consecuencias de la misma. Bien señala Daniel Hiernaux que la pobreza no sólo debe ser entendida por sus connotaciones de carencias materiales, sino que se debe también tomar en cuenta las implicaciones de ésta en la falta de acceso a bienes intangibles, que lleva hacia la exclusión.¹⁹ La exclusión sentida como una falta de pertenencia a la sociedad en

su conjunto; volviéndose así las ciudades, espacios fragmentados.

Marginación y exclusión son términos comúnmente utilizados al hacer referencia a la pobreza; ambos, tienen nacimientos teóricos diversos. El concepto exclusión nace en la literatura política francesa y bajo éste se encuadraba a los grupos vulnerables por un lado y a los inadaptados sociales²⁰ por el otro.²¹ Como vemos, el término exclusión en su nacimiento no hacía necesariamente referencia a la población con escasos recursos, a pesar de que en ciertas ocasiones ambos fenómenos se acompañan.

La exclusión se figura entonces como la existencia de dos poblaciones distribuidas en lados opuestos, divididos por una línea imaginaria.²² La representación de esta línea imaginaria varía en cada contexto social y va desde las cosas más simples como una vestimenta adecuada, hasta temas tan complejos como la distribución étnica. Es por ello que otros autores, como Pierre Rosanvallon, afirman que la exclusión tiene más que ver con la falta de ciertas redes sociales.²³ Así, la línea imaginaria implicaría el quebrantamiento entre ambos polos en la sociedad. Sin embargo, es importante recalcar que la complejidad de las sociedades no nos permite hablar de una única línea divisoria, sino de múltiples líneas que van formando, dibujando así una ciudad fragmentada en donde los excluidos adquieren esta connotación por múltiples criterios y uno de éstos es la pobreza.

Por su parte, el término marginación se ha utilizado más en la literatura latinoamericana que siguiendo la conformación de las ciudades en los años setenta, abraza este término para hacer referencia al centro y a la periferia naciendo así, el concepto de ciudad legal y ciudad ilegal, formal e informal.²⁴ Se usa este término principalmente para referir a las poblaciones que carecen de servicios públicos urbanos, dejando así a las poblaciones en un alto grado de inseguridad humana. ◉

¹⁸ El concepto del derecho a la ciudad que tiene como antecedente el Foro Social Mundial 2001, en donde se discutió el desafío de construir un modelo sustentable de sociedad y vida urbana, basado en los principios de solidaridad, libertad, equidad, dignidad y justicia social. Desde el I Foro Social Mundial en la ciudad de Porto Alegre, Brasil, un conjunto de movimientos populares, organizaciones no gubernamentales, asociaciones profesionales, foros y redes nacionales e internacionales de la sociedad civil comprometidas con las luchas sociales por ciudades justas, democráticas, humanas y sostenibles vienen construyendo una carta mundial del derecho a la ciudad que traduzca los compromisos y medidas que deben ser asumidos por la sociedad civil, gobiernos locales y nacionales y organismos internacionales para que todas las personas vivan con dignidad en las ciudades del mundo. La Carta Mundial del Derecho a la Ciudad es un instrumento dirigido a contribuir con las luchas urbanas y con el proceso de reconocimiento, en el sistema internacional de los derechos humanos, del derecho a la ciudad. El derecho a la ciudad se define como el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad y justicia social. Se entiende como un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos vulnerables y desfavorecidos, que les confiere la legitimidad de acción y de organización, basado en sus usos y costumbres, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a un patrón de vida adecuado.

La Propuesta de Carta Mundial de Derecho a la Ciudad fue adoptada por organizaciones y movimientos sociales en el Foro Social de las Américas en Quito, Ecuador, en julio de 2004, y establece en su artículo 1º: *todas las personas tienen derecho a la ciudad sin discriminaciones de conformidad con los principios y normas que se establecen en esta carta. Todos tienen el derecho al usufructo pleno de la ciudad respetando la diversidad de ingreso, género, edad, raza, etnia u orientación política y religiosa, y preservando la memoria y la identidad cultural.*

Este concepto se incorpora a la Ley de Desarrollo del Distrito Federal, aunque de manera ambigua, como se verá en el apartado concerniente a la prestación de los servicios públicos.

¹⁹ Hiernaux, Daniel, "Cosmopolitanismo y Exclusión en las Ciudades Globales" en *Pobreza Urbana. Perspectivas Globales, Nacionales y Locales*, Gobierno del Estado de México, Centro de Estudios sobre Marginación y Pobreza, Miguel Ángel Porrúa, México, 2003, p. 68.

²⁰ Terminología utilizada por Silver para incluir a los delincuentes, enfermos mentales, alcohólicos, vagabundos y prostitutas, entre otros.

²¹ Arteaga, Botello, Nelson, "El abatimiento de la pobreza en México (2000-2006)" en *Pobreza Urbana. Perspectivas Globales, Nacionales y Locales*, Gobierno del Estado de México, Centro de Estudios sobre Marginación y Pobreza, Miguel Ángel Porrúa, México, 2003, p. 144.

²² *Ibid.*, pp. 144 y 145.

²³ *Ibid.*, p. 145.

²⁴ Arteaga, Botello, Nelson, Op. cit., pp. 149 y 150.

SO:

¡NO ESTÁS SOLO!

¡NO ESTÁS SOLO!

TODOS A LA MARCHA DEL SILENCIO

DOMINGO 27 A LAS 12 ABP

OPINIÓN Y DEBATE





Fotografía (de arriba): Lizbeth Jesika Cruz Martínez.



Acciones CDHDF

Una vez más DFENSOR cumple su compromiso de dar a conocer las recomendaciones recientemente emitidas por la CDHDF y su estado de aceptación. En esta ocasión destaca la publicación del resumen de la Recomendación 11/2008, consecuencia de las violaciones cometidas durante el operativo efectuado el pasado mes de junio en la discoteca New's Divine.

Además, se reseña la participación de la CDHDF en el primer Encuentro Internacional para el Fortalecimiento Institucional y Transmisión de Buenas Prácticas entre las Defensorías del Pueblo. Este espacio representó una oportunidad para intercambiar experiencias y sumar esfuerzos para que la defensa y el ejercicio de los derechos humanos sean una prioridad en la región latinoamericana.

Informe especial sobre seguridad humana en la ciudad de México*

Resumen ejecutivo

Quienes habitan y transitan por la ciudad de México enfrentan diariamente distintas amenazas que no pueden ser entendidas ni atendidas plenamente con los conceptos, normas y políticas públicas tradicionales en materia de seguridad pública o seguridad nacional. Por ello, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) se dio a la tarea de analizar la situación de riesgo en que viven las personas en el Distrito Federal, a la luz del concepto de seguridad humana, el cual busca cubrir integralmente todos los factores de riesgo, peligro, contingencia o cambio repentino que padecen las y los capitalinos y no sólo las amenazas de violencia o de acciones delictivas.

En ocasiones, estos factores se tornan invisibles frente al debate público que generalmente centra sus preocupaciones en la inseguridad pública y desatiende otras inseguridades igualmente graves como la pobreza, las afectaciones al medio ambiente, la carencia de estabilidad laboral, la falta de agua y las necesidades de vivienda.

Estos problemas de la ciudadanía son la materia de investigación cotidiana de la Tercera Visitaduría General de la CDHDF y constituyeron la fuente central de información del presente Informe. Para este análisis, se estudiaron las quejas recibidas de octubre de 2006 (fecha en que entró en funciones la Tercera Visitaduría General) a octubre de 2007.

* Este Informe será presentado el 22 de octubre de 2008 en la ciudad de México.

Además de la calificación formal realizada por la Visitaduría para la investigación de las quejas, se consideró importante reflejar a detalle las preocupaciones específicas de las personas respecto de cada derecho. Asimismo, en la revisión de los casos, se registraron no sólo las denuncias individuales de las personas que acudieron ante esta Comisión, sino también la afectación a las familias y colectividades perjudicadas por el derecho que se presumía violado. Se presentaron también a lo largo del Informe, al final de cada apartado temático, algunos casos paradigmáticos narrados por las propias personas peticionarias, en los cuales se considera que existe una expresión de problemas y patrones repetidos que afectan de modo similar a muchas de las personas que conoce el personal de la Tercera Visitaduría a través de su trabajo diario de investigación de quejas.

Además, el Informe estuvo enriquecido con información proporcionada, tanto por escrito como a través de dos reuniones, por las dependencias centrales del Gobierno del Distrito Federal (GDF), así como por las 16 delegaciones políticas. Adicionalmente, contó con un sustento teórico basado en entrevistas con académicos; información de conferencias internacionales; índices e información de diversos organismos y agencias de la Organización de Estados Americanos (OEA) y de las Naciones Unidas; y otros datos en materia de derechos humanos y desarrollo.

El enfoque de la seguridad humana

El concepto de seguridad humana significa la protección contra los riesgos y amenazas que en cualquier momento pueden afectar el bienestar de las personas y que se han multiplicado en esta era global. En los contextos urbanos de las grandes ciudades, los riesgos y las amenazas para la población tienen características específicas debido a la densidad poblacional y a las consecuencias particulares de la desigualdad y la pobreza que en ellas existen. Las enormes necesidades de infraestructura, bienes y servicios, la escasez de agua, las cuestiones medio ambientales, son graves problemas que afectan tanto a las personas en situación de pobreza y vulnerabilidad, como a las personas privilegiadas social y económicamente. Partiendo de distintos elementos de las definiciones analizadas en torno a la seguridad humana, en el Informe Especial sobre Seguridad Humana, la CDHDF entiende como seguridad humana la protección contra los riesgos, amenazas y cambios repentinos que

afectan las condiciones diarias y la calidad de vida de las personas.

El concepto de seguridad humana proporciona un marco de análisis integral para estudiar, al mismo tiempo, los efectos del fenómeno de la globalización en la ciudad de México, los problemas propios de ésta y la interconexión entre ambos.

En la ciudad de México además coexisten, conviven, cohabitan y transitan diariamente millones de personas de distintos géneros y edades variadas, así como de convicciones religiosas, ideológicas y políticas distintas, de preferencias sexuales diversas, y de condiciones étnicas, socioeconómicas y culturales notoriamente disímiles. La ciudad tiene un grave problema de desigualdad social y económica: en las diferentes demarcaciones bajo el gobierno de las jefaturas delegacionales, puede observarse la coexistencia de la abundancia con la pobreza. El concepto de seguridad humana permite integrar este escenario plural bajo un denominador común que son los riesgos, amenazas, peligros y cambios repentinos que pueden afectar, y de hecho afectan, a toda esta gran variedad de personas y, de forma más acentuada, a las más vulnerables.

Seguridad humana y derechos humanos

Desde esta premisa, el concepto de seguridad humana es utilizado en este Informe como enfoque para revisar ciertos derechos humanos, especialmente algunos derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA). En este Informe se analizaron los derechos al medio ambiente, al nivel de vida adecuado (que comprende el derecho a la vivienda digna, el derecho al agua y la situación de los servicios públicos que posibilitan el goce de los derechos humanos), así como los derechos al trabajo y a la libre circulación. Aunque la Tercera Visitaduría sólo investiga las violaciones a estos derechos producidas por acción o por omisión de las autoridades de las demarcaciones que comprende el Distrito Federal (y así se refleja en el análisis de las quejas presentadas), en el Informe se abordan también estos problemas respecto de toda la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM)¹. Ello dado que no se pueden entender los retos

¹ La ZMVM está integrada por las 16 delegaciones del Distrito Federal y 59 municipios del Estado de México. "Declaratoria de la Zona Metropolitana del Valle de México", suscrita por el jefe de gobierno del Distrito Federal y el gobernador del Estado de México, el 22 de diciembre de 2005 y publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 23 de enero de 2006.

a la seguridad humana que se enfrentan en el Distrito Federal sin hacer referencia a la situación más amplia de la Zona Metropolitana en la que se encuentra inmerso.

Aunque las dinámicas migratorias han variado en los últimos años, la ZMVM seguirá siendo el principal centro poblacional y económico del país. Diversas dificultades derivadas históricamente tanto de la urbanización sin planeación ni control como de la deficiente prestación de los servicios públicos, o la instalación de asentamientos humanos en zonas en las que no están permitidos por razones de protección ambiental, son un factor de riesgo y vulnerabilidad para gran parte de la población, aunque esa situación de peligro se agudiza tratándose de las personas en mayor estado de vulnerabilidad.

Seguridad humana y medio ambiente: riesgos para la sostenibilidad de la vida en la ciudad

Las principales causas de riesgo para la población se relacionan con diversos temas: la pérdida del suelo de conservación ecológica a causa de la urbanización, con el consecuente agotamiento de los mantos acuíferos. Asimismo, se detectaron problemas de ruido excesivo, la contaminación del aire en general y en particular la exposición indebida a micropartículas, la alarmante escasez de agua, hundimientos y reblandecimientos de cimientos de construcciones, la pérdida de biodiversidad debido al desgaste de las áreas naturales protegidas, la pérdida de las barrancas que también son útiles para la captación de agua y la recarga del acuífero y la contaminación ambiental por la presencia de diversos elementos contaminantes.

Estos últimos provienen fundamentalmente del uso de servicios como la electricidad, los medios de transporte, la cocción de alimentos o de agua y otros, y la fabricación de bienes de consumo como alimentos, medicinas o productos de limpieza —entre otros— que provocan o agudizan enfermedades en niñas y niños, adultos mayores y personas con algún padecimiento previo. Todas estas problemáticas causan serios riesgos a los derechos a la vida y a la salud de las personas, así como, en general, a su derecho a un nivel de vida adecuado.

Estos problemas se presentan de manera diferenciada en las diversas zonas de la ciudad de México y municipios conurbados y afectan también de manera distinta a los diferentes grupos y sectores sociales.

La vulnerabilidad a la que se encuentra expuesta la población de la ciudad de México (como la de otras

ciudades) debido al cambio climático se incrementa si se considera su situación geográfica de cuenca, al ser una ciudad en desarrollo en la que existe una inadecuada planeación urbana y de servicios públicos. Todos estos problemas afectan gravemente la seguridad humana de las y los ciudadanos.

