

Memoria del seminario internacional Los derechos humanos: de los Objetivos de Desarrollo del Milenio



a los Objetivos de Desarrollo Sostenible



Guanajuato, Guanajuato

Héctor Daniel Dávalos Martínez
(coordinador)

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS
(MÉXICO)

MEMORIAS DEL SEMINARIO INTERNACIONAL

Los derechos humanos:
de los Objetivos de Desarrollo del Milenio
a los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Héctor Daniel Dávalos Martínez
(coordinador)



2016

COMPILACIÓN:

Efraín Nieves Hernández

Helen Patricia Peña Martínez

Primera edición: noviembre, 2016

**D. R. © Comisión Nacional
de los Derechos Humanos**
Periférico Sur 3469,
Colonia San Jerónimo Lídice,
Delegación Magdalena Contreras,
C. P. 10200, Ciudad de México

Diseño de portada:
Flavio López Alcocer

Diseño de interiores y formación:
H. R. Astorga

Impreso en México

Contenido

■ Acto inaugural

<i>Gustavo Rodríguez Junquera</i>	9
<i>Luis Raúl González Pérez</i>	13
<i>Enrique Ordaz</i>	19
<i>Emilio Suárez Licona</i>	23
<i>Miguel Ruiz Cabañas Izquierdo</i>	27
<i>Miguel Márquez Márquez</i>	31

■ Conferencia inaugural

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible	
<i>Marcia de Castro</i>	39
Rol de los indicadores en el seguimiento e implementación de la Agenda para el Desarrollo Sostenible	
<i>Jesús Peña Palacios</i>	47

■ Igualdad de género

Esclavitud, explotación o trabajo sexual	
<i>Alicia Elena Pérez Duarte y Noroña</i>	57
¿Los derechos humanos son de todas y todos?	
<i>Marcela Eternod Arámburu</i>	99
Igualdad de género	
<i>Norma Inés Aguilar León</i>	107

■ Pobreza, Alimentación, Desigualdad, Vida sana y Educación

<i>Ricardo Fuentes Nieva</i>	119
<i>Margarita Flores de la Vega</i>	125
<i>Carmen López Flórez</i>	135
<i>Silvia Martha Novoa Fernández</i>	143

■ Empleo, Energía, Producción
y Consumo

De los ODM a los ODS

<i>María Carmen Algar Jiménez</i>	149
<i>Octavio García Valladares</i>	165
<i>Roberto González Labastida</i>	177

■ Infraestructura, Ciudades seguras, Sociedades
pacíficas y Alianza mundial para el desarrollo

<i>Javier Ciurlizza</i>	189
<i>Erik Vittrup Christensen</i>	201
<i>Catherine Prati Rousselet</i>	209

■ Agua, Cambio climático, Océanos y mares,
Ecosistemas y biodiversidad

<i>Jean-Benoit Charrin</i>	237
<i>Salvador E. Muñúzuri Hernández</i>	243
<i>Ma. Dolores Barrientos Alemán</i>	253

■ Los derechos humanos en el contexto
de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

<i>Erasmus A. Lara Cabrera</i>	265
<i>Alejandra Ancheita</i>	277

■ Mensaje de clausura

<i>Héctor Daniel Dávalos Martínez</i>	295
---	------------

- Acto inaugural

Gustavo Rodríguez Junquera*

Tenemos que enfrentar las raíces de las causas y hacer más por integrar las dimensiones económicas, sociales y ambientales del desarrollo sostenible. No existen dudas de que podemos cumplir con nuestra responsabilidad compartida para poner fin a la pobreza, sin excluir a nadie, y crear un mundo digno para todos.

BAN KI-MOON
Secretario General de la ONU

Sean bienvenidos al Estado de Guanajuato, al Seminario Internacional: “Los Derechos Humanos: de los Objetivos del Desarrollo del Milenio a los Objetivos del Desarrollo Sostenible”.

Agradecemos a todos y cada uno de ustedes, porque su presencia nos estimula a seguir construyendo una sociedad más justa en la que el respeto a los derechos humanos sea la regla.

* Procurador de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato.
www.derechoshumanosgto.org.mx

La palabra Guanajuato se deriva del vocablo purépecha y significa “Lugar montuoso de ranas” o “Cerro de ranas”; se le dio este nombre, debido a que los cerros que se encuentran alrededor de esta ciudad capital del Estado, según los purépechas, tenían forma de ranas.

Hoy, en este estado de lucha libertaria y origen de grandes juristas, políticos, artistas de trascendencia internacional, investigadores, médicos, docentes y profesionistas diversos que han puesto en alto el nombre de Guanajuato, los recibimos con los brazos abiertos.

En esta tierra de gente de bien, que cotidianamente construye con tesón su futuro, agradezco la distinción de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de elegir nuestro estado como sede de la realización de este Seminario Internacional.

Es tiempo de evaluar y renovar compromisos reales. Es momento de atender los nuevos desafíos y trazar una nueva hoja de ruta, de la nueva agenda por el futuro que queremos.

Este evento marca un hito, un alto en el camino para reflexionar, analizar y debatir sobre los “Objetivos de Desarrollo del Milenio” y enfocar la mira en los “Objetivos de Desarrollo Sostenible”.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio nos han ayudado a unir, inspirar y a transformar.

Pero ahora es tiempo para la altura de miras y la voluntad. No podemos quedarnos cortos ante los retos planteados. Tenemos todos que acelerar y terminar la tarea por un mundo más digno.

Todos desde nuestros contextos y realidades podemos sumar fuerzas para luchar por erradicar la pobreza extrema, la desigualdad y la injusticia, y al mismo tiempo proteger al planeta, poniendo en marcha soluciones al cambio climático.

Vemos con gran optimismo el trazado de unos nuevos Objetivos para el Desarrollo Sostenible, y esperamos que estos objetivos, que cuentan con metas claras y ambiciosas, también cuenten con los medios necesarios para su cumplimiento.

Si bien aún queda un largo camino que recorrer en la búsqueda de soluciones, confiamos que con la cooperación de todos los países, lograremos vivir de manera sustentable, en un mundo más justo, donde la vida humana y la preservación de la naturaleza sean los bienes más preciados.

Formemos parte de este movimiento, de esta gran iniciativa mundial de lucha contra la pobreza que se ha dado en la historia, un legado invaluable para nuestros hijos y las futuras generaciones, cimientos sólidos para el desarrollo sostenible más allá del 2015, todo esto en pro de una paz duradera y del respeto a la dignidad humana.

Amigas y amigos, estoy seguro de que esta será una jornada fecunda y de que sus frutos serán de pertinente utilidad.

Con los Objetivos de Desarrollo Sostenible iniciamos otra carrera, es cierto. La meta es el desarrollo justo, igualitario y sostenible de nuestras naciones, que si bien se encuentra todavía a una lejana distancia, no por ello debe haber razones para la desilusión, sino motivos para apurar la marcha.

Luis Raúl González Pérez*

En septiembre de 2000, los dirigentes del mundo se reunieron en la sede de la Organización de las Naciones Unidas para aprobar la llamada *Declaración del Milenio*, comprometiéndolo a sus países con una nueva alianza mundial y estableciendo una serie de objetivos sujetos a plazo determinado, conocidos como los Objetivos de Desarrollo del Milenio. El vencimiento del plazo para los Objetivos de Desarrollo del Milenio se fijó para este año de 2015, en que los países debieron informar su grado de cumplimiento de los ocho objetivos.

El 25 de septiembre pasado, en el marco de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible 2015, la Asamblea General de Naciones Unidas adoptó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, con el objetivo de establecer un plan de acción en favor de las personas, el planeta y la prosperidad, así como fortalecer la paz universal y el acceso a la justicia. Dicha Agenda incluye 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y 169 metas, que abarcan las dimensiones económica, social y ambiental.

* Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
www.cndh.org.mx

En palabras del Secretario General de las Naciones Unidas, señor Ban Ki-Moon, los Objetivos de Desarrollo del Milenio “encarnan derechos humanos básicos –los derechos de cada una de las personas existentes en el planeta a la salud, la educación, la vivienda y la seguridad”, y hoy, a la luz de los recientemente aprobados Objetivos de Desarrollo Sostenible, podemos agregar la protección ante efectos como los producidos por el cambio climático, las ciudades y asentamientos inseguros y sociedades violentas, entre otros.

Desde la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que me honro en presidir, la ampliación de derechos nos obliga a revisar el catálogo de derechos humanos para su debida atención, de acuerdo con nuestra misión esencial de proteger, observar, promover, estudiar y divulgar los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano y los tratados internacionales suscritos y ratificados por México.

Nos requiere, asimismo, también entender y atender los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, como lo mandata el artículo 1o. de nuestra Constitución.

Actualmente hay una tendencia cada vez más aceptada por llamar a nuestro planeta “casa común”, la cual estamos obligados todos a cuidar y preservar. Esta visión global debe traducirse desde una perspectiva local bajo la lógica de “ciudades seguras” en las que se definan acciones construidas a partir de los principios de responsabilidad y corresponsabilidad en el que todos participemos.

A partir de ello, la idea de “vida sana” y “sociedades pacíficas”, cobra relevancia cuando nos damos cuenta que una de las principales causas de muerte en la población que se ubica entre los 15 y los 24 años tiene que ver con situaciones derivadas de conductas humanas violentas.

En este sentido, quiero aprovechar este foro y esta fecha, 25 de noviembre, en que se conmemora el Día Internacional de la Elimina-

ción de la Violencia contra las Mujeres para hacer un llamado a que cese esta práctica oprobiosa.

Cualquier tipo de violencia es condenable, pero esta violencia, particularmente en contra de la mujer debe ser de una vez por todas erradicada; fundamentalmente porque se trata de una forma grave de discriminación basada en el género e implica la violación de múltiples derechos humanos. Se configura además, como una clara manifestación de la desigualdad, que traspasa las fronteras de los países afectando a las mujeres de todo el mundo.

La Convención de Belém do Pará establece que la violencia contra la mujer “es una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres”, y reconoce que el derecho de toda mujer a una vida libre de violencia incluye el derecho a ser libre de toda forma de discriminación. Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha expresado su preocupación por la gravedad sobre el problema de la violencia contra las mujeres en todo el hemisferio; así como su relación con la discriminación históricamente sufrida, y ha expresado la necesidad de adoptar estrategias integrales para prevenirla, sancionarla y erradicarla.

En este nuevo milenio, no podemos entender el desarrollo sostenible, ni la democracia en nuestro mundo, tanto global como local, sin la plena participación de las mujeres. Por ello, la erradicación de esta violencia y el respeto irrestricto a sus derechos humanos constituyen una agenda global y un desafío para cada país.

México y particularmente la Comisión Nacional de los Derechos Humanos estamos comprometidos con esta causa. Por ello, nos hemos adherido a la campaña del Secretario General de la ONU: “ÚNETE para poner fin a la violencia contra las mujeres”; al “Día Naranja” y hemos organizado diversos foros relacionados con temas que buscan concientizar a la sociedad en general, sobre la necesidad urgente de erradicar la violencia contra las mujeres.

También me es muy grato compartir con ustedes que, el pasado 3 de agosto de 2015, se llevó a cabo la instalación de la Unidad de la Igualdad de Género de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, área responsable de promover las acciones que garanticen la igualdad sustantiva y de oportunidades entre mujeres y hombres mediante la implantación e institucionalización de la transversalidad de la perspectiva de género dentro de la CNDH.

2015 no puede ser sólo una oportunidad ni sólo una esperanza, debe ser tiempo de concreción y de avance hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible, tomando como camino andado los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Desde la Comisión Nacional de los Derechos Humanos atendemos el reto “ambicioso pero realizable”, como también definió el Secretario de Naciones Unidas a los Objetivos de Desarrollo del Milenio ahora transformados en Objetivos de Desarrollo Sostenible, y hemos emprendido una agenda que marca nuestro rumbo institucional por atender los derechos humanos en el marco internacional que nos indican los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible.

De esta manera, convocamos a destacadas expertas y expertos en cada uno de los 17 objetivos, para analizar el grado de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y realizar una prospectiva hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Sin duda alguna, las experiencias que nos compartirán en este Seminario nos darán luz en el discernimiento de los temas que nos falta por atender y en aquellos que hemos de realizar esfuerzos, todas y todos unidos, para su consecución.

Permítanme cerrar esta intervención, agradeciendo al Estado de Guanajuato su hospitalidad, a nuestras y nuestros ponentes su participación y a todas y todos ustedes su atención, así como haciendo presentes las palabras que pronunció el escritor José Saramago, en su discurso de recepción del Premio Nobel de Literatura 1998, cuando expresó: “Pensemos que ninguno de los derechos humanos podría

subsistir sin la simetría de los deberes que les corresponden... Tomemos... la palabra. Con la misma vehemencia con que reivindicamos los derechos, reivindicuemos también el deber de nuestros deberes. Tal vez así el mundo pueda ser un poco mejor”.

Enrique Ordaz*

La Agenda 2030 es compleja, porque es ambiciosa, pero también porque es incluyente y universal. La Agenda no convoca solamente a los gobiernos; convoca a todas las sociedades y a sus miembros (sociedad civil, empresas, academia, comunidad científica) a velar por las cinco P que se establecen en el documento Transformando Nuestro Mundo, recientemente acordado por la Asamblea General, al menos en inglés: la población, el planeta, la prosperidad, la paz y las alianzas.

La Agenda convoca al mundo a poner fin a la pobreza y al hambre en todo el mundo de aquí a 2030, a combatir las desigualdades dentro de los países y entre ellos, a construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas, a proteger los derechos humanos y promover la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres y las niñas, y a garantizar una protección duradera del planeta y sus recursos naturales. También a crear las condiciones necesarias para un crecimiento

* Director General de Integración, Análisis e Investigación del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en representación de Eduardo Sojo Garza Aldape, Presidente de INEGI.
www.inegi.org.mx

económico sostenible, inclusivo y sostenido, una prosperidad compartida y el trabajo decente para todos, teniendo en cuenta los diferentes niveles nacionales de desarrollo y capacidad.

La implementación de la Agenda involucra el diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas, que idealmente estarán basadas en la evidencia objetiva que ofrecerán los indicadores para el seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y que subyacen a dichas políticas públicas.

Así, en términos de información el reto es doble: por un lado, la producción de datos estadísticos debe obedecer a los principios de independencia, oportunidad, objetividad y veracidad. Producir una gran cantidad de información con sólidos fundamentos en las metodologías, en los instrumentos y en los procesos de producción de datos.

Pero de igual importancia es, desde mi punto de vista, el papel que le corresponde al INEGI en su función de rector y coordinador del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica para que genere la información que apoye el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas públicas orientadas a la consecución de los ODS.

Ante este gran desafío debo señalar que México no comienza de cero. Hay lecciones aprendidas con los Objetivos de Desarrollo del Milenio en términos del marco legal e institucional, de los procesos de trabajo, la difusión de indicadores, y desde luego, la elaboración de informes en 2011, 2013 y 2015.

En el ámbito institucional la Junta de Gobierno del INEGI creó el pasado día 6 de noviembre, el Comité Técnico Especializado de los Objetivos del Desarrollo Sostenible, cuyo objetivo es:

Coordinar los trabajos de carácter conceptual, metodológico, técnico y operativo, que en el marco del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, permitan generar y actualizar periódicamente la información requerida para diseñar y evaluar políticas públicas orientadas al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible comprometidos por México en el marco de la Agenda de Desarrollo

2030 para el Desarrollo Sostenible de la Organización de las Naciones Unidas.

Revisar los aspectos conceptuales y metodológicos.

Revisar y seleccionar las fuentes de información idóneas.

Coordinar la participación interinstitucional.

Concertar con las autoridades locales las acciones que permitan la participación de las mismas en el monitoreo coordinado de metas e indicadores, atendiendo a prioridades nacionales y locales.

Diseñar, administrar y actualizar permanentemente un Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Coordinar la participación de los sectores privado y social que se considere necesaria.

Para esta tarea se busca un proceso abierto e incluyente, que involucre a los usuarios estratégicos: convocar a los actores principales que influyen en las políticas públicas, tales como la academia, las organizaciones internacionales, la sociedad civil.

Adicionalmente, con el apoyo del PNUD, en México se ha realizado, por iniciativa de la Oficina de la Presidencia de la República, un proyecto piloto sobre inclusión social, que es uno de los pilares de la Agenda 2030, mediante el cual se ha integrado una base de datos y un sistema de consulta geo-espacial, que sin duda será base para el trabajo que el país tiene por delante en materia de información estadística y geográfica.

Desde luego, reconozco que a nivel nacional, el desafío para el Sistema Nacional de Información es enorme:

- Identificar la disponibilidad de datos y la frecuencia con la que pueden ser producidos.
- Trabajar sobre las desagregaciones más allá de grupos por edad y sexo: etnicidad, migración, ingreso, educación, discapacidad, ubicación geográfica, entre otras, siguiendo el principio de no dejar a nadie rezagado.

- Desarrollar y probar metodologías, definiciones y clasificaciones con los socios nacionales e internacionales.
- Explotar registros administrativos con fines estadísticos.
- Desarrollar y mantener la capacidad estadística nacional y local, en particular invirtiendo en infraestructura y en la capacitación del personal.
- Vincular las estadísticas y los indicadores con los sistemas de información geográfica.

En este contexto, las tareas del INEGI en el seguimiento de los ODS son: Liderar y coordinar el trabajo estadístico y geográfico. Colaborar en la definición de los indicadores a partir de criterios técnicos. Proveen la información dentro de sus posibilidades. Explorar nuevas formas de generación de datos. Proveen apoyo técnico y metodológico.

En síntesis, procuramos que el trabajo sea... Proceso abierto, transparente e incluyente. Utilizar marcos conceptuales existentes. Incorporar la infraestructura geo-espacial. Indicadores con bases metodológicas sólidas. Relevantes, fáciles de calcular y fáciles de comunicar.

Emilio Suárez Licona*

A nombre del Secretario de Desarrollo Social, Dr. José Antonio Meade Kuribreña, me permito agradecer la invitación a nuestros anfitriones para compartir con ustedes esta mañana, una serie de reflexiones que desde la Secretaría consideramos importante destacar en este foro tan relevante para el bienestar y el ejercicio de los derechos sociales de los mexicanos.

Sin duda, uno de los más grandes retos de nuestro país, es el reto de la inclusión.

Desde la Secretaría de Desarrollo Social identificamos que la acción de la administración debe ser efectuada en un entorno de humanización de la política pública.

Sobre todo si la misma se encuentra enfocada a la generación de condiciones que permitan el abatimiento de las carencias sociales.

Es por ello, que el ser humano está al centro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Y, en ese sentido, para promover el cumpli-

* Abogado General de la Secretaría de Desarrollo Social, en representación de José Antonio Meade Kuribreña, Secretario de Desarrollo Social. www.gob.mx/sedesol

miento de las 17 metas, forzosamente se deben mirar a través del prisma de la vivencia de los derechos sociales.

Esto no es nuevo. Los anteriores Objetivos de Desarrollo del Milenio ya contaban con una visión centrada en el cumplimiento de los derechos inalienables de las personas y, si nos vamos más atrás, recordaremos que los países miembros de las Naciones Unidas, adoptaron el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en 1966.

Estos derechos complementan, enriquecen y contextualizan los contenidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos en 1948.

Desde hace casi 50 años, las naciones del mundo reconocieron que, para que una persona sea realmente libre, feliz y próspera, deben de existir condiciones económicas, sociales, culturales, civiles y políticas que estén a la altura de la dignidad y condición humana.

Con esta misma visión, la SEDESOL está redoblando esfuerzos para combatir las carencias sociales y hacer valer el acceso y ejercicio a los derechos básicos de los mexicanos:

- Alimentación
- Educación
- Salud
- Seguridad social
- Empleo
- Vivienda y sus servicios básicos.

La hoja de ruta para avanzar en el cumplimiento de estos derechos es la medición multidimensional de la pobreza, que toma en cuenta el ingreso de los mexicanos así como todas y cada una de sus carencias sociales.

Esta herramienta está a cargo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Muy pocos países u

organizaciones internacionales tienen una metodología para la medición de la pobreza tan completa, como la que tiene nuestro país.

Tan estricta es la medición que si nos preguntamos ¿cuántos pobres hay en México?, las respuestas varían desde 2.3 millones, de acuerdo con la Línea de 1.25 dólares en ingresos diarios del Banco Mundial; 3.4 millones, según el PNUD; 6.8 millones de acuerdo con la línea de 1.9 dólares diarios del Banco Mundial; 22.1 millones según la OCDE, y hasta 55.3 millones con la metodología delineada por CONEVAL.

Es muy bueno que México cuente con un esquema de medición de la pobreza más estricto, pues ella nos impulsa a generar políticas de desarrollo innovadoras, efectivas y cercanas, que atiendan las carencias que enfrentan mexicanas y mexicanos día con día.

Ya se han realizado avances significativos. En 2008, año en el que CONEVAL emitió su primer reporte de pobreza multidimensional, había más de 1 millón de mexicanos que no tenían acceso a ninguno de sus derechos sociales. En 2014, este número es de 470 mil personas.

Una reducción de más del 50 % en esta cifra es desde luego alentadora. Pero no deja de ser una cifra; una estadística.

Y en este contexto y con la mirada puesta en los ciudadanos a los que servimos, detrás de las cifras que proyectamos, hay niñas, niños, jóvenes y adultos, proyectos de vida, quienes carecen de oportunidades para generar su propio desarrollo e insertarse en la prosperidad.

Esto es inaceptable, y por ello en la SEDESOL estamos trabajando, coordinándonos transversalmente con gobiernos estatales y municipales y con las distintas instancias del gobierno federal, a fin de reducir carencias, generar inclusión y una nueva perspectiva que permita transitar de las transferencias condicionadas a las transferencias productivas.

Queremos que mexicanas y mexicanos sean dueños de su propio desarrollo, y con ello que desarrollen su proyecto de vida, pero para ello, deben contar con las herramientas correctas y suficientes. Es ahí

donde entramos gobiernos, empresas y sociedad. El combate a la pobreza, es una tarea que nos corresponde a todos.

Asimismo, y en el marco de la ejecución de la política social y en la operación de los programas sociales, la Secretaría refrenda la convicción y el compromiso con el respeto irrestricto a los Derechos Humanos que la caracteriza.

En este sentido, reiteramos nuestro compromiso para trabajar de la mano con los distintos órdenes y niveles de gobierno, con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con las organizaciones internacionales y las organizaciones de la sociedad civil, para propiciar un ambiente de respeto y promoción de los derechos humanos.

Sólo trabajando juntos de forma coordinada, podremos no sólo visualizar sino también palpar, al México próspero que todos deseamos.

Mediante una adecuada alimentación, salud, seguridad social, educación y vivienda, estamos poniendo el piso parejo para el desarrollo de los mexicanos.

Esa es nuestra aspiración y por lo que estamos trabajando todos los días.

Miguel Ruiz Cabañas Izquierdo*

A nombre de la Secretaria de Relaciones Exteriores de nuestro país, la maestra Claudia Ruiz Massieu, quiero expresar en primer lugar nuestro reconocimiento a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por haber organizado este Seminario y agradecer la invitación para compartir con ustedes algunas reflexiones en torno a la importancia de los derechos humanos para apuntalar el logro del desarrollo sostenible.

Me siento muy honrado en compartir esta mesa con representantes de instituciones cuyo trabajo será clave para la aplicación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Este nuevo marco global de desarrollo que tiene 17 Objetivos y 169 metas concretas, fue aprobado por la Asamblea General de la ONU el pasado 27 de septiembre con la presencia de 157 Jefes de Estado o de Gobierno, incluyendo, desde luego, al Presidente de México Lic. Enrique Peña Nieto.

* Subsecretario para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en representación de Claudia Ruiz Massieu, Secretaria de Relaciones Exteriores. www.sre.gob.mx

México es un país convencido del multilateralismo como vía para el avance del desarrollo global; muestra de ello ha sido su compromiso con los Objetivos de Desarrollo del Milenio que, a nivel interno, contribuyeron a mejorar las políticas sociales y a fortalecer los sistemas estadísticos de medición en nuestro país.

En cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, es indudable que nuestro país avanzó en la cobertura universal de la educación primaria, la salud infantil, la igualdad de género y la disminución de la pobreza extrema; sin embargo, muchos son los desafíos que enfrentamos para alcanzar un desarrollo verdaderamente incluyente. La Agenda 2030 nos da la oportunidad como país de enfrentar estos desafíos con nuevos instrumentos y un renovado compromiso nacional que va mucho más allá del gobierno federal, incluye a los tres niveles de gobierno: gobierno federal, gobiernos estatales, gobiernos locales; y también al Poder Legislativo y al Poder Judicial; al sector privado, a las organizaciones de la sociedad civil.

A diferencia de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, los Objetivos de Desarrollo Sostenible contemplan las prioridades globales de desarrollo y su legitimidad radica en el hecho de que fueron producto de un proceso de negociación entre todos los países y de consulta con otros actores como fueron las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado. Puedo decirles que México tuvo una participación relevante en la definición de esta Agenda. A lo largo del proceso de negociación, la Secretaría de Relaciones Exteriores organizó consultas internacionales en las que participaron expertos y países de todas las regiones y en los que se logró reconocer a la inclusión social, al Estado de Derecho y a los derechos humanos como elementos clave del desarrollo.

Asimismo, fueron discutidos los retos nacionales que enfrentaremos tanto los países en desarrollo como los países desarrollados. La adopción de la Agenda 2030 representa un éxito en sí mismo, dado que pueden verse incorporadas las prioridades del país como la medi-

ción multidimensional de la pobreza; la inclusión social y económica de las personas en mayor desventaja; los derechos de las personas migrantes; la igualdad de género; la conservación de nuestra biodiversidad; el derecho humano al agua; la lucha contra el cambio climático, y el pleno reconocimiento de los derechos humanos.

El gobierno de México considera que el vínculo entre los derechos humanos y el desarrollo sostenible es indisociable en la medida en que el desarrollo contribuya al cumplimiento de los derechos humanos, y los principios de los derechos humanos deben orientar las estrategias de desarrollo. Cualquier agenda de desarrollo requiere de una estructura legal e institucional y de formulación de políticas públicas en todos los niveles; que esté basada en el disfrute, promoción y protección de los derechos humanos con criterios de equidad, accesibilidad, disponibilidad y calidad, cuando se trata de servicios esenciales como la alimentación, la salud y la educación.

En tal sentido, resulta necesario considerar la vinculación de las metas de desarrollo con instrumentos y compromisos internacionales en materia de derechos humanos, igualdad de género y medio ambiente.

Por ello, para México fue prioridad incorporar la perspectiva de derechos humanos y de la inclusión social y económica en la aplicación de la Agenda 2030, buscando reafirmar los principios de universalidad, igualdad, no discriminación y sustentabilidad.

Para el gobierno de México también fue prioridad concebir la Agenda 2030 como un marco de desarrollo integrado que incorpore la dimensión social, económica y ambiental del desarrollo. La Agenda habla de las personas, de todos y cada uno de nosotros, pero también habla del planeta; tiene al planeta como su protagonista y a la preservación del medio ambiente como un fin en sí mismo.

Todos sabemos que México enfrenta un desafío fascinante: lograr que los avances hacia el desarrollo sostenible se traduzcan en mejoras reales y las condiciones de vida sin dejar a nadie fuera, sin dejar a nadie atrás. Para ello, su efectiva implementación será fundamental.

La aplicación de la Agenda 2030 es una tarea de gran envergadura, por lo que requiere del activo involucramiento de todos los actores del desarrollo, tal participación nuevamente está vinculada con los derechos humanos.

Señoras y señores, para concluir, quiero destacar que los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos serán un factor clave para el alcance de las metas hacia el año 2030, sobre todo si tomamos en cuenta que el nuevo marco de desarrollo está enfocado en las personas.

Me uno a lo que ha señalado el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Hoy se celebra el Día Internacional contra la Violencia contra las Mujeres, es una celebración que nos recuerda la importancia de acabar con esa lacra y hábitos ancestrales. Por esa razón, la Secretaria de Relaciones Exteriores, la canciller Claudia Ruiz Massieu, encabezará hoy a mediodía una ceremonia y se firmará un convenio con el Instituto Nacional de las Mujeres para fortalecer la cooperación y poner como Secretaría de Relaciones Exteriores nuestro granito de arena para eliminar la violencia contra todas las mujeres mexicanas y de todo el mundo.

Miguel Márquez Márquez*

En Guanajuato asumimos el compromiso de trabajar en los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, que impulsa la Organización de las Naciones Unidas, porque estamos convencidos que debemos proteger los derechos humanos y las garantías individuales.

Sabemos de la responsabilidad que tenemos para ejecutar los compromisos a los que nuestra nación se obliga dentro del escenario internacional.

Entendemos que cada uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible debe evolucionar hacia políticas internacionales, nacionales y locales.

Cada uno desde nuestra trinchera debemos hacer la parte que nos corresponde, porque de nada sirve el pronunciamiento, se debe aterrizar y verse en la transformación de las personas y de nuestro planeta.

El llamado de las Naciones Unidas a tomar conciencia de la realidad de millones de seres humanos debe conducir a acciones de responsabilidad internacional, insisto, con una visión local.

* Gobernador del Estado de Guanajuato. www.guanajuato.gob.mx

Para ello propongo que ante la reflexión que hacemos, sobre los valores comunes que se encuentran detrás de cada uno de los Objetivos del Desarrollo Sostenible, adquiramos la consciencia de que el clima, el desarrollo social, el medio ambiente y la paz, son y serán bienes comunes y, por tanto, patrimonio de la humanidad.

En ese sentido, el flagelo que lesiona de peor forma el tejido social, es la pobreza.

Y me refiero a la pobreza en la más amplia extensión de la palabra, no solo a la pobreza material, sino también a la falta de valores y sobre todo a la pobreza del alma, que se presenta cuando no hay esperanza ni oportunidades de un mundo mejor.

La pobreza más difícil, es la ignorancia y está en aquellos que no tuvieron la oportunidad de prepararse para salir adelante.

Esta pobreza limita la capacidad de desarrollo, no sólo para los próximos años, sino muchas veces, por generaciones.

Para erradicar la pobreza, debemos como primer paso, reconocerla, por eso decimos que hay pobreza en el mundo, en México y en Guanajuato.

En nuestro Estado, se pensaba que la pobreza se encontraba en el norte, en el noreste y en el sur de la entidad. ¿Por qué? Porque ahí están los municipios que aportan menos al PIB guanajuatense. Pero no es así, la mayor pobreza se encuentra en el Corredor Industrial.

Se trata de una pobreza más compleja que la de las comunidades rurales, donde generalmente, concierne a aspectos materiales, porque yo creo que en el campo tienen más vigencia los valores, la familia y el tejido social.

La pobreza urbana es muy diferente, porque la viven aquellos que llegan a una colonia donde no hay servicios y ven la hostilidad de los propios vecinos.

Ven también la dificultad de trasladarse y el hecho de que pocos les tiendan la mano. Se enfrentan igualmente a la dificultad para encontrar un empleo.

Son pobreza diferentes, con características distintas, y debemos reconocerlas tal como son.

Eradicar la pobreza, es un trabajo de todos, pero nuestra prioridad son las niñas y los niños, porque ellos formarán las nuevas generaciones y serán el futuro de nuestro Estado.

Ellas y ellos el día de mañana, serán maestros, líderes políticos, religiosos o empresariales y tendrán un grado de consciencia diferente.

Y ahí es donde debemos trabajar muy fuerte, en enriquecer en todos los sentidos la educación, la salud y los valores de nuestras niñas y niños.

Entendamos que el Guanajuato, el México y el mundo del mañana, lo tenemos que construir hoy con ellos.

Ahí está la clave, por eso soy un convencido de que tenemos que trabajar para que tengan acceso a la cultura, para que sus vidas sean más productivas, estén alejados de aquellos comportamientos antisociales, forjando personas responsables, comprometidas con su entorno y con ellas mismas.

Otro tema que no podemos dejar de lado en este Seminario Internacional que promueve la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, es el de ser solidarios y subsidiarios en el mundo.

Hoy vivimos en un lugar donde no hay solidaridad: hay intereses; no hay subsidiaridad: hay compromisos.

Esto hay que decirlo tal como es, hay intereses de diferentes formas, pero no hay una real preocupación por sacar adelante aquellas comunidades y personas, que realmente necesitan tener una mejor esperanza de vida.