De octubre de 2006 a octubre de 2007, la Tercera Visitaduría de la CDHDF registró diferentes presuntas violaciones a un medio ambiente sano. Respecto del lugar donde sucedieron los hechos de queja y con base en la división territorial de la ciudad, en la delegación Cuauhtémoc se concentró el mayor número de quejas, seguida de las delegaciones Álvaro Obregón y Xochimilco; y se registró un menor número en las zonas comprendidas en las delegaciones Coyoacán y Milpa Alta.

La ciudadanía expresa reiteradamente los siguientes temas de preocupación en sus quejas: la afectación al medio ambiente a causa de obras, fugas o contaminación de agua a causa del mal estado de las tuberías y drenaje; mala calidad del agua; instalación de anuncios espectaculares; basura acumulada; afectaciones por la presencia del comercio en vía pública; la falta de cuidado a árboles; afectaciones por manifestaciones públicas; presencia de asentamientos humanos en áreas protegidas; fauna nociva; ruido; afectación por una vialidad deficiente; la existencia de zonas de alto riesgo.

Seguridad humana y nivel de vida adecuado: agua, vivienda y servicios públicos

Al tratar el tema de la calidad de vida, el derecho a un nivel de vida adecuado funciona como derecho contenido de otros derechos, por medio de los cuales se concreta y se expresa materialmente. Así, el derecho a un nivel de vida adecuado comprende el derecho al agua y el derecho a la vivienda que, por su relevancia y su regulación propia, se estudiaron en este Informe como dos derechos autónomos. Se analizó también la prestación de servicios públicos en el Distrito Federal como medios para la efectividad de los derechos humanos. Además, la adecuada prestación de los servicios públicos guarda una clara relación con el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado, mismo que incluye el derecho “a una mejora continua en las condiciones de existencia”, reconocido por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).

Agua: a un paso de la crisis

En el contexto de la crisis mundial del agua, el futuro de la ZMVM en este aspecto se ve sumamente complicado. Aunado al agotamiento de los recursos acuíferos debido a la sobreexplotación, la infraestructura hidráulica de la ciudad de México presenta serias dificultades para conservar su vida útil.

Los riesgos detectados que acentúan esta situación problemática son la insuficiencia o escasez de las fuentes de abastecimiento de agua, el agua poco salubre, la asignación del presupuesto para obras e infraestructura sin perspectiva de derechos humanos, el déficit en el suministro de agua, la distribución inequitativa del agua e insuficiente transparencia en el uso y manejo de los caudales disponibles en el sistema hidráulico, así como las irregularidades en el cobro por el consumo de agua potable.

El modelo de gestión del agua en la ciudad de México actualmente tiene serias deficiencias por varias razones: en muchos sectores tanto gubernamentales como entre la propia ciudadanía, el agua no es apreciada como un recurso natural que requiere conservación y protección, y el acceso a este vital líquido tampoco es percibido como un derecho, sino como un bien económico o simplemente como un servicio; la falta de coordinación entre los tres niveles de gobierno involucrados en su administración: federal (que tiene a su cargo la explotación de los recursos hídricos propiedad de la nación y la determinación de las líneas generales de las políticas públicas para el manejo del agua), el gobierno local que administra y gestiona el recurso, y las autoridades delegacionales, en especial la Dirección General de Servicios Urbanos y la Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano de cada delegación en la prestación de los servicios públicos de agua potable, drenaje y alcantarillado.

La CDHDF ha recibido quejas por falta de suministro de agua y fugas, así como por cobros altos o indebidos por el servicio. Respecto de la falta de suministro de agua, por la zona geográfica donde se presentaron los problemas denunciados en las quejas, la mayor parte se concentró en las delegaciones Iztapalapa, Gustavo A. Madero y Álvaro Obregón, mientras que el menor número se registró en las áreas comprendidas en las delegaciones Venustiano Carranza, Magdalena Contreras y Benito Juárez.

Vivienda: necesidad apremiante y constante estado de indefensión

Los riesgos principales al derecho a la vivienda detectados en este Informe son el déficit de viviendas, la falta de acceso a éstas o las limitaciones que para dicho acceso tienen las personas con menor ingreso salarial, la visión de la vivienda como medio de especulación y no como derecho, las limitaciones por lagunas jurídicas, las irregularidades en la tenencia o propiedad de las viviendas, la baja calidad de éstas, la carencia de servicios básicos relacionados con la vivienda, la ubicación de las viviendas de personas en asentamientos irregulares o nuevos núcleos de población, así como en zonas de alto riesgo.

Este Informe analizó las problemáticas que se presentan en el acceso a la vivienda de interés social en la ciudad de México. Con la política habitacional aplicada a partir de la demanda de vivienda tras los sismos de 1985, las instituciones establecidas para tal fin siguieron lineamientos y procedimientos específicos que respondieron en cierta medida a la coyuntura histórica en la que fueron creadas, pero que hoy en día se encuentran rebasadas. Sin embargo, las personas afectadas por dicha política habitacional siguen enfrentando aun ahora los efectos de la misma a través de instituciones diferentes. Asimismo, se estudió el funcionamiento de la actual dependencia encargada de atender la demanda de vivienda del Distrito Federal, así como la interacción entre esta dependencia, las organizaciones gestoras de vivienda y las personas solicitantes de vivienda.

Debido a la dinámica demográfica de la ciudad de México, las zonas que reportan un mayor déficit de vivienda son las delegaciones que registran un crecimiento y urbanización acelerados, como son Tlalpan, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Xochimilco, Cuajimalpa y Tláhuac, mientras que en las delegaciones centrales como Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza, el problema de la vivienda tiene que ver con el cambio de uso de suelo de habitacional a comercial.

La mayor cantidad de presuntas violaciones se reportan en relación con predios o viviendas ubicados en las delegaciones Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero e Iztapalapa y el menor número sobre predios o viviendas ubicados en Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Tlalpan y Xochimilco.

Asentamientos humanos irregulares: el difícil balance entre el derecho a la vivienda y el derecho a un medio ambiente sano

Un tema de mayor importancia es la situación de las familias que se ven obligadas a recurrir a mecanismos no formales para acceder a la vivienda y que forman asentamientos irregulares en diferentes zonas, entre ellas las que se consideran como suelo de conservación ecológica.

Las principales situaciones de riesgo detectadas en este Informe para las personas que viven en asentamientos irregulares fueron las amenazas a la vida e integridad personal, la inseguridad jurídica respecto de la propiedad, el riesgo del desalojo y la posibilidad de ser sujetas de procesos penales, las limitaciones para disfrutar del derecho a un nivel de vida adecuado —que comprende el derecho a los servicios básicos y al agua—, así como otros derechos como a la salud y a la educación por su situación de precariedad. Las familias que viven en dichos asentamientos se encuentran en distintos niveles de vulnerabilidad y riesgo.

Por ello, este Informe presenta un ejercicio de sistematización de estas situaciones y los distintos grados de disfrute de los derechos humanos y, por lo tanto, los niveles de seguridad o inseguridad humana.

Servicios públicos: vía necesaria para la realización de los derechos

La prestación de servicios públicos es condición necesaria para la plena efectividad de los derechos humanos, especialmente de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA). El principal riesgo encontrado fue la falta en algunos servicios de una adecuada planeación que responda a las necesidades diferenciadas de los distintos grupos sociales como mujeres, jóvenes, adultos mayores y personas con discapacidad, entre otros.

La prestación de servicios públicos tiene que ver directamente con una asignación presupuestal adecuada que permita atender la magnitud de las necesidades de la población de esta gran metrópoli. Otro riesgo detectado en este Informe se refiere a la falta de conciencia entre las autoridades sobre su obligación de tomar en cuenta y aplicar los principios de progresividad y no regresividad en la planeación y diseño presupuestal de políticas que tienen relación con los DESCAs, cuestión que impacta directamente en la situación de certeza y seguridad humana de las personas que habitan y transitan por la ciudad.

En la CDHDF se analizan presuntas violaciones relacionadas con la prestación de los servicios públicos de

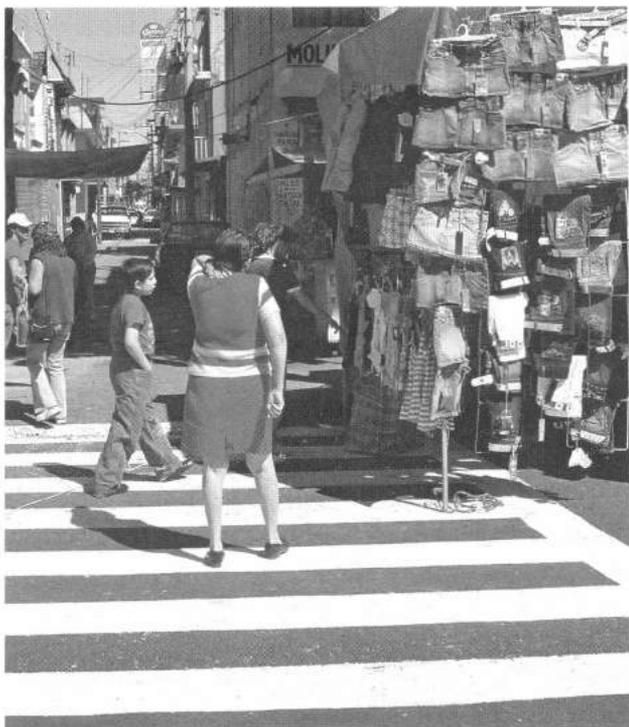
Fotografía: Archivo CDHDF.



agua potable, drenaje, electricidad, alcantarillado y recolección de basura. Sin embargo, en el Informe se estudió también la situación de otros servicios públicos como el transporte, la creación de parques y jardines y el establecimiento de mercados públicos, entre otros, debido a la importancia que tienen todos estos servicios para el goce y ejercicio de los derechos humanos, en particular, de los DESCA.

La CDHDF, a través de la Tercera Visitaduría General, recibió distintas quejas por presuntas violaciones relacionadas con los servicios básicos de agua potable, drenaje, electricidad, alcantarillado y recolección de basura. Las áreas geográficas respecto de las cuales se presentaron más denuncias se encuentran en la delegación Gustavo A. Madero, y los temas referidos son el suministro de agua, la falta de mantenimiento y reparación del drenaje, la afectación por obras de gobierno y por el alumbrado público. En el tema de servicios públicos es en el que mayor vinculación se encontró entre las quejas presentadas a título individual y la afectación a un grupo de personas (por ejemplo, la falta de suministro de agua afecta a los vecinos de toda una colonia o a toda la familia que habita en una vivienda). Las otras áreas de la ciudad relacionadas con los hechos denunciados se encuentran en las delegaciones Tlalpan, Álvaro Obregón, Xochimilco, Iztapalapa y Cuauhtémoc.

Fotografía(detalle): Archivo CDHDF.



Uso de espacios públicos y comercio en vía pública: entre el derecho y el caos

La ausencia de espacios públicos y el mal uso de los existentes acrecientan la fragmentación social que ya se vive por la desigualdad económica y los conflictos que generan la pobreza y la exclusión. Desde hace décadas, el comercio en la vía pública ha crecido aceleradamente como resultado de la crisis económica y el desempleo. Ha constituido una opción para enfrentar la necesidad laboral de miles de personas.

Los riesgos detectados en este Informe fueron la existencia de lagunas normativas en materia de comercio en vía pública que permiten espacios de discrecionalidad para las acciones u omisiones de las autoridades, la privatización de espacios públicos, los abusos tanto de autoridades como de personas que fungen como líderes de las organizaciones en las que se agrupan las personas comerciantes, conflictos sociales entre vecinos, comerciantes en vía pública y comerciantes establecidos.

En este Informe se estudió el tema de comercio en vía pública buscando presentar una visión balanceada entre el derecho a la seguridad jurídica, el derecho al trabajo y el derecho a la libre circulación. Se analizó también la relación del papel de la autoridad como garante de los derechos de todas las personas, así como su responsabilidad de ser conciliador y ordenador con justicia de las diferentes necesidades e intereses sociales.

Reflexiones sobre seguridad humana y derechos humanos

Un resultado que obtuvo el equipo que elaboró este Informe con base en el análisis de distintos problemas con un mismo enfoque, fue la reflexión acerca de la necesidad de incorporar una visión integral en la investigación y conclusión de las quejas que recibe la Tercera Visitaduría. Igualmente, se comprobó el potencial que tiene la propia CDHDF en el campo de la defensa, pero también de la difusión y la educación en materia de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

En este resumen ejecutivo se presentan las propuestas generales que contienen los puntos más importantes que la CDHDF, derivado de su estudio, considera necesarios para la protección de la seguridad humana en la ciudad de México. Como es natural, en principio la gran mayoría de las propuestas se dirigen al jefe de Gobierno del Distrito Federal; sin embargo, se nombran

las dependencias y órganos concretos en quienes recae la responsabilidad primordial de su ejecución. Asimismo, se señalan algunos casos precisos en los que se necesita una intervención directa de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) para la atención de ciertos temas de seguridad humana en nuestra urbe.

Además de las propuestas generales, el Informe incluyó propuestas específicas para las autoridades encargadas del tema, mismas que pueden ser también un instrumento útil para las organizaciones de la sociedad civil y para el sector académico, como ayuda para identificar los principales problemas y plantear soluciones desde el nuevo enfoque de la seguridad humana. Se considera que la participación activa de las autoridades en la elaboración del Informe, presenta mayores posibilidades de una buena recepción de las propuestas y facilita la viabilidad de realizar actividades constructivas para encontrar soluciones conjuntas a los retos señalados.

A manera de conclusión, puede decirse que este estudio se centra en el tema de algunos derechos humanos de las personas que habitan en la ciudad de México, dado que se considera que la CDHDF puede ofrecer una perspectiva valiosa, pues tiene conocimiento directo de las quejas presentadas sobre violaciones a derechos humanos, cuestión que se convierte en un termómetro no sólo del nivel y gravedad de los problemas sociales, sino de la percepción de las personas sobre afectaciones injustas o ilegales que influyen directamente en su vida diaria y que se relacionan con riesgos y amenazas que perjudican la seguridad humana.