Lo hemos visto, son años, décadas, y las personas siguen estando igual, porque prevalece el interés económico más allá del bienestar social.

Nosotros tenemos que hacer la tarea que le toca a Guanajuato. El compromiso que debemos asumir los tres poderes, los diferentes or-

ganismos y ustedes como representantes de la sociedad civil, es que nuestra capacidad de transformar y cambiar las vidas sea genuina.

Que ese sea nuestro compromiso: Una sociedad libre, una sociedad con capacidad de desarrollo y que tenga aspiraciones de ser mejor.

Soy un convencido que nuestro planeta, es de todos. Lo que hagamos o dejemos de hacer en Guanajuato, le va a afectar al mundo.

Y hagan lo que hagan o dejen de hacer en otros países, tiene un impacto aquí en nuestro estado, en nuestro país.

A todos nos debe de unir el bien común, porque nadie es ajeno a que tenemos que trabajar en conjunto y buscar el bienestar de todas las comunidades que conforman el mundo, sin distinción alguna. No podemos regatear, por eso los guanajuatenses decimos sí a la obligación de actuar, sobre todo por el bien común.

Reconocemos los avances que existen, en la sensibilidad ecológica, principalmente entre los jóvenes que han abierto un frente común contra aquello que perjudica y daña al planeta.

Cada país, cada estado y cada municipio, debe tener la sensibilidad para determinar sus prioridades ecológicas que en su territorio sean urgentes y trabajar en ellas.

La voz de ayuda que hoy la Tierra hace a la humanidad, es la voz de aquellas y aquellos que demandan acciones en pro de su dignidad.

Me permito decirles que cada persona tiene un valor y un significado y en la medida de sus posibilidades construye su proyecto de vida.

Por ello, las y los exhorto a que en el centro de nuestra atención, de nuestra preocupación, ocupación y acción, siempre esté el ser humano.

Gobiernos con rostro humano, sensibles a la sociedad y solidarios con aquello que lesiona a la humanidad, con independencia del lugar en que se presenten.

Aquello que le pasa al Oriente, hay que verlo como si nos pasara a nosotros mismos. Aquello que le ha pasado a Francia, Europa, hay que asumirlo, como si fuese también en nuestra propia casa.

Éste es nuestro planeta, nuestro hogar y a todos nos toca construir un mejor entorno de paz, armonía y responsabilidad social.

Hacemos votos para que en este seminario surjan ideas y compromisos, que desde lo local nos permitan abonarle a lo que requiere nuestro planeta hoy en día.

- Conferencia inaugural

LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

Marcia de Castro*

El 25 de septiembre de 2015 quedará grabado en la historia de la humanidad, fue el día en el que 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas adoptaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Un plan de acción en favor de las personas y el planeta que, sin dejar de lado el fortalecimiento de la paz universal y el acceso a la justicia, reconoce que el mayor desafío del mundo actual es la erradicación de la pobreza y la desigualdad, y que sin lograrla no podrá haber un desarrollo sostenible.

Construida sobre los éxitos y aprendizajes de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), la Agenda 2030 se compone por 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y 169 metas que se agrupan en cinco esferas de importancia: personas, planeta, prosperidad, paz y alianzas.

Retomando las palabras de Amina Mohammed, Asesora Especial del Secretario General para la Agenda post-2015: “El proceso de con-

* Coordinadora Residente del Sistema de Naciones Unidas en México y Representante Residente del PNUD en México. www.onu.org.mx

formación de la Agenda para el Desarrollo Sostenible ha sido el más abierto, transparente, amplio y profundo que haya existido en Naciones Unidas”. Los 17 objetivos de la Agenda se elaboraron en un proceso participativo de más de dos años de consultas públicas, interacción con la academia, el sector privado, las organizaciones de la sociedad civil y la población en general, así como negociaciones entre los países; por tanto, es una Agenda de y para la gente.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible buscan poner fin a la pobreza, luchar contra la desigualdad y la injusticia, y hacer frente al cambio climático sin que nadie quede atrás; todo ello a través de la orientación efectiva de políticas de desarrollo y prioridades de financiamiento durante los próximos 15 años. Representa además un par-teaguas en el diálogo político entre Estados, sociedad civil, sectores productivos públicos y privados, entre otros. El llamado que hace al trabajo conjunto marcará una diferencia en la vida de millones de niñas y niños, hombres y mujeres alrededor del mundo.

Los Derechos Humanos y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) se enfocaron en algunos elementos de los derechos sociales y económicos, sin embargo no se tomaron en cuenta otros derechos de vital importancia. Incluso, el lema principal de los Objetivos del Desarrollo Sostenible “Que nadie quede atrás”, es una reacción a los ODM que lograron importantes avances a nivel general, pero descuidaron grupos poblacionales, así como las particularidades de cada país. Bajo este concepto los Derechos Humanos se convierten en el centro de esta nueva Agenda que será punto de referencia para los actores del desarrollo en todos los niveles, y tendrán un impacto importante en la agenda de los derechos humanos en los próximos años.

Entre las principales características de la Agenda 2030 y sus diferencias con los ODM tenemos:

	ODM	ODS
Especificidad	Buscó alcanzar ocho objetivos relativos.	Persigue 17 objetivos integrales.
Universalidad	Aplicaron únicamente para los países en vías de desarrollo.	Aplica a todos los países independientemente de su nivel de desarrollo. Se adaptan a la realidad de cada país y respetan las prioridades nacionales.
Integral	Ocho objetivos generales.	17 objetivos que pretenden ir más allá, abarcan las tres dimensiones del desarrollo sostenible: crecimiento económico, desarrollo social y protección ambiental. Además la Agenda 2030 promete sociedades pacíficas, justas e inclusivas, libres del miedo y la violencia, poniendo especial atención a la gobernanza democrática, el acceso a la justicia y las alianzas globales, entre otras. Cubre temas relacionados a derechos humanos, económicos, civiles, culturales, políticos, sociales y el derecho mismo al desarrollo.
Transformativa	Una visión limitada.	Al ser una agenda por las personas, el planeta, la prosperidad, la paz y las asociaciones, ofrece un cambio de paradigma de los modelos tradicionales de desarrollo. Una visión transformadora, sensible a las cuestiones de género y con los derechos humanos al centro.
Inclusión	Definidos en un proceso vertical.	Negociados a través de un proceso participativo.

	ODM	ODS
Financiamiento	Fueron planeados para ser financiados por los fondos de ayuda internacional.	El financiamiento será compartido, implica la adecuada movilización de recursos. Además una economía inclusiva y sostenible se encuentra al centro de la estrategia, e insta a los países a abordar los retos sociales a través de la creación y el fortalecimiento de capacidades para garantizar el financiamiento.
Paz	Fomentar la paz es crítico para el desarrollo, sin embargo, ha sido ignorado.	Los ODS contemplan la construcción de sociedades justas y pacíficas. Los expertos predicen que después de 2015 la mayoría de la población en pobreza extrema vivirá en zonas afectadas por el conflicto.
Revolución de datos	Los ODM, en el plan original no contemplaron monitoreo, evaluación o rendición de cuentas.	Los ODS establecen que para 2020 deberemos ver un aumento significativo en la disponibilidad de datos de calidad, oportunos y fidedignos, desagregados por ingreso, género, edad, raza, etnicidad, estatus migratorio, ubicación geográfica, entre otras características relevantes al contexto nacional.

Retomando el mensaje del Secretario General, Ban Ki-moon, en la Cumbre para la aprobación de la agenda:

La nueva agenda es una promesa que los dirigentes hacen a las personas de todo el mundo. Y constituye una visión universal, integrada y transformativa para un mundo mejor. Es una agenda en favor de las personas, para poner fin a la pobreza en todas sus formas. Una agenda a favor del planeta, que es nuestro hogar común. Una agenda en favor de la prosperidad compartida, la paz y las alianzas de colaboración. Y que se basa en la igualdad de género y el respeto de los derechos de todas las personas. Pero que, sobre todo, promete que nadie se quedará atrás.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en México

El Gobierno de México invirtió recursos institucionales y técnicos en la implementación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En particular quisiera destacar las siguientes acciones realizadas por el Gobierno de México:

1. Estableció un Comité Interinstitucional de Seguimiento de los ODM, coordinado por la Oficina de la Presidencia de México.
2. Además de comprometerse a alcanzar los ODM, estableció Objetivos más allá de las Metas del Milenio, con metas adaptadas al entorno nacional.
3. Por lo anterior, seleccionó 51 indicadores para medir el progreso, es decir, 34 más que los 17 originales contemplados por los ODM.
4. Para comunicar sus avances, publicó cuatro Informes de Avance de los ODM. Los dos últimos incluyeron, de forma innovadora, información sobre los resultados a nivel de las 32 entidades federativas.
5. Estableció mecanismos de cooperación con el Sistema de Naciones Unidas en México, en particular con: PNUD, OPS, UNICEF y ONU Mujeres, en preparación de apartados específicos de sus Informes de Avances.
6. Implementó mecanismos de cooperación Sur-Sur, que permitieron que exportara su experiencia en la implementación de la Agenda del Milenio con diversos países de Centroamérica, destacando un proyecto impulsado por la AMEXCID y los países de la región de Mesoamérica, con el cual se fortaleció la capacidad de éstos para medir el progreso en la Agenda.

Estos esfuerzos ahora constituyen un pilar fundamental sobre el cual se definirá la implementación y el monitoreo de los ODS.

México fue uno de los países más activos en los foros de consulta, participando y liderando el proceso de negociación para la nueva Agenda. Participó en el Grupo de Trabajo Abierto sobre los ODS, donde presentó propuestas puntuales para incorporar los principios de igualdad, inclusión social y económica, así como impulsando que la universalidad, sustentabilidad y los derechos humanos sean ejes rectores. En su discurso durante la Sesión Plenaria de la Cumbre para la Adopción de la Agenda 2030, el Presidente Enrique Peña Nieto destacó que: “La Agenda se trata de un acuerdo histórico para la humanidad, en favor de la inclusión social, la prosperidad compartida, la protección ambiental, el respeto a los derechos humanos y la paz universal”.

Los desafíos de la Agenda 2030

1. **Financiamiento:** en el caso de países de ingreso medio alto, como México, y casi todos los de América Latina y el Caribe, los recursos para implementarla deberán verse reflejados en los presupuestos nacionales, contando con asignaciones claramente identificadas y medibles, consideradas dentro de los planes de desarrollo a nivel federal, estatal y municipal.
2. **Compromiso voluntario:** la Agenda 2030 ofrece un importante espacio de amplia participación ciudadana y diálogo democrático para garantizar el más alto nivel de compromiso gubernamental, este será totalmente voluntario y, por tanto, la aplicación de ODS en cada país dependerá de sus prioridades.
3. La adaptación que cada país haga de la Agenda 2030, decidiendo cuáles objetivos abordar y con cuál perspectiva, representa un riesgo para la “universalidad” que pretende la Agenda.
4. La Agenda es una oportunidad para repensar el actual modelo de desarrollo basado en el crecimiento económico como pilar

fundamental, comprometiendo la dimensión social y ecológica, por lo cual es contrario al desarrollo sostenible. La Agenda pretende desafiar esta concepción.

5. Finalmente, la Agenda ofrece un espacio para que las organizaciones de la sociedad civil participen de forma amplia y significativa en el proceso de negociación a nivel global que deberá verse reflejado a nivel de país. Es por ello que la participación comunitaria tiene un papel preponderante en la implementación y evaluación de la nueva Agenda.

Algunos de los retos en materia de implementación son:

- Cómo traducir esta ambiciosa Agenda multidimensional donde los temas de pobreza no se separan de los medioambientales, de seguridad alimentaria, de Derechos Humanos, entre otros.
- Insertar la Agenda en los planes nacionales y estatales de desarrollo en México, así como elaborar cruces temáticos para identificar cuál será el impacto de los ODS en las prioridades nacionales.
- Otro reto será definir los indicadores que México adopte para monitoreo del cumplimiento de metas y para generar información que lleve a la toma de decisiones en materia de política pública. El Sistema de las Naciones Unidas en México está apoyando al Gobierno en dicho proceso.

Un llamado a la acción

Los próximos 15 años ofrecen una oportunidad crucial para promover estrategias de desarrollo que contribuyan a la protección y al cumplimiento de los Derechos Humanos.

La Agenda 2030 requiere de un seguimiento preciso y de la voluntad política y participación de todos, no es suficiente con los esfuerzos del gobierno. Abre un espacio amplio de participación para todas y todos: el Estado, organizaciones de la sociedad civil, sector empresarial (público y privado), centros de investigaciones, el Sistema de las Naciones Unidas, y otros actores en los ámbitos multilateral y bilateral.

Hoy tenemos la oportunidad de participar y aprovechar este periodo para aterrizar la Agenda en los planes de desarrollo y garantizar que su implementación, cumplimiento y monitoreo sea bajo un enfoque de derechos. Debemos concentrarnos en fortalecer alianzas para su implementación, así como recabar la información pertinente para la toma de decisiones, su seguimiento y rendición de cuentas.

Todas y todos son actores clave para hacer de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible una realidad. Aprovechemos este espacio de diálogo para compartir experiencias, coordinar esfuerzos y promover la acción colectiva. Es tiempo de emprender acciones globales para alcanzar los compromisos de desarrollo que quedaron pendientes y hacer frente común. Hoy, más que nunca, el futuro es compartido por todas las naciones del mundo y no debemos excluir a nadie que pueda contribuir al proceso de transformación que el planeta demanda.

Finalmente, les recuerdo que hoy, 25 de noviembre, es Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer. A nivel mundial una de cada tres mujeres ha sufrido algún tipo de violencia. Este año las agencias del Sistema de las Naciones Unidas en México se suman a la campaña Únete, impulsada por el Secretario General para poner fin a la violencia contra mujeres y niñas, a través de 16 días de activismo contra la unión temprana y el matrimonio infantil en la ley y en la práctica. Todas y todos están invitados a participar.

ROL DE LOS INDICADORES EN EL SEGUIMIENTO E IMPLEMENTACIÓN DE LA AGENDA PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

Jesús Peña Palacios*

El papel de los indicadores en el seguimiento de la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible es particularmente relevante porque sienta las bases –a través de datos objetivos y confiables– para medir el nivel de cumplimiento de los objetivos de la nueva agenda de desarrollo.

Durante años, los Estados han elaborado y presentado periódicamente informes a los Comités de expertos independientes que supervisan la aplicación de los principales tratados internacionales de derechos humanos. La práctica llevó al entendimiento que el uso de estadísticas generales en dichos informes resultaba de utilidad y pertinencia más bien indirecta y poco clara. Por ello surgió el interés de lograr que la presentación de informes, la aplicación de los tratados y la vigilancia de su cumplimiento ganen eficacia y eficiencia, incluyendo la utilización de indicadores específicos. A partir de la elaboración de un marco conceptual y metodológico por el Alto Comisionado de

* Representante *ad interim* en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. www.hchr.org.mx

las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, México ha sido un país pionero a nivel mundial en la implementación de dicha metodología.

Los indicadores son un instrumento concreto y práctico para promover la realización de los derechos humanos y medir su aplicación. Está reconocido que hay que abandonar el uso de estadísticas generales para avanzar hacia la definición de indicadores específicos para el ámbito de los derechos humanos. Las estadísticas generales suelen ser indirectas y carecen de claridad en su aplicación, mientras que los indicadores concretos están integrados en el pertinente marco normativo de los derechos humanos y pueden ser aplicados e interpretados con mayor facilidad por sus usuarios potenciales.

El uso de indicadores apropiados es una forma de ayudar a los Estados a evaluar sus propios avances a la hora de garantizar el disfrute de los derechos humanos por sus poblaciones y en los últimos años se ha hecho cada vez más patente la apremiante necesidad de disponer de estos instrumentos. Recordaba Navanethem (Navi) Pillay, ex Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, que en vísperas de la Primavera Árabe seguían llegando informes sobre el notable progreso económico y social y las mejoras generalizadas en materia de gobernanza y Estado de Derecho que se estaban realizando en algunos países de la región. Al mismo tiempo, los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas y las voces de la sociedad civil pintaban un panorama muy diferente y hablaban de exclusión, marginación de comunidades, discriminación, falta de participación, censura, represión política o falta de independencia en la justicia, y denegación de los derechos económicos y sociales básicos.

Los levantamientos populares y las manifestaciones que han tenido lugar en otras partes del mundo, incluso en países relativamente prósperos, nos recuerdan la necesidad de situar al ser humano en el centro de nuestra política de desarrollo y en consecuencia ajustar nuestro enfoque analítico. Nos obligan a revisar los marcos analíticos, metodológicos y jurídicos existentes; evaluar el grado de participación

de la población en el desarrollo y en la distribución equitativa de sus beneficios; reforzar la rendición de cuentas y adoptar métodos que empoderen a las personas, en particular a las más vulnerables y a las más marginadas.

En este sentido, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible está vinculada de manera inequívoca con los derechos humanos (la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados internacionales de derechos humanos, entre otros instrumentos). De hecho, en el Preámbulo se afirma que a través de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible “se pretende hacer realidad los derechos humanos de todas las personas” y pone de relieve que “todos los Estados tienen la responsabilidad de respetar, proteger y promover los derechos humanos y las libertades fundamentales de todas las personas, sin hacer distinción alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento, discapacidad o cualquier otra condición” (párrafo 19).

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) están estrechamente vinculados con los estándares internacionales en materia de derechos humanos y la mayoría de dichos objetivos reflejan explícitamente el contenido de los correspondientes estándares. Por ejemplo, los ODS abordan aspectos como la disponibilidad, accesibilidad y calidad de la educación, la salud y el agua, entre otros derechos. Hay objetivos sobre el acceso a una alimentación sana, nutritiva y suficiente para todas las personas; la cobertura universal de salud; el acceso a una educación primaria y secundaria gratuita, equitativa y de calidad; el acceso de todas las personas a la vivienda, agua potable y saneamiento, y el acceso a medicamentos y vacunas seguras, eficaces, asequibles y de calidad para todas y todos.

Y por supuesto, se necesita un marco de indicadores sobre el nivel de cumplimiento de los ODS que incluya la perspectiva de derechos humanos a fin de poder conocer el progreso para todas las personas,

en todos los lugares. Las grandes ambiciones de la Agenda 2030 no deben diluirse al momento de desarrollar y adoptar los indicadores de cumplimiento de los ODS. La “revolución de datos” sobre el desarrollo sostenible debe adoptar la perspectiva de derechos humanos en la recolección, producción, análisis y difusión de los datos. El esquema de indicadores que se adopte debe hacer realidad el compromiso de la Agenda 2030 de “no dejar a nadie atrás”, también en la recolección y desagregación de la información sobre la medición de los progresos, particularmente de las personas y grupos que sufren discriminación. Los datos deben ser recogidos y estar desagregados por todos los motivos de discriminación prohibidos por el derecho internacional de los derechos humanos, lo que requerirá el desarrollo de nuevas contrapartes, métodos y fuentes de datos, incluyendo fuentes de datos no tradicionales y la incorporación de nuevos recolectores de datos, entre ellos la sociedad civil.

Como he señalado previamente, México se ha posicionado como un país pionero a nivel mundial en la aplicación del marco metodológico elaborado por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, contando para esta tarea con el apoyo de la Oficina en México del Alto Comisionado (OACNUDH-México) y a la fecha ya hay resultados concretos. La OACNUDH-México promovió la aplicación de la metodología de indicadores entre las instancias gubernamentales a nivel federal y local incluyendo los poderes ejecutivos y judiciales, los organismos públicos de derechos humanos, las organizaciones de la sociedad civil y las instancias académicas, actividad intrínsecamente acompañada por una permanente labor de capacitación sobre la elaboración de indicadores de derechos humanos. A la fecha más de 80 instituciones se han sumado a este esfuerzo, entre las que se incluyen:¹ el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la Secretaría de Gober-

¹ Es una lista ilustrativa, no exhaustiva.

nación, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Conferencia Nacional de Tribunales, la Procuraduría General de la República, el Sistema Nacional de Información, y la Universidad Nacional Autónoma de México, entre otras.² A la fecha se cuenta con indicadores sobre el nivel de cumplimiento en derechos tales como salud, educación, libertad de expresión, medio ambiente sano, derecho a un juicio justo, vida, libertad, integridad y no discriminación. Asimismo se han desarrollado indicadores para medir el impacto de los programas de derechos humanos, programas de capacitación, violencia contra las mujeres y el Mecanismo de protección para personas defensoras de derechos humanos y periodistas, entre otros.

Por su parte, México ha compartido la experiencia acumulada con otros países de la región como Ecuador, Brasil, Paraguay, Bolivia, Chile, Panamá y Costa Rica.

La metodología propuesta por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos comprende los siguientes mecanismos de medición: en primer lugar, el compromiso del Estado para dar cumplimiento a las normas de derechos humanos; en segundo, los esfuerzos emprendidos por el Estado para cumplir estas obligaciones, y, por último, los resultados de las iniciativas emprendidas por el Estado a lo largo del tiempo. Lo anterior se ha concretado en la configuración de indicadores de tres tipos: estructurales, de proceso y de resultados.

- Los *indicadores estructurales* “reflejan la ratificación y adopción de instrumentos jurídicos y la existencia de mecanismos institucionales básicos que se consideran necesarios para facilitar la realización de un derecho humano. [...] Los indicadores estructurales deben, ante todo, centrarse en la naturaleza de las leyes nacionales aplicables al derecho de

² Todas las publicaciones sobre indicadores en México se pueden consultar y descargar libremente en la página web de la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos: www.hchr.org.mx

que se trate –es decir, indicar si han incorporado las normas internacionales– y en los mecanismos institucionales que promueven y protegen las normas. Los indicadores estructurales deben también reflejar las políticas y las estrategias del Estado pertinentes a ese derecho”.³ En resumen, los indicadores estructurales están diseñados para captar y reflejar la aceptación, la intención y el compromiso del Estado para aplicar medidas conformes con sus obligaciones de derechos humanos.

- Los *indicadores de proceso* reflejan todas las medidas que un Estado está adoptando –tales como la aplicación de políticas públicas y programas de acción– para materializar su intención o su compromiso de alcanzar los resultados que corresponden a la realización de un determinado derecho humano. Ellos permiten evaluar la forma en que un Estado cumple con sus obligaciones y, al mismo tiempo, ayudan a vigilar directamente el ejercicio progresivo del derecho o el proceso de protección del derecho, según el caso, para llegar a su realización.⁴
- Los *indicadores de resultados* muestran el grado de realización de los derechos humanos en un determinado contexto como resultado de los esfuerzos emprendidos por el Estado para la promoción de su disfrute. Un indicador de resultados suele ser un indicador lento, menos sensible a las variaciones transitorias que un indicador de proceso dado que refleja los efectos acumulados de diversos procesos subyacentes (que pueden ser descritos por uno o más indicadores de proceso).⁵

³ ACNUDH (2008) *Informe sobre los indicadores para promover y vigilar el ejercicio de los derechos humanos*. HRI/MC/2008/3, párr. 18.

⁴ ACNUDH (2008) *Op. cit.*, párr. 19; ACNUDH (2012), *Op. cit.*, pág. 41.

⁵ ACNUDH (2008) *Op. cit.*, párr. 21, ACNUDH (2012) *Op. cit.*, pág. 43.

Los indicadores de proceso y de resultados no son siempre mutuamente excluyentes. Es posible que un indicador de proceso correspondiente a un derecho humano resulte ser un indicador de resultados en el contexto de otro derecho. Lo que es importante e indispensable es que para cada derecho y atributo de un derecho, se defina por lo menos un indicador de resultados que pueda vincularse de forma estrecha con la realización o disfrute de ese derecho o atributo.

Asimismo hay una serie de elementos importantes a tomar en cuenta al momento de elaborar los indicadores. En primer lugar, tienen que estar basados en el contenido normativo del derecho humano que estamos intentando medir. Adicionalmente deben servir como base para medir los esfuerzos emprendidos por el Estado en el cumplimiento de sus obligaciones con respecto a la protección y promoción de los derechos humanos. Finalmente, los indicadores cuantitativos, idealmente, deben ser válidos y confiables; simples, oportunos y escuetos; estar basados en información objetiva; deben, de ser posible, producirlos y difundirse de forma independiente, imparcial y transparente, y finalmente deben prestarse a la comparación temporal y espacial, ajustarse a las normas de estadísticas internacionales pertinentes y desglosarse por sexo, edad y sectores vulnerables o marginados de la población.

Por otro lado, hay que *contextualizar* los indicadores, es decir, identificar aquellos que sean pertinentes para el contexto local y, de ser necesario, incluir nuevos indicadores para reflejar mejor las prácticas locales orientadas a hacer cumplir los derechos humanos. Para llevar a cabo un riguroso proceso de contextualización debe estimularse y favorecerse la participación activa de personas expertas en el derecho humano en cuestión, de modo que se pueda discutir la utilidad de los indicadores para el contexto nacional y, a su vez, agregar aquellos que reflejen las particularidades jurídicas y de política pública características del país o de la localidad.

Una vez que se cuenta con una lista preliminar de indicadores para un derecho humano en particular, se debe procurar la conformidad de

personas expertas en el tema, de modo que la lista final de indicadores sea un documento aceptado y reconocido por la comunidad especialista en la materia, incluyendo instancias gubernamentales, academia, organizaciones de la sociedad civil, organismos públicos de derechos humanos, agencias de Naciones Unidas y otros organismos internacionales. Para ello es aconsejable llevar a cabo actividades, reuniones y seminarios de validación en donde converjan las partes expertas de los distintos sectores arriba mencionados.

Si México continúa el trabajo realizado hasta la fecha, se dispondrá de un excelente conjunto de indicadores que serán una invaluable herramienta para la medición de los avances en la implementación de la Agenda 2030, la toma de decisiones, el seguimiento a los programas y políticas públicas y el fortalecimiento de los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

■ Igualdad de género

ESCLAVITUD, EXPLOTACIÓN O TRABAJO SEXUAL

Alicia Elena Pérez Duarte y Noroña*

SUMARIO: I. A manera de introducción: serie de preguntas que taladran neuronas y su contexto. II. Marco jurídico. 1. Convenios, tratados y protocolos internacionales. 2. Códigos y leyes *ad hoc* en el territorio nacional. III. Las cifras internacionales que dimensionan el problema. IV. Un problema de esclavitud o una manifestación de libertad. 1. La visión de los sistemas internacionales. 2. El discurso sobre la libertad y la autodeterminación de la persona. 3. El posicionamiento de feministas contra la explotación sexual de mujeres, niñas y niños. V. Postura personal en el debate, a manera de propuesta y conclusiones.

I. A manera de introducción: serie de preguntas que taladran neuronas y su contexto

Las reflexiones que propongo en este trabajo se ubican, sí en la Conmemoración del 25 de noviembre, día internacional sobre la erradicación de la violencia contra las mujeres, concretamente enfocaré uno de los objetivos y metas del Milenio sobre esta materia, el 5 “Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas”, entre cuyas metas encontramos los puntos torales de mi participación:

- Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación.

* Investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
www.juridicas.unam.mx/invest/directorio/investigador.htm?p=alicia

- Eliminar todas las prácticas nocivas, como el matrimonio infantil, precoz y forzado y la mutilación genital femenina.

Específicamente, como lo señalo en el título, me concentraré en la explotación sexual de mujeres, niñas y niños, apuntando, desde luego, algunas de las manifestaciones contrapuestas sobre el análisis y/o definición de la naturaleza de la prostitución, como una de las formas de la explotación sexual o como una manifestación de la libertad y/o autonomía que defienden algunas personas para dedicarse a este, llamémosle por el momento “oficio”.¹

En este entramado del debate, me asaltan por lo menos tres preguntas, la primera de ellas ¿Por qué ya bien entrada la segunda decena del siglo XXI estamos debatiendo, todavía, si la prostitución humana es una forma de esclavitud o de explotación o un trabajo, todo ello vinculado con la sexualidad?

Esta pregunta la hago porque durante mi larga estancia en Ginebra fui parte del Servicio Exterior Mexicano y, entre mis tareas, representé a nuestro país en los grupos de trabajo vinculados con la trata de personas, ya sea el encargado de redactar el Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía,² en

¹ No desconozco el grave problema que significan todas las formas de trata y tráfico de personas. Sin embargo, en este trabajo me refiero, de manera especial e insistente, al tráfico o trata de mujeres, niños y niñas con fines de explotación sexual, porque el problema tiene también una perspectiva de género muy particular. Mujeres, niñas y niños son las víctimas mayoritarias de explotación sexual en diferentes formas: la prostitución forzada, los matrimonios forzados y su utilización en la pornografía; éstas son las formas más evidentes, pero muchas veces detrás de contratos de servicios domésticos se esconden otras formas de esclavitud, violencia y explotación sexual. Además de ser, también, una forma de violencia y discriminación y uno de los mecanismos patriarcales que desvirtúan la libertad en la sexualidad y, por tanto, los derechos vinculados a la salud sexual y reproductiva, tanto de hombres como de mujeres, pero, de manera muy particular, de mujeres y niñas.

² Aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución A/RES/54/263, del 25 de mayo de 2000, cuya entrada en vigor fue el 18 de enero de 2002. Este documento fue firmado *ad referendum* el 7 de septiembre de 2000 por el Plenipotenciario de los Estados Unidos Mexicanos, debidamente autorizado para tal efecto; fue aprobado por el Senado de

la reunión de la Organización Internacional del Trabajo que llevó a la aprobación del Convenio 182 sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación³ o las sesiones anuales de los grupos de trabajo de la, entonces, Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas (hoy Consejo)⁴ especializados en este tema. Estoy hablando de los años 1996 a 2001. Ya entonces existían acuerdos, difícilmente conseguidos, para ubicar a la prostitución de mujeres, niñas y niños, como una de las formas de esclavitud de los tiempos modernos. Por eso me pregunto sobre las razones por las cuales el tema sigue a debate.

Efectivamente, en esos años me parecía que la comunidad internacional estaba consciente del enorme problema que significa la trata y el tráfico de personas, así como de sus efectos, en especial la que implica explotación sexual de mujeres, niñas y niños. Existía un contexto de trabajo, de prácticamente todo el siglo XX, con diseño de estrategias, medidas y acciones para combatir este problema; desde normas de derecho internacional –con una supuesta vigencia universal– hasta mecanismos de estudio y control derivados de las propias normas. Medidas con diferentes naturalezas y/o categorías, aplicables o controlables por diversas instancias intergubernamentales y multinacionales como lo eran a finales del siglo XX y principios del siglo XXI, la Asamblea General de Naciones Unidas, la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas,⁵ la Organización Internacional del Traba-

la República el 10 de diciembre de 2001 (ver el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* de 16 de enero de 2002) y Promulgado por el Ejecutivo en el *DOF* el 22 de abril de 2002.

³ Adoptado en la 87a. reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo realizada en Ginebra, Suiza, el 17 junio de 1999. Entró en vigor el 19 de noviembre de 2000. Ratificado por México el 30 de junio de 2000, después de haber sido aprobado por el Senado de la República el 16 de marzo de ese mismo año (ver *DOF* del 1 de junio de 2000) y fue promulgado en el *DOF* el 7 de marzo de 2001.

⁴ La Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas fue sustituida por el Consejo de Derechos Humanos mediante la resolución A/RES/60/251 de la Asamblea General de Naciones Unidas de fecha 15 de marzo de 2006. La 62a. sesión de trabajo, y última, de la Comisión se llevó a cabo el 27 del y año citados.

⁵ Ver nota anterior.

jo (OIT), el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF, por sus siglas en inglés) y la Corte Penal Internacional (CPI).

Había también acciones, estudios, resoluciones y conclusiones de la entonces Subcomisión de Promoción y Protección de Derechos Humanos (Subcomisión),⁶ de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CSW, por sus siglas en inglés), de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal (CJP) y de los Comités sobre los Derechos del Niño (CRC, por sus siglas en inglés) y para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés). Es cierto que el conjunto de documentos que surgen de estos órganos no son normas vinculantes en estricto sentido, pero, es innegable que implican un compromiso moral y político para los Estados Miembros de Naciones Unidas como lo es México.

En aquellos ayeres, la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos,⁷ en el informe que rindió en el 53o. periodo de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas, indicó que su Oficina atribuía un carácter prioritario a los problemas de trata de mujeres y niños con fines de explotación sexual; por ello, estableció

⁶ Originalmente esta Subcomisión de la Comisión de Derechos Humanos se llamaba Subcomisión de Prevención de las Discriminaciones y Protección de las Minorías. Por resolución del Consejo Económico y Social en su periodo de sesiones del verano de 1999, este órgano cambió de nombre al consignado en este párrafo. Órgano colegiado que subsistió hasta el año 2006, llevando a cabo su última sesión de trabajo durante cuatro semanas a partir del 31 de julio de ese año por decisión 1/102 del Consejo de Derechos Humanos de fecha 30 de junio de 2006. Esta Subcomisión fue, según informa la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos (ver página <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SC/Pages/SubCommission.aspx>) por el Comité Asesor de la Comisión de Derechos Humanos creado mediante la resolución 5/1 de dicho Consejo. Ver el capítulo III de esta resolución, aprobada el 18 de junio de 2007. La primera sesión de este Consejo Asesor se llevó a cabo en agosto de 2008.

⁷ Esta Oficina es el apoyo técnico y secretarial de los Órganos de Derechos Humanos creados por tratados. Surge con esta estructura después de la Conferencia de Derechos Humanos celebrada en Viena en 1993. A la fecha ha tenido siete titulares: José Ayala-Lasso (Ecuador, 1994-1997), Mary Robinson (Irlanda, 1997-2002), Sergio Vieira de Mello (Brasil, 2002 hasta el 19 de agosto de 2003, cuando falleció víctima del atentado perpetrado contra las instalaciones de Naciones Unidas en Bagdad), Bertrand Ramcharan (Guyana, ocupó el cargo como interino desde el fallecimiento de Vieira de Mello hasta 2004), Louise Arbour (Canadá, 2004-2008), Navanethem Pillay (Sudáfrica, 2008-2014), Zeid Ra'ad Al Hussein (Jordania, 2014 a la fecha).

un grupo de trabajo interno cuyo objetivo fue determinar cuál sería la aportación más eficaz que las personas que integraron este grupo y su Oficina podían dar para la erradicación de estas prácticas.⁸

Desafortunadamente, los esfuerzos no han tenido la eficacia esperada. El tráfico o la trata de personas, en especial mujeres, niñas y niños, es un problema vigente y creciente identificado, por su gravedad, dimensiones y extensión, con otros ilícitos internacionales organizados como el tráfico de drogas y el de armas, enmarcado en una trama de explotación y violencia que afecta de manera directa y grave la salud, sexualidad, relación con su propio cuerpo y con la reproducción de las mujeres, niñas y niños que son víctimas. De estos temas no se habla o se habla muy poco, como si no existiera ningún vínculo entre la prostitución forzada y la salud sexual y reproductiva de las personas, salvo, claro está, una cierta preocupación de la sociedad patriarcal por la pandemia del VIH/SIDA. Digo cierta, porque pareciera que es más importante evitar que mujeres, niñas y niños infectados en el contexto de esta explotación sexual retrasmitan el virus a quienes se benefician de sus “servicios sexuales” que por la situación que padecen.

A partir de estos elementos me surge otra pregunta ¿En serio podemos afirmar que hay mujeres que libremente deciden dedicarse a vender servicios sexuales a través de sus propios cuerpos? Si esto es así,⁹ por lo menos debemos sacar de esta afirmación a las mujeres menores de edad, es decir, a las niñas y a los niños. Así fue acordado hace 15 años, en las reuniones y documentos que menciono, por tanto, cada vez que se hable de prostitución de niñas y niños, debemos estar hablando de formas de esclavitud en donde ellas y ellos son siempre víctimas, así como de delitos perseguibles cuyos sujetos activos deben ser todas aquellas persona vinculadas con esa prostitución y/o utili-

⁸ Ver el documento de Naciones Unidas A/53/36 párrafos 45 y ss.

⁹ Más adelante haré apuntes sobre los argumentos de Marta Lamas y de Amnistía Internacional en este sentido.

zación en la pornografía y/o matrimonios forzosos, desde quienes les engancharon hasta quienes consumen o reciben sus “servicios sexuales”, independientemente de las causas por las que estas niñas y niños estén en esa situación.

Sin embargo, hay una pregunta que me intriga más todavía ¿Por qué si, tanto en el ámbito internacional como en el nacional, existe un andamiaje normativo construido desde principios del siglo XX¹⁰ que prohíbe la trata de personas con fines de explotación sexual, cada año se siguen contando por cientos de miles las mujeres, niñas y niños víctimas de este delito?

Así, estas son las preguntas que conducen mis reflexiones hasta una serie de conclusiones y propuestas en el marco de la conmemoración de este 25 de noviembre, como parte de un debate que todavía sigue abierto en relación a la vinculación de la trata de mujeres y niñas para la explotación sexual como una forma de violencia y discriminación de género y, por tanto, descartar o separar este problema de la visión de la prostitución como un trabajo pendiente.

II. Marco jurídico

1. *Convenios, tratados y protocolos internacionales*

Sin afán de hacer una recopilación histórica del marco jurídico internacional en esta materia por falta de espacio, sí es importante subrayar

¹⁰ Si tomamos en consideración que en París, el 18 de mayo de 1904 se aprobó en el marco de la Sociedad de Naciones un Acuerdo Internacional para Asegurar una Protección Eficaz contra el Tráfico Criminal Denominado Trata de Blancas. Acuerdo Internacional para la Supresión del Tráfico de Trata de Blancas, firmado en París el 18 de mayo de 1904. Este acuerdo fue enmendado por el Protocolo de Lake Success, Nueva York, del 4 de mayo de 1949, mismo que hoy está vigente. Fue aprobado por el Senado de la República el 29 de diciembre de 1954 (ver *DOF* del 28 de febrero de 1955) y promulgado por el Ejecutivo en el *DOF* del 20 de junio de 1956.

que, desde inicios del siglo XX la Sociedad de Naciones ha trabajado para intentar la erradicación de la explotación de la prostitución ajena. En este esfuerzo se cuenta con la siguiente lista de acuerdos y convenios de corte internacional.

- Acuerdo Internacional para Asegurar una Protección Eficaz contra el Tráfico Criminal Denominado Trata de Blancas, de París, 18 de mayo de 1904;
- Convención Internacional para la Represión de la Trata de Blancas, París, segunda Conferencia sobre la Trata de Blancas, 4 mayo de 1910;
- Convención Internacional para la Represión de la Trata de Mujeres y Niños, Ginebra, 30 de septiembre de 1921;
- Convención sobre la Esclavitud, Ginebra, 25 de septiembre de 1926, y
- Convención Internacional para la Represión de la Trata de Mujeres Mayores de Edad, Ginebra, 11 de octubre de 1933.

Todos estos documentos fueron modificados por el Protocolo aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 3 de diciembre de 1948, salvo la Convención de 1921 que lo fue por el Protocolo aprobado por dicho órgano multinacional, el 20 de octubre de 1947.

En todos ellos se identifica a la trata con la prostitución, aunque el concepto “trata de blancas” hace referencia exclusivamente a la prostitución de mujeres blancas, el comercio con mujeres negras, como se observa en sinfín de documentos históricos, fue legal y sirvió para “abastecer de servicios a las colonias” o a los ejércitos en tiempos de guerra. Por eso es un absurdo que más de un siglo después existan personas que insisten en utilizar este concepto. Es cierto que las definiciones no hacen mención a la prostitución misma, sino que se utilizan eufemismos, como por ejemplo, en el artículo 1 del Acuerdo de 1904 se lee:

Cada Gobierno contratante se compromete a establecer o designar a una Autoridad encargada de centralizar todos los datos acerca de la contratación de mujeres y muchachas con el fin de darlas a la vida depravada en el extranjero; esta autoridad tendrá facultad para tener correspondencia directa con el servicio similar establecido en cada uno de los demás estados contratantes.

Definición que no incluye la idea o el señalamiento de que se trata de una actividad ilícita, lo cual se presta a pensar que en algunos casos esta contratación podía considerarse legal. Percepción reforzada por la particular redacción del artículo 2 en donde se señala que la obligación de investigar “para procurar, en los límites legales, todos los datos de naturaleza suficiente para llevar al descubrimiento de un tráfico criminal”.

En la Convención de 1910 se señala que: “Debe ser castigado cualquiera que, para satisfacer las pasiones de los demás, ha contratado, arrastrado o desviado, aún con su consentimiento, a una mujer o niña menores, con el fin del libertinaje...”.¹¹

Basten estos dos ejemplos para mostrar cómo, desde siempre, hay un manejo de los conceptos que favorecen las lagunas en las leyes y, por tanto, las vías de escape y tolerancia a esta explotación de mujeres, niñas y niños.¹²

¹¹ Artículo 1 de la Convención mencionada.

¹² Ejemplos que me sirven para subrayar lo que llamamos algunas personas desde el feminismo, como “pacto patriarcal” para definir un contexto histórico que permea en casi todas las culturas y sociedades en el que los patriarcas de diferentes latitudes y tiempos, tácita o expresamente, están de acuerdo en mantener la situación de subordinación de las mujeres en la medida en que les es favorable. Sobre este tema, se puede consultar a Celia Amorós, *Hacia una crítica de la razón patriarcal*. 2a. ed. Barcelona, Anthropos / Editorial del Hombre, 1991; de esta misma autora, “Violencia contra las mujeres y pactos patriarcales”, en Virginia Maquieira y Cristina Sánchez (comps.), *Violencia y sociedad patriarcal*. Madrid, Pablo Iglesias, 1990; en fechas más recientes, la ponencia de Rossana Graciela Malpartida, “Pactos patriarcales de apropiación del cuerpo de las mujeres”, en las *Segundas Jornadas Nacionales Abolicionistas sobre Prostitución y Trata de Mujeres Niñas/os* de la Facultad de Ciencias Naturales de la Universidad Nacional de Tucumán, 10 y 11 de diciembre de 2010, consultable en: <http://2dasjornadasabolicionistas2010.blogspot.mx/2011/03/ponencia-los-pactos-patriarcales-de.html>; Carol Pateman, *Sexual Contract*. Stanford, Stanford University Press, 1988.

Este mismo esquema sobrevive y se trasmite a los trabajos de Naciones Unidas. En este sistema, se cuenta con normas internacionales tales como:

- Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena, Lake Success, 21 de marzo de 1950.
- Protocolo para modificar la Convención sobre la Esclavitud, adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 794 (VIII), del 23 de octubre de 1953.
- Convención Suplementaria sobre la Abolición de la Esclavitud, la Trata de Esclavos y las Instituciones y Prácticas Análogas a la Esclavitud, Ginebra, 7 de septiembre de 1956.
- Protocolo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños (Protocolo de Palermo), Palermo, 15 de diciembre de 2000.
- Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de Niños en la Pornografía, Asamblea General de Naciones Unidas en su Resolución A/RES/54/263, del 25 de mayo de 2000.

Los instrumentos más acabados de este conjunto sobre las responsabilidades de los Estados frente a la trata de mujeres, niñas y niños con fines de explotación sexual, son los últimos dos.

Complementan el marco jurídico internacional, los instrumentos de la Organización Internacional del Trabajo:

- Convenio 29 Relativo al Trabajo Forzoso u Obligatorio, adoptado en Ginebra en la 14a. sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo, el 28 de junio de 1930.
- Convenio 105 Relativo a la Abolición del Trabajo Forzoso, adoptado en Ginebra en la 40a. sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo, el 25 de junio de 1957.
- Convenio 182 sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil, adoptado en Ginebra en la 87a. sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo, el 17 junio de 1999.

En resumen, con este marco, hoy se reconoce que entre las peores formas de trabajo infantil están la prostitución y la pornografía en la que se involucran niñas y niños, entendidas éstas como “la utilización de un niño [o niña] en actividades sexuales a cambio de remuneración o de cualquier otra retribución” y como “toda representación, por cualquier medio, de un niño [o niñas] dedicado a actividades sexuales explícitas, reales o simuladas, o toda representación de las partes genitales de un niño con fines primordialmente sexuales”, respectivamente, según el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño, mencionado *supra*. Actividades frente a las cuales, los Estados se comprometieron a sancionar a quienes las realizan, atender a quienes son víctimas y a trabajar para prevenir estos crímenes.

Estas responsabilidades se refieren también a la protección de las mujeres frente a la trata, entendida, en los términos del Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, como un conjunto de actividades que implican:

[...] la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación.

Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos...¹³

En este conjunto de normas internacionales, queda claro que las responsabilidades estatales frente a estos delitos, que tienen un carácter transnacional, son también transnacionales, en la medida de que el ámbito de aplicación de las leyes nacionales debe trascender sus propias fronteras para facilitar tanto la sanción de los connacionales que delinquen en el extranjero, como el rescate y atención a las víctimas nacionales y la cooperación internacional frente a un problema común.

Es cierto que la explotación sexual de mujeres, niñas y niños tiene aristas que son típicamente locales o regionales, como el caso de Tenancingo, Tlaxcala, municipio conocido como “capital de la trata de personas, con fines de explotación sexual y comercial”.¹⁴ Sin embargo, aún en casos que impactaron en nuestro país, como es la red de pederastas descubierta en Quintana Roo,¹⁵ se da cuenta de una vasta red de redes con fuertes vínculos internacionales perfectamente organizadas, frente a las cuales los gobiernos se encuentran casi desarmados

¹³ Artículo 3, párrafo a) de dicho Protocolo.

¹⁴ Ver las denuncias sistemáticas en las redes y en la prensa mexicana y extranjera, como el reportaje especial de María Luisa Vivas, aparecido el 6 de mayo de 2013 en la Revista *Proceso*, <http://www.proceso.com.mx/?p=341194>, en el que se refleja la situación de este municipio y el trabajo del Centro Fray Julián Garcés de Derechos Humanos y Desarrollo Local, tanto para la denuncia de este aberrante comercio y sus “tentáculos”, como para la atención a las niñas y niños que se han logrado rescatar en Estados Unidos. Otro reportaje sobre este municipio aparece en la Revista *Nexos* de julio de 2013, es de Víctor Hugo Michel “La conexión Tenancingo”, está disponible en www.nexos.com.mx/?p=15378.

¹⁵ Me refiero al caso emblemático de Jean Succar Kuri, pederasta cuya red de servicios sexuales enlazaba prácticamente a todo el país, con vínculos en el gobierno tanto federal como local. Véase la entrevista que me hiciera Gustavo Castillo García aparecida en *La Jornada* el 2 de marzo de 2006, así como la investigación realizada por Lidya Cacho publicada con el título *Esclavas del poder. Un viaje al corazón de la trata de mujeres y niñas en el mundo*. México, Grijalbo, 2010.

precisamente por la falta de cooperación y coordinación internacional para combatirlas.

El problema es sumamente complejo. Algunos gobiernos no encuentran un camino aceptable, argumentando que las soluciones que se han tratado de implementar en el ámbito internacional van contra la soberanía nacional. Este argumento se utiliza especialmente cuando se intenta lograr acuerdos para que los gobiernos sancionen a sus nacionales que, habiéndose trasladado a otros países para incurrir en ilícitos ligados a la trata y el tráfico de personas, regresan al suyo pretendiendo eludir cualquier sanción, sobre todo cuando no existen acuerdos de extradición o cuando ciertas acciones no son punibles en el lugar en donde las realizó.¹⁶ Esta problemática sigue siendo una realidad, a pesar de las reformas a las normas internas que se han dado en los últimos años, basta observar las dificultades que enfrenta cualquier policía o Ministerio Público para investigar, detener y llevar ante tribunales a quienes son responsables de esta esclavitud, entendiendo por “responsables” a todas las personas que operan estas redes y a los clientes de las mismas.

Cuando se dice cooperación internacional se habla tanto de cooperación bilateral o multilateral, en los términos, por ejemplo del artículo 34 de la Convención sobre los Derechos del Niño; en los términos del artículo 3 del Protocolo de Palermo, en el que se establecen los fines del mismo, es decir, prevenir y combatir la trata de personas, prestando especial atención a las mujeres, niñas y niños; proteger y ayudar a las víctimas de dicha trata, respetando plenamente sus derechos humanos, y promover la cooperación entre los Estados Parte para lograr esos fines. Se habla de las medidas que se comprometieron a tomar los Estados Parte de cada una de las convenciones mencionadas

¹⁶ El ejemplo más evidente es el de la explotación sexual de niñas y niños, su utilización en la prostitución y en la pornografía. Lo mismo se puede decir de las redes de turismo sexual en que están implicados menores de edad o simplemente en la prostitución forzada y los matrimonios forzados.

en este trabajo para erradicar la trata y el tráfico de personas así como la explotación de la prostitución ajena. En este contexto, la persecución por la justicia nacional de una persona que hubiere cometido este tipo de actos en otro territorio, debe ser el resultado de un acuerdo de cooperación entre dos o más Estados soberanos; debe ser el resultado de acciones llevadas a cabo por un Estado en ejercicio de su soberanía, para dar cumplimiento a los compromisos adquiridos en el ámbito internacional.

Es claro que ninguna norma de alcance extraterritorial será suficiente para atacar todo el problema, porque las acciones que debe realizar de Estado de origen de los traficantes o tratantes no pueden reemplazar las medidas que deben tomarse en los Estados de destino. Aquellas son, necesariamente, complementarias de éstas, y ambas la estructura básica de la cooperación internacional. Menos, cuando el debate se ha abierto tanto como para tener sistemas y planteamientos criminológicos nacionales frente a la prostitución de mujeres, niñas y niños, tan diversos como los que se tienen actualmente.

Sin embargo, en este ámbito, por un lado se establece de manera clara que la prostitución tiene un carácter de trabajo forzoso y que, en estos casos, en los que se incluye siempre a las niñas y niños, es una forma de esclavitud y de explotación sexual, junto con los matrimonios forzosos.

2. Códigos y leyes ad hoc en el territorio nacional

Como bien sabemos, actualmente, en México se cuenta con una Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos (Ley del 2012),¹⁷ cuyo antecedente inmediato es la Ley

¹⁷ *Diario Oficial de la Federación*, el 14 de junio de 2012, con una última reforma publicada en el *DOF* el 19 de marzo de 2014.

para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas del 2007, con reformas del 2011. Sí, en un mismo sexenio, el de Felipe Calderón, se promulgaron dos leyes para atender este problema. Junto con esta última se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, así como el Código Penal Federal y el Código Federal de Procedimientos Penales.

Este hecho, inusual en el país, refleja, por sí sólo, la complejidad que ha representado contar con un instrumento normativo que defina con claridad de qué estamos hablando cuando hacemos referencia a la prostitución, quiénes son las víctimas, cuál es la responsabilidad del Estado hacia ellas y quienes son las personas sancionables. Sólo para mencionar algunas de las dificultades.

Por ejemplo, en relación a la responsabilidad del Estado hacia las víctimas de trata, se utiliza el concepto de “máxima protección” que refiere cómo ha de ser la actuación de las autoridades, a pesar de que, bien sabemos, éstas no cuentan ni con la preparación ni con las herramientas necesarias para ello dado que está definida como la:

[...] obligación de cualquier autoridad, de velar por la aplicación más amplia de medidas de protección a la dignidad, libertad, seguridad y demás derechos humanos de las víctimas y los ofendidos de los delitos previstos por esta ley. Las autoridades adoptarán, en todo momento, medidas para garantizar su seguridad, protección, bienestar físico y psicológico, su intimidad y el resguardo de su identidad y datos personales.¹⁸

Otro ejemplo, que provoca confusiones en un sistema normativo que debería ser uniforme y complementario, me refiero a la forma en cómo se define a la perspectiva de género cuando las autoridades trabajan en el contexto de la trata de personas y cómo se le define en las acciones vinculadas con el derecho de las mujeres a una vida libre de

¹⁸ Ver la fracción I del artículo 3 de la Ley del 2012, hoy vigente.

violencia. En el primer caso, la Ley del 2012, señala que, para los efectos de la interpretación de la misma, se entiende a dicha perspectiva:

[...] como una visión científica, analítica y política sobre las mujeres y los hombres y las relaciones entre ellos en la sociedad, que permite enfocar y comprender las desigualdades socialmente construidas a fin de establecer políticas y acciones de Estado transversales para disminuir hasta abatir las brechas de desigualdad entre los sexos y garantizar el acceso a la justicia y el ejercicio pleno de sus derechos.¹⁹

En cambio para la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia,²⁰ se entiende que esta perspectiva:

Es una visión científica, analítica y política sobre las mujeres y los hombres. Se propone eliminar las causas de la opresión de género como la desigualdad, la injusticia y la jerarquización de las personas basada en el género. Promueve la igualdad entre los géneros a través de la equidad, el adelanto y el bienestar de las mujeres; contribuye a construir una sociedad en donde las mujeres y los hombres tengan el mismo valor, la igualdad de derechos y oportunidades para acceder a los recursos económicos y a la representación política y social en los ámbitos de toma de decisiones.²¹

Cabe preguntar ¿cuál de los dos enfoques utiliza la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas de la Procuraduría General de la República?

Sin embargo, lo más preocupante está en la complejidad con la que se definen los conceptos de trata, explotación, esclavitud, condición de siervo, prostitución ajena, trabajo o servicios forzados, mendicidad forzosa, utilización de personas menores de 18 años en actividades delictivas, adopción ilegal de persona menor de 18 años, matrimonio

¹⁹ Ver la fracción II del artículo *supra* citado.

²⁰ *Diario Oficial de la Federación* 1 de febrero de 2007, cuya última reforma fue publicada en el *DOF* el 4 de junio de 2015.

²¹ Artículo 5, fracción IX, de la norma mencionada.

forzoso o servil, explotación sexual aprovechando la relación matrimonial o de concubinato, tráfico de órganos, tejidos y células de seres humanos vivos y experimentación biomédica ilícita en seres humanos. Conceptos incluidos en la definición misma de explotación de una persona al tiempo que incluyen una diversidad de elementos para definir el tipo penal a que hacen referencia. Frente a este universo, cabe preguntar si tenemos claridad sobre el bien jurídico protegido por esta norma, más allá de dilucidar la integración de uno de los tipos penales en particular.

No es el momento de hacer el análisis de cada uno de ellos, me concentro en el tema de la prostitución y sus múltiples variantes. El artículo 13 de esta Ley de Trata señala que el tipo penal implica la explotación de una persona con, por lo menos, cinco variables: de la prostitución, la pornografía, las exhibiciones de orden sexual públicas, las exhibiciones de orden sexual privadas y el turismo sexual. Variables que se multiplican por el llamado “cajón de sastre” que cierra el acápite de este numeral, es decir “cualquier otra actividad sexual remunerada”. Para configurar el tipo penal, la explotación debe producirse mediante al menos seis formas de coerción: engaño, violencia –que, a su vez, puede ser de índole física o moral, abuso de poder, aprovechamiento de una situación de vulnerabilidad– con un abanico muy amplio de estas situaciones que seguramente incluyen pobreza, estado de necesidad, ignorancia, discapacidad, minoría de edad, daño grave –ya ejecutado o la amenaza de producirlo y amenaza de denuncia ante autoridades respecto de su situación migratoria en el país. Estas modalidades para llegar a la explotación también tienen su cajón de sastre enunciado como “cualquier otro abuso de la utilización de la ley o procedimientos legales, que provoque que el sujeto pasivo se someta a las exigencias del activo”.

Respecto del sujeto activo del delito, el artículo 13 de esta ley señala como tal a la persona que se beneficia de esta explotación, pero el artículo siguiente, en relación a la pornografía abre dos variables: la

realización de actos pornográficos o la producción de material de esta índole. Con ello, se refiere a varios posibles sujetos activos: la persona que somete a otra o se beneficia de este sometimiento, la persona que produce o se beneficia de la producción, así como aquella que engañe y la que participe en el engaño tanto para la prestación de servicios sexuales como para la realización de actos pornográficos.

Todavía no se acaba con este abanico de sujetos activos, le siguen las personas que se benefician económicamente de la explotación a través de, y aquí encontramos otro ramal de posibilidades: el “comercio, distribución, exposición, circulación u oferta de libros, revistas, escritos, grabaciones, filmes, fotografías, anuncios impresos, imágenes u objetos, de carácter lascivo o sexual, reales o simulados, sea de manera física, o a través de cualquier medio”.²²

El artículo siguiente, establece otra serie de sujetos activos y/o acciones típicas, al señalar a la persona que se beneficie y “procure, promueva, obligue, publicite, gestione, facilite o induzca, por cualquier medio, a una persona menor de dieciocho años de edad, o que no tenga la capacidad de comprender el significado del hecho, o no tenga capacidad de resistir la conducta” y la lleve a “realizar actos sexuales o de exhibicionismo corporal, con fines sexuales, reales o simulados, con el objeto de producir material a través de video grabarlas, audio grabarlas, fotografiarlas, filmarlos, exhibirlos o describirlos a través de anuncios impresos, sistemas de cómputo, electrónicos o sucedáneos”. Variables que, además, pueden ir acompañadas de uso

²² Artículo 15 de la Ley de Trata, en cuyo último párrafo se excluye de este listado de posibilidades a quienes realicen cualquiera de estas conductas siempre y cuando el material de que se trate “tenga como fin la divulgación científica, artística o técnica, o en su caso, la educación sexual o reproductiva”. Esta excepción me recuerda los alegatos de representantes de los Países Bajos durante las sesiones de trabajo para la redacción del Protocolo de la Convención sobre los Derechos del Niño, relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de Niños en la Pornografía, quienes señalaban que no era posible definir con claridad que era un acto de pornografía, usando como ejemplo la publicidad de pañales desechables o productos para la limpieza de bebés, un absurdo.

de la fuerza, engaño, violencia física o psicológica,²³ coerción, abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad, adicciones, tener una posición jerárquica o de confianza, “la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra o cualquier otra circunstancia que disminuya o elimine la voluntad de la víctima para resistirse”.²⁴

También es sujeto pasivo, la persona que “almacene, adquiera o arriende para sí o para un tercero, el material a que se refiere el artículo anterior, sin fines de comercialización o distribución”.²⁵

Todavía no se concluye con la lista de sujetos activos y conductas típicas pues, lo es también, la persona que se beneficie económicamente del turismo sexual al interior o exterior del país, lo “promueva, publicite, invite, facilite o gestione por cualquier medio”, sean los actos sexuales “reales o simulados,” “con una o varias personas menores de dieciocho años de edad, o con una o varias personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o con una o varias personas que no tienen capacidad para resistirlo”.²⁶

Finalmente, es conducta típica de este delito la contratación de una persona o la oferta de trabajo distinto a los servicios sexuales que conlleve engaño para realizarlos. Esta conducta tiene dos posibles sujetos activos: quién contrata u oferta el trabajo²⁷ y quién obtiene beneficio económico “para sí o para un tercero, contrate aun sea lícitamente, a otra para la prestación de servicios sexuales”.²⁸ Hasta aquí, parece claro, sin embargo, todo se oscurece entrar a la definición de las circuns-

²³ ¿Esta violencia es distinta de la violencia moral descrita en el artículo 13, fracción II? Si es así ¿cuál es la diferencia? En caso contrario ¿por qué utilizar dos conceptos distintos para la misma conducta?

²⁴ Ver el artículo 16 de la Ley de Trata.

²⁵ Ver el artículo 17 de la Ley de Trata.

²⁶ Ver el artículo 18 de la Ley de Trata.

²⁷ Ver el artículo 19 de la Ley de Trata.

²⁸ Ver el artículo 20 de la ley mencionada *supra*, excepto en la circunstancia descrita en la fracción I del artículo 19.

tancias que pueden acompañar a la oferta de trabajo o contratación, es decir:

Que el acuerdo o contrato comprende la prestación de servicios sexuales; la naturaleza, frecuencia y condiciones específicas; la medida en que la persona tendrá libertad para abandonar el lugar o la zona a cambio de la realización de esas prácticas; la medida en que la persona tendrá libertad para dejar el trabajo a cambio de la realización de esas prácticas; la medida en que la persona tendrá posibilidad de salir de su lugar de residencia a cambio de la realización de esas prácticas; si se alega que la persona ha contraído o contraerá una deuda en relación con el acuerdo: el monto, o la existencia de la suma adeudada o supuestamente adeudada.

La sola lectura de este articulado, explica por qué es muy fácil que en casos como el de la red puesta al descubierto en el Distrito Federal que involucra de manera clara, por lo menos para quienes escuchamos la investigación realizada por Carmen Aristegui, a varias personas del Partido Revolucionario Institucional en esta entidad federativa, escapen a la acción de la justicia.²⁹

A este panorama complejo y difuso, se suma el hecho de que en la República Mexicana existen normas locales que tipifican la trata de personas y 33 ordenamientos penales que lo hacen, ya sea bajo la figura de lenocinio o directamente como trata con fines de explotación sexual. Aunque debería entenderse que todas estas disposiciones están derogadas de conformidad con los artículos noveno, décimo y décimo primero transitorios de la Ley. Sin embargo, el artículo décimo transitorio especifica la obligación de los congresos locales de armonizar su legislación local con las disposiciones de esta Ley, a pesar de

²⁹ La noticia apareció el 3 de abril de 2014 (<http://aristeginoticias.com/0304/mexico/audios-el-trabajo-es-tener-sexo-con-el-jefe-el-presidente-del-pri-df/>), a partir de esa fecha en el portal Aristegui Noticias se pueden consultar una serie de audios y entrevistas relacionados con este caso que se cerró y abrió varias veces tanto en la Procuraduría del Distrito Federal como en la General de la República, causó escándalo durante muchos meses hasta que quedó claro que, una vez más, un pacto patriarcal dejaría en la impunidad un caso más de prostitución forzada.

que el siguiente, específicamente señala que a la entrada en vigor de ésta, las disposiciones de los códigos locales, sólo serán aplicables en los casos que se hubieren cometido con anterioridad.³⁰

III. Las cifras internacionales que dimensionan el problema

Históricamente,³¹ se reconoce que existe una doble moral social cuya carga más pesada gravita sobre los hombros de las víctimas, de las personas explotadas y esclavizadas, entre otras cosas para prostituir-las. Actividad que, desde la Edad Media se considera como un mal necesario, en cuyo binomio, el mal está representado por las prostitutas y la necesidad por los clientes y sus esposas –siempre mujeres virtuosas– a las que “se debe proteger de las pulsiones masculinas insanas o inmorales”.

En la actualidad algunos sexólogos consideran que la prostitución es una institución social cómoda, económica y funcional cuyo objetivo es hacer frente a las necesidades sexuales de los varones en una sociedad monogámica. Estos mismos sexólogos describen a las prostitutas como personas neuróticas por definición. Es difícil entender cómo “una institución” puede ser funcional durante tanto tiempo –siglos– cuando depende para su sobrevivencia de personas neuróticas, sin embargo, eso es lo que afirman los “especialistas”. Especialistas en criminología y derecho penal se refieren a este tema en términos similares y se vive una etapa llamada “abolicionista” que impulsa la despenalización de la prostitución bajo argumentos que van desde

³⁰ En otro momento, sería interesante hacer una investigación de lo que está sucediendo realmente en las entidades federativas con los delitos vinculados a esta Ley, es una tarea que queda pendiente por falta de espacio para ella.

³¹ Sobre el tema, ver: NADEAU, Jean-Guy, “Prostitution et rapport à la prostitution entre l'éthique et le droit”, *La Prostitution. Quarante ans après la Convention de New York*. Bruselas, Brulant, 1992, pp. 387-399.

la liberación sexual hasta la libertad de trabajo. Leemos afirmaciones como:

La fase inicial del abolicionismo, que acompañó al fin de la segunda guerra mundial, coincidió con un periodo de renovación moral y orden sexual que tardarían poco en cambiar. La existencia de un proxenetismo básicamente local que se movía en unas estructuras comerciales escasamente desarrolladas favoreció el ímpetu de las primeras iniciativas represivas en el campo de la prostitución, que irían perdiendo fuerza a medida que el mercado del sexo se fue liberalizando y diversificando con su contacto con la nueva realidad social y económica. [...] Bajo su influencia la prostitución se distanció de la calle y de los burdeles clásicos para vincularse a la industria del ocio, de lo visual de la relajación y las diversiones...³²

Si bien se reconoce que las personas que se encuentran en situación de prostitución forzada o no, están expuestas, como señala Amnistía Internacional,³³ constantemente a sufrir abusos y se trata de un grupo sumamente marginado de personas, obligadas a menudo a vivir fuera de la ley, expuestas de manera sistemática a discriminación, palizas, violaciones y hostigamiento; con violaciones a los derechos básicos de salud y vivienda. En este contexto, vagamente se reconoce que la relación entre el cliente y la prostituta es controlada y explotada por actores ocultos; que se han hecho rituales en torno a ella; que muchas veces, la mayoría, se trata de relaciones violentas; que se extiende cada vez a personas más pequeñas; que implica tratos humillantes; que la relación entre el cliente y la prostituta entraña un riesgo grave para la salud de ésta; que la libertad y la capacidad de decidir de las personas prostituidas son relativas, si no meras quimeras. Pero, se sigue afirmando que la prostitución es una actividad necesaria en

³² María Luisa Maqueda Abreu, *Prostitución, feminismos y derecho penal*. Granada, Ed. Comares, 2009, p. 14.