Propuestas generales

- Que se fortalezca la coordinación entre las dependencias del GDF, las delegaciones y los municipios que integran la Zona Metropolitana del Valle de México –y, en su caso, con las dependencias del gobierno federal– en todos los temas tratados en este Informe, a través de mecanismos y órganos metropolitanos que apliquen las normas y políticas públicas correspondientes de manera conjunta, dando prioridad a la prevención de riesgos y a la promoción y protección activa de los derechos humanos de todas las personas.
- Que las dependencias correspondientes del GDF soliciten a la ALDF y que ésta a su vez discuta y apruebe la asignación presupuestal para cada uno de los derechos relacionados con los temas tratados, aplicando los criterios de progresividad y no regresividad en las

acciones tendentes a promover, proteger y garantizar los DESCAs, para disminuir con ello los riesgos que enfrentan quienes habitan y transitan por la ciudad.

- Que se garantice la transparencia y accesibilidad a la información presupuestaria y los criterios utilizados para la toma de decisiones en la materia.
- Que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (Seduvi), la Secretaría del Medio Ambiente (SMA) y la Secretaría de Protección Civil (SPC) en consulta y con la participación del Instituto de Vivienda (Invi), la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial (PAOT) y las delegaciones, diseñen una política coordinada de atención de las zonas de riesgo ya identificadas en la ciudad, así como de prevención de desastres naturales y de aquéllos derivados de la actividad humana que pudieran provocar pérdida o afectación de vidas y de bienes materiales.
- Que la Seduvi, la SMA y la Secretaría de Obras y Servicios (SOS) en consulta y con la participación del Invi, de PAOT y de las delegaciones, diseñen e implementen una estrategia integral y coordinada de urbanización que contemple los estándares internacionales de los derechos a la vivienda y al medio ambiente sano, de acuerdo con los espacios y recursos disponibles, privilegiando las necesidades de las personas más vulnerables. Esta estrategia de desarrollo urbano deberá atender dos aspectos de manera equilibrada: el acceso a la vivienda y la protección al medio ambiente, atendiendo a las necesidades de la población pero planificando de manera sostenible el crecimiento urbano.
- Que la Seduvi, la SMA y la SPC, en consulta y con la participación del Invi, de PAOT y de las delegaciones, planeen y apliquen una política coordinada para atender la situación de los asentamientos humanos llamados irregulares. Para frenar el fenómeno de la ocupación por personas y grupos de zonas de valor ambiental, se requerirá de un estricto control del crecimiento urbano sobre el suelo de conservación en las delegaciones periféricas y en las comunidades rurales. Esto exige revertir las causas estructurales que han provocado la expulsión de la población del centro de la ciudad; entre otras las que se refieren al cambio en el uso del suelo, que pasó de habitacional a servicios.
- Que las autoridades del GDF, encargadas de la coordinación metropolitana, junto con el Estado de México, eviten que la población de bajos recursos siga siendo expulsada hacia los municipios conurbados, en los que también se ejerce presión sobre

otras áreas naturales. Se requiere de nueva infraestructura urbana y generar una política urbana para toda el área metropolitana, tomando en cuenta sus condiciones demográficas, geográficas, ambientales, socioeconómicas y culturales.

- Que la ALDF revise y, en su caso, reforme la normatividad ambiental a fin de especificar las facultades que corresponden a las autoridades ambientales, estableciendo la obligatoriedad de la coordinación y transversalidad para la planeación de programas, proyectos y políticas públicas en la materia, así como para su ejecución. Que las autoridades ambientales apliquen la normatividad existente en la materia dentro del ámbito de sus competencias y, respecto de aquellas normas que dupliquen facultades, se establezcan los mecanismos de comunicación y coordinación necesarios entre autoridades, a fin de que siempre haya alguna dependencia que responda de manera efectiva.
- Que se establezcan mesas de trabajo convocadas y organizadas por la SMA, la PAOT y las delegaciones, en las que participen también las organizaciones de la sociedad civil y el sector académico, a fin de estudiar la problemática actual del Distrito Federal en materia ambiental y proponer políticas públicas efectivas y viables para el mejoramiento y sostenibilidad de los ecosistemas, del medio ambiente sano y de la vida y salud humana, que sean ejecutables por las autoridades de manera coordinada y transversal al corto, mediano y largo plazo.
- Que la SMA y las delegaciones fomenten campañas permanentes en las que se informe no solamente sobre la forma correcta de separar residuos sólidos sino también respecto de los beneficios que para la sociedad y el medio ambiente tiene la reducción de residuos sólidos así como su reciclaje. En caso de no contar con camiones de doble contenedor se establezca la recolección calendarizada por tipos de residuos para facilitar y fomentar su separación y mitigar el impacto ambiental.
- Que se fortalezca e impulse la labor de la Comisión Ambiental Metropolitana hasta lograr una efectiva coordinación entre las autoridades que la conforman, la cual se refleje en políticas públicas adecuadas, suficientes y viables para el mejoramiento de la calidad del aire.
- Que la SMA, en coordinación con la SOS y la Secretaría de Transportes y Vialidad (Setravi), priorice políticas públicas que tiendan a disminuir la circulación de vehículos automotores, incentivando la creación de mayor

número de rutas de transporte público no contaminante, eficaz y suficiente para desincentivar el uso del automóvil particular.

- Que la SMA y las delegaciones, en coordinación con la Secretaría de Educación del Distrito Federal, fortalezcan la educación ambiental en todos los niveles escolares tanto en el sector público como en el privado mediante asignaturas y campañas permanentes a fin de fomentar un cambio social que propicie una mejor relación del ser humano con el medio ambiente, no limitándose a proveer información, sino que se deberá propiciar el entendimiento, la reflexión y la participación en la solución de la problemática medioambiental.
- Que el Sistema de Aguas de la Ciudad de México (SACM), en coordinación con las delegaciones, procure mecanismos alternativos para fomentar la filtración del agua a los mantos acuíferos, sobre todo en áreas de suelo de conservación con el fin de reinyectar las fuentes naturales de abastecimiento de agua y con ello ayudar a resolver la escasez; asimismo, garantizar la integridad de las áreas de conservación.
- Es fundamental que el SACM y las delegaciones implementen políticas para la modernización, ampliación y mantenimiento preventivo de la infraestructura para el abastecimiento y tratamiento de agua potable a la población, siguiendo los criterios de accesibilidad, adaptabilidad y no discriminación; además, es indispensable que aumenten los esfuerzos por hacer conciencia en la población sobre la necesidad e importancia del agua como bien común.
- Que la SMA y el SACM, en coordinación con las delegaciones, promuevan entre la ciudadanía e incluyan en las políticas públicas el uso de métodos alternativos de captación pluvial, así como el uso de técnicas de ecotecnología cuando esto sea factible.
- Que la ALDF elabore normatividad y que la SOS y las delegaciones generen infraestructura que promueva la separación de las aguas pluviales de las aguas negras que se generan con motivo del funcionamiento del drenaje y alcantarillado a fin de que las primeras puedan ser reutilizadas.
- Que la ALDF elabore y publique el Reglamento de la Ley de Vivienda.
- Que el Consejo Directivo del Invi modifique sus reglas de operación y administración crediticia para que las personas que se hayan acogido a la Ley de Sociedad de Convivencia o que no tengan dependientes económicos sean consideradas sujetos de crédito.

- Que el Invi –en coordinación con las instancias competentes, entre ellas, la Dirección General de Patrimonio Inmobiliario de la Oficialía Mayor, el Registro Público de la Propiedad y la Seduvi– lleve a cabo la regularización de predios que se encuentran en indefinición jurídica para que las familias puedan realizar los trámites de escrituración de su propiedad.
- Que la ALDF establezca un criterio normativo claro sobre la distribución de competencias en materia de servicios públicos entre la Administración Centralizada del GDF y las Delegaciones para evitar que los problemas graves en materia de infraestructura urbana queden sin resolver, aumentando así los riesgos de la ciudadanía en su vida cotidiana.
- Que las delegaciones, la Setravi, el Sistema de Transporte Colectivo Metro, el Metrobus, la Red de Transportes de Pasajeros, el Sistema de Transportes Eléctricos, el Sistema Concesionado de Pasajeros (Taxis), el Fideicomiso para el Mejoramiento de las Vías de Comunicación del Distrito Federal, la SOS, la Seduvi y el SACM, incluyan los criterios de calidad, accesibilidad física, accesibilidad económica y acceso no discriminado a los servicios públicos en los programas de dichas dependencias y órganos.
- Que el Consejo para Prevenir y Erradicar la Discriminación del Distrito Federal evalúe el impacto de las políticas aplicadas por las dependencias y órganos del GDF en lo que se refiere a la relación entre servicios públicos y derechos humanos, principalmente respecto al derecho a la no discriminación y al medio ambiente sano.
- Que las delegaciones y la SOS busquen el mejoramiento de las áreas verdes, plazas y espacios en los que la ciudadanía pueda encontrar un lugar de recreación.
- Que la ALDF inicie o, en su caso, reactive, a su interior y con las organizaciones de la sociedad civil e instituciones involucradas, los debates correspondientes con miras a las reformas necesarias al Reglamento de Mercados para el Distrito Federal a fin de actualizar dicha regulación y adaptarla al nuevo contexto de la ciudad.
- Que la Secretaría de Desarrollo Económico, la Subsecretaría de Programas Delegacionales y Reordenamiento de la Vía Pública de la Secretaría de Gobierno y las delegaciones, en consulta con la sociedad civil e instituciones involucradas, elaboren y presenten al jefe de Gobierno una propuesta de iniciativa de ley y reglamento que regulen de manera ordenada y justa el uso de espacios públicos y, en particular, el destinado a comercio en vía pública, mercados sobre ruedas, tianguis y concentraciones. Que dicha iniciativa tome en cuenta los derechos de las personas comerciantes, así como los derechos de quienes habitan y transitan por la ciudad, que respete e integre los estándares internacionales de derechos humanos y que contemple los mecanismos para garantizar la aplicación igualitaria de dicha normatividad. Asimismo, que el jefe de Gobierno presente la iniciativa a la ALDF.
- En tanto se aprueba la normatividad correspondiente sobre el uso de espacios públicos, que el jefe de Gobierno emita un nuevo programa o actualice el existente a fin de reordenar el comercio en dichos espacios del Distrito Federal atendiendo a las necesidades actuales en la materia y tomando en consideración el impacto que genera en la sociedad la ocupación de los espacios públicos. Que dicho programa contenga un diagnóstico que incluya datos concisos sobre el número de personas que ejercen dicha actividad comercial, sus giros comerciales, las zonas de ubicación, las autoridades responsables de ejecutar dicho programa y vigilar su cumplimiento, criterios claros y definidos para determinar quiénes son acreedores a los permisos y con ello garantizar su derecho a la seguridad jurídica y la duración específica del programa.
- Que las delegaciones hagan entrega de los gafetes y permisos administrativos correspondientes a las personas que se integraron al Programa de Reordenamiento del Comercio en Vía Pública.
- Que la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo, con la participación de los distintos actores afectados, diseñe políticas efectivas de empleo según las necesidades y demandas de quienes habitan en la ciudad y transitan por ella, especialmente de los sectores sociales más afectados económicamente. ☺

Emisión y aceptación de recomendaciones

Recomendación 11/2008

Caso de Violaciones graves a derechos humanos cometidas en el operativo de la Unipol en la discoteca New's Divine.

Peticionarios: Diversas personas

Agraviados: Diversas personas

Autoridades responsables: Jefatura de Gobierno del Distrito Federal y Jefatura Delegacional en Gustavo A. Madero.

Estado de aceptación

La presente recomendación fue aceptada en su totalidad por la delegación Gustavo A. Madero el día 17 de julio del año en curso y por parte del Gobierno del Distrito Federal, se aceptó también en su totalidad ocho días después. Actualmente se encuentra sujeta a seguimiento.

Resumen ejecutivo

Aproximadamente a las 18:00 horas del viernes 20 de junio de 2008, la Secretaría de Seguridad Pública (ssp) y la Procuraduría General de Justicia (PGJ), ambas del Distrito Federal, llevaron a cabo un operativo en el contexto del Sistema de Coordinación Policial del Distrito Federal (Unipol), acción a la que la delegación Gustavo A. Madero se sumó para realizar una visita de verificación administrativa, en un establecimiento conocido como discoteca New's Divine (en adelante discoteca), situada en avenida Eduardo Molina sin número esquina con la calle 312, colonia Nueva Atzacualco, delegación Gustavo A. Madero, acto durante el cual servidores públicos de esas instituciones ingresaron al lugar. En lo particular, policías de la ssp hicieron maniobras para que las y los jóvenes clientes salieran masivamente de ese establecimiento sin embargo, al mismo tiempo, otros elementos de la ssp ubicados en el exterior obstaculizaron el desalojo de las y los jóvenes, situación que ocasionó la aglomeración de personas en un espacio reducido cercano a la salida del lugar, en condiciones de compresión, empujones, calor extremo, poca ventilación y aplastamiento, lo cual motivó la muerte de 12 personas, cuatro de ellos eran menores de 18 años.

De las y los jóvenes desalojados de la discoteca, 102 fueron trasladados por elementos de la ssp a cuarteles de esa Secretaría y agencias del Ministerio Público, supuestamente con el carácter de víctimas o testigos del delito; sin embargo, en instalaciones de la ssp se les retuvo, se les marcaron números con plumón en el dorso de la mano, se les fotografió y se les recabaron sus nombres y domicilios, entre otros datos. Además, algunas mujeres señalaron haber sido desnudadas en una agencia del Ministerio Público ante un médico y otros hombres para certificar su estado físico. Los elementos de la ssp, en general y prácticamente de manera continua, insultaron, *manosearon*, golpearon e infligieron malos tratos a varias de las y los jóvenes clientes de la discoteca, tanto adentro como afuera del establecimiento y durante su traslado a cuarteles de la ssp y agencias del Ministerio Público. De igual forma, al bajarlos de los camiones, les mantuvieron de pie cerca de una hora y les robaron sus pertenencias, entre ellas teléfonos celulares; asimismo, asumieron conductas carentes de sensibilidad y respeto ante familiares de las y los jóvenes víctimas de las acciones u omisiones de la autoridad. Además, varias de las personas agraviadas señalaron que los policías les arrojaron un cierto tipo de gas.