³³ Catherine Murphy, *Los derechos de los trabajadores y trabajadoras sexuales son derechos humanos*, Policy Advisor at Amnesty International, 14 agosto de 2015, 09:00 UTC, consultable en <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2015/08/sex-workers-rights-are-human-rights/>.

la sociedad, que es un trabajo, aunque tratándose de menores se dice que es una de las peores formas de trabajo infantil y se reconoce que tienen muchos problemas esenciales. Amnistía Internacional afirma que una “simple incursión en la vida de los trabajadores y trabajadoras sexuales revela que hay muchos problemas esenciales de derechos humanos que es preciso abordar con urgencia” aunque se pregunta sobre los mecanismos para “reducir la amenaza de violencia a los trabajadores y trabajadoras sexuales”, “para garantizar que tienen acceso a atención médica y ayudarles a prevenir el VIH” o aquellos necesarios para “poner fin a la discriminación y la marginación social, que aumentan el riesgo de que los trabajadores y trabajadoras sexuales sufran abusos”.³⁴

Lo menos que se puede decir que es hay dos tipos de discursos, o una doble moral, y suponer que esto sea el origen de la ineficacia de los esfuerzos por combatir la trata y la explotación sexual de mujeres, niñas y niños. También, la causa de las dimensiones que ha alcanzado este fenómeno a nivel internacional y los diferentes grados de violencia que sufren quienes están en esa situación.

En la IV Conferencia Mundial de la Mujer,³⁵ se puso en evidencia un dato sobre la magnitud de este problema. Se afirmó que en algunos lugares del mundo, la población masculina excede hasta en un cinco por ciento a la femenina y se indicó que el origen de ello se encuentra en la violencia que se ejerce contra la niña; violencia entre cuyas manifestaciones están las agresiones sexuales y la esclavitud sexual a que es sometida.³⁶

Desde luego, como se trata de acciones más o menos clandestinas es difícil encontrar datos precisos que permitan definir la extensión del problema. La Interpol y la OIT han señalado que existen cinco corrientes de tráfico de personas menores de edad: de América Latina

³⁴ *Idem.*

³⁵ Celebrada en Pekín, China, del 4 al 15 de septiembre de 1995.

³⁶ Ver el documento de Naciones Unidas A/CONE.177/20/rev.1, párrafo 259.

con destino a Estados Unidos, Europa y Medio Oriente; de Asia del Sur y del Sur Este hacia Europa y Medio Oriente; de Europa hacia el mundo árabe; de África Negra hacia el resto del mundo, en especial a Europa, Medio Oriente y Canadá, y entre las fronteras europeas, la mayoría de ellos destinados a la prostitución o a la pornografía.³⁷ Se indica también que sólo en Asia existen cerca de dos millones de niños y niñas explotados sexualmente.³⁸ La Organización Internacional de las Migraciones señala que cerca de 4.000.000 de personas son víctimas de trata cada año, la mayor parte de las cuales son mujeres, niñas y niños.³⁹

Por lo que hace a nuestro país, la Relatora Especial sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, en su primera visita a México, allá en 1997, fue incapaz de dar cifras estimativas sobre el problema, precisamente por falta de estadísticas oficiales. Sin embargo, afirmó que pudo verificar la existencia de prostitución infantil en las ciudades que visitó durante su estancia en nuestro país.⁴⁰ La descripción que esta Relatora Especial hace de niñas que llegan a las grandes ciudades provenientes de zonas rurales siguiendo promesas falsas de trabajo o matrimonio y que luego se ven explotadas sexual y emocionalmente, debe preocupar a la sociedad mexicana.⁴¹

³⁷ Ver de la Oficina Internacional del Trabajo, *El Trabajo Infantil. Lo intolerable en el punto de mira*. Ginebra, 1996, p. 17.

³⁸ Informe de la Relatora Especial sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, Documento de Naciones Unidas E/CN.4/1996/100 de fecha 17 de enero de 1997.

³⁹ Ver Hélène le Goff y Thomas Lothar Weiss, *La trata de personas en México. Diagnóstico sobre la asistencia a víctimas*. México, Organización Internacional de las Migraciones, 2011; María Galindo y Sonia Sánchez, *Ninguna nace para puta*. Buenos Aires, Lavaca, 2007.

⁴⁰ Ciudad de México, Jalapa, el Puerto de Veracruz, Cancún, Ciudad Juárez y Tijuana.

⁴¹ Ver el informe de la Relatora Especial sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la Pornografía sobre su visita a México, documento de Naciones Unidas E/CN.4/1998/101 add. 2 de fecha 23 de febrero de 1998. En este informe la Relatora Especial se refiere al trabajo publicado por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, UNICEF y otros, sobre el tema (*On the Other side of the Street. Juvenile Prostitution in the Merced Neighborhood*). México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal / UNI-

Esta Relatoría volvió a visitar nuestro país 10 años después y, entre otras cosas afirmó que:

Durante su recorrido al barrio de La Merced, el Relator Especial observó la situación en vivo en los callejones de este barrio, donde varias de las personas ejerciendo la prostitución eran menores de edad. Además de la prostitución, el Relator Especial corroboró directamente que muchos comerciantes del mercado vendían en sus puestos durante el día cintas y revistas pornográficas, incluso colocando abiertamente carteles que anunciaban el contenido de pornografía infantil de esas grabaciones. En algunos casos se trataba finalmente de discos compactos que contenían imágenes de mujeres adultas, otros no tenían contenido alguno pero muchas efectivamente tenían imágenes de abusos a niños, habitualmente conocidas como pornografía infantil. Esto es demostrativo de los pocos controles municipales y policiales en la materia, tanto para controlar la explotación sexual de niños en espacios públicos (callejones) como la oferta de materiales pornográficos provenientes de actos de abuso y explotación.⁴²

Tratar de tener una dimensión clara sobre la esclavitud sexual de mujeres adultas es más complejo. Se sabe que en lugares en donde existen conflictos armados, la explotación sexual de las mujeres es una de las formas que tiene la potencia dominante de humillar a las poblaciones ocupadas. La violación y la prostitución forzada son instrumentos políticos de la guerra,⁴³ como lo son el traslado de mujeres a zonas militares alejadas de sus poblaciones precisamente para el estableci-

CEF, 1996), en el cual se señala que a pesar de los esfuerzos institucionales, la prostitución infantil y/o juvenil es un problema grave por lo menos en el área de la Merced. Habla de los menores cuyo espacio de desarrollo es la calle, lo cual los convierte en un grupo altamente vulnerable y cuyo proceso de degradación es alarmante.

⁴² Ver el informe del Relator Especial sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la Pornografía, Juan Miguel Petit sobre su visita a México, documento de Naciones Unidas A/HRC/7/8/Add.2, de fecha 24 de enero de 2008, párrafo 41, p. 13.

⁴³ Ver el informe preliminar de la Relatora Especial sobre la situación relativa a la violación sistemática, la esclavitud sexual y prácticas análogas a la esclavitud durante los conflictos armados. Documento de Naciones Unidas E/CN.4/Sub.2/1996/26, y el llamado informe definitivo contenido en el documento de Naciones Unidas E/CN.4/Sub.2/1998/13. Cabe señalar que la Subcomisión, en el periodo de sesiones correspondiente a 1998 decidió renovar el mandato de la Relatora Especial por un año más, de tal suerte que pudiera presentar

miento de prostíbulos, así ha sido desde las épocas más remotas de la humanidad y, por desgracia, sigue siendo.

La comunidad internacional ha puesto atención a la trata de mujeres en tiempo de guerra y ha intentado definir sus límites; los datos son alarmantes. Se señala que entre 1932 y 1945 el ejército imperial japonés reclutó por la fuerza a cerca de doscientas mil mujeres entre los 11 y 20 años de edad, para las llamadas “residencias de solaz”; estas mujeres fueron esclavizadas, humilladas, maltratadas y dedicadas a la prostitución forzada.⁴⁴ Lo mismo sucedió entre 1992 y 1994 en la ex Yugoslavia, en estos dos años se cuentan alrededor de veinte mil víctimas. Como señalé, esta situación sigue vigente.⁴⁵

Fuera del contexto bélico, Naciones Unidas ha reconocido que la trata de mujeres no es una categoría estadística dentro de los mediadores de la delincuencia internacional. Hasta finales del siglo XX, nadie se preocupó por hacerlo, por ello se desconoce la magnitud real del problema, sólo se pueden hacer inferencias.⁴⁶

La propia Comisión Nacional de los Derechos Humanos intentó hacer un diagnóstico sobre la trata de personas en general y se encontró con el mismo problema: no hay datos. Podemos leer en el informe correspondiente que fue muy difícil aplicar la metodología propuesta porque:

Durante la investigación y análisis de la información para realizar el presente diagnóstico, se advirtieron diversas dificultades. Por una parte, el desconocimiento que persiste sobre el tema, de manera que en ocasiones las respuestas proporcionadas no correspondieron [sic] con lo solicitado.

un informe actualizado para el 51o. periodo de sesiones (1999), sin embargo esta actualización no se presentó.

⁴⁴ Ver el informe citado *supra* (1996/26), párrafos 8 a 12.

⁴⁵ En agosto de este año, se denunció en el Clarín la esclavitud de mujeres a manos de ISIS: “Esclavitud sexual y violaciones, las prácticas perversas del ISIS”, *El Clarín*, 16 de agosto de 2015, http://www.clarin.com/mundo/ISIS-Irak-Siria-esclavas-sexo-perversion_0_1413458986.html.

⁴⁶ En relación a la niñez, así lo reconoce UNICEF en su publicación: *Progreso para la Infancia. Un balance sobre la protección de la niñez*, Número 8, septiembre de 2009, p. 13.

Por otra parte, carencias evidentes en los mecanismos de registro y sistematización de la información, así como diferencias entre los parámetros estadísticos, tanto de las diversas autoridades entre sí como de una entidad federativa a otra. En ocasiones, la información aportada resultó insuficiente, confusa, tardía o no respondía a todos los cuestionamientos formulados en las solicitudes. Lo anterior supuso dificultades para el procesamiento de la información.⁴⁷

Si bien las dimensiones exactas del problema se desconocen, los efectos en las víctimas son de tal gravedad que la comunidad internacional sigue realizando acciones para intentar paliar estos efectos. En esta línea se encuentra, por ejemplo el Plan de Acción Mundial de las Naciones Unidas para combatir la trata de personas, con el cual los Estados Miembros de las Naciones Unidas, renuevan o reiteran, “su compromiso de poner fin al horrible delito de la trata de personas, especialmente de mujeres y niños”,⁴⁸ con objetivos claros de condena a esta actividad criminal que “atenta contra la dignidad humana y tiene efectos negativos en el desarrollo, la paz y la seguridad y los derechos humanos”, entendiendo que en el concepto de trata de personas se habla, entre otros, de prostitución y esclavitud sexual, tal como señala el Protocolo de Palermo destacando, entre las acciones de prevención, el:

Hacer frente a los factores sociales, económicos, culturales, políticos y de otra índole que hacen a las personas vulnerables a la trata, como la pobreza, el desempleo, la desigualdad, las emergencias humanitarias, que incluyen los conflictos armados y los desastres naturales, la violencia sexual, la discriminación por motivos de género, la exclusión y marginación sociales, así como una cultura de tolerancia respecto de la violencia contra las mujeres, los jóvenes y los niños...⁴⁹

⁴⁷ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Diagnóstico sobre la situación de la trata de personas en México*. México, CNDH, diciembre de 2013.

⁴⁸ Ver el documento de Naciones Unidas A/RES/64/293, de fecha 16 de agosto de 2010.

⁴⁹ *Idem*.

En el último reporte que se tiene de Naciones Unidas sobre la trata de personas, se señala que la mayoría de las víctimas de este delito son explotadas sexualmente; además, se puede leer:

El delito de trata de personas afecta a prácticamente todos los países de todas las regiones del mundo. Entre 2010 y 2012 se identificaron víctimas de 152 nacionalidades diferentes en 124 países de todo el mundo. Además, las corrientes de la trata de personas, en forma de líneas imaginarias que conectan el mismo país de origen y de destino de al menos el 5% de las víctimas detectadas, atraviesan el mundo. La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés) ha identificado al menos 510 corrientes. Se trata de cifras mínimas, ya que se basan en los datos oficiales comunicados por las autoridades nacionales. Estas cifras oficiales solo constituyen la parte visible del fenómeno de la trata de personas, y es probable que las cifras reales sean mucho más elevadas.⁵⁰

IV. Un problema de esclavitud o una manifestación de libertad

1. La visión de los sistemas internacionales

En casi cualquier documento de Naciones Unidas leemos una posición franca de rechazo a la trata de personas, se le define desde el inicio de esta Organización como una forma de esclavitud y, entre ellas, la prostitución en especial de mujeres, niñas y niños;⁵¹ se señala de manera reiterada que el desarrollo sostenible de cualquier país y en general de

⁵⁰ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Informe Mundial sobre la Trata de Personas*, 2014, Viena, Naciones Unidas, 2014.

⁵¹ Ver, por ejemplo, además de las publicaciones y documentos del Sistema de Naciones Unidas ya citados, las *Recomendaciones Éticas y de Seguridad de la OMS para entrevistar a mujeres víctimas de la trata de personas*, Ginebra, OMS, 2003; *Guías Legislativas para la Aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos*, de la Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, Nueva York, 2004; *Manual para la lucha contra la trata de personas. Programa Mundial contra la Trata de Personas*, de la Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, Viena, 2007.

todas las regiones del mundo, está directamente afectado por la trata de personas; que, los gobiernos y, por tanto, el Estado de Derecho, se ven amenazados, debilitados y socavados a través de los sobornos y la corrupción de las bandas criminales organizadas de tratantes; que este crimen tiene altos costos para las economías dado que se trata de verdaderas industrias que, además, evaden impuestos y frenan los flujos de las remesas de migrantes.⁵²

Una línea que no se ha abandonado desde la aprobación y entrada en vigor del Protocolo de Palermo bajo cuyos lineamientos se desarrollaron, entre otros documentos, los Principios y Directrices recomendados sobre los derechos humanos y la trata de personas elaborados por la entonces Alta Comisionada para los Derechos Humanos, Mary Robinson.⁵³ Este documento marca la estrecha relación de las viola-

⁵² La relación entre Estado de Derecho y desarrollo, así como el reconocimiento del impacto negativo que el crimen organizado tiene sobre ellos empezó a ponerse en el análisis de las agendas públicas ya en este nuevo milenio. El Secretario General de Naciones Unidas “ha definido el concepto de estado de derecho como un principio de gobierno según el cual todas las personas, instituciones y entidades, públicas y privadas, incluido el propio Estado, están sometidas a unas leyes que se promulgan públicamente, se hacen cumplir por igual y se aplican con independencia, además de ser compatibles con las normas y los principios internacionales de derechos humanos. Asimismo, exige que se adopten medidas para garantizar el respeto de los principios de primacía de la ley, igualdad ante la ley, rendición de cuentas ante la ley, equidad en la aplicación de la ley, separación de poderes, participación en la adopción de decisiones, legalidad, no arbitrariedad, y transparencia procesal y legal. [...] Además, como destacó el Secretario General, en el plano nacional, el estado de derecho es el eje del contrato social entre el Estado y las personas sujetas a su jurisdicción, y garantiza que la justicia esté presente en todos los niveles de la sociedad. El estado de derecho garantiza la protección de todo el abanico de los derechos humanos; ofrece tanto a ciudadanos como a no ciudadanos medios legítimos de recurso ante los casos de abuso de poder; y permite que los litigios se resuelvan de forma pacífica e imparcial. Gracias al fortalecimiento del estado de derecho, se fomenta un entorno que facilita el desarrollo humano sostenible y la protección y el empoderamiento de las mujeres, los niños y los grupos vulnerables, como los desplazados internos, los apátridas, los refugiados y los migrantes. (Ver el documento de Naciones Unidas A/CONF.222/6, de fecha 15 de enero de 2015, “Éxitos y problemas en la aplicación de políticas y estrategias amplias de prevención del delito y justicia penal para promover el estado de derecho a nivel nacional e internacional y para apoyar el desarrollo sostenible”, nota de pie de página 1).

⁵³ Presentado como adición a su informe al Consejo Económico y Social, documento de Naciones Unidas E/2002/68/Add.1.

ciones a los derechos humanos y la trata de personas, de manera clara que se trata de una relación de causa y efecto recíproca, de ahí que la protección de esos derechos debe ser el eje de todas las políticas, acciones y medidas que se tomen tanto en la prevención de la trata de personas como en la sanción de proveedores y consumidores.

En otro orden de ideas, señalan los órganos de Naciones Unidas, la trata de personas con fines de explotación sexual, rompe el tejido social en la medida de que los mecanismos de enganche son una quiebra para las relaciones familiares de las víctimas, que trasciende a las comunidades hasta llegar a destruirlas.⁵⁴ Las niñas y niños que son víctimas no sólo pierden sus espacios familiares al ser sustraídos de ellos y, en consecuencia, el derecho a la educación se convierte en una quimera para ellas y ellos, sino ven, literalmente, desarticuladas sus oportunidades de estructurar un proyecto de vida.

La trata de personas para fines de explotación sexual multiplica exponencialmente los problemas de salud pública, en especial los vinculados con las enfermedades de transmisión sexual como el VIH/SIDA y, en general, con la salud sexual y reproductiva de sus víctimas.

Esto nos da una idea, señalan los organismos de Naciones Unidas, del alto costo que la trata de personas tiene en el mundo, aunque dejan muy claro que el impacto más devastador está en las propias víctimas pues muchas dejan la vida en la esclavitud y, si sobreviven, pueden estar mental y físicamente traumatizadas por el resto de sus vidas y no ser capaces de volver a una vida productiva en sus comunidades.

Ban Ki-moon, Secretario General de Naciones Unidas afirmó en el 13o. Congreso sobre Prevención del Delito y Justicia Penal⁵⁵ que:

⁵⁴ El caso de Tenancingo, Tlaxcala, es un claro ejemplo de este impacto.

⁵⁵ Celebrado en Doha del 12 al 19 de abril de 2015. Los documentos que emanaron de este Congreso son consultables en español en: http://www.un.org/es/events/crimecongress2015/human_trafficking.shtml.

La trata de personas es uno de los males más vergonzosos del mundo –una violación cruel de los derechos humanos en los que las vidas humanas se comercializan, venden, son explotadas, abusadas y arruinadas. Ningún país es inmune, y millones de vidas están en juego. Debemos adoptar una postura unida, sacar a la luz el tema, poner a los tratantes tras las rejas y dar protección y apoyo a las víctimas y a las personas vulnerables.

Respecto de niñas y niños, el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia afirma que la trata y la explotación sexual de mujeres, niñas y niños es, siempre, una forma de esclavitud que conlleva, entre otras, consideraciones como: son víctimas de violaciones sistemáticas a sus derechos que requieren protección; enfrentan una pérdida de su libertad, dignidad e identidad; se ven imposibilitadas en el ejercicio de sus derechos; quedan sometidas a actividades de servidumbre, trabajo forzado, además de la explotación sexual *per se*; viven bajo amenaza de sufrir daños mayores o de que los sufran sus familiares cercanos; son sometidas a condiciones de vida infrahumanas (falta de alimentación, deficientes condiciones de salud, condiciones habitacionales denigrantes, etcétera).⁵⁶

El Fondo de Población de Naciones Unidas asocia a esta forma de trata de personas con violaciones y otros actos de violencia sexual; embarazos de adolescentes; embarazos no deseados o planeados; resultados adversos del embarazo, como bajo peso en el/la recién nacido(a), parto prematuro, abortos forzados y/o inseguros y pérdida fetal; infecciones de transmisión sexual (ITS), incluyendo el VIH/SIDA, es decir, un problema serio de salud pública vinculado con la salud sexual y reproductiva que, además vulnera de manera directa otros derechos como el acceso a información sobre este derecho, el acceso a métodos de planificación familiar, la toma de decisiones sobre

⁵⁶ UNICEF, *Trata de personas, especialmente mujeres y niños@s. Una forma de esclavitud moderna*, Argentina, 2006-2007, consultable en <http://www.unicef.org/argentina/spanish/OriginalTrata-Personas.pdf>.

su propio cuerpo, la atención de la madre gestante; la prevención del embarazo adolescente; la atención ginecológica segura y de calidad; la libertad psico-sexual, y el acceso a una vida libre de violencia.⁵⁷

Puedo seguir revisando uno a uno los órganos, fondos, oficinas del Sistema de Naciones Unidas y en todos, podré reportar un posicionamiento similar. Aunque también voy a encontrar la denuncia y/o llamado de atención a los Estados sobre su incapacidad para sancionar estos delitos.

2. El discurso sobre la libertad y la autodeterminación de la persona

A lo largo de la historia del mundo, encontraremos siempre referencias a la prostitución de las mujeres como algo inherente a las sociedades, los discursos sobre la necesidad de los hombres de consumir de esta manera servicios sexuales es intemporal. Ahí está, siempre.

Lo más o menos nuevo es el posicionamiento de grupos, mujeres y feministas sobre la libertad para ejercer lo que llaman trabajo sexual. Sexo servidoras, se dicen. Son libres, no están sometidas a trata ni a ninguna forma de esclavitud. Se organizan y demandan que se deroguen todas las normas que consideran su trabajo como un delito, se eliminen las multas a ellas y a sus clientes; que las trabajadoras del sexo cotizasen a la Seguridad Social, “Queremos que se normalice, que conlleve derechos y también obligaciones”, dicen.⁵⁸ En pocas palabras, pareciera que empieza a surgir una organización que reivindica la imagen de Tránsito Soto.

Con ellas y en nuestro país, está el posicionamiento de Marta Lamas y, en el ámbito internacional, de Amnistía Internacional. Lamas sostiene que:

⁵⁷ Ver el documento de este Fondo en http://www.unfpa.org.mx/gvdh_trata.php.

⁵⁸ Así se lee sobre las llamadas Prostitutas Libres de Marconi en Madrid, España. Ver el documento en <http://www.elmundo.es/madrid/2015/10/07/56153d39268e3e522f8b4675.html>.

Prostitución es un término que únicamente alude de manera denigratoria a quien vende servicios sexuales, mientras que *comercio sexual* da cuenta del proceso de compra-venta, que incluye también al cliente. Respecto a esta actividad persisten dos paradigmas: uno es el que considera que la explotación, la denigración y la violencia contra las mujeres son inherentes al comercio sexual y por lo tanto habría que abolir dicha práctica, y otro el que plantea que tal actividad tiene un rango de formas variadas de desempeño que deberían regularse así como reconocerse los derechos laborales de quienes se dedican a ella.

Planteamiento teórico con el que sólo puedo estar de acuerdo en la primera parte, porque la segunda abre el espacio para que ella pueda afirmar que:

Hoy en día es patente el crecimiento y la expansión del comercio sexual, lo que expresa no sólo un fenómeno económico sino también una transformación cultural. Este notorio aumento viene de la mano de la liberalización de las costumbres sexuales y de la desregulación neoliberal de los mercados, que han permitido la expansión de las industrias sexuales como nunca antes, con una proliferación de nuevos productos y servicios sexuales: *shows* de sexo en vivo, masajes eróticos, *table dance* y *strippers*, servicios de acompañamiento (*escorts*), sexo telefónico y turismo sexual. Aunque la droga y el SIDA la han impactado dramáticamente, la industria mundial del sexo se ha convertido en un gran empleador de millones de personas que trabajan en ella, y que atraen igualmente a millones de clientes. Los empresarios tienen agencias de reclutamiento y sus operadores vinculan a los clubes y burdeles locales en varias partes del mundo, en un paralelismo con las empresas transnacionales de la economía formal.⁵⁹

En pocas palabras, esta feminista mexicana señala que hay trabajadoras sexuales que son empresarias de su cuerpo, decisión que han tomado de manera libre y autónoma, además de que se trata de una empresa creciente. Sinceramente, a pesar de que me ha tocado cono-

⁵⁹ Ver “¿Prostitución, trata o trabajo?”, *Nexos*, México, septiembre, 2014, consultable en <http://www.nexos.com.mx/?cat=3290>.

cer a muchas mujeres adultas en situación de prostitución, todavía no he logrado encontrar a Doña Tránsito Soto, la prostituta mítica de *La casa de los espíritus* de Isabel Allende.

En todo caso, ella es una de las teóricas que refiere la necesidad de eliminar toda connotación de tipo moral sobre el concepto de prostitución y reconocer que las mujeres tienen la libertad de decidir si utilizan o no su cuerpo en esa empresa. Sí, enarbola el derecho a decidir sobre su propio cuerpo y el derecho a la libre autodeterminación, para apoyar a las Prostitutas de Marconi.

Como señalé, es también la posición asumida por Amnistía Internacional para la despenalización de la prostitución, al señalar que han:

[...] optado por propugnar la despenalización de todos los aspectos de las relaciones sexuales consentidas entre adultos y el trabajo sexual realizado sin coacción, explotación ni abusos. Para ello nos hemos basado en datos, incluida la experiencia en la vida real de los propios trabajadores y trabajadoras sexuales, según los cuales la penalización los hace más vulnerables...⁶⁰

En este posicionamiento destacan que la decisión no fue sencilla y recibió múltiples críticas condenándoseles por defender la “prostitución como derecho humano” cuando su interés es encontrar los caminos hacia una mejor protección de los derechos humanos de los trabajadores y trabajadoras sexuales, entendiendo por éstas a mujeres adultas, libres y autónomas. Es decir, la encarnación de Tránsito Soto, aunque en su documento afirman también que: “es justo y necesario que tengamos en cuenta a uno de los grupos más desfavorecidos del mundo, formado por personas que a menudo se ven obligadas a vivir al margen de la ley y a las que se niegan los derechos humanos más básicos: los trabajadores y trabajadoras sexuales...”. Pero, han optado por:

⁶⁰ C. Murphy, *op. cit.*, *supra* nota 33.

[...] propugnar la despenalización de todos los aspectos de las relaciones sexuales consentidas entre adultos y el trabajo sexual realizado sin coacción, explotación ni abusos. Para ello nos hemos basado en datos, incluida la experiencia en la vida real de los propios trabajadores y trabajadoras sexuales, según los cuales la penalización los hace más vulnerables...

Aunque, también enfatizan que se han: “comprometido en todo momento a abordar la trata. La trata es un abuso atroz contra los derechos humanos y debe estar penalizada por el derecho internacional. No consideramos que las mujeres objeto de trata obligadas a vender servicios sexuales sean ‘trabajadoras sexuales’. Son víctimas de trata, que merecen por ello protección.

3. El posicionamiento de feministas contra la explotación sexual de mujeres, niñas y niños

Frente a Marta Lamas se ubican mujeres activistas muy presentes en la defensa de mujeres, niñas y niños víctimas de este crimen, incluso a riesgo de su propia vida y libertad. Menciono a dos por su relevancia en el país: Lydia Cacho y Teresa Ulloa.

La primera, en su obra más relevante sobre este tema, *Las esclavas del poder. Un viaje al corazón de la trata sexual de mujeres y niñas en el mundo*,⁶¹ deja claramente ver su planteamiento contra las mafias que trafican con los cuerpos de mujeres, niñas y niños en el mundo entero; mafias que venden “un poder transgresor y el encanto del dinero”, como sostiene Cacho, al afirmar que:

Los grandes empresarios y políticos prohíben el aborto e invierten dinero para legalizar la prostitución, pero en los guetos, “fuera de la mirada de las mujeres de bien”. Las quieren ocultas no porque sean mujeres del

⁶¹ L. Cacho, *op. cit.*, *supra* nota 15, así como la obra de la misma autora *Los demonios del Edén. El poder que protege la pornografía infantil*. México, Grijalbo, 2005.

mal y “ensucien la ciudad”, sino porque la esclavitud precisa de controles de poder. [...] Las mafias siempre intentarán convencernos de que somos libres cuando esclavizamos a otras personas para nuestro consumo, y de que las mujeres son libres porque pueden elegir ser esclavas de sus clientes.⁶²

Denuncia a la llamada izquierda en la política y a las feministas posmodernas que han comprado el discurso, junto con la derecha. Es decir, se cierra el círculo y por todos lados, podemos concluir de la investigación de Cacho, existe un discurso políticamente correcto sobre la libertad en la esclavitud.

Teresa Ulloa señala que para entender la explotación y esclavitud sexual de mujeres y niñas, es necesario hablar del patriarcado y entender el patriarcado moderno, al que juzga como:

[...] parte del modelo masculino tradicional, es un orden sociocultural de poder basado en patrones de dominación, control o subordinación, como la discriminación, el individualismo, el consumismo, la explotación humana y la clasificación de personas, que se transmite de generación en generación, o sea de padres a hijos; se identifica en el ámbito público (gobierno, política, religión, escuelas, medios de comunicación, etc.), y se refuerza en lo privado (la familia, la pareja, los amigos), pero que es dialéctico y está en constante transformación, manifestándose en formas extremas de violencia y discriminación de género.⁶³

Ulloa explica que los argumentos que justifican y naturalizan la han sido siempre los mismos: es universal y es inevitable; explica que se le vincula de manera estrecha con “la idea de satisfacer necesidades humanas” entendiendo por esto “la satisfacción del deseo sexual masculino”, justificado y normalizado por la sociedad como “insaciable, instintivo e incontrolable,” frente a lo cual se encuentra la “acce-

⁶² L. Cacho, *op. cit.*, *supra* nota 15, pp. 242-243.

⁶³ Véase, Teresa Ulloa, “La prostitución, una de las expresiones más arcaicas y violentas del patriarcado contra las mujeres”, *Pensamiento Iberoamericano*. Madrid, núm. 9, 2011, pp. 296-297.

sibilidad a los cuerpos de las mujeres a cambio de beneficios materiales”. Ecuación sencilla que nos lleva a una “lucha frontal” en pos de “la abolición de la prostitución, por considerarla una moderna forma de esclavitud”.⁶⁴

Reseña brevemente cómo se ha dado el trabajo para erradicar la prostitución, empezando por visibilizar el vínculo entre la prostitución y la trata de seres humanos destacando que el papel del “comprador” no se menciona en ningunos de los textos normativos del siglo pasado, a pesar de que siempre se ha puesto de “manifiesto el hecho de que son los hombres los que alimentan la demanda de la prostitución”; lo que resulta en una “doble justicia moral” que, por un lado tolera que los hombres, en nombre de una “necesidad biológica” compren a las mujeres que están siendo prostituidas, pero esas mujeres son castigadas, humilladas, registradas y forzadas a realizarse exámenes médicos. Ese es el esquema visible en todos los sistemas normativos hasta el Protocolo de Palermo.

Junto a estas dos activistas, está Marcela Lagarde, también defensora de derechos humanos de las mujeres, pero más conocida como feminista teórica, desde la filosofía, la etnología y la antropología. Para ella,

Por definición las mujeres que ejercen la prostitución no son autónomas. Por definición son cuerpo objeto para el placer de otros. Su cuerpo subjetivo, su persona está cosificada y no hay un “yo” en el centro. En esa situación no existe la posibilidad de construir una persona que se autodefine, que se auto limita, que se protege y se desarrolla a sí misma. Aun cuando pueden ser independientes económicamente y hasta mantener hijos, maridos, amantes.⁶⁵

⁶⁴ El sentido que da Ulloa al concepto abolición es en relación a la prostitución misma, es decir, a la erradicación de esta forma de esclavitud, no a la derogación del delito que sanciona a lenones y/o clientes.

⁶⁵ “Posicionamientos importantes sobre la prostitución” en Mujeres.net, consultable en <http://emujeres.net/opinion/posicionamientosimportantessobrelaprostitucion>.

En su obra *Los cautiverios de las mujeres: madresposas, monjas, putas, presas y locas*⁶⁶ –considerada como el referente del feminismo iberoamericano– construye la imagen de la prostituta desde los diferentes espacios genérico/culturales, a partir del concepto o categoría “putas” que define a las mujeres por el erotismo con una carga negativa y devaluada con connotaciones múltiples todas ellas denigrantes. En este contexto, explica Lagarde, la prostituta es “la mujer social y culturalmente estructurada en torno a su cuerpo erótico, en torno a la transgresión”.⁶⁷

Un cuerpo en el que no existe la maternidad de tal manera que en la prostituta se concretiza “la escisión de la sexualidad femenina entre erotismo y procreación”, entre “erotismo y maternidad”. Afirmar que: “La prostitución es el espacio social, cultural y político de la sexualidad prohibida, explícita y centralmente erótica, de la sexualidad estéril, de la sexualidad no fundante de futuro”.⁶⁸

Es pues, una representación de lo femenino contrapuesta a las madresposas y a las monjas; son excluidas e invisibilizadas de otros grupos de mujeres con problemas reales, de tal manera que la prostitución no es “un trabajo nada más” es un modo de vida total en el sentido de que, ideológicamente, las prostitutas sólo tienen “relaciones y actividades de la prostitución”. Nada más falso, sostiene Lagarde.

Es importante destacar, que Lagarde, en esta obra, se refiere a mujeres adultas, supuestamente libres al momento de vender “su cuerpo/ subjetividad, su situación social, que permite al comprador quedar en libertad en relación a la mujer terminando el tiempo de la transacción”.⁶⁹

⁶⁶ México, UNAM, 2003.

⁶⁷ *Idem*, p. 563.

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ *Idem*, pp. 566-567.

V. Postura personal en el debate, a manera de propuesta y conclusiones

Llegó el momento de exponer mi punto de vista desde una perspectiva de género cuantitativa: las personas en situación de prostitución son, según todos los datos disponibles, mayoritariamente, mujeres, niñas y niños; los compradores de los “servicios sexuales” en estas condiciones, son exclusivamente hombres. En sociedades patriarcales como la mexicana, el rito de hombría pasa por “irse de putas”. Efectivamente, todavía es común que el padre, el padrino, el tío o hermano mayor lleve al joven adolescente con una prostituta para que “aprenda” a ser hombre. ¿Cómo? ¿A través del engaño? Sí, así aprenden un gran número de hombres a desarrollar su sexualidad, mediante el disfrute egoísta y obtenido con un servicio erótico que poco tiene de realista en el que lo único que importa es su propio placer.

Situación que se repite a lo largo de su vida de estos hombres en diferentes momentos, vinculados con los festejos, la hombría, los negocios. Llevar “edecanes” o “muchachas” a las fiestas masculinas es lo usual, nadie se fija ni la edad, ni el ánimo de esas mujeres. Solicitar “servicios de relajación” en los viajes de negocios, también es usual para los empresarios, como lo es buscar vacaciones en paraísos sexuales como Tailandia o Cancún. En estas condiciones, nadie pregunta a las mujeres si desean tener sexo con varios de los ahí presentes, se da por hecho; nadie observa que las mujeres no se están divirtiendo ni están en disposición de consentir los embates eróticos de los festejados. Eso no es tema relevante. ¿En qué me baso para hacer estas afirmaciones? En los testimonios que escuché durante los dos años que estuve al frente de la Fiscalía Especial para los delitos relacionados con actos de violencia contra las mujeres en el país, de la Procuraduría General de la República. Sin importar la edad de las mujeres que con voz cansada y lenguaje corporal angustiado y temeroso, las historias

son muy similares; lo mismo refiere Lydia Cacho en su investigación *Las esclavas del poder*.

Sin embargo, desde esta perspectiva de género, también es importante subrayar que en esta “normalización” patriarcal de la explotación sexual de mujeres, niñas y niños, las mujeres también tenemos una responsabilidad, porque hemos aceptado el mito del deseo incontrolable de los hombres al aceptar la creencia de que irse de putas es una necesidad natural de los hombres, de tal suerte que construimos una gran tolerancia en torno a la esclavitud sexual; no preguntamos qué pasa. Algunas mujeres dan por hecho que sí, así es, una mujer puede sencillamente decidir que es mejor y más placentero obtener mil pesos por una hora de servicios sexuales que deshacerse la espalda en un empleo que a duras penas da el salario mínimo mensual. Les dicen y lo creen sin cuestionar, que con cinco servicios sexuales al día gana más que un investigador de tiempo completo en la UNAM. Nadie pregunta qué tiene que hacer esa mujer para soportar día con día, cinco relaciones sexuales con hombres con los que no tiene ninguna relación ni vínculo, más allá, del servicio prestado y del pago.

Nadie pregunta por los riesgos que corren solas frente a ese personaje que exige ser satisfecho por el dinero que paga. Nadie pregunta cómo regresan a sus casas y a sus familias, después de esas noches y/o jornadas de “trabajo”. Nadie pregunta por su salud, salvo cuando se trata de que “estén limpias” para dar el servicio, aunque, en la mayoría de las ocasiones, no pueden exigir que el cliente esté igualmente limpio ni que use condón.

También es cierto que he escuchado a muchas mujeres que se dicen trabajadoras sexuales y reivindican esa identidad; afirman su libertad y su autonomía. También las he escuchado decir que ante un acto de abuso inicial, una violación o engaño, no tuvieron otra opción que dedicarse a eso y que ello les permite pagarse de alguna manera sus necesidades básicas. No, salvo una joven en Barcelona que afirmó

dedicarse a la prostitución porque después de que su padre y hermano la violaron, su madre se enteró y la corrió de su casa, pero ella tenía un objetivo en la vida: ser socióloga y con ese “trabajo” se estaba pagando la carrera, era su modo de llegar a su objetivo en las condiciones de vida que le tocaron. No sé si lo logró.

Lo que sí sé es que la mayoría de las mujeres y niñas que tuvimos que proteger, estaban en condiciones de salud física y emocional deplorables; muchas con lesiones graves por la violencia de sus clientes; todas, con grados más o menos severos de adicción al alcohol o a drogas más fuertes.

¿Los clientes? Esos no los llegué a conocer. En aquel entonces la FEVIM no se encargaba de indagar la trata de personas, lo hacía la SIEDO; sólo dábamos protección y atención integral a las víctimas que logramos rescatar.

Sin embargo, los datos con que se cuenta señalan que existe un porcentaje muy alto de impunidad atribuible, según señalan diversos especialistas, a los sistemas jurídicos imperfectos.

Me parece que esto no es exacto. Mi hipótesis es que no logramos erradicar la prostitución porque no tenemos la convicción social de que es una forma de esclavitud de explotación y esa convicción se fortalece en un pacto patriarcal que impide que los trabajos de prevención prosperen y que las indagatorias contra proxenetas, lenones y clientes culminen con sentencias condenatorias. Una convicción que permite la extorsión de las víctimas pero ignora o tolera a los consumidores.

La propuesta para avanzar es, por un lado, aceptar de las “Tránsito Soto” sí existen, que son libres y autónomas, y por tanto, no necesitan de la protección del Estado más allá de la que necesita cualquier ciudadana o ciudadano.

Sin embargo, dado que existe la lacerante realidad de las esclavas del poder y que son millones, considero que un camino eficaz es el que inicia buscando la mirada de los hombres, en especial de los jóvenes,

y así, mirándolos a los ojos, explicarles que son ellos la razón por la cual millones de mujeres, niñas y niños son reclutados y sometidos a la explotación sexual; es su supuesta sexualidad desbordada lo que mueve el negocio de la prostitución y la pornografía en grandes mafias. Explicarles que si ellos dejan de consumir, se acaba ese negocio. Sin clientes, no hay prostitución, no hay pornografía, no hay mujeres, niñas y niños esclavizados porque no es redituable. Así de sencillo.

Xochimilco, D. F., a 17 de noviembre de 2015.

¿LOS DERECHOS HUMANOS SON DE TODAS Y TODOS?

Marcela Eternod Arámburu*

Un poco de historia

Durante siglos la humanidad vivió sin derechos humanos, éstos no existían y privaba la “Ley” del más fuerte. Aunque hay diversos antecedentes, por ejemplo el movimiento social que dio origen a la Revolución Francesa, no fue sino hasta después de la Segunda Guerra Mundial y en el contexto de los genocidios que se cometieron y de los millones de vidas que cobró esa guerra, que varios países trabajaron para conformar un organismo que resolviera de otra manera los conflictos entre naciones. Surge así la Organización de las Naciones Unidas y con ella la necesidad de contar con un conjunto de derechos que permitiera la construcción de la paz y la resolución pacífica de las diferencias.

Las Naciones Unidas establecieron la Declaración Universal de Derechos Humanos en 1948, apenas tres años después del fin de la Segunda Guerra Mundial.

* Secretaria Ejecutiva del Instituto Nacional de las Mujeres. www.inmujeres.gob.mx

El camino que han recorrido los derechos humanos ha sido largo, no solo porque a las naciones no les ha sido fácil insertarlos en todos los mecanismos que regulan las muchas, diversas y complejas interacciones que ocurren en cada país, sino también porque los derechos se han ido incrementando de tal forma que podemos hablar de los derechos humanos de primera, segunda y tercera generación.

Los derechos humanos son universales, indivisibles, interdependientes, irrenunciables, y jurídicamente exigibles. Lo que significa que nadie puede renunciar a sus derechos, y nadie puede privar a otra persona de los mismos. Los derechos humanos son derechos que deben ejercerse con plenitud en cualquier país donde prive el Estado de Derecho, y son indispensables para tener una vida digna, tanto en lo individual como en social.

La clasificación denominada “Tres generaciones” es de carácter histórico y considera cronológicamente la aparición de los derechos o su reconocimiento por parte de cada país.

Así, los derechos humanos de primera generación abarcan los derechos civiles y políticos: el derecho a la vida; el derecho a la integridad física y psicológica; el derecho a la libertad personal; el derecho a la igualdad ante la Ley; el derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión; el derecho a la libertad de opinión y de expresión de las ideas; el derecho a la residencia y a la inviolabilidad de domicilio, el derecho a la libertad de movimiento o libre tránsito; el derecho a la justicia; el derecho a una nacionalidad; el derecho a participar en la dirección de asuntos políticos; el derecho a poder elegir y ser elegidos en cargos públicos; el derecho a formar un partido o afiliarse a alguno, y el derecho de afiliación.

Los derechos humanos de segunda generación abarcan otras esferas, así se habla de derechos económicos, sociales y culturales. Dentro de los derechos económicos se tienen: el derecho a la propiedad individual y colectiva y el derecho a la seguridad económica. En los sociales están: el derecho a la salud, a la alimentación, a la educación,

al trabajo (abarca el derecho a un salario justo e igual para mujeres y hombres, derecho al descanso), a la seguridad social, a la vivienda. Y en los culturales se encuentran el derecho a participar en la vida cultural del país, a gozar de los beneficios de la ciencia, y de la investigación científica, literaria y artística, etcétera.

Los derechos de tercera generación se insertan en la interacción entre países, ante las notables diferencias que éstos presentan, así se tiene el derecho de los pueblos a la solidaridad, a la paz, al desarrollo económico, a la autodeterminación (política, económica e ideológica), a un ambiente sano, a beneficiarse del patrimonio común de la humanidad y a la solidaridad, entre otros.

México, como parte de la Organización de las Naciones Unidas y de la Organización de los Estados Americanos, se ha comprometido ante la comunidad internacional a respaldar los principios, acuerdos y disposiciones para garantizar los derechos humanos y para alcanzar los objetivos de: desarrollo, paz, libertad e igualdad entre los Estados y las personas.

Por ello, en el país los derechos humanos se conciben como las garantías fundamentales que las personas poseen por el simple hecho de existir. En este marco, el Estado mexicano, es decir los tres Poderes de la Unión: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal, tienen la obligación de garantizar los derechos humanos de toda la población, en el territorio que se configura como el espacio geográfico de la nación, sin exclusión, sin discriminación y sin segregación de ningún tipo, ni de ningún grupo o persona.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala claramente que en México los derechos están garantizados. En su artículo 1o. constitucional establece que:

- Todas las personas gozarán de los derechos humanos y las garantías para su protección.

- Todas las autoridades tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos.
- Queda prohibida toda forma de discriminación.

¿Por qué es importante hablar de los derechos humanos de las mujeres?

Porque a lo largo de la historia, a las mujeres se les han negado sus derechos fundamentales, colocándolas en situaciones de desventaja económica, política, social, familiar, etcétera, porque nacer mujer es nacer con un conjunto de limitaciones, obligaciones y exigencias que restringen muchos de sus derechos. Porque hay enormes brechas de desigualdad entre los hombres y las mujeres y la igualdad real, la igualdad sustantiva todavía está muy lejos de ser una realidad para millones de mujeres. Y porque durante muchos años se consideró que con que los hombres tuvieran derechos era suficiente, ya que las mujeres siempre debían estar bajo la tutela de algún varón: padre, hermano, esposo, hijo.

Las mujeres, por el simple hecho de serlo, han sido excluidas, discriminadas, violentadas, y se ha limitado el pleno ejercicio de todos y cada uno de sus derechos humanos. La historia del siglo XX, en prácticamente todos los países del mundo, da cuenta de las constantes luchas de los movimientos de mujeres y de las diferentes corrientes del feminismo por la igualdad, la igualdad formal, pero también la igualdad real.

La evidencia empírica disponible en la segunda década del nuevo siglo muestra que hoy la discriminación, la exclusión y la violencia contra las mujeres es una realidad cotidiana para casi todas las mujeres. Aunque algunos grupos piensen que la discriminación de género es parte del pasado, en muchos países todavía se les considera inferiores a los hombres, y se les trata de sojuzgar, subordinar, controlar

por muy diferentes medios, obstaculizando o impidiendo su desarrollo; limitando sus derechos, decidiendo por ellas. Quizá uno de los ejemplos más claros es que los hombres quieren todavía decidir sobre el cuerpo de las mujeres, y decir qué es lo que tienen ellas que hacer en el terreno reproductivo, violando su derecho a decidir sobre sí mismas y sobre su cuerpo.

Es en este contexto de discriminación y control de los derechos de las mujeres que los países integrantes de Naciones Unidas suscribieron la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, CEDAW (por sus siglas en inglés) en 1979, y que fue ratificada por México en 1981. La CEDAW mandata¹ a los países implementar diferentes acciones para erradicar cualquier forma de discriminación contra las mujeres y las niñas. Se trata de que México incorpore el derecho a la igualdad entre mujeres y hombres en todas las esferas (pública y privada), en todos los ámbitos (político, educativo, laboral, de salud, de protección social, etcétera). Con la finalidad de que el principio de igualdad entre hombres y mujeres se inserte en el sistema legal, de derogar todas las leyes discriminatorias y de adoptar leyes que prohíban la discriminación y la violencia contra las mujeres y de establecer instancias e instituciones que garanticen la protección de las mujeres y las niñas, contra cualquier forma de discriminación; de eliminar cualquier acción que discrimine, excluya, segregue o restrinja a las mujeres, y con ello limite o niegue sus derechos básicos.

En este mismo contexto México aprobó la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belém do Pará), que tiene el propósito de proteger los derechos humanos de las mujeres y eliminar las situaciones de violencia que

¹ Es importante enfatizar que la CEDAW es un marco jurídico internacional que México, como país que suscribió la Convención, tiene la obligación de cumplir; no solo todos sus artículos, sino también las recomendaciones que hace el mecanismo de seguimiento de la Convención, a cada país.

puedan afectarlas, ya que toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado. Esta Convención fue adoptada en Belém do Pará, Brasil, el 9 de junio de 1994 y ratificada por México el 19 de junio de 1998.

Por otra parte, en la Agenda de Género actual hay un conjunto de derechos que apuntan hacia la autonomía de las mujeres, entre ellos el derecho a la igualdad, a la participación política paritaria, a la libertad personal, a la educación, al trabajo remunerado, a la salud, a que se respeten sus derechos sexuales y reproductivos, a una vida libre de violencia, a la vivienda y la propiedad, y a tener acceso a la propiedad de la tierra y el agua, en el caso de mujeres rurales, campesinas o indígenas.

Adicionalmente el país cuenta con dos importantes leyes generales para salvaguardar los derechos de las mujeres: la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2007), ley de observancia general en la República Mexicana que tiene la finalidad de prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, en el marco de la igualdad jurídica y fáctica entre la mujer y el hombre. Y la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (LGIMH) que "... tiene por objeto regular y garantizar la igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, proponer los lineamientos y mecanismos institucionales que orienten a la Nación hacia el cumplimiento de la igualdad sustantiva en los ámbitos público y privado, promoviendo el empoderamiento de las mujeres y la lucha contra toda discriminación basada en el sexo".² Sus disposiciones son de orden público e interés social y es una ley de observancia general en todo el país.

Finalmente es importante destacar que en el marco de la ley de igualdad mencionada, se inscribe la Política Nacional en Materia de Igualdad entre Mujeres y Hombres, que cuenta con instrumentos

² Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, artículo 1.

para su implementación en los tres poderes y en los tres órdenes de gobierno. Se trata de: el Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres y del Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2013-2018 que tienen el propósito de alcanzar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, en un marco de respeto irrestricto a los derechos humanos de las mujeres y las niñas, y en un contexto de democracia participativa, utilizando para ello la planeación, programación y presupuestación con perspectiva de género, con el fin de contar con políticas públicas centradas en reducir las brechas de desigualdad que actualmente se observan entre mujeres y hombres.

IGUALDAD DE GÉNERO

Norma Inés Aguilar León*

Es para mí un privilegio encontrarme en esta bella e histórica Ciudad de Guanajuato; *Ciudad noble y galana de original diseño*, como la describe Erasmo Mejía Ávila, en su “Canto a Guanajuato”.

Asimismo, compartir la mesa intitulada “Igualdad de Género”, con la Dra. Alicia Elena Pérez Duarte y Noroña, y la Dra. Marcela Eternod Arámburu, especialistas en materia de género y sobre todo en temas multidisciplinarios sobre los derechos de la mujer.

Hoy miércoles, 25 de noviembre, declarado por la Asamblea General de las Naciones Unidas como el “Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer”, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se suma, como lo ha venido haciendo permanentemente, al esfuerzo del Gobierno de los tres niveles, a las organizaciones internacionales y las organizaciones nacionales no gubernamentales, para organizar diversas actividades dirigidas a sensibilizar

* Cuarta Visitadora General de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
www.cndh.org.mx

a la comunidad y en general a la opinión pública sobre el problema que se enfrenta para lograr, en la realidad social, la igualdad de género, así como la erradicación total de la situación que se vive por la violencia en contra de la mujer.

Segura estoy de que concluidas las tareas de este Seminario todas y todos los que hoy nos encontramos aquí, nos llevaremos varios puntos para reflexionar y que trataremos de encontrar soluciones desde el ámbito de nuestras respectivas funciones, para lograr, en un día no muy lejano, la igualdad formal y material de género, además de erradicar, a plenitud, la violencia contra la mujer.

Por ello, si me lo permiten, quiero hacer propicia esta oportunidad, para expresar mi reconocimiento a todas aquellas mujeres que día a día, en un completo anonimato, luchan incansablemente por la igualdad plena entre las mujeres y los hombres, así como a todas las mujeres que desde el ámbito público llevan a cabo diferentes actividades que contribuyen a la consolidación de una sociedad paritaria e incluyente.

En cuanto al tema que nos ocupa, en esta mesa, quiero recordar lo previsto en el artículo 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos: “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros”.

¡Efectivamente! la igualdad y la no discriminación son condiciones indispensables, para el desarrollo humano; son principios fundamentales para construir sociedades democráticas.

Cabe recordar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que:

La noción de igualdad se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio o que, a la inversa, por considerar inferior a determinado grupo, se le

trate con hostilidad o, en general, con cualquier forma de discriminación social y en el goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incurso en tal situación de inferioridad. No es admisible crear diferencias de tratamiento entre seres humanos, que no se correspondan con su única e idéntica naturaleza.¹

No obstante, sabemos y muchas veces damos testimonio, que a lo largo de la historia las mujeres han sufrido y siguen sufriendo múltiples formas de discriminación, infringiendo con ello, los principios de igualdad de derechos y el respeto debido a la dignidad humana; por ello es importante que en todos los lugares del orbe se reconozca y practique, formal y materialmente, la igualdad de género y la no violencia contra la mujer.

Porque si bien es cierto que casi todos los países del mundo han transitado hacia la construcción de una sociedad que se funda en principios democráticos y en el respeto a los derechos humanos, no fue sino hasta 1979, con la firma de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer² (CEDAW por sus siglas en inglés) que se reconoció que seguía persistiendo, en las sociedades de todo el mundo, una serie de problemas relacionados con la desigualdad entre mujeres y hombres y la discriminación contra las mujeres.

Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha establecido el deber de los Estados-parte de tomar en consideración la intersección de distintas formas de discriminación que puede sufrir una mujer, por diversos factores combinados con su sexo, como es su edad, raza, etnia y posición económica, entre otros aspectos.

Este principio ha sido establecido en el artículo 9 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia con-

¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Propuesta de Modificación a la Constitución Política de Costa Rica Relacionada con la Naturalización. Opinión Consultiva OC-4/84, del 19 de enero de 1984. Serie A No. 4, párr. 55.

² Consultable en: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm>.

tra la Mujer (Convención de Belém do Pará), dado que la discriminación y la violencia no siempre afectan en igual medida a todas las mujeres; hay mujeres, niñas, adolescentes y mujeres indígenas, que están expuestas al menoscabo de sus derechos y dignidad, a partir de múltiples factores de riesgo; entre los que están la violencia sexual, la violencia política, laboral, familiar y obstétrica, entre otras más.

En México, desde 1974 se consagró, a nivel constitucional, la referencia explícita de que el varón y la mujer son iguales ante la ley. Bajo esta tesis, de los artículos 1o. y 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se advierte que el derecho a la igualdad es presupuesto básico para el goce y ejercicio de otros derechos y porque los derechos humanos de género giran en torno a los principios de igualdad y de no discriminación.

Sin embargo, lo cierto es que, en el plano fáctico existen discriminaciones y desigualdades que no se pueden soslayar y tampoco se deben minimizar.

Las mujeres siguen siendo discriminadas para acceder al trabajo, a la economía, a la política y, fundamentalmente, para la toma de decisiones, tanto en el ámbito público como en el privado. En el año 2014, había casi 120 millones de personas: 51.2 % de mujeres y 48.8 % de hombres; aun cuando las proporciones son similares, esto no significa que las condiciones de vida sean iguales para ambos sexos, existen indicadores que señalan que aún falta camino por recorrer, por ejemplo, en cuanto al ámbito laboral, las mujeres se incorporan en menor proporción al mercado que los hombres; por lo que hace al uso del tiempo, por regla, las mujeres dedican el 47.7 % de su tiempo al trabajo doméstico y los cuidados familiares; en tanto que los hombres dedican sólo el 17 % de su tiempo³ a estas actividades. Estadísticas que dan cuenta de la desventaja en que se encuentra la mujer, en comparación con el hombre.

³ Vid., *Boletín Inmujeres*. México, año 1, núm. 1, mayo de 2015.

En este acto y en esta mesa, es importante destacar que no obstante los diversos instrumentos internacionales y la legislación nacional sobre la igualdad de género y el combate a la violencia contra la mujer, en la mayoría de los casos, lamentablemente, la discriminación y la violencia son comportamientos anclados profundamente en aspectos culturales y de socialización, incluso naturalizados en todos los ámbitos de la vida familiar y social.

Las actitudes y normas culturales, con relación a los papeles y estereotipos de género tradicionales, siguen presentando desafíos para la realización efectiva de los derechos de las mujeres; las múltiples y variadas desigualdades de género se potencian con otras formas de desigualdad, en función de la raza, del grupo étnico, de la ubicación geográfica, los ingresos, la edad, la discapacidad y la orientación sexual.⁴

Desigualdad que representa una constante en la vida de las mujeres, mediante el maltrato vivido en la infancia, en el noviazgo, en el trabajo, en la escuela, en el sector salud, en la política, etcétera, impidiéndoles ejercer plenamente sus derechos y vivir una vida libre de violencia; situándolas en una clara desventaja en comparación con el resto de la sociedad; hechos que, en mucho, insistimos, derivan de aspectos culturales; de una educación patriarcal, en la cual se ha educado a la mujer para servir al hombre, desafortunadamente, ahora, en algunos lugares sigue prevaleciendo este tipo de educación, sobre todo en poblaciones indígenas. Tenemos que hacer de la cultura y la educación herramientas de combate eficaz contra la desigualdad; porque cuando la educación y la cultura se impulsan, la sociedad se transforma.

Tenemos que usar diversos instrumentos para transformar las antiguas y tradicionales formas de pensar, porque una de las consecuencias graves de la desigualdad es que genera violencia, ésta es un fenómeno social complejo que presenta múltiples aristas; incluso es un

⁴ Cf. ONU, Mujeres Américas y el Caribe. Resultados Obtenidos 2014.

problema de salud pública, los efectos de la violencia pueden ser devastadores para la mujer, además de que obstaculiza el desarrollo económico de los países y dificulta a las mujeres su participación en la vida pública, deteriorando el bienestar económico de las sociedades; a menudo las mujeres dejan de participar en proyectos de desarrollo, ante las intimidaciones de los hombres, quienes perciben la creciente participación de la mujer en la sociedad como una amenaza para el control ejercido por ellos.⁵

En la política, sin duda, se han dado grandes avances para la mujer; sin embargo, en algunas ocasiones, las mujeres son obligadas a renunciar a sus aspiraciones de acceder a puestos de elección popular, porque todavía en varias regiones del país se sigue considerando que la política es un asunto exclusivo de los hombres.⁶

En términos del análisis realizado por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública 2012, en nuestro país tres de cada 10 mujeres avisan o piden permiso a su esposo o pareja para decidir por quién votar.⁷ Lamentablemente estos hechos no sólo dañan a las mujeres, sino a la sociedad en su conjunto.

La cultura determina la forma en que los individuos y las comunidades entienden al mundo en el que viven, toman sus decisiones y van perfilando la concepción de su futuro. Por ende, la igualdad de género, en el ámbito de la cultura, es indispensable para garantizar un desarrollo humano incluyente y sostenible; la igualdad para las mujeres y

⁵ Vid., María Guadalupe Huacuz Elías, “La violencia de género como problema interdisciplinario”, en *Violencia contra las mujeres en México*. México, UNAM, 2011.

⁶ Cf. Norma Inés Aguilar León, “La Igualdad Jurídica y Política del hombre y la Mujer: mujeres construyendo sus propios derechos político-electorales”, *Quid Iuris*. México, año 9, vol. 29, junio-agosto de 2015.

⁷ Consultable en: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CESOP>

los hombres significa progreso para la cultura, para la ciencia y para la sociedad en su conjunto.⁸

Está en cada uno de nosotros la oportunidad de enseñar, convencer, difundir, vivir, que mujeres y hombres somos iguales, con diferencias sí, pero únicamente las que la misma naturaleza nos ha dado o impuesto, hagamos de este México un país incluyente, igualitario, próspero, justo, en pocas palabras: un país con democracia integral, formal y material.

En este contexto, en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, como principal organismo para la defensa y promoción de los derechos humanos en nuestro país, asumimos que nuestra contribución para el logro de los *Objetivos del Milenio* y de los *Objetivos del Desarrollo Sostenible* es fundamental; no sólo mediante la difusión de los derechos humanos y el apoyo en la capacitación en esta materia de los servidores y de las servidoras públicas, que han de diseñar y operar las políticas públicas que permitan alcanzar las metas establecidas sino, particularmente, mediante la defensa de esos derechos y la observancia de dichas políticas.

Tal es el caso de la Política Nacional en Materia de Igualdad entre Mujeres y Hombres, cuya observancia corresponde a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de conformidad con la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.

En este ámbito, la CNDH ha fijado, como una de sus prioridades, la protección y la observancia de los derechos humanos de las mujeres, principalmente durante el embarazo, el parto y el puerperio, entre los que se incluyen el derecho a la vida y el más alto nivel en la atención en los servicios de salud.

⁸ Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura, *Igualdad de género, patrimonio y creatividad*. México, 2015.

De igual forma se encuentra en marcha el desarrollo de herramientas tecnológicas que permitan, con el apoyo de las dependencias de la Administración Pública Federal y de los organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas, realizar una Observancia de la Política Nacional de Igualdad más efectiva, que brinde elementos para evaluar y redireccionar, cuando sea necesario, los esfuerzos de las instituciones públicas para lograr la igualdad entre mujeres y hombres; incluso en ámbitos todavía poco visibilizados, como en el acceso y uso del agua y la energía, que ahora, mediante los Objetivos del Desarrollo Sostenible deben incorporar la perspectiva de género, si queremos lograr, en 2030, su efectivo cumplimiento.

Asimismo, se llevan a cabo acciones concretas, entre las que destacan:

- Organización de los Seminarios Únete por los Derechos Humanos para Eliminar la Violencia contra las Mujeres en México, en colaboración con los organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas;
- Conferencias en materia de derechos sexuales y reproductivos de las mujeres;
- Cursos de capacitación para diversas autoridades que lo soliciten, y
- Distribución de materiales impresos de divulgación, en temas como masculinidades, violencia, instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos de las mujeres y derecho a la salud, entre otras múltiples acciones.

Además, se han emitido recomendaciones e informes generales sobre la discriminación hacia la mujer; por mencionar algunos, en el año 2008, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos publicó un Informe Especial sobre el caso de discriminación que sufrió Eufrosina Cruz Mendoza, habitante del Municipio de Santa María Quiégo-

lani, Distrito Electoral de Tlocolula, Oaxaca, ya que se le negó la posibilidad de contender como candidata para el cargo de Presidenta Municipal, por el simple hecho de ser mujer. En este Informe la CNDH mencionó que la aplicación de los sistemas normativos indígenas en materia electoral, no deberían estar reñidos con el respeto pleno a la igualdad entre la mujer y el hombre.⁹

En este año 2015, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha emitido varias recomendaciones que aluden a la igualdad de género y la no discriminación contra la mujer, entre ellas, la emitida a un Municipio del Estado de Oaxaca, como consecuencia de la privación de la libertad de una madre indígena mixe, debido a que su ex pareja la denunció por “descuidar” a su hija, por dedicar su tiempo para ir a estudiar.

Esta madre mixe fue obligada a suscribir un acuerdo, con la anuencia de las autoridades indígenas tradicionales, en el que se comprometió a abandonar sus estudios para no perder la custodia de su hija, con el apercibimiento de que, en caso de regresar a estudiar, de ser vista ingiriendo bebidas alcohólicas o “con novios”, su ex pareja acudiría ante las autoridades tradicionales para demandarla, e ingresarla nuevamente a la cárcel de la comunidad y quitarle a la menor de edad.

Este tipo de situaciones, en una sociedad plural, igualitaria e incluyente no se puede tolerar.¹⁰

En suma:

- La violencia contra la mujer constituye una grave forma de discriminación, basada en el género e implica la violación de múltiples derechos humanos.

⁹ Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre el Caso de Discriminación a la Profesora Eufrosina Cruz Mendoza, consultable en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2008_disc.pdf.

¹⁰ Recomendación 15/2015, consultable en: <http://www.cndh.org.mx/Recomendaciones>.

- En tanto subsista la discriminación por género, las mujeres no podrán gozar plenamente de sus derechos humanos.
- La discriminación y violencia contra las mujeres es una clara manifestación de la desigualdad social, jurídica y política; desafortunadamente, es un problema que afecta a las mujeres de todo el mundo.
- En nuestro país, a pesar de que se han dado avances significativos, en cuanto a la visibilización de la problemática y la creación de leyes y servicios especializados para su atención, sigue prevaleciendo la desigualdad y la violencia por género.
- Por ello, todos los Estados deben llevar a cabo acciones adecuadas y eficaces para lograr la igualdad de oportunidades y resultados; eliminando todo tipo de barreras jurídicas y políticas; pues la democracia es incluyente por excelencia y no existirá de manera plena, mientras persistan la desigualdad y la discriminación hacia más de la mitad de la población nacional.

Concluyo mi intervención citando a Boutros Ghali, quien fuera Secretario de las Naciones Unidas (1992 a 1996),¹¹ “Ahora más que nunca, la causa de la mujer es la causa de toda la Humanidad”.