La CDHDF considera que los derechos violados de las víctimas fueron los siguientes:

- I. Derecho a la vida.
- II. Derecho a la integridad personal.
- III. Derecho a la libertad y seguridad personales.
- IV. Derecho a la salud.
- V. Derecho a la seguridad jurídica.
- VI. Derechos de las mujeres.
- VII. Derechos de niñas, niños y adolescentes.
- VIII. Derecho a la honra y a la dignidad.

En consecuencia de lo investigado y concluido, el 8 de julio del año en curso, la CDHDF dirigió la presente Recomendación al jefe de Gobierno del Distrito Federal y al jefe delegacional en la Gustavo A. Madero.

Puntos recomendatorios:

Al jefe de Gobierno del Distrito Federal

Primer punto recomendatorio	Que se ofrezca una disculpa pública a las víctimas En el acto que se ofrezca la disculpa pública, deberán estar presentes el procurador general de Justicia y el secretario de Seguridad Pública, ambos del Distrito Federal, y que se asegure la publicación del texto de la disculpa, al menos en medios impresos (diarios y revistas) de circulación nacional.
Segundo punto recomendatorio	Se repare el daño material e inmaterial Observando las medidas y criterios que se señalan en este instrumento, con independencia de las acciones que haya llevado a cabo ese Gobierno, en la aplicación del Acuerdo mediante el cual se da a conocer el Programa de Indemnización y Apoyo Integral para las Víctimas y Familiares de éstas, afectados por los acontecimientos del 20 de junio de 2008 en la delegación Gustavo A. Madero.
Tercer punto recomendatorio	Que se repare el daño inmaterial Que se realicen las acciones necesarias para reivindicar la dignidad y buena imagen de todas y todos los jóvenes que fueron víctimas del operativo efectuado en la discoteca.
Cuarto punto recomendatorio	Que se garanticen espacios públicos para las y los jóvenes En condiciones de seguridad, instruyendo a las instancias competentes para realizar trabajos coordinados con las delegaciones políticas y con organizaciones de la sociedad civil. Que gire instrucciones al procurador general de Justicia y al secretario de Seguridad Pública para:

Quinto punto recomendatorio	<p>Que las averiguaciones previas y los procesos penales o administrativos se resuelvan de manera ágil</p> <p>Que en el ámbito de sus respectivas competencias, instauren las medidas adecuadas para que las averiguaciones previas, procesos penales o administrativos iniciados con motivo de los hechos materia de esta Recomendación, se resuelvan de manera ágil y con apego a derecho.</p>
Sexto punto recomendatorio	<p>Que sea creado un cuerpo policial mixto</p> <p>Especializado en intervención con jóvenes y en la resolución no violenta de conflictos.</p>
Séptimo punto recomendatorio	<p>Que Unipol suspenda actividades</p> <p>Hasta que no se cuente con manuales, protocolos, instructivos y demás instrumentos de operación, así como con la capacitación de sus integrantes y el equipo necesario, que garanticen una coordinación eficaz.</p>
Octavo punto recomendatorio	<p>Que se organicen a la brevedad mesas de trabajo</p> <p>Entre esa Secretaría y esa Procuraduría, y se convoque a participar en ellas a la Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Distrito Federal, así como a las demás instituciones públicas y organismos de la sociedad civil especialistas en materia de seguridad pública, a efecto de que se elaboren con inmediatez los manuales de operación, protocolos y/o todos aquellos instrumentos que garanticen la debida planeación, organización, coordinación, ejecución y supervisión de los operativos que efectúen las policías, estableciendo con claridad todos y cada uno de los tramos de responsabilidad de los servidores públicos que tengan participación en los mismos.</p>
Noveno punto recomendatorio	<p>Que se establezcan métodos de trato digno a jóvenes</p> <p>Que los manuales de operación, protocolos y/o instrumentos de operación de las policías establezcan métodos de trato digno a adolescentes y jóvenes, erradicando la práctica sistemática de represión en contra de ellos y ellas, en atención a su condición propia de joven o de cualquier otra naturaleza, como el de pobreza.</p>
Décimo punto recomendatorio	<p>Que los manuales de operación para operativos se publiquen en la <i>Gaceta oficial del Distrito Federal</i></p> <p>Que una vez elaborados los manuales de operación, protocolos y/o instrumentos para que las policías efectúen operativos, sean publicados en la <i>Gaceta Oficial del Distrito Federal</i>. Que su vigencia sea después de un tiempo prudente para capacitación de los servidores públicos que tengan participación.</p>
Décimo primer punto recomendatorio	<p>Que se elabore un plan de seguimiento a la aplicación de los citados documentos</p> <p>A efecto de que periódicamente se evalúe su eficacia y, en su caso, se realicen las adecuaciones a las circunstancias o momento histórico que se esté viviendo en el Distrito Federal.</p>

Décimo
segundo punto
recomendatorio

Que se diseñe un programa de capacitación para personal policial y administrativo

Que la Procuraduría y la Secretaría de Seguridad Pública de forma inmediata diseñen un programa de capacitación para el personal policial y administrativo que tendrá participación en tales operativos.

Dicho programa deberá diseñarse con perspectiva de respeto pleno a los derechos humanos y, en lo conducente, del interés superior del niño y de la niña.

Décimo
tercer punto
recomendatorio

Que se hagan protocolos que garanticen la autenticidad y la inviolabilidad del material gráfico y videográfico que documente actos de la autoridad

Asegurando que se incluyan los códigos digitales con fecha, hora y demás datos que faciliten la identificación del material y del equipo con el que fue registrado. En el caso de material videográfico, procurar que las tomas sean realizadas en un solo plano-secuencia; o bien, en su caso, que se justifiquen los cortes realizados.

Décimo
cuarto punto
recomendatorio

Que a los policías se les dote de radios de comunicación

Que les permitan una adecuada comunicación, con calidad de frecuencia y compatibles entre los sistemas de radiocomunicación de la PGJ y la SSP. Asimismo, que se establezca una base de radio, la cual deberá contar con una bitácora, a efecto de que se transmitan y registren todas las comunicaciones de manera oportuna y eficaz.

Décimo
quinto punto
recomendatorio

Que los operativos se comuniquen con anticipación a la CDHDF

Que los operativos como el que motivó la presente Recomendación se comuniquen, de preferencia por escrito, con la mayor anticipación posible, a la CDHDF para que, en su caso, determine la viabilidad y posibilidad de asistir, con el fin de garantizar el respeto pleno de los derechos humanos y atender el interés superior del niño y de la niña.

Décimo
sexto punto
recomendatorio

Que no se utilice a niños, niñas, o adolescentes como objeto de prueba

Que nunca más se utilice a niños, niñas o adolescentes como objeto de prueba ni se esté en todo momento asegurados con la finalidad de que declaren en contra de otras personas

Sólo en casos excepcionales, que deberán estar plenamente justificados, se les custodie hasta que puedan ser entregados a sus padres. En este último caso, deberá quedar patente la calidad de garante de los funcionarios de la SSP sobre niños, niñas y adolescentes custodiados, así como el deber de cuidado que tienen respecto de ellos.

Décimo
séptimo punto
recomendatorio

Que se armonicen los protocolos de actuación

Conforme a la Convención sobre todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará) y la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal y en su momento emitir acuerdos o circulares a todo el personal para que respete la integridad física, psicológica y sexual de las mujeres.

Décimo
octavo punto
recomendatorio

Que se gestionen medidas que faciliten las investigaciones de la CDHDF

Que gestionen ante las diferentes áreas de sus dependencias la adopción de medidas que faciliten a la CDHDF el desarrollo de sus actividades de investigación, derivadas de la tramitación de expedientes de queja iniciados por presuntas violaciones a los derechos humanos.

Décimo
noveno punto
recomendatorio

Que se garantice el correcto funcionamiento de los establecimientos comerciales

Que aseguren que el Consejo de Verificación asuma plenamente sus funciones tendientes a garantizar el correcto funcionamiento de los establecimientos que atiendan al público en el marco del Reglamento de Verificación Administrativa, y que en los casos de licencias otorgadas por afirmativa ficta, se proceda a la verificación documental y física en un plazo no mayor a 15 días naturales a partir del inicio de la vigencia.

Que gire instrucciones al secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal, para que:

Primer punto
recomendatorio

Que se respeten los principios de privacidad

Que se erradique el hecho de fotografiar a personas y a registrar, archivar y utilizar datos personales, al margen de la ley, como de crear, conservar y difundir archivos que contengan dichas fotografías y datos personales.

Asimismo, que gire las instrucciones necesarias y suficientes para que de inmediato se destruyan todas las fotografías, registros y archivos de todo tipo que contengan datos personales obtenidos por personal de esa Secretaría relacionado con la presente Recomendación al margen de la ley.

Segundo punto
recomendatorio

Que se determinen responsabilidades de la SSP

Se agilice y amplíe la investigación y se determine la responsabilidad administrativa en que hayan incurrido todos y cada uno de los elementos de esa Secretaría que ordenaron, ejecutaron o consintieron la detención arbitraria de las y los jóvenes.

Que después de haber sido subidos en contra de su voluntad a camiones fueron llevados a instalaciones de esa Secretaría y posteriormente a agencia del Ministerio Público, por las razones expuestas en la presente Recomendación. Si las responsabilidades que se hayan determinado son probablemente constitutivas de delito, se dé vista al Ministerio Público competente, a efecto de que actúe conforme a sus facultades legales.

Tercer punto
recomendatorio

Que se determinen responsabilidades del ERUM

Se dé vista a la instancia interna que corresponda, para que se lleve a cabo la investigación y se determine la responsabilidad administrativa en que haya incurrido el personal del Escuadrón de Rescate y Urgencias Médicas (ERUM).

Por su actuación u omisión en el auxilio a las y los jóvenes que resultaron lesionados en el operativo realizado en el establecimiento mercantil denominado New's Divine. También, se solicite que en caso de que las responsabilidades determinadas pudieran ser constitutivas de responsabilidad penal, se dé vista al Ministerio Público competente para que actúe en el ámbito de sus facultades legales.

Cuarto punto
recomendatorio

Que se diseñe un programa de capacitación permanente en todas las áreas de la actuación policial para el personal activo

Basado en la perspectiva de respeto pleno a los derechos humanos, la dignidad de las personas y de interés superior del niño y de la niña, en la parte conducente; asimismo, que la capacitación tienda a que los policías ejerzan sus funciones con diligencia, profesionalismo y ética.

<p>Quinto punto recomendatorio</p>	<p>Que el programa de capacitación incluya los temas de primeros auxilios y protección civil</p> <p>A efecto de que los policías y el personal administrativo cuenten con los elementos necesarios para ayudar a las personas que, a consecuencia de cualquier eventualidad, se encuentre en riesgo su integridad física o su vida.</p>
<p>Sexto punto recomendatorio</p>	<p>Que se instruya al ERUM para que brinde sus servicios adecuadamente</p> <p>Que se giren instrucciones por escrito al personal que opera el ERUM, para que en todo momento brinden sus servicios con diligencia, profesionalismo y ética, con el fin de salvaguardar la integridad psicofísica y vida de las personas.</p>
<p>Séptimo punto recomendatorio</p>	<p>Que a la brevedad se diseñe un programa de capacitación</p> <p>En todas las áreas de influencia del personal que opera el ERUM, que incluya contenidos de respeto pleno a los derechos humanos y trato digno a las personas.</p>
<p>Octavo punto recomendatorio</p>	<p>Que la SSP colabore con la CDHDF</p> <p>Que se giren instrucciones por escrito al personal de las diversas áreas de la SSP para que brinde las facilidades e información necesaria al personal de la CDHDF, en las investigaciones que lleve a cabo, sea que autoridades de la SSP figuren como presuntos responsables de violación a derechos humanos o que se requiera su colaboración.</p>
<p>Noveno punto recomendatorio</p>	<p>Dar a conocer entre el personal policiaco los derechos de las mujeres</p> <p>Incluir dentro de la currícula de capacitación para los elementos policiacos los derechos humanos de las mujeres, en particular el conocimiento de la CEDAW, la Convención de Belem do Pará y la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.</p>

Que instruya al Procurador General de Justicia del Distrito Federal, para:

<p>Primer punto recomendatorio</p>	<p>Que se determinen responsabilidades de los servidores públicos</p> <p>Que se agilice y amplíe la investigación realizada con respecto a la probable responsabilidad administrativa y/o penal en que hayan incurrido los servidores públicos que participaron en cualquier fase del operativo con motivo de acciones u omisiones, incluida la de supervisión.</p> <p>Asimismo, se incluya como sujeto de esa investigación a José Cedillo Arriaga, persona que, de acuerdo con lo investigado por la CDHDF, labora en esa Procuraduría y participó en el operativo, pues existen fotografías y video donde aparece adentro y fuera de la discoteca durante los hechos materia de la presente Recomendación, respecto de lo cual la PGJ omitió informar a esta Comisión.</p>
<p>Segundo punto recomendatorio</p>	<p>Que se actualicen sistemáticamente los álbumes de agentes de la PGJDF</p> <p>Que se implemente un sistema de actualización periódico, certero y veraz de los álbumes de agentes de la Policía Judicial del Distrito Federal además, que en dichos álbumes se establezca con claridad la última fecha de actualización.</p>

Tercer punto
recomendatorio

Se investiguen de manera formal las agresiones físicas que muy probablemente fueron dirigidas a la persona 51 y a la persona 12

En virtud de las evidencias con que cuenta la CDHDF y que sugieren que fueron objeto de golpes provenientes de elementos de la SSP que pusieron en riesgo su vida, momentos antes de fallecer.