¹¹ Diplomático egipcio que ocupó el cargo de Secretario General de las Naciones Unidas entre enero de 1992 y diciembre de 1996.

- Pobreza, Alimentación, Desigualdad, Vida sana y Educación

Ricardo Fuentes Nieva*

Hablaré sobre el gran problema de desigualdad en México y en el mundo. Esto es algo que venimos trabajando en Oxfam, que es una red global de organizaciones que tiene presencia en más de 90 países en el mundo. Les quiero contar cómo es que llegamos a hacer de la desigualdad, parte de nuestras campañas globales y cómo se relacionan con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y cuáles son los pasos a seguir. Les adelanto un poco cuáles van a ser mis conclusiones: la Agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible nos da una oportunidad para que durante los próximos 15 años tratemos temas que no habían estado en la Agenda durante mucho tiempo, en especial los temas de la desigualdad económica y de la gobernanza, la transparencia, la rendición de cuentas y gobiernos justos.

Antes de regresar a México hace tres meses, fungí como Director de Investigación de Oxfam-Gran Bretaña y en esta posición, junto con otros colegas investigadores realizamos una serie de estudios que presentamos durante los Foros Económico de Davós a partir de 2014. En

* Director Ejecutivo de Oxfam México. www.oxfamMexico.org

el primer estudio que presentamos, encontramos que las 85 personas más ricas del planeta, los multimillonarios más ricos incluyendo a Bill Gates, nuestro Carlos Slim y muchos otros millonarios, controlaban tanta riqueza como las 3,500 millones de personas más pobres del planeta. Cuando lanzamos el documento, y para ilustrarlo, mencionamos que estas 85 personas podían caber en uno de los clásicos autobuses rojos de Londres de dos pisos. Esta descripción estadística tuvo muchísima resonancia y tuvimos la suerte que lanzamos este documento en un momento en el que empezaba a haber apetito mayor por la desigualdad y en un momento en que la negociación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible estaba en proceso y pudimos, a través de este tipo de información, incidir en que hubiera un objetivo específico sobre la reducción de la desigualdad.

Al año siguiente, enero de 2015, hicimos una continuación de ese estudio. Vimos cuáles eran las tendencias y nos dimos cuenta que la concentración de la riqueza iba en aumento a partir de la crisis financiera global de 2008-2009 e hicimos una predicción, de nuevo en el Foro Económico de Davós, y la predicción fue que para el año siguiente, 2016, el 1 % más rico de la población mundial iba a controlar el 50 % de la riqueza global. De nuevo tuvo muchísimo impacto, muchísima resonancia con estos números y hace poco, en el otoño del 2015, la base de datos con la que hacemos estos datos fue publicada y nos dimos cuenta que nos equivocamos en la predicción, y hay que reconocerlo, nosotros dijimos que para 2016 el 1 % iba a conseguir controlar el 50 % de la riqueza del mundo y resulta que sucedió antes que eso, de acuerdo con la nueva base de datos que tenemos, ya en 2015 el 1 % más rico controla el 50 % de la riqueza mundial.

Esta es la narrativa que llevamos a través de estadísticas, pero no era una crítica negativa en contra de la riqueza o de los ricos *per se*. Como organización nos preocupan las consecuencias político-electorales-social y económicas de esta gran concentración de riqueza. Ahí es donde empezamos a desarrollar el estudio de lo que nosotros llama-

mos “Captura política”, cómo es que esta gran concentración de riqueza se transforma en una concentración de poder en aquellos que tienen más recursos financieros y vemos que eso sucede en varios países, incluso en aquellos que tienen instituciones democráticas sólidas, pero también en países que tienen instituciones democráticas que están siendo formadas. Como parte de esta discusión, en algún momento decidimos que teníamos que hacer estudios nacionales, y en el caso de México presentamos en junio de 2015 uno de los primeros estudios nacionales que se hacen de este país, de cuáles son la concentración de ingreso y riqueza. Para ello, contacté a Gerardo Esquivel, un académico muy reconocido, académico del Colegio de México y de la UNAM. Gerardo es ahora Director de Investigación en el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República. Gerardo escribió un documento para nosotros con base en esta pregunta: ¿qué está pasando con la concentración del ingreso y la riqueza en el caso de México? Los resultados también tuvieron mucha resonancia. Una de las cosas que descubrimos es que no había información de la proporción del ingreso que iba al 1 % más rico de México, tenemos información sobre lo que estaba pasando con las fortunas de los multimillonarios, pero no sabíamos lo que estaba pasando con el ingreso, y con base en unas metodologías innovadoras, hicimos un ejercicio similar al que se realiza en otras partes del mundo y que nos permitió calcular cuál era la aportación de ingreso que iba al 1 % más rico en México y encontramos que esa proporción es 21 %, 21 centavos de cada peso, 21 pesos de cada 100 pesos van al 1 % más rico de la población en México de todo el ingreso que se genera en el país.

Para ponerlo en contexto, el promedio del ingreso nacional que va al 1 % en los países de los que tenemos información, alrededor de 30 países incluidos China, India, Estados Unidos de América, Gran Bretaña, los países nórdicos es el 10 %. En México es el doble. México, de todos los países para los cuales tenemos información, es el país donde se va una mayor proporción del ingreso al 1%.

México es el país más desigual para el cual tenemos información con respecto al 1 %, y si vemos cómo se relaciona eso con las tendencias de pobreza que han fluctuado alrededor del 50 %, lo que tenemos es un sistema económico donde el 21 % del ingreso va al 1 % más rico, donde vemos que la riqueza de los cuatro multimillonarios más grandes en México, sigue aumentando en proporción del PIB y la pobreza sigue estancada.

Tenemos un sistema en que se está generando crecimiento económico muy bajo, pero ese crecimiento económico con los beneficios de esa creación de riqueza nacional están yendo a unas pocas manos, muy pocas manos, de una élite muy privilegiada y hay un grupo muy grande dentro del país que sigue sumida en la pobreza.

Hay ciertos logros, hay metas cumplidas de los indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. La preocupación que nosotros tenemos es cuál es la relación de la concentración de recursos financieros y de poder, formal o informal, que pueda influenciar cómo se diseñan instituciones, cómo se diseñan políticas, y esto en México es muy común, es muy evidente. El tema que preocupa muchísimo es cómo vamos a lograr proteger los derechos humanos económicos y civiles de los ciudadanos en México, si hay un pequeño grupo que puede influir en la toma de decisiones, en cómo se aplica la ley y el Estado de Derecho en el país y es ahí donde viene la conexión entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible y los Derechos Humanos en la narrativa de la desigualdad.

Un gran logro de verdad de la Agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible es poder tener dos objetivos en lo particular, el Objetivo 10 que se refiere a las reducciones de la desigualdad y el Objetivo 16 que se refiere a transparencia, rendición de cuentas que, según mis espías, en la Asamblea General de las Naciones Unidas no querían llamarlo “Objetivo de gobernanza”; pero de alguna manera es un objetivo de gobernanza nacional y aquí la pregunta es: ya tenemos una Agenda acordada para los próximos 15 años, acordada por los gobier-

nos de todos los países que además es universal, esta Agenda se aplica no sólo a países de ingreso medio alto como México, se aplica a países de ingreso bajo pero también se aplica a países ricos, a los países desarrollados y esto es un gran logro, tenemos 15 años de un acuerdo firmado en uno de los foros de más alto perfil a nivel mundial, donde vamos a poder utilizarlo para exigir que sí se monitoree qué está pasando con la desigualdad, cómo está interactuando la desigualdad económica con la rendición de cuentas, con la transparencia, con cuestiones de fortalecimiento del Estado de Derecho y la reducción de la corrupción, y la pregunta es ¿cómo logramos eso?

Esta Agenda se firmó hace dos meses, en septiembre del 2015, en Nueva York, y creo que este es el momento de hacer foros como éste, de pensar qué es lo que tenemos que hacer las organizaciones de la sociedad civil, los académicos y los distintos grupos interesados en el país, para asegurarnos que esta gran concentración de la riqueza y del ingreso en México disminuya, porque eso es parte del Objetivo 10, pero además cómo se relaciona eso con la captura política, cómo es que estas grandes fortunas están correlacionadas con la toma de decisiones públicas; esto es muy importante porque las democracias fundamentalmente se basan en la idea que todos somos iguales ante la ley, la igualdad que nuestros votos sean lo mismo, independientemente de la distribución de la riqueza. Esto es algo que está siendo amenazado, esta dinámica que las personas con mayor afluencia, con mayores productos financieros, tienen mayor acceso a los congresos nacionales y locales a través del cabildeo, que tienen mayor acceso a cómo se escriben las reglas del juego, cómo se escriben las políticas y lo que nos queda es organizarnos para contrarrestar esa influencia que está asociada con el dinero. Es parte de la discusión que debemos tener.

En resumen, lo que quería decir en este Seminario el día de hoy es que es un gran avance la Agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, porque estamos hablando de dos temas que no son muy fáciles para discutir para los grupos en el poder. No son fáciles porque de

alguna manera los obliga a devolver un poco el poder económico, el poder político. Una vez que la Agenda está establecida, es responsabilidad de los ciudadanos, de la sociedad civil, de los académicos utilizarla para, en verdad, lograr estos cambios.

Cuando empecé mi carrera muy joven en Washington, en el Banco Interamericano de Desarrollo, uno mencionaba la palabra “desigualdad” y todo Washington le respondía: “el que habla de desigualdad es un envidioso”, “es la política de la envidia”, “no importa la desigualdad, porque lo que importa es que los pobres aumenten aunque sea un poco el nivel absoluto de su bienestar”, el cambio un poco con la disponibilidad de datos, con los avances metodológicos, con la crisis financiera de 2008-2009 y bueno el libro, el gran éxito de Thomas Piketty fue la cola de cómo percibimos la desigualdad, tenemos una Agenda que ya está establecida para 15 años, no sabemos qué va a pasar, cómo se va a tratar el tema de la desigualdad, de la gobernanza. La obligación es utilizar estos 15 años en donde tenemos la oportunidad de hacer cambios en las estructuras sociales-políticas.

Margarita Flores de la Vega*

I. Introducción

El hambre y la pobreza van de la mano y muchas veces la primera antecede a la segunda. Sin una alimentación adecuada y suficiente se pone en riesgo la salud y el desarrollo físico, intelectual y psicológico de los niños quienes, en su edad adulta, tendrán mayores dificultades para conseguir sus medios de vida. Asimismo, una persona pobre difícilmente puede satisfacer las necesidades mínimas de alimentación para su sobrevivencia y la de su familia.

El primer objetivo de Desarrollo del Milenio fue erradicar la pobreza extrema y el hambre. Se propuso, entre otras, las siguientes metas: reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a un dólar por día; y segundo, reducir a la mitad la proporción de personas que padecen hambre. La primera

* Investigadora, Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (PUED), UNAM. www.pued.unam.mx

meta se cumplió. A nivel global, se redujo del 36 % al 12 %; es decir, que alrededor de 830 millones de personas siguen viviendo en extrema pobreza (Naciones Unidas, 2015). Proyecciones más recientes del Banco Mundial estiman, que esa proporción sería menor: 10 % de la población mundial o 702 millones de personas.^{1,2}

En relación con la segunda, la subalimentación se redujo del 23.3 % al 12.9 %. (FAO, FIDA y PMA, 2015). En pleno siglo XXI el derecho a la alimentación, recogido ya en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 en su artículo 25,³ sigue siendo un objetivo a alcanzar para alrededor de 795 millones de personas en el mundo.

Era esperable, entonces, que esta aspiración se recogiera de nuevo, y de manera más amplia, en los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS) de la Agenda 2030, tema al que haré referencia más adelante. Antes me parece conveniente preguntarnos qué hemos logrado globalmente y cuál es la situación en México con relación a la pobreza y la alimentación.

II. ¿A qué meta nos aproximamos en 2015?

No cabe duda que la medición de un fenómeno es indispensable para apreciar su dimensión. El análisis de las causas que lo originan es una tarea adicional y muchas veces compleja como suelen ser los problemas sociales. Cuando se trata de estimar el número de personas que

¹ <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2015/10/04/world-bank-forecasts-global-poverty-to-fall-below-10-for-first-time-major-hurdles-remain-in-goal-to-end-poverty-by-2030>.

² El umbral de la pobreza se ajustó a USD 1.90 por día, que incorpora nueva información sobre las diferencias en el costo de vida entre países (paridad de poder de compra). La línea mantiene el poder de compra real del USD 1.25 a precios de 2005 en los países más pobres.

³ “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios;...”

padecen hambre, una medida básica sería saber si las personas consumen la energía o kilocalorías (kcal) indispensables para desarrollar sus actividades y que esas calorías tienen la calidad adecuada para cubrir las necesidades de proteínas y micro nutrientes para una vida sana. Las estimaciones de consumo de alimentos se hacen regularmente a través de encuestas nacionales de hogares de ingreso y gasto. La información nutricional, por su parte, se obtiene de encuestas más específicas, por ejemplo, el recordatorio de lo que se consumió 24 horas antes, o de mediciones antropométricas, no son siempre comparables entre países y frecuentemente quedan fuera del margen del presupuesto público.

La medición global del hambre ha corrido a cargo de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, la FAO que, sobre la base de información nacional, estima la prevalencia de la subalimentación. Este indicador “calcula la probabilidad de que una persona de la población de referencia elegida aleatoriamente consume una cantidad de calorías inferior a la que necesita para llevar una vida activa y sana” (FAO, FIDA y PMA, 2015).

Para ello es preciso, como lo indica la FAO en su metodología (2015), “elegir una forma funcional de la distribución del consumo de alimentos; determinar los valores del consumo medio de alimentos, su variabilidad y su asimetría; y calcular el umbral de las necesidades mínimas de energía alimentaria”. El punto de partida para estimar el consumo medio de alimentos es la información sobre su disponibilidad para consumo humano, que se obtiene de las hojas de balance de alimentos de cada país. Los índices de precios de los alimentos y las encuestas nacionales de hogares aportan información muy útil para determinar la variabilidad y asimetría en el consumo. Para calcular el umbral de las necesidades mínimas de energía alimentaria, la FAO utiliza criterios normativos de necesidades de energía basados en una consulta conjunta de expertos de la FAO, la Organización Mundial de

la Salud (OMS) y la Universidad de las Naciones Unidas celebrada en 2001.⁴

Con las mejoras metodológicas que se han introducido a nivel global y con mayor calidad de la información de los países, el resultado que se obtiene es una estimación comparable entre países de la proporción de personas que pueden estar subalimentadas en términos de energía en un año. No incorpora elementos sobre la calidad de la alimentación, sobre las diferencias en el consumo a lo largo del año, la distribución de los alimentos en los hogares, ni sobre la severidad de la deficiencia de alimentos. Se trata de datos nacionales que no permiten identificar diferencias entre regiones o localidades dentro de un país. Da cuenta, eso sí, de los grandes retos globales, de regiones en el mundo y en muchos países.

Para tener una visión más precisa de la presencia del hambre y su impacto, este indicador se complementa con otros relacionados con la utilización de los alimentos, principalmente por los niños. Son indicadores que miden la desnutrición de niños menores de cinco años: en particular la insuficiencia ponderal; es decir, bajo peso de acuerdo con la edad de los niños. De 1990 a 2013, la prevalencia de la insuficiencia ponderal entre los niños menores de cinco años pasó de 27,4 % a 16,6 % en el mundo (FAO, FIDA y PMA, 2015). Esta situación se vincula no sólo con la disponibilidad de alimentos, sino también con las condiciones locales y en el hogar de higiene, sanitarias y de acceso al agua potable.

La transición nutricional que ha caracterizado el cambio en las dietas y los patrones de consumo de la sociedad globalizada en los últimos 30 años, ha traído por consecuencia la coexistencia de una doble carga de la malnutrición: desnutrición por un lado, y sobre peso y obesidad por el otro. Este último fenómeno afecta por igual a niños, ado-

⁴ Para una amplia explicación de la metodología, consultar el Anexo II de FAO, FIDA y PMA, 2015.

lescentes y adultos y, en algunos países, como México, se ha convertido en un problema de salud pública.

En pobreza, el Banco Mundial ha llevado el liderazgo en su medición global. A tal fin, define una línea internacional de pobreza que considera las diferencias de precios y del costo de la vida entre los países más pobres, y cómo éstos definen sus necesidades básicas. Estima el poder de compra de paridad (PPP) –un poder de compra equiparable entre países. Los últimos datos estimados del PPP corresponden a 2011. La línea global de pobreza se basa en los valores de las líneas nacionales de pobreza de 15 países entre los más pobres que resultan de una muestra de 74 países.⁵ Con la nueva información, la línea global se ha fijado en USD 1.90 por día (Cruz, Foster, Quillin y Schellekens, 2015).

III. ¿Cómo se comparan las mediciones globales con las nacionales?

Al igual que en el caso de la subalimentación, la medida global de la pobreza permite comparar el progreso entre países, pero no sustituye las mediciones nacionales que reflejan los estándares de vida propios.

Cada país elige la forma en que da seguimiento a las condiciones de vida de su población. Los gobiernos definen el objetivo de la medición, la metodología empleada y cómo se recopilan los datos. Hay diferencias notables en los objetivos y en la metodología utilizada en las mediciones globales y en las nacionales. Esa es la razón principal por la cual la información generada en los reportes globales sobre cumplimiento de las metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en términos de pobreza y hambre, difieren de los informes nacionales.

⁵ Se trata de Chad, Etiopía, Gambia, Ghana, Guinea-Bissau, Malawi, Mali, Mozambique, Nepal, Níger, Ruanda, Sierra Leona, Tayikistán, Tanzania y Uganda

Los resultados de estos últimos son fundamentales para la definición de políticas y programas de atención a la población que padece hambre y pobreza. La referencia internacional, sin embargo, es de gran utilidad, sobre todo cuando se examinan los factores de progreso o retroceso.

Así, de acuerdo con las Naciones Unidas, siguiendo la metodología de la FAO (2015), en México la proporción de personas subalimentadas se habría reducido del 6.9% a menos del 5 % de la población en 15 años. En cambio las estimaciones del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), que sigue los lineamientos de la Ley General de Desarrollo Social para la medición multidimensional de la pobreza, indican que en 2014 el 23.4 % de la población (o 28 millones de personas) padecía carencia por alimentación (CONEVAL 2015). Es importante notar que la estimación se hace a partir de la percepción de las personas, teniendo como referencia una escala de seguridad alimentaria.⁶

En términos de nutrición, los resultados de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT-2012) indican que entre 1988 y 2012 las prevalencias de las tres formas de desnutrición en niños menores de cinco años (emaciación o bajo peso para talla, bajo peso para la edad y crónica o baja talla) se redujeron notablemente. Sin embargo, la desnutrición crónica, aunque disminuyó a la mitad, sigue siendo elevada (13.6 %) y afecta a casi 1.5 millones de niños de esa edad. Entre población indígena la prevalencia de la desnutrición crónica en niños pasó de 55 % a 33 %. (Teresa Shamah Levy *et al.*, 2013).

En paralelo ha ido creciendo de manera alarmante el fenómeno del sobre peso (incluida obesidad) de la población de todas las edades. El 34.4 % de los niños y niñas de entre cinco y 11 años tiene exceso de peso; el porcentaje es similar para los adolescentes de entre 12 y 19 años. La población adulta tiene condiciones de salud aún más preca-

⁶ Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria, EMSA (CONEVAL, 2014)

rias: 73 de cada 100 mujeres y 69 de cada 100 hombres adultos presentan exceso de peso (Teresa Shamah Levy *et al.*, 2013).

En pobreza, las comparaciones entre estándares internacionales y nacionales son más complicadas. Según el Banco Mundial,⁷ en 2012 el 3.8 % de la población mexicana era pobre y vivía con menos de USD 1.90 por día (PPP). Si se trata del ingreso de la línea de bienestar mínimo –apenas suficiente para cubrir el costo de una canasta alimentaria–, CONEVAL estima que el 20 % de la población vivía en esas condiciones en el mismo año. Si el ingreso se combina con las carencias sociales, es decir, la falta de cumplimiento de derechos humanos económicos y sociales, el 9.8 % de los mexicanos vivía en pobreza extrema en 2012 y un poco menos en 2014 (9.5 %).

Los datos nacionales nos indican que los retos para superar pobreza y carencia alimentaria son enormes.

IV. El respeto y garantía de los derechos económicos y sociales

La Constitución y los arreglos internacionales son muy claros en la responsabilidad del Estado de garantizar, respetar y proteger los derechos humanos de las personas. Los indicadores de cumplimiento –por su resultado– son una llamada de atención a los gobiernos y a la sociedad. Estamos viviendo un proceso de aprendizaje en el cual la lectura y las interpretaciones sobre lo que significa garantía, respeto y protección resulta no siempre evidente. Por ejemplo, en el caso del derecho a la alimentación, ¿se trata de dar de comer?, ¿entregar despensas?, ¿transferir efectivo para la compra de alimentos a las personas que padecen carencia de alimentación? O, más bien, además de lo anterior, ¿crear condiciones de política económica para la generación de

⁷ El portal del Banco Mundial publica los datos sobre pobreza en México en <http://poverty-data.worldbank.org/poverty/country/MEX>

empleos, formación de recursos humanos, política laboral y de salarios dignos? Es decir, atender al efecto, pero ir al fondo de las causas.

Adoptar los derechos como principio de las políticas y los programas da un sentido diferente al objetivo y a los resultados esperados: reducir pobreza y desigualdad.

V. La Agenda de Desarrollo Sostenible

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio cumplieron con un propósito básico: definir una plataforma de acción común para reducir brechas y superar en 15 años rezagos económicos, sociales y ambientales sobre todo en los países en desarrollo. La nueva Agenda para el 2030 da mayor énfasis a uno de los principales retos globales: conservar nuestro hábitat y medio de vida.

Por ello resulta interesante examinar cómo cada objetivo se articula con otros, lo que en definitiva, vuelve su implementación más compleja. Por ejemplo, de los 17 objetivos (ODS), el tema de la seguridad alimentaria aparece en seis de ellos:

- El ODS-1, Poner fin a la pobreza.
- El ODS-2, Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.
- El ODS-8, Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el *trabajo decente* para todos.
- El ODS12, Consumo y producción sostenibles.
- El ODS 14, Océanos, mares y recursos marinos.
- Y el ODM 15, Uso sostenible de los ecosistemas terrestres.

Cada uno de ellos amerita un análisis particular. Aquí sólo queda delineado el hecho de que la garantía del derecho a la alimentación será el resultado de una combinación de acciones en diferentes planos. Resaltemos uno, *el ético*. Cada vez más, un acercamiento crítico a lo que significa sustentable y sostenible, será la visión ética de todos los involucrados: los consumidores y productores de alimentos en su rol de agentes públicos, privados y sociales en la formulación, implementación y evaluación de las políticas para el desarrollo económico, social y ambiental.

Referencias

- CONEVAL, *Medición de la pobreza en México y en las entidades federativas 2014*. Anexo Estadístico. México, 2015, Disponible en: http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/Paginas/AE_pobreza_2014.aspx
- CONEVAL, *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*. 2a. ed. México, 2014.
- Marcio Cruz *et al.*, *Ending Extreme Poverty and Sharing Prosperity: Progress and Policies*. Washington, World Bank Group, 2015, (Policy Research Note/15/03).
- FAO, FIDA y PMA, *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2015. Cumplimiento de los objetivos internacionales para 2015 en relación con el hambre: balance de los desiguales progresos*. Roma, FAO, 2015.
- Naciones Unidas, *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2015*. Nueva York, Naciones Unidas, 2015.
- Teresa Shamah Levy *et al.*, “La doble carga de la malnutrición: desnutrición y obesidad”, en Margarita Flores (coordinadora técnica), *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en México 2012*. México, SAGARPA, SEDESOL, INSP, FAO, 2013.

Carmen López Flórez*

Comentarios sobre algunas diferencias entre los Objetivos del Milenio (ODM) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Es importante recordar el importante esfuerzo que supuso concertar metas globales, como fueron los ODM. Este esfuerzo obligó, en muchos casos, a poner metas que parecieran realistas para países de distintas regiones y eso explica, en alguna medida, que algunas de ellas resultaran poco “ambiciosas” para esta región. Incluso, la formulación de algunas metas quedó por debajo, como objetivo y como indicadores, de algunas normas internacionales ya establecidas. En el caso particular de la infancia, por ejemplo, la Convención sobre los Derechos del Niño tiene metas más altas que las de los ODM. Así, mientras el ODM establecía “primaria universal”, la Convención reconoce el derecho al “desarrollo óptimo”; en términos de cobertura se fijó alcanzar el 90 o 95 %, pero la Convención establece

* Jefa del Área de Educación del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) en México. www.unicef.org/mexico/spanish

el derecho sin exclusión alguna (todos, en todo momento, en todo lugar y en toda circunstancia). Si bien los ODM representaron metas importantes de lograr, en algunos temas y regiones era posible pensar de manera más ambiciosa en una lógica de avanzar en el cumplimiento de derechos de todos los niños, niñas y adolescentes. De hecho, varios países de esta región optaron por poner una meta más elevada –no sólo la primaria universal, sino la educación básica.

Los ODM cumplieron su propósito, y hechos los balances respectivos, los países han acordado los ODS, con una mirada más integral. Señalaremos rápidamente algunas diferencias, desde lo formal hasta de contenido. Los ODM eran ocho y los ODS son 17, incluyen más temas y tienen una mirada más integral del desarrollo. Un tema de enfoque que es clave, es la intención de que “nadie se quede atrás”. En la formulación de varios objetivos, metas e indicadores, es claro que se busca llegar a todas, a todos, en todo momento, en todo lugar y en toda circunstancia, como lo establecen muchas normas internacionales. Otra diferencia de enfoque es que el desarrollo no se trata de “países ricos” que deben “ayudar” a “países pobres”, sino que hay disparidades y personas que están fuera del ejercicio y del goce pleno de los derechos, en todos los países, y que el desarrollo sostenible nos involucra a todos, nos pone tareas y responsabilidades a todos.

Otro punto clave que subyace a la formulación de los ODS tiene que ver con identificar las disparidades que se “esconden” detrás de los promedios nacionales. Éstos no permiten ver las desigualdades, por lo que es necesario desagregar los indicadores por sexo, edad, lugar de residencia, origen étnico, etcétera. Es importante considerar todas las variables para poder encontrar a los que todavía están afuera del ejercicio pleno de sus derechos. Esto queda explícito cuando se señala que se debe “promover la legislación para reducir desigualdades”; la desigualdad debe ser señalada y debe ser explícita la legislación que apunta a este tema. La preocupación por las disparidades fue una constante del proceso de construcción de los ODS, y probable-

mente contribuyó el hecho de que la formulación de los ODS fuera un proceso participativo, de gran escala.

Esta diferencia de enfoque en la definición de las metas, señalando la obligación de lograr la universalidad en lugar de cumplir con un porcentaje, se observa claramente en algunas de las metas. Así, por ejemplo, lo establece la meta relacionada con el hambre: el ODM respectivo establecía “reducir a la mitad...”, mientras que el ODS actual propone “poner fin...”, que se acabe. Algo similar se plantea en el tema de la mortalidad materna: el ODM proponía “reducir a dos terceras partes”, mientras que la formulación actual es, otra vez, “poner fin”.

Esto podría parecer una cuestión de retórica, pero es un tema fundamental derivado del enfoque de derechos. Es muy diferente hacer un plan para lograr un determinado porcentaje, que hacerlo para llegar a todos y todas. Si el compromiso es que todos y todas ejerzan un derecho, los Estados deben diseñar planes y políticas que lo tengan claramente como meta, y no sólo intentar llegar a un cierto porcentaje –que, de hecho, dejará a algunos y algunas fuera. Es muy diferente elaborar planes estratégicos cuyo resultado sea cero o todos, dependiendo de cuál sea la meta (cero en mortalidad o todos con educación), que planes cuya meta es sólo una reducción parcial. Es distinto el enfoque, y serán distintos el nivel de prioridad así como la asignación presupuestal que se le otorgue.

Otro enfoque nuevo es la mirada integral como requisito para el logro de algunas metas. No se trata solamente de garantizar esfuerzos sectoriales, sino de lograr la concurrencia entre sectores –garantes de derechos– para alcanzar la meta planteada. Así, por ejemplo, para lograr el acceso a agua potable no basta el trabajo sectorial, sino que es la integralidad, la complementariedad y el trabajo conjunto, la coordinación entre sectores y garantes de derechos lo que hará posible el logro de la meta. Adicionalmente, es importante también la complementación entre derechos: para el tema del agua, por ejemplo, la participación resulta clave; para el tema de la educación, el empodera-

miento resulta clave. En muchos casos, no se trata de metas que un solo sector puede lograr, sino que para varias metas se señala claramente la concurrencia de sectores o de niveles de gobierno.

Una diferencia importante entre los ODM y los ODS está en el tema de pobreza; en los ODS se separa pobreza de hambre. Al separar los temas se separan también los indicadores, evitando que se confundan o que se dé prioridad a uno sobre otro, o que se señale el logro de uno de los dos y no de ambos como debería ser. Asimismo, la pobreza infantil aparece de manera explícita y se hace un llamado a terminar con la pobreza extrema, reconociendo su carácter multidimensional. De ahí que sea muy relevante considerar también las formas de cálculo.

Es importante ver que los ODS reconocen a la educación como un derecho habilitante, como un derecho que es clave para lograr otros derechos. No se trata solamente de la primaria universal *per se*, sino que se considera que la educación es condición y contribuye a poner fin a la pobreza, porque la educación contribuye al acceso a un trabajo digno, a reducir la desigualdad, a mejorar el acceso a la salud, etcétera. Hay una relación muy fuerte entre el acceso a una educación de calidad y el acceso a otros derechos. La educación es una de las metas que proporciona cimientos y habilidades necesarias para promover el desarrollo sostenible. Los ODS trascienden la primaria universal, que fue además reducida a un tema de acceso, dejando de lado la calidad. En la preocupación por incrementar el acceso, se avanzó en infraestructura, pero también se redujeron los horarios escolares para aprovechar la infraestructura en dobles y hasta triples turnos (mañana, tarde y noche), se redujo la extensión de la formación docente para titular o incluso para contratar personal sin título. De esta manera, se cumplió eventualmente con garantizar el acceso, pero no el derecho a una educación de calidad, con los aprendizajes respectivos. Los ODS señalan con claridad que tiene que haber habilidades y conocimientos, ya que el derecho a la educación es el derecho a aprender. Adicionalmente, la Meta 4.1 señala que la educación, además de ser primaria, debe ser

secundaria gratuita, equitativa, de calidad y producir resultados pertinentes. Es necesario, ahora, revisar con cuidado los indicadores, para asegurar los aprendizajes y no solo la cobertura.

Para el logro de los aprendizajes es imprescindible incluir la calificación de los profesionales a cargo de la educación, mejorando la formación de docentes, en particular de zonas rurales y de contextos indígenas. En algunos casos se ha avanzado o logrado la primaria universal con sistemas o mecanismos educativos que no son brindados por docentes, lo que incide en la calidad de la educación. Es muy difícil garantizar el derecho a una educación de calidad si el personal que brinda o que garantiza el derecho no tiene las competencias para lograrlo. Los ODS amplían también la cobertura a preprimaria, secundaria, vocacional o terciaria y hasta la universitaria. Se incluye el tema de los jóvenes que ni estudian ni trabajan. Se incorpora por primera vez un tema clave, como es el desarrollo infantil temprano y se pone énfasis en el acceso a todas las personas, en particular a los más vulnerables: niños, niñas con discapacidad, afrodescendientes, indígenas, de zonas rurales, migrantes, etcétera.

En otros temas, como la supervivencia y la salud, se han incluido metas específicas de mortalidad neonatal, se señala la cobertura universal, se incluye el tema de las sustancias adictivas, se reconoce a las enfermedades no transmisibles como un problema de salud pública que los Estados deben asumir. En nutrición se busca garantizar la inclusión de los niños pequeños. En alimentación sana y suficiente, se incluye el tema de talla y peso como un factor importante para menores de cinco años, necesidades de nutrición para adolescentes, embarazadas, madres y lactancia como un tema especial.