Cuarto punto
recomendatorio

Se sensibilice al personal de las agencias del Ministerio Público

Que se instruya por escrito al personal de las agencias del Ministerio Público que tenga contacto con los deudos de A.P.E. y R.M.B., que perdieron la vida con motivo de los hechos ocurridos en la discoteca, para que se dirijan a ellos con sensibilidad, evitando cualquier situación que dañe su moral.

Que instruya al director general del Instituto de la Juventud del Distrito Federal para:

Primer punto
recomendatorio

Que integre el Consejo Ciudadano del Instituto de la Juventud del Distrito Federal.

Segundo punto
recomendatorio

Que una vez establecido dicho Consejo, como primera tarea diseñe una política pública en materia de atención a las y los jóvenes del Distrito Federal

En la que se consideren acciones intersecretariales coordinadas, secuenciales y progresivas. Para la elaboración de dicha política se deberá establecer coordinación con las 16 delegaciones de la ciudad y con organizaciones de la sociedad civil que deseen participar.

Para que se asegure la operatividad y permanencia de la política pública, se deberán etiquetar los recursos suficientes.

Al director general jurídico de Gobierno y al encargado de la Jefatura Delegacional en Gustavo A. Madero

Primer punto
recomendatorio

Que ofrezca una disculpa pública a las víctimas

Así como a la sociedad en general del Distrito Federal, y que se asegure la publicación del texto de la disculpa, al menos en medios impresos (diarios y revistas) de circulación nacional.

Segundo punto
recomendatorio
(continua)

Que en el término de tres meses se emita un Programa de Regularización Administrativa de los Establecimientos Mercantiles en la delegación Gustavo A. Madero

Mediante el cual se establezcan mecanismos para facilitar la regularización de aquellos establecimientos mercantiles que no cuenten con los requisitos necesarios para su legal operación. Debiendo los establecimientos mercantiles regularizar su situación en el término de seis meses a partir de su publicación.

En una segunda fase pero paralela a la primera, se emitan lineamientos generales en materia de verificación de establecimientos mercantiles a giros que tengan impacto zonal, en los que se contemplen como medidas mínimas:

- a) Establecer la obligación por parte de las autoridades delegacionales de realizar visitas de verificación y cotejos de manera periódica para revisar la veracidad de las manifestaciones, datos y documentos que se ingresan en las solicitudes para obtener y revalidar las licencias de funcionamiento.

<p>Segundo punto recomendatorio (continuación)</p>	<p>b) Hacer obligatoria la obtención del visto bueno de los programas internos de protección civil previo al inicio de operaciones de un establecimiento mercantil. Asimismo, se faculte al personal de la Subdirección de Protección Civil para participar en las verificaciones administrativas que así lo requieran.</p> <p>c) La autoridad administrativa deberá contar con un sistema digital actualizado respecto de los establecimientos mercantiles de su demarcación para garantizar su legal funcionamiento, tanto en documentación, como en temas relacionados con las medidas de seguridad para su operación.</p>
<p>Tercer punto recomendatorio</p>	<p>Que se profesionalice al personal delegacional</p> <p>Que se giren instrucciones escritas al personal delegacional, cuya función sea la de autorizar y verificar establecimientos mercantiles, para que ejerzan sus funciones con profesionalismo, privilegiando en todo momento las medidas de protección civil en pro de la integridad física y vida de las personas usuarias de dichos establecimientos, respetando en todo momento los derechos humanos.</p> <p>Que la autoridad administrativa actúe sólo en el ámbito de su competencia, y para el caso en que como resultado de una visita de verificación se constaten hechos que pudieran ser constitutivos de delito, de manera inmediata se dé vista a la autoridad facultada para su investigación con el objeto de que la labor administrativa no sea utilizada con fines diferentes a los establecidos por la ley.</p>
<p>Cuarto punto recomendatorio</p>	<p>Que se determinen responsabilidades del personal delegacional</p> <p>Que se dé vista a la Contraloría Interna en la delegación Gustavo A. Madero, a efecto de que se investigue y se determine la responsabilidad administrativa en que haya incurrido el personal que declaró la caducidad del procedimiento administrativo SVR/E/178/2006, resolución que permitió que el establecimiento mercantil denominado New's Divine continuara funcionando, y a los servidores públicos que permitieron el funcionamiento del establecimiento a partir de su reapertura, incluyendo a aquéllos que tuvieron la encomienda de verificarlo el 20 de junio de 2008 por las acciones y omisiones en las que incurrieron durante la diligencia. De la misma forma, se solicite al citado órgano de control interno que si las responsabilidades que determinen pudieran ser constitutivas de delito, se dé vista al Ministerio Público competente para que actúe conforme a sus facultades legales.</p>
<p>Quinto punto recomendatorio</p>	<p>Que se implemente un programa de capacitación dirigido a los servidores públicos de esa demarcación</p> <p>Mediante el cual se les brinden las bases para contar con los elementos necesarios que les permitan reaccionar con oportunidad, diligencia y eficiencia ante las situaciones de emergencia que se generen durante el desarrollo de eventos imprevistos en los que tengan participación ya sea directa o indirecta para que, si es el caso, estén en posibilidad de salvaguardar la vida y la integridad psicofísica de las y los gobernados que puedan estar en riesgo.</p>
<p>Sexto punto recomendatorio</p>	<p>Que se concerten mecanismos que aseguren que el Consejo de Verificación asuma plenamente sus funciones</p> <p>Tendientes a garantizar el correcto funcionamiento de los establecimientos que atiendan al público en el marco del Reglamento de Verificación Administrativa. 📍</p>

Caso de Desprotección de las niñas y niños que viven con sus madres en el Centro Femenil de Readaptación Social Santa Martha Acatitla

Peticionarios: Madres privadas de su libertad en el Centro Femenil de Readaptación Social Santa Martha Acatitla

Agraviados: Madres privadas de su libertad y sus hijos e hijas que viven en el Centro Femenil de Readaptación Social Santa Martha Acatitla

Autoridades responsables: Secretaría de Gobierno del Distrito Federal y Contraloría General del Distrito Federal

Derechos vulnerados: I. Derecho a la vida. II. Derechos de las madres privadas de libertad y de sus hijos e hijas. III. Derecho a garantías judiciales. IV. Derecho a la seguridad jurídica. V. Derecho a la información. VI. Derecho de las víctimas.

Estado de aceptación

El 13 de agosto del año en curso, la CDHDF notificó el instrumento recomendatorio al secretario de Gobierno y al contralor general, ambos del Distrito Federal, por lo que el plazo de aceptación corrió del 14 de agosto al 3 de septiembre de 2008.

Asimismo, las autoridades responsables aceptaron cada uno de los puntos recomendatorios, encontrándose dentro del plazo para enviar las pruebas y vencándose éste el día 19 de septiembre de 2008.

Resumen ejecutivo

Los días 7 y 9 de noviembre de 2007, la CDHDF recibió tres quejas en las cuales cuatro internas del Centro Femenil de Readaptación Social Santa Martha Acatitla (Cefereso), refirieron que fueron sancionadas como consecuencia de riñas entre ellas y una interna más. El Consejo Técnico Interdisciplinario del Cefereso (CTI) decidió sancionarlas con la separación de sus hijos durante tres meses.

Las cuatro primeras internas peticionarias señalan que, el CTI decidió egresar a su hija e hijos para ser entregados a sus familiares con la advertencia de que si ellos no se podían hacer cargo de la y los menores de edad, se les remitiría a una institución de asistencia pública. La Dirección del Cefereso refirió que en realidad se egresó a la hija de la interna dos y al hijo de la interna uno, y se restringió el acceso de los niños de las internas tres y cuatro. Al momento de la separación, dos niños contaban con nueve meses de edad, el otro con dos años, dos meses y la niña tenía un año, dos meses.

Tras la recepción de las quejas, la Comisión envió medidas precautorias a la directora del centro de reclusión a fin de que se suspendiera la medida, en razón de que ninguna sanción puede establecerse por encima del interés superior de las niñas y los niños, y que solamente en circunstancias excepcionales, reconocidas judicialmente, las y los menores de edad deben ser separados de sus madres. Además este organismo señaló que la medida estaba en contra de la seguridad jurídica de las internas debido a que las sanciones establecidas en el Reglamento de los Centros de Reclusión no prevé la separación de los menores de edad de sus madres; la separación de madres e hijos es una pena trascendental porque no solamente afecta a la persona sancionada sino también a sus hijas e hijos, por ello no puede ser una sanción disciplinaria.

Además, las medidas solicitaban: respetar las garantías de audiencia, defensa y legalidad de las peticionarias; dar vista a las autoridades competentes para la protección de los menores de edad externados; salvaguardar la integridad psicofísica de las y los agraviados; y enviar la documentación del caso.

Ninguna de estas medidas fueron atendidas por la autoridad hasta que, el 25 de noviembre de 2007, el hijo de la interna uno murió por broncoaspiración. Al siguiente día la CDHDF envió nuevamente medidas precautorias al subsecretario de Gobierno, responsable en esas fechas de los centros de reclusión de la ciudad, reiterando que se suspendiera la separación de la niña y los niños de sus madres. En esa misma fecha, a solicitud de la CDHDF, se autorizó el ingreso de la y los menores de edad.

Consideraciones de la CDHDF

La falta de certeza jurídica que causó a las peticionarias la imposición arbitraria de un castigo no contemplado por la ley, representó la violación al principio de legalidad; principio que constriñe a la autoridad a actuar exclusivamente de acuerdo a lo establecido por las normas jurídicas y que constituye un elemento esencial del Estado de derecho.

El CTI no era la autoridad competente para decidir la restricción o suspensión de los derechos de convivencia entre las madres y sus hijos. Ninguna norma lo facultaba para ello, pues la única autoridad que de forma legítima puede tomar decisiones de esa naturaleza es el juez de lo familiar, apegado los procedimientos y principios establecidos por las leyes y procurando siempre priorizar el interés superior de las niñas y los niños.

En este contexto, la autoridad nunca acreditó que las y los menores de edad estuvieran en una situación real de riesgo al encontrarse viviendo con sus madres internas, ya que en sus expedientes técnicos no se encontró que, en fechas recientes a la externación de sus hijos, presentaran adicción a las drogas o estupefacientes.

Es el juez familiar la única autoridad que debe decidir separar al hijo o hija de su madre cuando, por ejemplo, exista maltrato por parte de ésta hacia el niño o la niña, o cuando la situación del centro de reclusión represente un peligro para éstos. No obstante, la decisión última sobre qué situación es mejor para la niña o el niño debe tomarse en función del interés superior de estos últimos y del previo procedimiento, respetando las garantías del debido proceso, valorando las circunstancias concretas del caso y respetando siempre sus derechos humanos.

Los niños y la niña no contaron con la protección de la autoridad penitenciaria, pero lo que resulta todavía más grave es que ella misma los colocó en una situación de riesgo y peligro, al no verificar las condiciones en que los familiares de las internas cuidarían a la y los menores de edad, culminando con la muerte del hijo de la interna uno, negándoles, además, no sólo el derecho a convivir con sus madres, sino la oportunidad de gozar de unas condiciones mínimas de seguridad y bienestar.

Todo esto nos lleva a la presunción de que han existido casos de menores de edad, hijos e hijas de las internas, a los que se presume fueron externados en algún momento, y al cumplir los 6 años, sin tener el control sobre la persona a la que se les entregó y que de facto está ejerciendo la guarda y custodia del menor de edad sin que medie resolución judicial. Esto debido a que las internas solamente pueden habitar en el Centro de reclusión con un menor de edad.

En lo que corresponde a la Contraloría Interna en la Secretaría de Gobierno, llama la atención que esa dependencia haya otorgado validez a un acto de desistimiento que la interna no dirigió no sólo a esa institución, sino a la CDHDF; así como la ausencia de una investigación exhaustiva colocando la carga de la prueba en manos de una persona que, por sus condiciones, difícilmente acreditaría su dicho y la alteración de medios probatorios.

Por lo enunciado, la CDHDF realiza, a través de esta Recomendación, un pronunciamiento para que la Secretaría de Gobierno a través de la Subsecretaría de Sistema Penitenciarios y las Direcciones de los Centros de Reclusión del Distrito Federal, protejan a las y los menores de edad que se ven obligados a vivir con sus madres internas (considerando también la posibilidad de que a futuro existiera un padre interno con hijo menor de edad en un centro de reclusión), erradicando la separación de ambos como medida disciplinaria.

Asimismo, la CDHDF se pronuncia porque la Contraloría General del Distrito Federal inste a las contralorías internas bajo su supervisión, para que se erradiquen los vicios y anomalías que impiden el desarrollo de una investigación exhaustiva e imparcial en las quejas contra servidores públicos, asumiendo que el compromiso de la carga de la prueba va dirigido a la autoridad señalada como responsable y no al agraviado, toda vez que éste último no cuenta con los mismos medios probatorios ni los recursos que tiene la autoridad, para acreditar los motivos de su queja.

En consecuencia, el 13 de agosto del año en curso, la CDHDF dirigió la presente Recomendación a la Secretaría de Gobierno y la Contraloría de Gobierno, ambas del Distrito Federal.

Puntos recomendatorios:

A la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal

Primer punto recomendatorio	<p>Que se modifiquen los artículos 140 y 141 del Reglamento de los Centros de Reclusión del Distrito Federal, atendiendo a los siguientes principios:</p> <ul style="list-style-type: none">a) Todas las hijas e hijos de las internas que cuenten con la edad reglamentaria podrán permanecer al interior del Centro de Reclusión, si ellas así lo deciden, salvo por resolución judicial que establezca lo contrario.b) El único requisito para que las y los menores de edad puedan vivir con sus madres internas, es que ellas lo notifiquen por escrito a la Dirección del Centro.c) Cuando las hijas y los hijos de las internas estén por cumplir la edad reglamentaria para su externación, la autoridad penitenciaria se avocará con la anticipación debida, a dar parte al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal, a efecto de que esta institución determine lo procedente en términos de la ley, atendiendo al interés superior de las niñas y de los niños, este principio se entenderá como:<ul style="list-style-type: none">i. El acceso a la salud física y mental, la alimentación y educación que fomente su desarrollo personal.ii. El establecimiento de un ambiente de respeto, aceptación y afecto, libre de cualquier tipo de violencia familiar.iii. El desarrollo de la estructura de su personalidad, con una adecuada autoestima.d) El Gobierno del Distrito Federal debe garantizar que las y los menores de edad que permanezcan dentro de los centros de reclusión, reciban atención nutricional, pediátrica, educación inicial y preescolar, la protección de su integridad física, psicológica y sexual, así como los espacios adecuados y las condiciones necesarias para su estancia.e) Cuando se presuma de manera fundada que se encuentra en riesgo la integridad física, psicológica y sexual de la niña o niño que se encuentre al interior del centro de reclusión, se solicitará la intervención del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal, para los efectos de su competencia y del TSJDF.f) Que no se aplique ninguna sanción que trascienda al desarrollo físico, emocional y biológico de las y los menores de edad, hijas e hijos de los internos.g) Que se suprima el segundo párrafo del numeral 141.
Segundo punto recomendatorio	<p>El CFI no tiene competencia para externar a las y los hijos de las internas</p> <p>Que a partir de la emisión de esta Recomendación en adelante, el Consejo Técnico Interdisciplinario del Cefereso no se atribuya competencia para externar a las hijas e hijos de las internas</p> <p>La medida de la externación solamente se llevará a cabo en caso de peligro grave para la salud, así como la integridad física, psicológica o sexual de los menores de edad, previa intervención del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal.</p>
Tercer punto recomendatorio (continua)	<p>Que se promueva la firma de un convenio con el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y con el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia</p> <p>Con la finalidad de que, en el ámbito de sus competencias, se establezca un sistema interinstitucional de apoyo cuyo objeto sea:</p> <ul style="list-style-type: none">a) Realizar estudios psicológicos y socioeconómicos de las familias propuestas para recibir a las y los menores de edad, cuando éstos vayan a ser externados por haber cumplido la edad reglamentaria o por causa de que su estancia en el Cefereso atente contra su desarrollo biopsicosocial.

**Tercer punto
recomendatorio
(continuación)**

- b) En caso de que no exista una familia que pueda recibirlos, valorar a qué institución de asistencia privada pueden ser canalizados.
- c) Realizar el monitoreo institucional de las y los menores de edad externados, con el objeto de verificar que en la familia o institución donde fueron ubicados, reciban afecto, alimentación, vestimenta, educación y sean atendidos en su desarrollo biopsicosocial.
- d) Que las y los menores de edad externados puedan realizar visitas al Cefereso para convivir y estar en contacto con sus madres internas, por lo menos una vez a la semana.
- e) Se apoye a las y los menores de edad, así como a las familias o instituciones que los recibieron, cuando surjan conflictos de conducta, en su educación, así como cualquier tipo de contingencia que afecte su sano desarrollo.
- f) Se apoye a las y los menores de edad, cuando se detecte que fueron objeto de cualquier tipo de abuso, ya sea al interior de la familia o de la institución donde fueron recibidos, o en su defecto, fuera de éstas.
- g) Se brinde apoyo a las y los menores de edad, hijas e hijos de madres internas, con becas para su educación, así como con asistencia psicológica para garantizar su adecuado desarrollo psicológico, conductual y emocional.

**Cuarto punto
recomendatorio**

Que se mejore el sistema médico del Cefereso

Para el caso de enfermedad de las y los hijos de las internas, el Cefereso deberá establecer un área específica para su atención, que cuente con las adecuadas condiciones de higiene, así como el equipo necesario, medicamento y material terapéutico, a cargo de por lo menos un médico pediatra, a fin de que se preste el servicio de manera permanente en el Cefereso.

**Quinto punto
recomendatorio**

Se instruya por escrito a los miembros del CPT del Cefereso, para que en las actas del Consejo y en las cédulas de notificación a las internas, se incluya la siguiente información:

- a) La competencia del CPT para valorar la conducta de la interna y en su caso, determinar una sanción.
- b) Se expresen con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas consideradas por el CPT para dictar una determinación (motivación); siendo necesario además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas jurídicas aplicadas (fundamentación).
- c) Se proporcione copia íntegra de la resolución a la interna cuya conducta fue valorada, informándole de su derecho a impugnar esa resolución, el recurso que puede promover, así como el término para su interposición y las autoridades a las que deberá acudir.

**Sexto punto
recomendatorio**

Se brinde capacitación al personal directivo, técnico, administrativo, y de seguridad y custodia del Cefereso, sobre derechos humanos de las niñas y los niños

Para ello se podrá contar con la colaboración de la Dirección General de Promoción y Educación en Derechos Humanos de la CDHDF.

**Séptimo punto
recomendatorio**

Se proceda a la reparación del daño

Se repare del daño a las internas agraviadas, en los términos señalados en la presente Recomendación.

**Octavo punto
recomendatorio**

Resolver el procedimiento administrativo en contra de las autoridades responsables

Tomando en cuenta las evidencias y valoraciones contenidas en la presente Recomendación, la Contraloría Interna en la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal deberá resolver a la mayor brevedad el procedimiento administrativo CI/GOB/D/0278/2008, atendiendo los principios de una investigación eficaz, exhaustiva e imparcial.

Asimismo, se deberá permitir que personal de la Dirección Ejecutiva de Seguimiento de la CDHDF, acuda periódicamente a verificar la integración de este expediente.

**Noveno punto
recomendatorio**

Se emita un acuerdo por parte del titular de la Contraloría General del Distrito Federal, para que se instruya a las Contralorías Internas que dependen de la misma

Y que ejercen funciones de control y fiscalización de las Dependencias que conforman la administración pública centralizada y concentrada del Distrito Federal, así como los órganos desconcentrados y entidades paraestatales de la Administración Pública del Distrito Federal, lo siguiente:

- a) En los casos en que derivado de la investigación realizada por la CDHDF se desprendan actos u omisiones probablemente, constitutivos de responsabilidad administrativa, y en uso de sus atribuciones dé vista a las Contraloría Internas. Éstas deberán considerar las circunstancias y los hechos manifestados por la CDHDF, y tomarlos en cuenta dentro de la integración del expediente, toda vez que si bien es cierto este Organismo no es parte en el procedimiento, se trata de información veraz, certificada por funcionarios dotados de fe pública, conforme al artículo 25 de la ley de este Organismo.
- b) Una vez que se hayan resuelto los expedientes sobre casos denunciados por la CDHDF, se notifique el sentido de la resolución a la persona presuntamente agraviada, independientemente de la calidad jurídica que se le haya otorgado en ese expediente, y se le informe que puede interponer el Juicio de Amparo para impugnar esa resolución, así como el término y la instancia ante quien debe promoverlo. 

Caso de detención arbitraria, incomunicación, tortura y violaciones al debido proceso

*Peticionarios:*Confidencial

Agraviados: Confidencial

Autoridades responsables: Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF)

Derechos vulnerados: Libertad y seguridad personales; integridad personal; garantías del debido proceso y derecho a eliminar todas las formas de violencia contra la mujer

Estado de aceptación

El 15 de agosto del año en curso, la CDHDF notificó la recomendación al Procurador General de Justicia del Distrito Federal, siendo aceptados el día 05 de septiembre del año en curso, todos los puntos recomendatorios excepto el punto tercero.

Asimismo, el plazo para presentar pruebas venció el día 22 de septiembre de 2008.

Resumen ejecutivo

El 27 de febrero de 2008 a las 23:15 horas, la peticionaria presentó una queja ante la CDHDF, en donde narró los siguientes hechos: el día jueves 21 de febrero del presente año, tres agentes de la Policía Judicial del Distrito Federal acudieron a su domicilio y entrevistaron a su hija (agraviada) para saber si conocía a otra persona, en razón de que, estaban haciendo una investigación sobre algunas lesiones. Su hija aceptó conocerla y le hicieron diversas preguntas al respecto. Además, le pidieron que marcara varios números desde su teléfono celular. Antes de retirarse le preguntaron datos sobre los lugares donde estudiaba y trabajaba, así como su número de celular.

El 22 de febrero, aproximadamente a las 8:20 horas la peticionaria recibió una llamada telefónica de su hija, quien le manifestó que estaban los mismos policías judiciales frente a su trabajo y querían que los acompañara al *Bunker* para que viera unas fotografías. Indicó a su hija que no se subiera al vehículo de éstos, pero los agentes la convencieron.

Aproximadamente a las 9:27 horas recibió, en su teléfono celular, un mensaje de su hija en el que le indicó *ya llegamos*. Cuando llegó a las instalaciones del *Bunker* llamó al número celular de su hija, pero nadie contestó. Se dirigieron a la Agencia 50 para preguntar sobre el paradero de su hija, pero nadie les dio razón de ella.

Aproximadamente a las 21:00 horas, el licenciado Brito le informó que ya tenía a su hija ahí y que él respondía por su integridad física; que estaban integrando una averiguación previa en la que su hija estaba declarando en calidad de testigo y que en cuanto terminara de declarar le permitiría verla.

A las 23:30 horas del mismo día, el licenciado Brito le indicó la peticionaria que podía ver a su hija. Al ingresar a las instalaciones de la Agencia 50, se percató que su hija se encontraba en un cubículo continuo al del licenciado Brito, ésta se mostraba demasiado abatida, llorando sin cesar y se limpiaba su dedo que tenía tinta, porque imprimió su huella digital en unos documentos.

El 23 de febrero a las 02:00 horas, el licenciado Brito le informó que ese día no se podría llevar a su hija y que regresara más tarde.

El 24 de febrero a la 01:00 horas el licenciado Brito le pidió que entrara a su oficina, donde estaba su hija. Le informó que no se la podía llevar porque temía por su seguridad ya que si la dejaba ir como testigo, tendría que andar custodiada, pero si la dejaba como indiciada no la enviaría al reclusorio, sino a una casa de seguridad. Además, le precisó que si cambiaba la situación jurídica de su hija él le avisaría para que le proporcionara un abogado.

A las 04:20 horas le permitieron pasar a ver a su hija, quien ya estaba esposada. Preguntó a una agente del Ministerio Público las causas de ello y le informó que había pasado de ser testigo a indiciada (*sic*).

A las 13:30 horas la peticionaria se entrevistó con el licenciado Brito, a quien reclamó que la declaración de su hija presuntamente se hubiera tomado con un defensor de oficio. Ante ello, el servidor público le respondió que había dejado instrucciones para que le avisaran —a la peticionaria respecto de cuando su hija rindiera su declaración—, pero que habían hecho caso omiso a tal indicación.

A las 17:00 horas llegó una jueza para notificar a su hija un arraigo por 30 días. La notificación se hizo en presencia de un defensor de oficio.

El 26 de febrero del mismo año, al visitar a su hija en el centro de arraigo, ésta le informó que el 22 de febrero, cuando se la llevaron los agentes de la Policía Judicial, la ingresaron a un cuarto, en donde fue víctima de insultos, amenazas y agresiones; le vendaron los ojos, le amarraron las manos, le dieron vueltas y le tocaron su cuerpo hasta que *le fue arrancada la confesión*.

Consideraciones de la CDHDF

Esta Comisión considera que la Procuraduría tiene un doble estándar en las investigaciones de delitos: por una parte, en la averiguación previa en la que se encuentra relacionada la agraviada no se actuó de manera excesivamente diligente (y, no por ello, respetuosa del debido proceso); mientras que la indagatoria en la que la agraviada tiene calidad de víctima del delito, no se realizaron ni siquiera las mínimas actuaciones tendientes a garantizar la integración de una investigación seria, imparcial, oportuna y exhaustiva. Cabe destacar que a la fecha, dicha indagatoria continúa en integración.

Hasta el momento de la publicación de la presente recomendación, no existía resolución por la autoridad judicial competente respecto del delito de tortura (y es lamentable que la Procuraduría no haya adoptado alguna medida al respecto).

Es urgente que la PGJDF implemente medidas preventivas y sancionatorias respecto de quienes se aprovechan de su posición para violentar los derechos de otras per-

sonas sobre las cuales tienen una clara ventaja, ya sea porque se encuentran bajo su custodia o por el simple hecho de la calidad jurídica que tienen y el poder que el Ministerio Público posee para cambiarla. La responsabilidad que tiene la Procuraduría es enorme y, por ello, es urgente que se adopten medidas para garantizar una cultura de respeto por parte de esta institución.

Adicionalmente, es pertinente manifestar no sólo la preocupación que tiene la CDHDF respecto de la práctica recurrente de utilizar las declaraciones de las personas citadas como testigos y, eventualmente, cambiarles su calidad jurídica a la de probables responsables, sino que también manifiesta su oposición a ella. Dicha práctica significa una desprotección total de derechos y pone a una persona en completa incertidumbre e indefensión porque no cuenta con los derechos mínimos con los que cuenta una persona probable responsable.

En consecuencia de lo investigado y concluido, el 15 de agosto del año en curso, la CDHDF dirigió la presente Recomendación a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Puntos recomendatorios:

A la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal

Primer punto recomendatorio

Que se integre averiguación previa conforme a derecho

Que integre conforme a derecho la averiguación previa en la que se denunció la tortura infligida a la agraviada

Asimismo, se investiguen dentro de ésta todos los hechos denunciados y todos los posibles participantes (tanto directos como indirectos). Así, se investigue la participación y grado de responsabilidad que en los hechos tuvo el entonces Fiscal de la Agencia 50, licenciado Ángel Brito Salcedo, sus responsables de agencia y el personal ministerial y de Policía Judicial que intervinieron –en particular, los días 22 y 23 de febrero de 2008– en la investigación de los hechos relacionados con la explosión de la bomba.