Se ha incluido el tema de protección: eliminar la violencia contra mujeres y niñas; se menciona explícitamente la explotación y abuso contra niños y niñas; se incluye como meta el registro de nacimiento porque es clave para el acceso de una serie de servicios. Se plantea la necesidad de fortalecer a las instituciones para prevenir la violencia,

de tomar medidas inmediatas y efectivas contra el trabajo infantil, de garantizar el acceso a la justicia de todos y todas.

Si se toman en cuenta algunas categorías de los ODM y los ODS en relación a la infancia, como la supervivencia, el desarrollo, la protección y la participación, se encontrará que varias metas de los ODM estaban alrededor de supervivencia, menos en el desarrollo, ninguna en protección, una de participación. Ahora los ODS tienen 18 metas en supervivencia, 10 en desarrollo, nueve de protección, dos de participación, lo que señala que ese es un tema que está pendiente por trabajar y fortalecer, y ocho en lo que llamamos *cross sectoral*, en los que intervienen muchos sectores.

El desafío es articular en primer lugar los ODS con el Plan Nacional de Desarrollo y otras normas, planes y programas derivados, como la Ley General de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, el Programa Nacional de Infancia, etcétera. De esta Ley se derivan varias obligaciones como la instalación del Sistema Nacional de Protección Integral y la Integración de planes de infancia, planes nacionales, planes estatales que evaluará el CONEVAL. Es necesario articularlos con los ODS.

Los ODS requieren de una mirada integral, interinstitucional e intergubernamental, y esto no necesariamente coincide con la manera de organizarse que tienen los Estados, que suele ser sectorial y compartamentalizada entre niveles de gobierno. No siempre las atribuciones están bien definidas y establecidas, y esto se agrava cuando los sectores o los diferentes niveles de gobierno no se coordinan entre sí.

Pasar de ocho a 17 metas exige una mayor concurrencia de instancias y entidades; se requiere acordar participativamente a qué metas se va a dar prioridad, qué indicadores se van a utilizar. Es necesario no limitarse a indicadores de acceso, ni de permanencia, ni de conclusión, sino de satisfacción. En educación, por ejemplo, se debe buscar y alcanzar logros de aprendizaje. El derecho a una educación de calidad no se limita a acceder a la escuela, permanecer o concluir; se trata de aprender, de garantizar los aprendizajes para todos y todas.

Se han publicado hace poco los resultados de las pruebas aplicadas a los niños de 6° de primaria en Lenguaje y Comunicación. Si se observan los resultados obtenidos por los niños y niñas indígenas, sólo cuatro de cada 100 tienen resultados suficientes (niveles III y IV). Eso significa que sólo cuatro de cada 100 están en condiciones de seguir sus estudios sin problemas previos. Esto es una preocupación muy seria, ya que a los otros 96 de cada 100 les será muy difícil continuar con éxito su educación. ¿Qué va a pasar con estos estudiantes en secundaria? El sistema educativo reposa muy fuertemente en las habilidades de escritura y lectura: quien no lee y escribe con facilidad, no sólo va a desaprobado Lenguaje y Comunicación, probablemente desapruebe también otras materias porque en todas hay que leer y escribir, los exámenes son escritos, los trabajos son escritos, las tareas se basan en leer y contestar preguntas. Quien no tiene las habilidades escritas bien al final de la primaria tendrá problemas en la secundaria, y quizás no la concluya. Y lo mismo sucederá con la media superior.

Uno de los obstáculos para garantizar el derecho a una educación de calidad para todas y todos, es la heterogeneidad de capacidades y recursos entre los diferentes niveles de gobierno, entre los estados y municipios. Desde un enfoque de derechos, es importante identificar las inequidades entre los diferentes niveles, y garantizar los soportes necesarios para que los servicios sean de calidad para todos y todas, sin diferencias por el lugar de residencia o la lengua hablada. Esto es lo que plantean como desafío los ODS.

Silvia Martha Novoa Fernández*

World Vision es una organización humanitaria global que trabaja para que los niños de México vivan libres de violencia, protegidos y en comunidades sustentables. En México trabajamos desde hace 33 años, en ocho estados (Baja California, Chiapas, Estado de México, Guerrero, Michoacán, Oaxaca, San Luis Potosí y Veracruz), en 18 municipios y más de 370 comunidades. Implementamos proyectos con enfoque de bienestar infantil y de derechos de los niños.

La organización desde sus intervenciones en campo y desde la incidencia política ha contribuido al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Desde la aprobación de la Declaración del Milenio, la organización ha aportado conocimientos y recursos para su cumplimiento. A lo largo de estos 15 años hemos tenido muchos aprendizajes en el cumplimiento de los ODM, en específico el 2, sobre educación que es el tema que nos pidieron tocar.

* Directora Nacional de World Vision México. <http://worldvisionmexico.org.mx>

En términos de la cobertura universal de servicios de educación se ha logrado un 100 % de matriculación a educación primaria de acuerdo con el indicador establecido en la meta 2.A, los que terminan la primaria son el 95.9 %, siendo mayor en mujeres que en hombres. Sin embargo recordemos que el Estado mexicano estableció las metas más allá del milenio. En este sentido la matriculación en preescolar no llegó al 80 % y la matriculación de secundaria aunque fue del 97 % sólo terminan el 87.7 % para después caer drásticamente en los niveles medio superior y superior.

Las cifras se vuelven más alarmantes cuando de calidad se trata, los indicadores ofrecidos por la *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)*, hacen evidente que el sistema educativo mexicano se encuentra por debajo del promedio de los países miembros de la OCDE, por otro parte, en la prueba PISA más reciente del 2012 señala que únicamente el 4 % de la población escolar tienen capacidades suficientes en conocimiento matemático. En la evaluación del sistema educativo nacional realizada en 2014 por el Banco Mundial, ubica al sistema mexicano en el lugar 123 con una calificación de 2.8 en una escala del 1 al 7, por debajo de países como Chile, Costa Rica y Colombia.

Desde nuestra experiencia hubo varios aprendizajes: las metas de los ODM y sus indicadores se decidieron a puerta cerrada sólo con especialistas. La población no se apropió del proceso, hizo falta participación.

El problema de no cumplir con los indicadores establecidos por este objetivo no es cómo nos vemos como país hacia el exterior sino las consecuencias para el país en términos de la limitación de oportunidades para los adolescentes y jóvenes, de integrarse a la economía formal y la situación de vulnerabilidad en que se quedan.

La deficiencia en la calidad educativa en primaria y secundaria. Los modelos educativos rígidos y la falta de herramientas tecnológicas en la mayoría de las escuelas de las comunidades más vulnerables son

factores para abrir más la brecha. La falta de inclusión de *soft skills* o habilidades sociales y emocionales básicas, la educación en valores.

La insuficiencia en la oferta educativa en la educación media superior y superior son también factores que contribuyen a este problema que es tronco común de gran número de otros problemas sociales relacionados con este grupo etario que también tienen un costo en términos económicos, además del costo para el país de no tener una población preparada para los retos del presente y futuro.

También muy importante es que los servicios educativos tengan un enfoque de derechos humanos para lo cual la integralidad, indivisibilidad y la intransferibilidad son fundamentales. Uno de los grandes problemas es la gran sectorización de los programas públicos, a pesar de que hay grandes esfuerzos articuladores y coordinadores, en donde aún queda mucho camino por andar. No podemos garantizar el derecho a la educación, si no garantizamos primero el de nutrición, no hay nutrición correcta si hay violencia en casa. Por esta razón la visión integral de protección a la niñez a la que podemos agregar el componente de “ternura”, es decir, sin violencia, es una gran área de oportunidad que estoy segura que tendrá grandes avances ahora que ha sido aprobada la Ley General de Protección a los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes y está en proceso la instalación del Sistema Nacional y los Sistemas Estatales y Municipales de Protección que esta ley contempla.

Qué recomendamos hacer:

- Políticas públicas con enfoque de derechos: integrales, basadas en evidencia, que promuevan la participación, innovación, inclusión y el combate a todo tipo de violencia, respetando siempre el interés superior del niño.
- Participación, participación y participación (tanto de los padres y madres de familia, como de las y los prestadores de servicios y lo más importante y por lo que más trabajamos la de

las niñas y niños que son los principales derechohabientes de estos servicios).

- Explorar nuevas formas educativas no formales. El ser humano aprende más allá de las aulas; desarrollemos esas capacidades respetando y celebrando las diferencias entre las niñas y los niños.

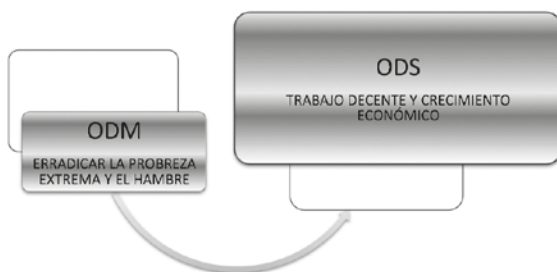
Hacemos un llamado a crear alianzas intersectoriales para impulsar el cumplimiento de esta importante Agenda de los ODS. Es un gran esfuerzo integral para el desarrollo que ha creado la humanidad. Y afortunadamente esta Agenda sí fue construida incluyendo a la sociedad civil. Se realizaron grandes esfuerzos de consultas, a los diversos sectores de la población, ONG, academia, niñas, niños, adolescentes y jóvenes. Esta Agenda la construimos todos, la tenemos que cumplir todos.

Celebro que en esta mesa estemos representados diversos sectores de la sociedad, continuemos trabajando juntos, para lograr un mejor mañana.

- Empleo, Energía, Producción y Consumo

DE LOS ODM A LOS ODS

María Carmen Algar Jiménez*



RESUMEN: El objeto de esta ponencia es plantear las opciones existentes para el cumplimiento del Objetivo de Desarrollo Sostenible 8 “Trabajo Decente y Crecimiento Económico” a través de la aplicación en la empresa de políticas de responsabilidad social corporativa (RSC), instrumento que se considera idóneo para la consecución de dicho objetivo, como nuevo modelo de mercado laboral y desarrollo de la actividad empresarial.

PALABRAS CLAVE: Objetivo Desarrollo Milenio, Objetivo Desarrollo Sostenible, Pobreza extrema, Pobreza multidimensional, Responsabilidad social corporativa, Grupos de Interés-stakeholders.

I. Del Objetivo del Milenio 1 al Objetivo de Desarrollo Sostenible 8

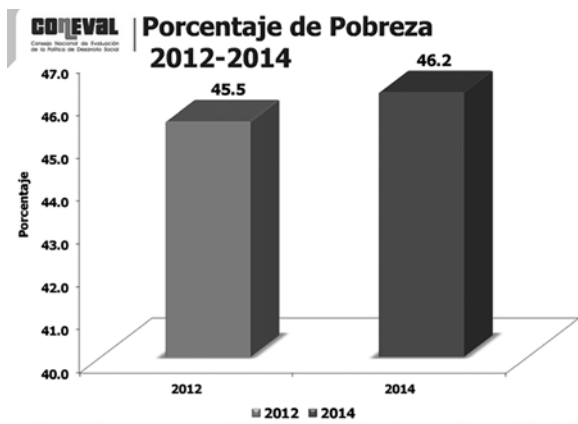
En el año 2000 se establecieron los Objetivos de Desarrollo del Milenio, marcándose como objetivo 1 la erradicación de la pobreza extrema (ingresos inferiores a 1.25 dólares por día) y el hambre.

* Experta, investigadora y académica, Madrid, España.

Según los datos que arroja el Informe de la ONU México, el Objetivo 1 ha obtenido resultados positivos. La proporción de la población con ingresos inferiores a la línea internacional de la pobreza (1.25 dólares persona por día) se redujo en más de la mitad al bajar de 9.3 % en 1989 a 3.7 % en 2014, cumpliendo así con la meta internacional de reducir a la mitad la pobreza extrema.

La pobreza extrema ha disminuido, a pesar de este dato positivo, no se puede obviar que aún 11.4 millones de personas se encuentran en esta situación. La situación de pobreza multidimensional¹ en cambio ha aumentado. Según los datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), el porcentaje de pobreza, tomando como referencia el periodo 2012-2014, según datos de su informe publicado en junio 2015 ha aumentado de un 45,5 % a un 46,2 %. (Gráfica 1). El número de personas que están en esta situación se eleva a 55.3 millones de personas, lo que supone un aumento de 2 millones respecto a los datos de 2012 (gráficas 2 y 3).

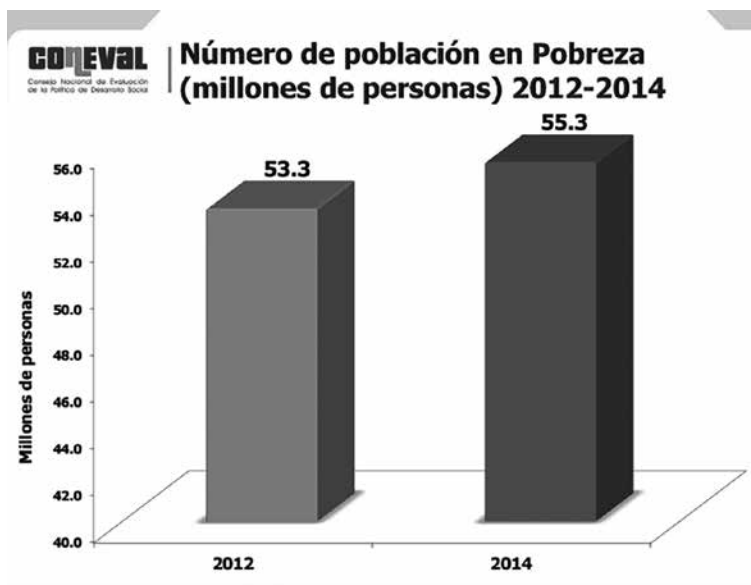
Gráfica 1²



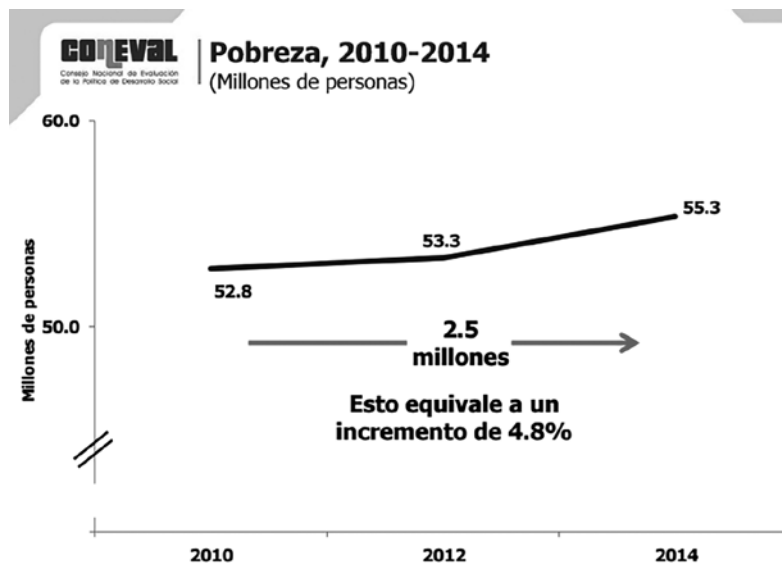
¹ México desde 2008 ha implementado una medición multidimensional de la pobreza que aborda el fenómeno desde una perspectiva de derechos (ingreso, salud, alimentación, educación, seguridad social y vivienda).

² Fuente CONEVAL.

Gráfica 2



Gráfica 3



A pesar de los datos anteriores, los indicadores de empleo para el 2015 en México son positivos pues se han cumplido metas relativas a:

- Ocupación (56.9 %).
- Proporción de la población ocupada con ingresos inferiores a 1.25 dólares diarios (2.6 %).
- Peso de los trabajadores por cuenta propia y no remunerados (28.0 %).

Los datos anteriores, aun siendo positivos, plantean la existencia de una precarización de la ocupación y con ello con una falla estructural que causa pobreza.

Las cifras de ocupación y empleo acumuladas hasta el primer semestre del 2015 han arrojado los siguientes datos:³

- Reducción de la desocupación de 4.6 % en 2015 frente al 4.9 % en 2014.
- La ocupación se ha generado para la población con menor nivel de instrucción. En 2012 la proporción de personas desocupadas con educación secundaria completa y educación media superior y superior representaba 73.2 %, en 2015 se incrementó a 78.7 %.
- Los bajos salarios constituyen un segundo elemento que evidencia un entorno adverso para la población ocupada.
- La creación de ocupación entre 2012 y 2015 se dio en el rango de ingresos que no superan los tres salarios mínimos.⁴ La mayor proporción se tuvo entre uno y dos salarios mínimos. Con la información disponible hasta el primer semestre del 2015, y contabilizando la información promedio de un año, se puede

³ Fuente Instituto Industrial.

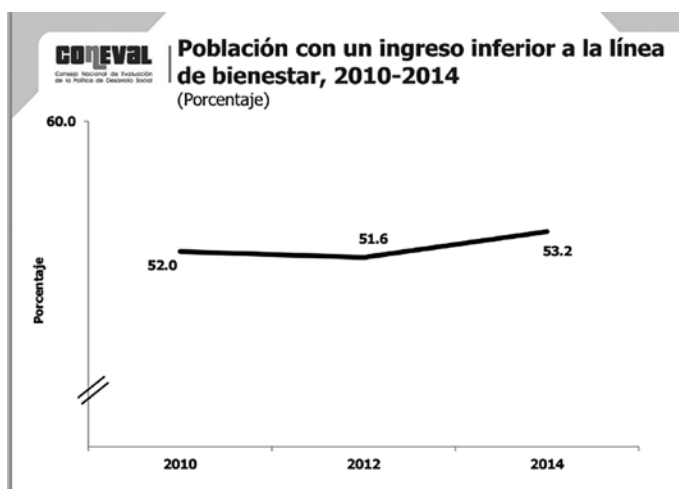
⁴ \$70,10/día según la Resolución del H. Consejo de Representantes de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de septiembre de 2015.

observar que las mayores oportunidades de empleo y ocupación no superaron el ingreso de dos salarios mínimos.

- Menor tasa de subocupación⁵ de 8.1 % en 2015 a 8.6 % en 2012.
- Disminución en la tasa de informalidad, de 57.8 % en 2015 frente a un 60.1 % en 2012.
- Aumento en el número de registro de patrones en el Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS). En el periodo entre 2012 y 2015 se incrementó en 29,596 nuevos patrones.

Los datos anteriores indican que se está ante una mayor ocupación, pero el entorno en el que se ha dado existe una mayor precariedad, vulnerándose las condiciones sociales y el desarrollo del mercado interno del país, ya que 53.23 millones de personas no tienen ingresos suficientes para superar la línea de bienestar lo que supone un aumento de dos millones respecto de los datos de 2012.

Gráfica 4⁶



⁵ Mide a las personas ocupadas con la necesidad y disponibilidad de ofertar más tiempo de trabajo de lo que su ocupación actual les permite.

⁶ Fuente CONEVAL.

II. Objetivo de Desarrollo Sostenible

El Objetivo de Desarrollo del Milenio “erradicar la pobreza extrema” se ha cumplido en gran medida, para alcanzar el Objetivo de Desarrollo Sostenible “Trabajo Decente y Crecimiento Económico” es necesario no solo un mayor crecimiento económico y creación de empleo formal bien remunerado, sino que requiere de cambios de mayor magnitud en los mercados de trabajo y actividad empresarial. La colaboración entre todos los agentes implicados es fundamental, gobiernos, empresas, con el involucramiento activo no solo de las compañías multinacionales, sino también de las organizaciones de base del sector privado, los trabajadores y la sociedad civil.

Para alcanzar el Objetivo de Desarrollo Sostenible 8 son necesarias no solo políticas de crecimiento y normativa por parte del gobierno, sino compromiso de las empresas a través de la aplicación de Pactos de Conducta, es decir, el compromiso de ir más allá de la responsabilidad exigida en virtud de la regulación aplicable en materia social y ambiental, para un crecimiento sostenible y empleo. La observación rigurosa de la legislación vigente es el punto de partida de esta práctica, que se ha venido a denominar RSC.

Estoy plenamente convencida que la consecución de este objetivo pasa por la aplicación y exigencia de la RSC, al unísono de políticas de crecimiento económico y empleo.

Algunas definiciones de Responsabilidad Social Corporativa son:

Responsabilidad social es la forma de conducir los negocios de una empresa de tal modo que ésta se convierta en co-responsable por el desenvolvimiento social. Una empresa socialmente responsable es aquella que posee la capacidad de escuchar los intereses de las diferentes partes (accionistas, empleados, prestadores de servicios, proveedores, consumidores, comunidad, gobierno y medio ambiente) e incorporarlos en el

planeamiento de sus actividades, buscando atender las demandas de todos ellos, no únicamente de los accionistas o propietarios.⁷

RSC es el continuo compromiso de los negocios para conducirse éticamente y contribuir al desarrollo económico mientras mejoran la calidad de vida de sus empleados y familias, así como de la comunidad local y la sociedad en general.⁸

Desarrollar la responsabilidad social (RS) es una forma de asumir la dirección estratégica de la empresa. Constituye un planteamiento integral para el manejo organizacional. No son acciones filantrópicas, desarticuladas de la dinámica de la empresa y su entorno. La RS busca un mayor compromiso de los trabajadores para con los objetivos y la misión de la empresa, para incrementar la productividad. Busca tener una comunidad estable, con buenos niveles de salud y educación para proveerse de mano de obra capacitada y saludable, bajos índices de criminalidad y buenas relaciones con las instituciones que garanticen el normal ejercicio de sus operaciones.

De las distintas definiciones se puede concluir que:

- Se trata de una nueva concepción de la empresa, entroncada dentro de la sociedad: la capacidad para operar le viene dada por la sociedad y por lo tanto debe responder a las demandas de ésta en un entorno global en el que el papel de la empresa cada vez es más preponderante y tiene una mayor influencia en el desarrollo socioeconómico.
- Existe un acuerdo sobre las áreas temáticas que abarca la RSC: Social, Económica y Medioambiental. No obstante, la RSC es un concepto amplio en el que se relacionan aspectos concretos

⁷ Instituto Ethos Brasil.

⁸ Lord Holme y Richard Watts, World Business Council for Sustainable Development.

como la protección medioambiental, los Derechos Humanos, la protección a la salud y a los consumidores, la ayuda a la comunidad, el respeto a las reglas del mercado y el desarrollo social.

- Carácter global de la RSC: Afecta a todas las áreas de negocio de la empresa y sus empresas participadas (empresas del grupo), y en todas las áreas geográficas en donde desarrollen su actividad.

Los beneficios de las actividades de RSC se concretan en:

- Estimula la productividad de los trabajadores
- Asegura mayor satisfacción de los clientes
- Mejora la imagen y reputación de una empresa
- Disminución de los costos
- Cumplimiento de las leyes y reglamentos

El cumplimiento de los principios en el ámbito de los derechos humanos y laborales supone para las empresas la elaboración y aplicación del Código de Conducta Empresarial, instrumento necesario para el desarrollo de la RSC que debe constituir una guía para la empresa, su personal directivo, empleados y agentes de ésta en la aplicación de prácticas legales y éticas en el curso de sus tareas cotidianas.

En relación con los derechos humanos, las empresas deben promover y respetar la protección de los derechos humanos proclamados en los principales instrumentos internacionales y que se aseguren de no ser cómplices en ninguna forma de abuso de los derechos humanos.

En concreto los principios que deben respetar y desarrollar son:

–No acoso, trato degradante o inhumano.

Las empresas deben crear y mantener un entorno en el que se trate a todos los trabajadores con dignidad y respeto y en el que no se recurra

a amenazas de violencia, explotación o abuso sexual, acoso verbal o psicológico o maltrato. No se tolerará ningún tipo de trato degradante o inhumano, coerción o castigos corporales, ni la amenaza de dicho trato.

–Salud y seguridad.

Las empresas deben cumplir todas las leyes, reglamentos y directivas del país en que operan para mantener un lugar de trabajo seguro y saludable, así como en cualquier otro lugar en el que se realicen actividades de producción o cualquier otra forma de trabajo.

Derechos laborales:

1. Trabajo forzoso.

Las empresas deben adoptar prácticas de empleo compatibles con los convenios de la OIT en esta materia: Convenio relativo al trabajo forzoso u obligatorio (C. 29-1930) y Convenio relativo a la abolición del trabajo forzoso (C.105-1957).

2. Trabajo infantil y trabajadores jóvenes.

Las empresas no deben realizar prácticas incompatibles con los derechos establecidos en la Convención sobre los Derechos del Niño o el Convenio sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación (C. 182-1999).

- Requisitos sobre la edad mínima
- Programa de reinserción educativa
- Trabajo peligroso/perjudicial

3. No discriminación.

Las empresas no deben realizar prácticas de discriminación en la contratación y empleo por motivos de raza, color, religión, género, orien-

tación sexual, edad, capacidad física, estado de salud, opiniones políticas, nacionalidad, origen social o étnico, pertenencia a sindicatos o estado civil. De conformidad con los principios enunciados en los Convenios de la OIT en materia de discriminación (Convenio relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación C.111-1958) e igualdad de remuneración (Convenio relativo a la igualdad de remuneración C. 100-1951), deben rechazar la discriminación a la hora de poder acceder a la formación, la promoción y los incentivos.

- No discriminación en las oportunidades de contratación
- Promoción, ascenso y formación
- Entorno de trabajo y respeto cultural.

4. Libertad de asociación.

Las empresas deben adoptar prácticas de empleo compatibles con los convenios de la OIT en esta materia.

- Reconocimiento de los representantes de los trabajadores elegidos y negociación colectiva.
- Medidas alternativas en caso de prohibición de los sindicatos por parte de los estados.

5. Condiciones de empleo y trabajo.

Las empresas deben adoptar prácticas de empleo compatibles con los convenios de la OIT en esta materia.

- Violencia en el lugar de trabajo
- Acoso moral en el trabajo
- Salario digno
- Permisos
- Horas de trabajo, periodos de descanso y pausas
- Privacidad del empleado

Grupos de interés \longrightarrow Papel de la sociedad civil

Es importante el papel que pueden desarrollar los grupos de interés o *stakeholders*, tanto internos como externos a la empresa.



La sociedad civil y los consumidores, también tienen un papel importante en el desarrollo y cumplimiento del ODS, con cambios de patrones de consumo y exigiendo una gestión ética, que redunde en trabajo decente para todos, como criterio de selección del producto a adquirir. Los clientes y consumidores, organizaciones, comunidades locales, proveedores, la sociedad en general, pueden ejercer una gran presión al demandar diversos niveles de calidad en los productos y servicios. Exigir mayor grado de compromiso de las empresas.

El prestigio y la reputación es un valor relevante en los activos empresariales, máximo en un escenario con información prácticamente instantánea a nivel mundial, en la que una campaña o un acontecimiento de una mala praxis tienen una gran repercusión, como ha sido recientemente el caso de una empresa del sector del automóvil.

Cada vez es mayor la conciencia del consumidor respecto de las consecuencias de las decisiones que toma cuando adquiere algún bien

o servicio. Ya no se trata únicamente de poner en práctica un consumo sostenible con acciones como el ahorro de energías, la utilización de otras renovables o el reciclaje. En la actualidad, la capacidad de influencia del consumidor es mayor y, por tanto, lo es también su responsabilidad sobre el comportamiento de las empresas en materia de RSC, pudiendo ejercer cierta presión sobre los mismos y exigirles el cumplimiento de una serie de normas sociales y medioambientales.

La capacidad de elección que tiene el consumidor le concede un poder en crecimiento sobre las compañías que puede impulsar el comportamiento ético de éstas y modificar los patrones de producción y consumo. Ante una determinada gestión empresarial, el consumidor, de forma individual o colectiva, puede premiar o castigar a esa empresa, mediante una discriminación positiva en los mecanismos de mercado por un comportamiento responsable o, en caso contrario, a través de la promoción de algún tipo de boicot.

Para que una participación activa del propio consumidor sea posible es necesario que, en primer lugar, éste sea consciente de que tiene esa posibilidad y, en segundo lugar, que disponga de la información suficiente para conocer en qué consisten las prácticas responsables y sostenibles y qué empresas cumplen con ellas.

A pesar del conocimiento poco profundo que la sociedad civil tiene de lo que significa la RS en una empresa y del efecto que sobre la misma tienen sus hábitos de consumo, ésta se suele mostrar interesada y receptiva a este tipo de iniciativas. Este hecho puede ser aprovechado por la Administración Pública para ayudar a la difusión de la RSC, la cual, aun siendo de carácter voluntario, podría beneficiarse de normativas que la respaldasen. Otros actores sociales como sindicatos u Organizaciones No Gubernamentales demuestran su implicación en este ámbito sensibilizando al consumidor al reconocer la labor de las compañías con compromisos sociales y/o medioambientales.

En este nuevo contexto el consumidor deja de ser un mero observador para convertirse en un actor con poder y asume una serie de

obligaciones como la de exigir información sobre las condiciones sociales y medioambientales en las que se ha elaborado, transportado y comercializado el producto, o el asumir acciones sostenibles como adaptar el consumo propio al respeto con el medio ambiente (ahorro de agua, reciclaje, uso de energías alternativas, etcétera). En definitiva, tener en cuenta las repercusiones de una u otra compra, siendo conscientes de que las empresas dependen del comportamiento de la sociedad como consumidora, ayudará a alcanzar el Objetivo Desarrollo Sostenible “Trabajo Decente y Crecimiento Económico”.

III. Responsabilidad social en México

En México la RS tiene avances que se pueden constatar por la iniciativa del Gobierno Federal de adoptar la norma internacional de Responsabilidad Social ISO– 26000.

Según el estudio realizado en 2013 por la agencia de responsabilidad social Responsable, el 50.8 % de los encuestados consideraba que una mayor regulación por parte del gobierno era necesaria para generar un cambio entre las empresas, criterio sobre el que coincidían los consultores en RS y las personas que tienen a cargo la RS.

Respecto de la sociedad civil es un tema que está madurando año tras año, ya que el 86 % de los consumidores según la misma encuesta decían estar dispuestos a cambiar de marca si ésta es social y ambientalmente responsable.

- **Barreras**

Internamente, el principal reto es convencer a los directivos para que conozcan la RS, la promuevan en sus empresas e ir sembrando el compromiso entre las distintas áreas de la misma. Determinadas organizaciones presentan diferentes niveles de resistencia al cambio, máxi-

me cuando los cambios no constituyen un beneficio tangible a corto plazo.

Otro problema importante es el predominio en el país y en la estructura empresarial mundial, de las micros, pequeñas y medianas empresas, pero es un tema en el que pueden trabajar sin ninguna dificultad, marcando la diferencia de su empresa respecto de las de la competencia, con resultados a veces muy importantes. Realizando algo diferente a las demás e *incidiendo positivamente en el bienestar de la población* pueden ser empresas atractivas para personal con talento que generalmente acuden a grandes empresas y que se pueden decantar por trabajar en empresas socialmente responsables.

- **Futuro**

En México existen 5 millones de unidades económicas, por lo tanto, deben ser los líderes empresariales quienes motiven la cultura de RS. Es necesaria la capacitación, la motivación y la exigencia de reglas claras de transparencia para producir un cambio en la economía que se traduzca en actitudes y prácticas sustentables tanto en las instituciones como en la sociedad que permitan alcanzar el Objetivo de Desarrollo Sostenible “Trabajo Decente y Crecimiento Económico”.

IV. Conclusiones

El Objetivo de Desarrollo del Milenio de erradicar la pobreza extrema y el hambre en México ha dado resultados positivos con una disminución en el número de personas que se encuentran en esta situación.

Para lograr el cumplimiento del Objetivo de Desarrollo Sostenible de “Trabajo Decente y Crecimiento Económico” se hace necesario no solo políticas de crecimiento económico y creación de empleo, sino

un cambio de la estructura de mercado y una nueva concepción de la empresa, entroncada dentro de la sociedad. La sociedad civil debe asumir un papel activo en la exigencia de conductas sostenibles, diversos niveles de calidad en los productos y servicios y un mayor grado de compromiso de las empresas, a través de la asunción de la RSC, instrumento necesario para la consecución del Objetivo de Desarrollo Sostenible 8 en el próximo periodo.

V. Bibliografía

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Informe Objetivos de Desarrollo del Milenio en México*. ONU.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2015*. Nueva York, ONU, 2015.

Informe agosto 2015. Instituto para el Desarrollo Industrial y el Crecimiento Económico, A. C.