Segundo punto recomendatorio	<p>Se finquen las responsabilidades correspondientes</p> <p>Se dé vista a las instancias competentes a fin de fincar responsabilidades a los servidores públicos responsables, para que se investigue administrativamente la responsabilidad en que pudieron haber incurrido los mismos servidores públicos mencionados en el punto anterior.</p>
Tercer punto recomendatorio	<p>Se garantice la no repetición de los hechos</p> <p>Para evitar la repetición de los hechos, en tanto se llevan a cabo las investigaciones relacionados con los servidores públicos, éstos sean ubicados laboralmente en actividades en las que no puedan cometer hechos similares a los denunciados.</p>
Cuarto punto recomendatorio	<p>Se brinde atención médica y/o psicológica</p> <p>Que la Procuraduría realice las gestiones necesarias para que a la agraviada y a su mamá se les brinde la atención médica y/o psicológica que requieran por todo el tiempo que sea necesario hasta su restablecimiento, por instancias ajenas a esa Procuraduría u otras áreas de gobierno.</p>
Quinto punto recomendatorio	<p>Se indemnice a la agraviada</p> <p>Se proporcione a la agraviada una justa indemnización de acuerdo con los estándares internacionales establecidos en la presente recomendación.</p>
Sexto punto recomendatorio	<p>Que se presente un protocolo de investigación de la tortura</p> <p>Que esa Procuraduría, dentro de los seis meses próximos a la emisión de la presente Recomendación, presente un protocolo de investigación para averiguaciones previas por tortura</p> <p>Dicho protocolo deberá contemplar lineamientos específicos para una adecuada documentación e integración –tanto formal como material– de una averiguación previa por tortura, tomando como base el Protocolo de Estambul. Además, en el mismo deberán establecerse como mínimo los siguientes elementos:</p> <ol style="list-style-type: none"> Un catálogo de diligencias básicas para realizar durante una investigación por tortura. En él se deberán señalar los plazos correspondientes que aseguren la oportunidad en la realización de las mismas. Los mecanismos de supervisión de la actuación ministerial que garanticen una investigación integral e imparcial, así como el debido y oportuno resguardo de la información que se obtenga con motivo de la misma. La especialización con que debe contar el personal ministerial encargado tanto de la investigación del delito, como del acompañamiento de las víctimas. En relación con lo último, la forma en que se implementarán medidas de protección y, en su caso, de acompañamiento a víctimas y testigos. Los mecanismos de supervisión que garanticen el cumplimiento de la obligación de los funcionarios públicos de denunciar hechos de tortura de los que tengan conocimiento, de iniciar de oficio las averiguaciones previas por dicho delito y de calificar adecuadamente el delito al momento de iniciar la investigación. El deber de mantener informadas a las víctimas del delito sobre el desarrollo de las investigaciones, y de brindarles un trato sensible y solidario, acorde a los hechos que denuncian y a sus condiciones específicas (por ejemplo, su edad, genero, etcétera). Los mecanismos que garanticen que cuando en una averiguación previa por tortura se proponga el no ejercicio de la acción penal, la instancia revisora cuente con personal especializado en el tema de tortura.🌀

Participa la CDHDF en encuentro internacional de Defensorías del Pueblo de Iberoamérica

El pasado mes de septiembre la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) participó en el Primer Encuentro Internacional para el Fortalecimiento Institucional y Transmisión de Buenas Prácticas entre las Defensorías del Pueblo de Iberoamérica, convocado por la Defensoría del Pueblo de Buenos Aires. Ahí, el presidente de esta Comisión, Emilio Álvarez Icaza Longoria, aseveró que el endurecimiento de las penas contra los delincuentes es un dilema peligroso, un fantasma que recorre América Latina.

En el encuentro desarrollado en Buenos Aires, Argentina, destacó la necesidad de consolidar una verdadera institucionalidad en los sistemas políticos y en las formas de atención a la ciudadanía al tiempo que calificó como dramático que haya una opinión pública que se satisface con una peligrosa fórmula: seguridad a cambio de ceder derechos. Refirió que las reformas al Código Penal para el Distrito Federal en 2003 para sancionar con mayores penas el delito de robo, que era el más frecuente, no contuvieron la delincuencia y sólo lograron colmar de pobres los reclusorios por delitos, que en la mitad de los casos, equivalen a robos por menos de tres mil pesos.

Durante su exposición titulada Las Defensorías del Pueblo y los derechos humanos en la gran metrópolis, señaló que los habitantes del Distrito Federal pagan tres veces: cuando son víctimas del delito, cuando pagan la reclusión y cuando la gente sale a delinquir, porque no salen recuperados y en las cárceles establecen nexos con el crimen organizado.

Defensoras y defensores de derechos humanos de Honduras, Uruguay, Paraguay, Panamá, Chile y España, así como de las provincias argentinas de Santa Fe, Vicente López y Buenos Aires, coincidieron en que la política tiene que ser la búsqueda del bien común y un camino virtuoso para romper escepticismos que ayuden a los servidores públicos a restablecer el vínculo con las y los ciudadanos.

También se señaló que las Defensorías del Pueblo son las primeras puertas de acceso a la ciudadanía en sus reclamos por una mejor calidad de vida, además de plantear la interacción entre las distintas instituciones del Estado para conocer los problemas de la gente y se señaló que el mayor desafío es mejorar los mecanismos de representación y participación, porque fortalecer las instituciones mediadoras de conflictos sociales es profundizar el proceso democrático. ◉





Fotografía: Rosalío Huizar Carrillo.



Referencias

La erradicación de la pobreza extrema y el hambre es el primero de los ocho Objetivos del Milenio planteados por la Organización de las Naciones Unidas y comprometidos en la Declaración del Milenio aprobada en 2000. Por ello, los programas de Naciones Unidas trabajan constantemente el tema de la pobreza, la desigualdad y el desarrollo humano desde una perspectiva de derechos humanos y son siempre una referencia confiable.

Publicamos en esta ocasión un artículo elaborado por el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) que resalta la relación de la pobreza con el ejercicio de los derechos humanos de las mujeres y damos a conocer, al tiempo que nos sumamos, una campaña de sensibilización y toma de conciencia impulsada por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en relación a los altos índices de pobreza y desigualdad en el mundo.

Campaña del PNUD

Formar Equipo Contra la Pobreza

Maria Sharapova, embajadora de Buena Voluntad del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), ha invitado a LeBron James, gran estrella de la NBA, a Formar Equipo Contra la Pobreza en una nueva campaña del PNUD destinada a recabar apoyos para alcanzar los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). En esta campaña participan importantes figuras del mundo del deporte, las artes, la moda y los negocios, retratados de dos en dos por reconocidos fotógrafos profesionales.

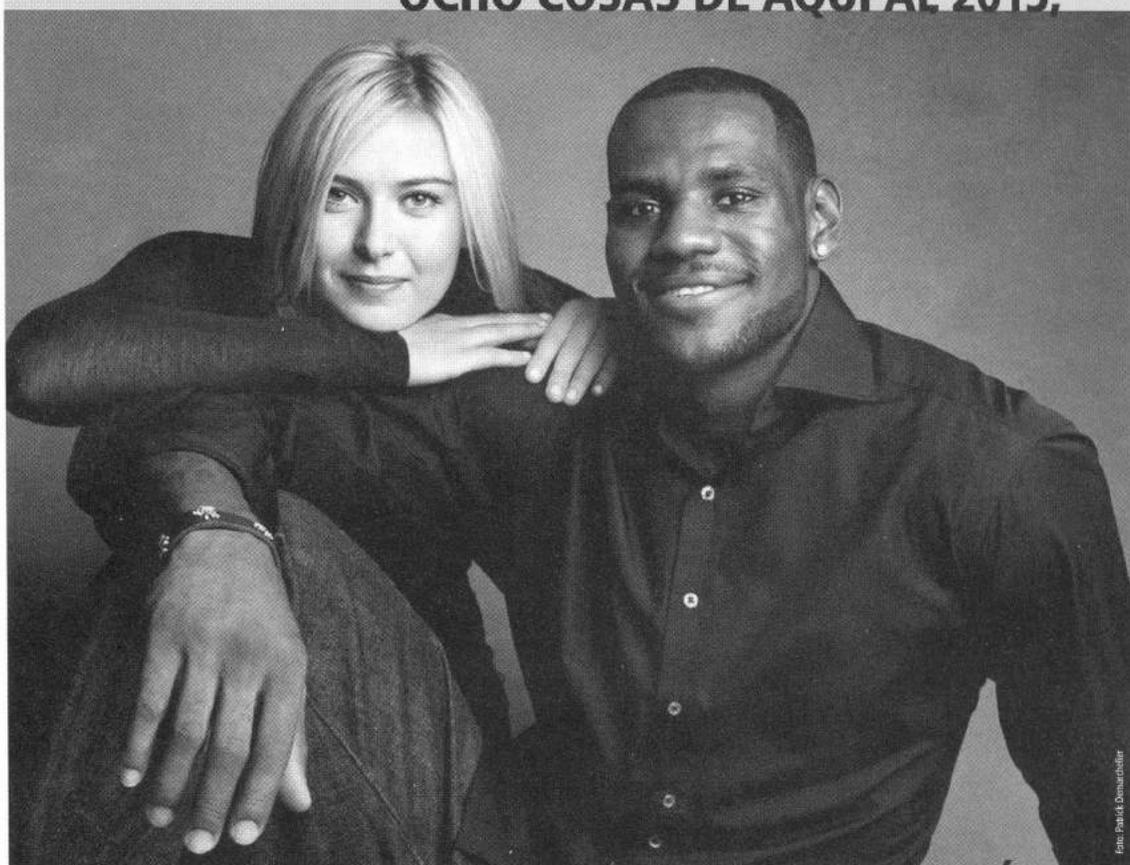
Cincuenta personas famosas, entre las que se encuentran los grandes futbolistas, Ronaldo y Zinedine Zidane, y embajadores de Buena Voluntad del PNUD, han aceptado participar en esta iniciativa destinada a promover los ODM y emprender actividades específicas contra la pobreza, desde el apoyo a actividades educativas y proyectos contra el VIH/sida, hasta la financiación de iniciativas relacionadas con el agua, el saneamiento o la promoción de campañas de promoción del agua de boca potable.

La producción de los anuncios ha sido posible gracias al tiempo y al talento que fotógrafos y famosos han dedicado desinteresadamente a la lucha contra la pobreza. Cientos de periódicos y revistas del mundo entero publicaron ya una serie anterior de anuncios contra la pobreza. Ahora *DFENSOR* se une a esta causa.

Cabe recordar que los ODM, que fueron adoptados por 191 países en 2000, son metas claras con plazos determinados para alcanzar mejoras medibles en las vidas de las personas más pobres del mundo. Persiguen erradicar la pobreza, garantizar la escolarización primaria de las niñas y los niños, promover los derechos de la mujer, combatir las enfermedades mortales y proporcionar acceso al agua de boca potable. El PNUD coordina los esfuerzos globales y nacionales para alcanzar estos objetivos.

Lamentablemente, a pesar de los progresos realizados, mil millones de personas siguen viviendo en la pobreza extrema, más de mil millones carecen de acceso a agua de boca potable y cada día mueren seis mil personas a causa del sida. Aproximadamente 750 millones de adultos no saben leer. El cambio climático también plantea un reto extremadamente temible para muchos países en desarrollo, especialmente los más pobres. Dado que la fecha objetivo de 2015 se acerca con rapidez, es más importante que nunca controlar los progresos de la comunidad internacional en la lucha contra la pobreza y por la consecución de los ODM. 

MARÍA SHARAPOVA QUIERE VER REALIZADAS OCHO COSAS DE AQUÍ AL 2015.



LEBRON JAMES TAMBIÉN.

En septiembre del 2000, el mundo se comprometió a combatir todas las formas de pobreza. En el mayor encuentro de líderes mundiales jamás organizado en las Naciones Unidas, se adoptó una serie de objetivos para el año 2015: los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Se trata de los compromisos adquiridos por todos los países para reducir a la mitad la pobreza y el hambre, lograr la escolarización primaria completa de niños y niñas, proteger los derechos de la mujer, detener las enfermedades más graves y preservar nuestros recursos naturales. México ha adoptado incluso los ODM+, una serie de objetivos todavía más ambiciosos.

María Sharapova, en calidad de Embajadora de Buena Voluntad del PNUD, ha invitado a LeBron James, gran estrella de la NBA y campeón olímpico, a formar un equipo que apoye el combate contra la pobreza y a conseguir refuerzos para alcanzar los ODM.

México ha hecho progresos notables en reforestación y protección del medio ambiente, lucha contra el SIDA e igualdad de género. Juntos podemos eliminar el hambre y la pobreza, alcanzar la escolarización universal y reducir la mortalidad materna e infantil. En nuestro país, alcanzar los ODM es, además de posible, necesario. Queda mucho por hacer y México lo está haciendo.

Tod@s seremos más ric@s sin pobreza.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - México
www.undp.org.mx



Derechos humanos y reducción de la pobreza*

Uno de los mayores logros del siglo XX fue el desarrollo de un nutrido acervo de instrumentos de derecho internacional que afirman la igualdad de los derechos de todos los seres humanos. Sobre la base de la Declaración Universal de Derechos Humanos emitida en 1948, numerosas convenciones,¹ protocolos² y acuerdos han afirmado y ampliado sus principios. Pero pese a los numerosos acuerdos concertados y tratados ratificados, la realidad es que al comenzar el siglo XXI las mujeres y otros grupos postergados, especialmente aquellos oprimidos por la pobreza y la discriminación, no están en condiciones de ejercer sus derechos humanos fundamentales. El próximo reto importante es dar cumplimiento a la promesa de los derechos humanos.

* Texto elaborado por el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y publicado en *Estado de la Población Mundial, 2005*, UNFPA, Nueva York, 2005. Agradecemos a la representación de UNFPA en México la autorización para la reproducción de este artículo.

¹ Hay siete convenciones internacionales de derechos humanos que son básicas: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966); el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966); la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965); la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979); la Convención sobre los Derechos del Niño (1989); la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Castigos Crueles, Inhumanos o Degradantes (1984); y la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (1990). Los años indican la fecha de aprobación de la convención, no la fecha de entrada en vigor.

² De los diversos protocolos aprobados, es particularmente pertinente a los derechos de la mujer el Protocolo Opcional a la CEDAW que entró en vigor en 2000. Véase: Naciones Unidas. 1999a. Resolución 54/4 aprobada por la Asamblea General: Protocolo Opcional a la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (A/RES/54/4). Nueva York, Naciones Unidas.

Los derechos humanos, y entre ellos los derechos de la mujer, son fundamentales para reducir la pobreza y promover el desarrollo; sin embargo, no siempre se comprende cabalmente su importancia. La pobreza se caracteriza por la exclusión y la falta de poder para reivindicar derechos legítimos.³ La Declaración de las Naciones Unidas sobre el Derecho al Desarrollo, formulada en 1986, reconoció el derecho a participar “en un desarrollo económico, social, cultural y político, en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y las libertades fundamentales” y, además, el derecho a contribuir a dicho desarrollo y a disfrutar de él. La erradicación de la extrema pobreza, a la que se exhorta en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), depende de la vigencia de los derechos de las personas, que les otorga mejores oportunidades, mayores opciones y más poder. La relación entre pobreza y derechos humanos está puntualizada en la Declaración del Milenio, de las Naciones Unidas, formulada en 2000, en la cual 189 países se comprometieron a defender la Declaración Universal de Derechos Humanos y a promover los derechos de la mujer.

Para cumplir con la promesa de los derechos humanos es preciso una transformación en los sistemas de valores intrínsecos que legitiman la discriminación. Las normas de derechos humanos aceptadas internacionalmente proporcionan un marco para orientar y medir el grado de adelanto. Para mantener el impulso de dicho adelanto, tiene importancia crucial contar con la dedicación de las entidades de la sociedad civil, los parlamentarios y los medios de difusión en cuanto a responsabilizar a los gobiernos y a otros agentes sociales importantes. Y el concepto de que toda la humanidad está coligada por derechos humanos compartidos tiene un poder intrínseco, que puede ser desencadenado por los enfoques del desarrollo humano basados en los derechos humanos.

La educación sobre derechos humanos y la activa participación de las personas postergadas por las acciones y decisiones de desarrollo tienen importancia fundamental para un enfoque basado en los derechos humanos. Las personas y las comunidades que poseen información sobre sus derechos y están dotadas de aptitudes y recursos para reivindicar esos derechos, pueden transformarse en agentes de cambio y llegar a controlar sus propios destinos.⁴ La potenciación dimanada

de esta conciencia de los propios derechos contribuye a la sostenibilidad y la vitalidad de los enfoques basados en derechos humanos. También es imprescindible sensibilizar a los responsables de proteger los derechos humanos, entre ellos oficiales de policía, jueces, personal militar y encargados de servicios de salud. Es necesario intensificar las acciones al respecto para que todos, especialmente quienes están doble o triplemente postergados por razones de pobreza, género y otras formas de discriminación, puedan ejercer plenamente sus derechos fundamentales.

Derechos humanos y reducción de la pobreza

El objetivo del desarrollo humano es ampliar las libertades y las opciones. La pobreza y la discriminación restringen la libertad, privando a las personas de oportunidades de ejercer sus derechos humanos fundamentales. Un aspecto medular de la reforma de las Naciones Unidas⁵ y central en la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, es el enfoque basado en los derechos humanos para eliminar la pobreza y las privaciones.

Puesto que los derechos humanos son interdependientes y se refuerzan mutuamente, pueden establecer un círculo virtuoso que faculta a la gente para superar la pobreza. En cambio, la denegación de los derechos humanos puede conducir a un círculo vicioso, que atrapa a las personas en una vida de opciones sumamente restringidas. Por ejemplo, una mujer a quien se deniegue su derecho a la educación, probablemente tropezará con obstáculos para la vigencia de sus derechos a recibir servicios de salud, a votar, a contraer matrimonio voluntariamente y a elegir el número de sus hijos y el espaciamiento entre ellos.

La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos proporciona a los países guías sobre la manera de aplicar el enfoque basado en los derechos humanos al formular políticas de reducción de la pobreza.⁶ En

³ Informe sobre Desarrollo Humano 2000: *Derechos Humanos y Desarrollo Humano*, PNUD, Oxford University Press, Nueva York, 2000.

⁴ *Idem*.

⁵ Naciones Unidas 2005a. “Un concepto más amplio de la libertad, desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos” en Informe del secretario general (A/59/2005). Nueva York, Naciones Unidas y Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas 2005a, *Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*, en Informe al secretario general de las Naciones Unidas. Londres y Sterling, Virginia, Earthscan.

⁶ Naciones Unidas 2002a, *Draft Guidelines: A Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies*. Ginebra: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. <<http://www.ohchr.org/english/issues/docs/guidelinesfinal-poverty.doc>> (visitada el 30 de junio de 2005).

ellas se señala que para reducir eficazmente la pobreza, es necesario ampliar los medios de acción de los pobres. Además, se destaca que los responsables de asegurar la vigencia de esos derechos también son responsables del cumplimiento de las normas internacionales de derechos humanos.⁷

El enfoque basado en los derechos humanos: desde las necesidades hasta los derechos

El enfoque basado en los derechos humanos marca una transición, apartándose del anterior enfoque del desarrollo que trataba de satisfacer necesidades básicas y dependía de la buena voluntad o la caridad. En cambio, un enfoque basado en los derechos humanos reconoce que las personas son titulares de derechos, y esto implica la existencia de otras personas obligadas a asegurar la vigencia de los derechos. Por el contrario, las necesidades no se refieren a un objeto: no hay personas o mecanismos a quienes incumbe satisfacerlos.

Dentro del marco de los derechos humanos, los gobiernos son los encargados primordiales de asegurar la vigencia de los derechos. Entre las obligaciones gubernamentales figura el establecimiento de leyes y sistemas equitativos que posibiliten el ejercicio de sus derechos por las personas, así como el recurso a la justicia, por cualquier conculcación de esos derechos. Como legítimos titulares de los derechos, las personas pueden reivindicarlos. Este enfoque destaca la participación de personas y comunidades en los procesos de adopción de decisiones que conforman las políticas y los programas que les atañen.

Desde el punto de vista de los derechos humanos, abordar la pobreza es más que una obligación moral.



Fotografía (detalle): Lizbeth Jesika Cruz Martínez

⁷ *Idem.*

En virtud del derecho internacional, tanto los gobiernos nacionales como la comunidad internacional, en general, son responsables de abordar la extrema pobreza y las inequidades que la caracterizan.⁸ Por ende, los derechos humanos se han transformado en un poderoso instrumento para activar el apoyo a los ODM.⁹ Incluso en casos en que un gobierno ha reconocido explícitamente los derechos humanos, las limitaciones en los recursos – humanos, financieros y técnicos– pueden imposibilitar que se satisfagan al mismo tiempo las reivindicaciones de todos los titulares de derechos. En esas circunstancias tal vez sea necesario fijar prioridades y asegurar una vigencia progresiva de los derechos.¹⁰ No obstante, en virtud del enfoque basado en los derechos humanos, no deben escatimarse esfuerzos para garantizar la vigencia del conjunto de derechos básicos que se trasuntan en los ODM como los derechos a la seguridad personal, la supervivencia, el alimento, la vivienda, la educación y la salud.

Al igual que los propios ODM, un enfoque basado en los derechos humanos asigna prioridad a los grupos más empobrecidos y marginados, de cuyos derechos se hace caso omiso tan a menudo, y se exhorta a una distribución de recursos más equitativa que los favorezca.¹¹

Varias resoluciones y diversos informes presentados a la Comisión de las Naciones Unidas de Derechos Humanos (la cual se prevé que se ha de reformar en concordancia con las recomendaciones del Secretario General de las Naciones Unidas¹²), han señalado particularmente a la atención las necesidades de las mujeres, especialmente las que son jefas de hogares y las adultas mayores, quienes suelen “soportar la mayor carga de la extrema pobreza¹³”. En el informe de un experto independiente se señaló que los programas de erradicación de la extrema pobreza “deben centrarse en la mujer”, puesto que “cuando se posibilita que las mujeres disfruten de todos sus derechos, esto tiene enormes efectos sobre el disfrute de esos derechos por toda la sociedad”.¹⁴

⁸ *Ibid.*, pp. 1 y 5.

⁹ Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas 2005a.

¹⁰ Naciones Unidas 2002a.

¹¹ *Idem.*

¹² Naciones Unidas 2005a.

¹³ Naciones Unidas 2005b, “Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Proyecto de resolución: Derechos Humanos y extrema pobreza” (E/CN.4/2005/L.18). Nueva York, Naciones Unidas.

¹⁴ Naciones Unidas 2005c, “Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Derechos humanos y extrema pobreza”, en Informe del experto independiente sobre la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza, Arjun Sen Gupta (E/CN.4/2005/49). Nueva York, Naciones Unidas.



Librero del DFENSOR

Encuentra estos títulos y más en el
**Centro de Consulta
y Documentación de la CDHDF.**

Un espacio para la lectura y la reflexión

biblioteca@ms.cdhd.org.mx
Doctor Río de la Loza 300, 1er. piso,
Col. Doctores, 06720 México, D. F.
Tel.: 5229 5600, ext.: 1608



Nelson Arteaga Botello (coordinador), *Violencia, ciudadanía y desarrollo: perspectiva desde Iberoamérica, México, Porrúa, 2008, 328 pp.*

Este libro ofrece un conjunto de ensayos que aborda una pluralidad de temas y perspectivas sobre uno de los problemas más acuciantes que enfrenta la sociedad contemporánea: la violencia. Se busca tender un hilo entre las distintas expresiones de violencia producidas en la diversidad de lo social, refiriéndose a ésta desde un carácter estructural, cultural o directo, estableciendo vínculos con la crisis de las instituciones que atraviesa a la sociedad latinoamericana. Este libro expone fragmentos de la realidad que discuten sobre la violencia en distintos aspectos y conjuntos sociales, sin buscar articularse en una gran teoría o paradigma explicativo, sino mostrarse como figuraciones atravesadas por múltiples maneras de hacer la violencia.

Thomas Pogge, *La pobreza en el mundo y los derechos humanos*, Barcelona, Paidós, 2005, 348 pp.

Los ocho ensayos reunidos en este volumen desarrollan diferentes aspectos de la posición normativa acerca de la justicia global. Los capítulos uno al tres son los más filosóficos, en ellos se discute acerca de la justicia universal, los derechos humanos y la teorización moral. En los siguientes capítulos se pone de manifiesto la incoherencia que existe entre la común aceptación moral del orden global vigente y ciertas convicciones morales firmemente arraigadas acerca de la moralidad interpersonal y la justicia nacional. Y por último se proponen algunas reformas modestas y factibles aunque significativas de las instituciones globales, que contribuirían a que nuestro orden internacional se ajuste mejor a nuestros valores morales.





Carlos Arteaga Basurto et al., (coordinadores), *Estado, economía y pobreza en México*, México, UNAM/Plaza y Valdés, 2007, 353 pp.

Este trabajo está constituido por diversos ensayos escritos por estudiosos del tema que muestran diferentes enfoques sobre la relación que existe entre la economía, el Estado y la pobreza en México. Así, partiendo de lo general y por medio de la revisión de la globalización del capital y su expresión concreta en la transnacionalización de la globalización en las economías latinoamericanas y los aspectos específicos de ésta en los cambios estatales. La investigación concluye con el análisis de las características de la economía, el Estado y la pobreza en México como resultado de la integración de la economía mexicana al proceso de globalización del capital.



Amartya Sen y Bernardo Kliksberg, *Primero la gente*, España, Ediciones Deusto, 2008, 322 pp.

En esta obra los autores reflexionan sobre algunos de los principales problemas del mundo globalizado y examinan algunas de las principales soluciones en torno a éstos. Para hacerlo, aplican la perspectiva de una reciente disciplina que despierta actualmente gran atención: la ética del desarrollo o el desarrollo ético. Esta disciplina pretende recuperar la relación perdida, en opinión de los autores, entre ética y economía. Si éstas se rearticulan, pueden surgir caminos alternativos que signifiquen mejoras en la vida de las personas frente a los altos niveles de exclusión social. El libro consta de dos partes: en la primera el premio Nobel de economía Amartya Sen, escribe sobre los temas más candentes del siglo XXI y la globalización; en la segunda, Bernardo Kliksberg analiza los desafíos éticos abiertos en América Latina, un continente paradójico. Finalmente, hay una reflexión adicional, en las últimas páginas del libro, escrita por Kliksberg.



TÚ TIENES DERECHOS HUMANOS

Conócelos, vívelos y exígelos.

Artículo 25

Declaración Universal de los Derechos Humanos

Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure así como a su familia, salud y bienestar.

15 años
Comisión de
Derechos
Humanos
del Distrito Federal



En un país bien gobernado debe inspirar vergüenza la pobreza.

Confusio

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

Oficina sede

- Avenida Chapultepec 49,
Centro Histórico,
Del. Cuauhtémoc,
06040 México, D. F.
Tel.: 5229 5600

Unidades desconcentradas

- **Norte**
Aguiles Serdán 22, 2^o piso,
Esquina con Fray Juan de Zumárraga,
Col. La Villa (frente a la Basílica),
Del. Gustavo A. Madero,
07050 México, D. F.
Tel.: 5748 2488
- **Sur**
Av. Prol. Div. del Norte 5662,
Local B, Barrio San Marcos,
Del. Xochimilco,
16090 México, D. F.
Tel.: 1509 0267
- **Oriente**
Cuauhtémoc 6, 3^{er} piso,
esquina con Ermita,
Barrio San Pablo,
Del. Iztapalapa,
09000 México, D. F.
Tels.: 5686 1540, 5686 1230 y 5686 2087
- **Poniente**
Avenida Revolución 1165,
entre Barranca del Muerto y Juan Tinoco,
Col. Merced Gómez,
Del. Benito Juárez,
03930 México, D. F.
Tel.: 5651 2587

Centro de Consulta y Documentación

- Doctor Río de la Loza 300,
primer piso, Col. Doctores,
06720 México, D. F.
Tel.: 5229 5600, ext.: 1608