Panorama de la Responsabilidad Social en México. 1º Estudio 2013 Responsable.

Responsabilidad social corporativa y su implicación en la gobernanza de la empresa. Observatorio Responsabilidad Social Corporativa.

PÉREZ CHAVARRÍA, Mariela, “La responsabilidad social corporativa en México: ¿Ser o parecer? *Análisis de la comunicación en 25 empresas del país*”.

ALGAR JIMÉNEZ, Carmen, “La responsabilidad social corporativa”. *Revista Fiscal&Laboral al día*.

Octavio García Valladares*

RESUMEN: En este trabajo se presenta un panorama general de las energías renovables a nivel mundial y en particular para México, de la misma forma se comenta su potencial en la generación de energía para alcanzar el objetivo de desarrollo sostenible 7. Energía asequible y no contaminante, así como el 13. Acción por el clima. Adicionalmente se mencionan las carreras y profesionistas que se encargarán de hacer esta transición energética y los empleos que se están generando en el marco de estas tecnologías.

En la Figura 1 se muestra el incremento de la población a nivel mundial desde el año 500 al 2000 D. C., donde se puede observar que el crecimiento de la población ha sido exponencial a partir de la revolución industrial pasando de una población de 1,000 millones de habitantes en 1800 a 7,000 millones que se registraron el 30 de octubre de 2011. Cabe mencionar que para duplicar la población mundial a partir del año 0 se necesitó casi 1,000 años mientras que en un lapso de tan solo 211 años se multiplicó por 7 esta cantidad. De la misma manera en la Figura 2 se muestra como también se ha incrementado de manera importante a partir de la revolución industrial el consumo de energía por individuo, mientras que el hombre primitivo solo usaba energía para conseguir energía, en la actualidad se utiliza

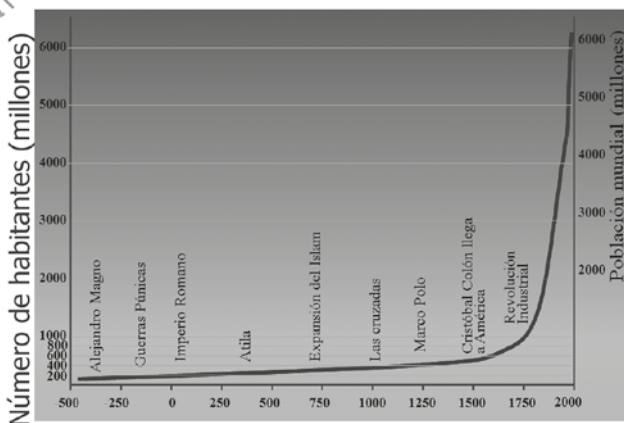
* Coordinador de Docencia del Instituto de Energías Renovables de la UNAM.
www.ier.unam.mx

una gran cantidad de energía para el transporte, industria, agricultura y servicios y uso domésticos (cocina, calefacción, aire acondicionado, computadoras, refrigeradores, etcétera), también se observa como la distribución de esta energía es totalmente inequitativa, el 80 % de la población consume apenas el 23.4 % del total de energía disponible, mientras que el 20 % más rico consume el 76.6 %. Estos dos hechos: el incremento de la población mundial y el incremento en el consumo de energía se han vuelto un reto muy importante para poderse alcanzar en los próximos años de cara a dar agua, alimento, energía y, en general, bienestar a toda la población a nivel mundial.

La Figura 3 muestra la producción primaria de energía a nivel mundial que paso de 6106 Mega toneladas equivalentes de petróleo (Mtoe) en 1973 a 13371 Mtoe en 2012, es decir duplicó en apenas 39 años y la producción de esta energía por medio de las fuentes de energía no renovables apenas descendió de 87.6 % en 1973 a 86.5 % en 2012. Es evidente ya para toda la comunidad científica y gran parte de la población que el calentamiento global de la atmósfera se debe a los gases de efecto invernadero que estamos produciendo y que si esto no se frena se pueden alcanzar una elevación en la temperatura ambiente global de la Tierra cuyas consecuencias pueden llegar a ser irreversibles para los ecosistemas y la vida en la Tierra, una muestra evidente de estos cambios se pueden observar en la Figura 4 donde se muestran unas fotografías tomadas en glaciares de Suiza y Alaska en 1900 y la misma foto tomada 100 años después donde se ve que estos glaciares han desaparecido.



Incremento de la población a nivel mundial

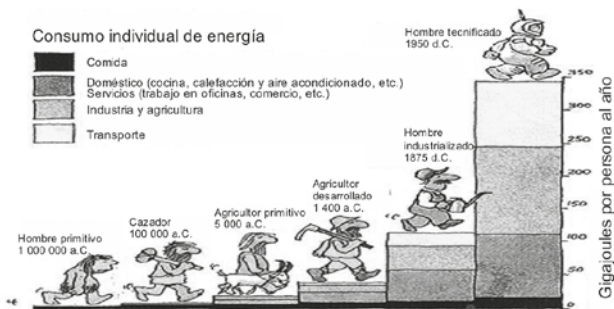


En 1800 la población era de 1,000 millones
 El 30 de octubre de 2011 en Manila se alcanzaron los 7,000 millones

Figura 1. Incremento de la población mundial



Aumento del consumo de energía por persona (GJ)



La distribución de la energía es inequitativa:
 80% de la población consume el 23.4% del total de energía disponible en el mundo

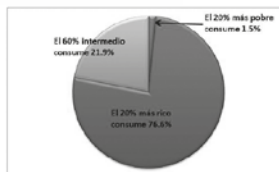
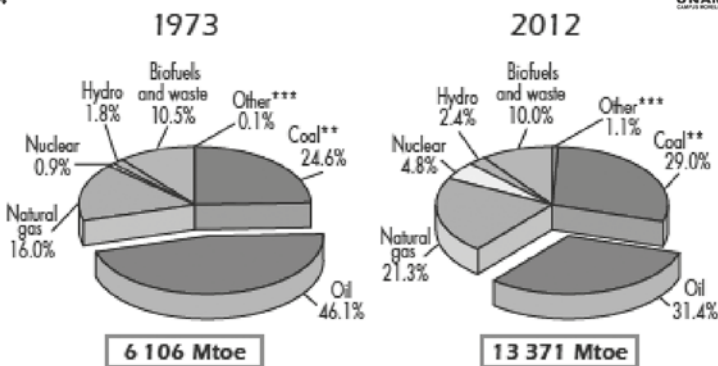


Figura 2. Aumento consumo de energía por persona



Estructura de la producción primaria de energía a nivel mundial



Producción con energías no renovables
 87.6% (1973) 86.5% (2012)

Datos: Agencia Internacional de Energía: 2014 Key World Energy Statistics

Figura 3. Producción primaria de energía mundial



En Suiza...



from "Rhône-Glacier and its Ice Grotto" M. Carlen & Fotohaus Galger



En Alaska...





Figura 4. Cambio climático en glaciares

Una medida importante para intentar revertir el cambio climático y poder proveer energía a la población mundial es a través del uso de las fuentes renovables de energía que son las fuentes en las que la tasa de consumo es menor a la tasa de producción. Estas fuentes de energía son: solar, eólica, biomasa, geotermia, oceánica e hidráulica. Cabe destacar que la energía nuclear no es una fuente de energía renovable ya que los combustibles que utiliza no se producen en la medida que se consumen como es el caso también del petróleo o del gas natural que no son fuentes de energía renovable. Cabe resaltar adicionalmente que la energía nuclear no es una energía limpia (como lo establece el punto 7 de los objetivos de desarrollo sostenible que establece: energía asequible y no contaminante), ya que si bien se podría considerar limpia, desde el punto de vista de su generación, produce desechos radiactivos sumamente peligrosos que se deben de confinar además por periodos que van desde unos cientos de años hasta miles de años (el principal elemento residuo es el uranio que mantiene mayor actividad durante los primeros 150-200 años, pero entre estos residuos se encuentran también el plutonio 240, que tiene un periodo de semi desintegración de aproximadamente 6,600 años; y el neptunio 237, con un periodo de 2.130.000 años), estos almacenes presentan graves problemas hasta desde el punto de vista de qué símbolos o en qué idioma se ponen los letreros de advertencia en los mismos, ya que no sabemos en cientos o miles de años qué idioma se hablará y qué símbolo puede representar peligro o advertencia de que no se siga explorando o se vaya a abrir una bóveda. Adicionalmente, las plantas nucleares representan un punto estratégico para actos terroristas por el impacto que pudieran causar. En México, no se cuenta con la tecnología para crear reactores nucleares con los que se crea también una dependencia tecnológica con otros países que sí cuentan con esta tecnología.

La Figura 5 muestra la comparación entre las reservas planetarias de energía finitas (no renovables) y las renovables en TW/año, mien-

tras que en las finitas se muestran las reservas totales, las renovables muestran su potencial anual que sería suficiente para cubrir con la demanda actual de energía que se muestra con círculo naranja en la figura. Cabe destacar, que México es un país privilegiado en fuentes de energía renovable y que se debería de utilizar en mucha mayor medida que lo que se hace actualmente. En el caso de la energía solar como se muestra en la Figura 6 la energía solar recibida cada 10 días sobre la Tierra equivale a todas las reservas conocidas de petróleo, carbón y gas. Adicionalmente, el 70 % de la población del planeta vive dentro de la denominada “Franja Solar” donde por supuesto se encuentra México y que recibe mucho más energía que, por ejemplo, Alemania o Dinamarca, países que han apostado fuertemente por estas tecnologías. Solo por poner un ejemplo cualquier panel solar instalado en Alemania, con el simple hecho de traerlo a México incrementarían la energía que produce entre un 2 y un 30 % por la cantidad de irradiación solar recibida en nuestro país comparado con estos países.

 Comparación entre las reservas planetarias de energías finitas y renovables (TW/año). Las finitas muestran las reservas totales y las renovables su potencial anual 

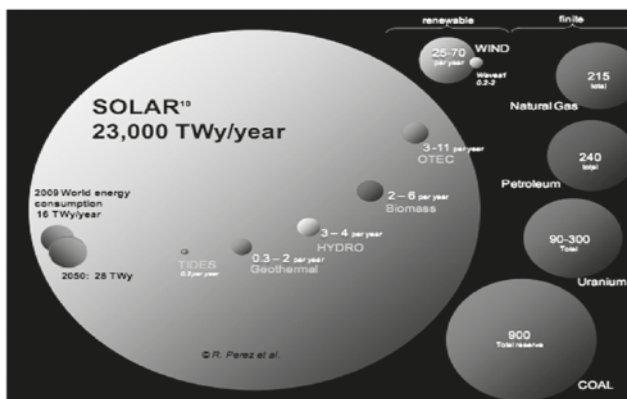


Figura 5. Reservas planetarias de energía

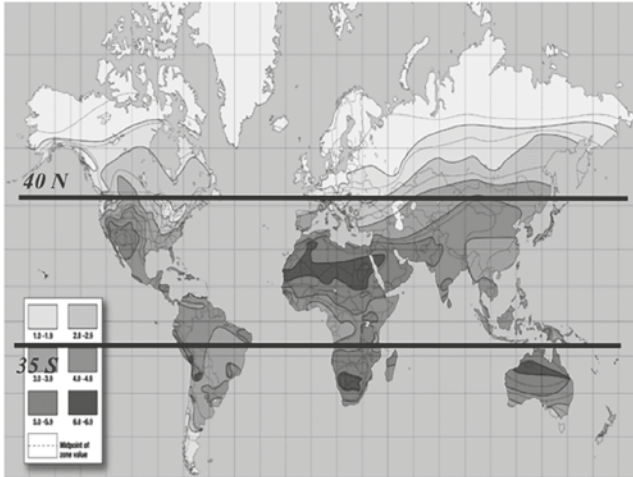


Energía Solar, un recurso inmenso e inagotable



La energía solar recibida cada 10 días sobre la Tierra equivale a todas las reservas conocidas de petróleo, carbón y gas.

El 70% de la población del planeta vive dentro de la denominada "Franja Solar"





Energía Eólica: Potencial en México

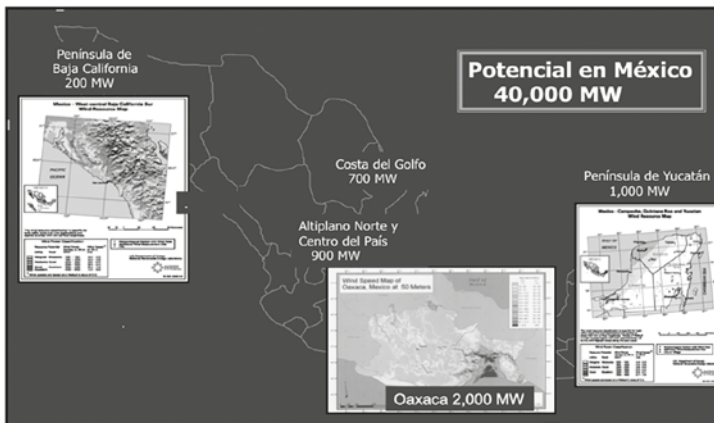


Figura 7. Energía eólica en México



México un país privilegiado en Geoenergía



Capacidad total
(2010): 958 MW

Cerro Prieto 720
 Los Azufres 188
 Los Humeros 40
 Tres Virgenes 10

En México existen
 más de 300
 manifestaciones
 termales!

4º Lugar a nivel mundial en producción de electricidad con Geotermia

Figura 8. Energía geotérmica en México

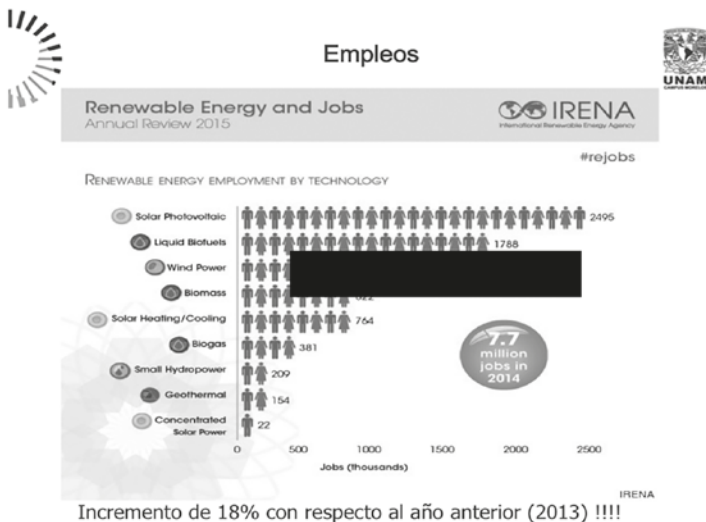
Por fortuna, existe en la sociedad una preocupación y un compromiso con el medio ambiente y la sustentabilidad. Ante esto, el mundo está cambiando hacia las energías renovables ¡Estamos viviendo una verdadera transición tecnológica! Al ser la producción de energía un problema crítico en las sociedades contemporáneas, la gran mayoría de los países se encuentran en una búsqueda constante de alternativas energéticas que permitan disminuir la dependencia de los combustibles fósiles. Lo que se requiere es un cambio de paradigma: desarrollo de tecnologías limpias basadas en energías renovables, para lograr una mayor diversificación energética, incrementar la seguridad energética nacional y propiciar la innovación, el desarrollo tecnológico y la sustentabilidad de los sistemas energéticos.

Para la transición que se está viviendo se requiere de profesionistas especializados en las áreas de las energías renovables. Como son los ingenieros en energías renovables, los que se pueden ubicar en dos categorías: a) *tecnólogo*: tendrá conocimientos, habilidades y capacidades para interactuar como profesional altamente capacitado para adecuar, diseñar e implementar tecnologías para la transformación de las energías renovables en energía de uso final y b) *planeación*: tendrá conocimientos, habilidades y capacidades para interactuar como profesional altamente capacitado al visualizar las áreas de oportunidad para el aprovechamiento de las energías renovables.

Dada su formación multidisciplinaria, se espera que el futuro Ingeniero en Energías Renovables tenga un amplio campo de actividades, con una oferta de trabajo creciente y pujante, aunado a grandes retos y responsabilidades.

El mercado laboral en el área de la energías renovables ha crecido ampliamente en los últimos años alcanzando en el 2014 un total de 7.7 millones de empleos a nivel mundial (como se muestra en la Figura 9) con un incremento del 18 % con respecto al año anterior. Los países con mayor número de empleos ligados a estas tecnologías son

China con 3.39 millones, Brasil con 934,000 y Estados Unidos con 724,000 empleos generados (ver Figura 10).



Incremento de 18% con respecto al año anterior (2013) !!!!

Figura 9. Empleos en tecnologías renovables

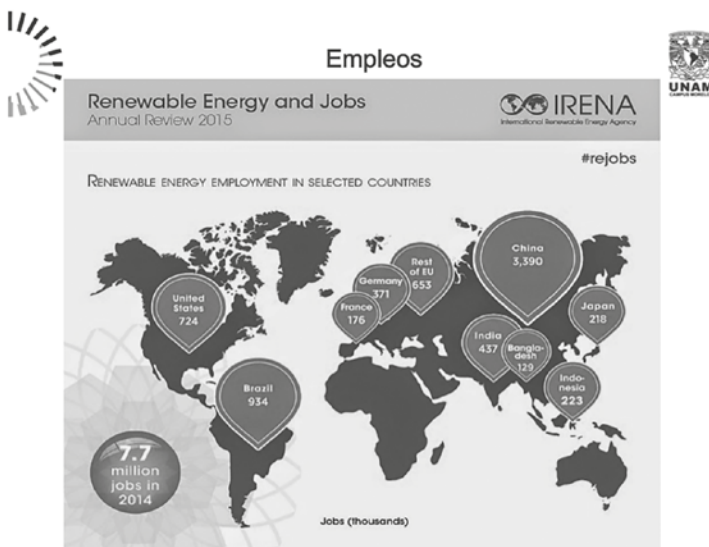


Figura 10. Empleos generados por país

El sistema actual es un sistema totalmente insolidario e injusto como se ha puesto de manifiesto donde unos pocos acaparan los mayores recursos energéticos mientras que una gran mayoría apenas subsisten y no cuentan con una infraestructura adecuada para su correcto desarrollo aunado esto a problemas importantísimos de alimentación y agua. Con un esquema de producción de energía centralizada que impide que llegue el suministro de esta energía a poblaciones alejadas de las redes de distribución. Las energías renovables permiten tener una generación cercana al consumo (Figura 11) pudiendo generar en buena cantidad las necesidades energéticas de una vivienda, centro comercial o empresa lo que produce adicionalmente una mayor independencia con respecto al Estado como responsable de proveer la energía a la sociedad y no ser tan dependientes de los fluctuaciones en los precios debidos a la oferta y la demanda de combustibles fósiles que adicionalmente y de manera irreversible terminarán por agotarse. Además, estos sistemas se pueden llevar a comunidades alejadas promoviendo su desarrollo y bienestar social (Figura 12).

“Tengo un mañana que es mío y un mañana que es de todos, el mío acaba mañana pero sobrevive el otro”. Mario Benedetti (1920-2009).



Figura 11. Generación cercana al consumo



**Sistema Solar Fotovoltaico
África**

**Sistema de Calentamiento
Solar de Agua
Pisac, Perú**



Figura 12. Sistemas en lugares remotos

Roberto González Labastida*

Para centrarnos en el tema de Producción y Consumo Sustentable, como uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, es necesario hacer una breve revisión de cómo han evolucionado los derechos humanos a lo largo de su existencia.

Durante años, los derechos se rigieron por la búsqueda del equilibrio entre lo individual, a través de los ciudadanos, y los grupos sociales, representados principalmente por el Estado. Durante este tiempo, los derechos civiles y políticos aparecieron con el fin de limitar el poder absoluto del Estado y su injerencia en la esfera privada, enfocándose principalmente en el principio de libertad.

Posteriormente, se sumaron los derechos económicos, sociales y culturales, basados en el principio de igualdad de los individuos, conformando así los conocidos como derechos humanos de segunda generación.

* Director General de Industria. Programa Especial de Producción y Consumo Sustentable de la SEMARNAT. www.gob.mx/semarnat/acciones-y-programas/produccion-y-consumo-sustentable

A finales del siglo XX, aparecen los Derechos Humanos de tercera generación, los cuales no son ejercidos de manera individual, sino de manera colectiva, es decir, de manera solidaria, buscando afrontar los nuevos retos a los que se enfrenta la humanidad.

Y entre ellos está el derecho a un medio ambiente adecuado.

En nuestro país, este derecho se eleva a rango Constitucional a mediados de 1999, cuando se incorpora en el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a través del texto “toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar”.

En el año 2012, el artículo se reforma para incluir que “el Estado garantizará el respeto al derecho a un medio ambiente adecuado, dándole un valor al daño y deterioro ambiental, responsabilizando a quien lo provoque conforme a lo dispuesto por la ley”.

Al mismo tiempo, se incluye el derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible, estableciendo que el Estado deberá garantizar, entre otros, el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos.

La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), siguiendo lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, tiene el mandato de hacer cumplir este derecho a través de acciones encaminadas a la protección, restauración y conservación de los ecosistemas y recursos naturales y bienes y servicios ambientales, con el fin de propiciar su aprovechamiento y desarrollo.

Al mismo tiempo, el gobierno del Presidente Enrique Peña Nieto, incluyó en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND), como parte de la meta, *México Próspero*, el objetivo de impulsar y orientar un crecimiento verde incluyente y facilitador que preserve nuestro patrimonio natural al mismo tiempo que genera riqueza, competitividad y empleo. Lo anterior, con un enfoque transversal de proyectos orien-

tados a democratizar la productividad, es decir, generar oportunidades para el desarrollo de todos a través de inversiones, mejores ingresos y una mayor productividad y eficiencia.

Todos tenemos que participar para generar este desarrollo al que aspiramos y, para ello, se requiere de un esfuerzo continuo.

Entre las estrategias vinculadas a dicho objetivo están el impulso a una política integral de desarrollo que vincule la sustentabilidad ambiental con costos y beneficios para la sociedad, el fortalecimiento de la política nacional de cambio climático y cuidado al medio ambiente para transitar hacia una economía competitiva, sustentable, resiliente y de bajo carbono, así como la protección al patrimonio natural, las cuales cumplen cabalmente con lo establecido en el artículo 4o. constitucional.

Así, el derecho constitucional a un medio ambiente sano, se convierte en una responsabilidad que vincula a los diferentes sectores sociales, visualizándose como una oportunidad de desarrollo económico bajo los límites del planeta.

Para ello, el sector ambiental federal impulsa el desarrollo sustentable considerando que sea bajo en carbono, fortalezca el crecimiento verde incluyente y facilitador y sea generador de riqueza y empleo, principios que son la médula del Programa Especial de Producción y Consumo Sustentable, el cual se incluye en el PND como un instrumento promotor de una economía y un crecimiento verde.

La producción y el consumo sustentable, surgen a partir de identificar, a nivel internacional, que los patrones productivos y de consumo que rigieron las economías durante gran parte del siglo XX, se volvieron sinónimo de degradación ambiental, explotación de recursos, generación de emisiones y de residuos, de desigualdad, pobreza, vulnerabilidad, riesgo, escasez, entre otros.

Economías basadas en un enfoque lineal que consideraba a los recursos como materiales infinitos, de los que siempre se iba a disponer y que no vinculaba la interacción del medio ambiente con las per-

sonas. Hoy es claro, que esos patrones nos llevaron a vivir fuera de las capacidades del planeta originando un incremento en la brecha de desigualdad entre las sociedades que lo habitan.

Además, el deterioro ambiental se ha reflejado en impactos a la salud humana o en problemáticas como el cambio climático; es decir, las prácticas irresponsables en los procesos productivos y en el consumo han tenido asociados costos sociales y en muchas ocasiones, la pobreza se acelera en algunas regiones por la misma degradación de los ecosistemas.

Algunos datos que reflejan las tendencias de continuar con los mismos modelos de producción y consumo nos llevan a tener que para el año 2050, la extracción global de recursos estimada sea de 140 mil millones de toneladas al año, esto es, más del doble de la cantidad de recursos extraída en el año 2005. Simplemente, en 100 años, de 1905 al 2005, el uso de recursos per cápita se duplicó de 4.6 ton a 9.2 ton en promedio, existiendo un consumo per cápita de más de 30 ton en algunos países en desarrollo.

Si se considera que tanto la tendencia de crecimiento poblacional a nivel mundial como el aumento de la clase media siguen a la alza, es lógico que la demanda por recursos naturales y el consumo seguirán en aumento; una demanda que se verá reflejada en una mayor extracción y una mayor escasez de recursos, incrementos de precios y volatilidad, pérdida del capital natural, mayor número de emisiones, pérdida de tierras, contaminación de aire, agua y suelo.

Por ello, la producción y el consumo sustentable se convierten en la herramienta para desvincular el crecimiento económico de la degradación ambiental, ya que permite desacoplar el uso de los recursos de la actividad económica y minimizar los impactos económicos y sociales vinculados a las actividades de producción y consumo.

Hay que hacer más con menos, aprender de la naturaleza que no desperdicia nada y permitir romper el modelo lineal, transformándolo en un sistema circular en el que lo que uno desecha o desperdicia,

puede ser útil para otros, atendiendo así los pilares económico, social y ambiental de manera sostenida; elementos con los que se construye la economía verde.

La producción y el consumo sustentable han estado en la agenda internacional prácticamente desde 1992, cuando la Organización de las Naciones Unidas, a través de la Agenda 21, hace un llamado a promover una mayor eficiencia en el uso de recursos, de la energía y a minimizar la generación de residuos y emisiones. En 1994, se consensó que la solución está en el desarrollo de productos más eficientes y duraderos. En el año 2002, se establece que “la erradicación de la pobreza, el cambio de patrones insostenibles del consumo y producción, y la protección y el manejo de los recursos naturales, son objetivos principales y requisitos esenciales para el desarrollo sostenible”.

Por lo anterior, la producción y consumo sustentable se define como “el uso de servicios y productos conexos que den respuesta a las necesidades básicas y aportan una mayor calidad de vida, reduciendo al mismo tiempo el uso de recursos naturales y de materiales tóxicos, así como las emisiones de desechos y de sustancias contaminantes durante el ciclo de vida del servicio o producto con el fin de no poner en riesgo la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras”.

A partir de esta definición, se ha conformado la agenda global de producción y consumo sustentable, la cual deriva en la adopción en el año 2012, del Marco Decenal de Programas de Producción y Consumo Sustentable (10YFP, por sus siglas en inglés), como un marco de acción global para promover la cooperación internacional a fin de acelerar la transición hacia patrones de Producción y Consumo Sustentable, tanto en países desarrollados como en desarrollo.

El 10YFP se basa en políticas e iniciativas regionales, destinadas al intercambio de información y conocimiento requeridos para desvincular el crecimiento económico de la degradación ambiental, y para generar nuevas oportunidades de empleo, desarrollar nuevos merca-

dos y facilitar la asistencia financiera y técnica para crear las capacidades adecuadas en los países en desarrollo.

Actualmente, la agenda del 10YFP, contempla programas vinculados a compras públicas, información al consumidor, turismo sustentable, edificación y construcción sustentables, educación y estilos de vida, sistemas de alimentación sustentable.

La producción y el consumo sustentable han sido parte de la agenda de desarrollo internacional y por ello, la variable “ambiental” se incluyó en uno de los Objetivos del Milenio, buscando garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, a través de incorporar principios de desarrollo sustentable en las políticas nacionales y de reducir la huella ecológica generada en el medio ambiente.

Sin embargo, es claro que pensar de manera aislada en el medio ambiente, no ha sido suficiente. Hay que ver de manera integral esta variable con los aspectos económicos y sociales que rigen al planeta.

Y como está relacionado con la forma como los países producen y consumen, se incluye en la Agenda Post 2015, en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el objetivo 12, “Garantizar modalidades de Consumo y Producción Sostenibles”, con metas enfocadas a asegurar en el año 2030, la gestión sostenible y el uso eficiente de recursos naturales, reducir a la mitad el desperdicio mundial de alimentos, disminuir la generación de desechos, promover prácticas de contratación pública sostenible, entre otras.

Esto es transformar el mundo para bien, y la producción y el consumo sustentable se convierten en un tema transversal y colaborativo en el que el sector privado tiene un papel fundamental en aspectos vinculados al aumento de la competitividad y de la productividad, tomando en consideración los derechos humanos y sociales y generando un compromiso conjunto de la sociedad civil, el sector privado y del gobierno para su cumplimiento.

Por ello, es que la producción y el consumo sustentable aportan en la consecución de otros de los Objetivos de Desarrollo Sostenible,

como poner fin a la pobreza, asegurar la disponibilidad de agua limpia y saneamiento, promover el uso y acceso a energías limpias y no contaminantes, fomentar el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y trabajo decente para todos, así como la industrialización inclusiva y sostenible, mediante el apoyo a la innovación y el desarrollo tecnológico y adoptar medidas para mitigar las causas del cambio climático y promover el uso sostenible de los ecosistemas.

Objetivos todos, que aseguran el desarrollo de los seres humanos con dignidad, igualdad y salud, protegen al planeta y permiten que soporte las necesidades de las generaciones actuales y futuras, lo cual derive en una vida próspera de los seres humanos a través del progreso tecnológico, económico y social en armonía con la naturaleza.

La SEMARNAT para apoyar a este objetivo 12 de la Agenda Post 2015, cuenta con el Programa Especial de Producción y Consumo Sustentable, el cual tiene el objetivo de fomentar prácticas de producción y consumo que contribuyan al desarrollo sustentable de México.

El Programa cuenta con seis objetivos que contemplan cuatro estrategias transversales; instrumentos regulatorios, económicos, acuerdos voluntarios y enfocadas a educación y capacitación, las cuales propician la participación de todos los sectores para hacer posible la transición hacia patrones de producción y consumo sustentable.

Asimismo, considera algunos detonadores para que tanto las empresas como las instituciones inicien la transición hacia la adopción de patrones de producción y consumo sustentable:

- *Valores*, hacer las cosas correctas, a través de reducir los impactos negativos generados hacia el medio ambiente y la comunidad y transformarlos hacia patrones sustentables.
- *Cumplimiento*, qué es lo que debo hacer y anticiparme a la regulación que estará en poco tiempo, tanto a nivel nacional

como internacional, vigente, y sobre todo, a las solicitudes de los mercados globales.

- Considerar que ser sustentable, genera *ventajas competitivas*, al reducir costos, al ser eficiente y tener la posibilidad de hacer más con menos.

El Programa Especial de Producción y Consumo Sustentable es un programa voluntario con un enfoque preventivo y de mejora continua; atiende los tres componentes de la sustentabilidad, que hablando en términos empresariales serían la responsabilidad social corporativa, el desempeño ambiental y la competitividad.

Actividades con perspectiva en la producción y el consumo sustentable tales como el enfoque de ciclo de vida en los procesos productivos, los planes de manejo para la reintegración de residuos a los procesos, el impulso a micro, pequeñas y medianas empresas, la investigación y desarrollo de productos y tecnologías sustentables, el impulso a la cultura del consumo, etcétera, inciden en resultados como la eficiencia de los procesos, la productividad, la innovación, el empoderamiento de asociados y la responsabilidad social empresarial.

Además, en la generación de empleos dignos y con enfoque de equidad de género, los cuales fortalecen el capital humano de las empresas y constituyen los empleos de calidad que México requiere para su crecimiento.

Asociados a los principios de economía verde, la producción y el consumo sustentable se vinculan con la generación de empleos y trabajo decente para todos, en inversión en infraestructura ambiental (procesos y servicios), en la conservación de los recursos naturales, en el desarrollo de recursos humanos y en la eficiencia energética o uso de energías alternas a los combustibles fósiles, etcétera.

Al considerar el análisis del ciclo de vida, se identifican los impactos ambientales, sociales y económicos generados al producir bienes

o servicios y planificar acciones para su minimización a través de la producción y el consumo sustentable.

También, promueve cadenas de suministro sustentables, el aprovechamiento de materiales y residuos, la incorporación de nuevas tecnologías a los procesos, el intercambio de conocimiento y algo fundamental, el desarrollo de redes y alianzas para generar estrategias de negocio y de investigación y desarrollo.

El programa propone acciones para que el sector público predique con el ejemplo al inducir procesos de compras de productos sustentables, permite que las empresas sean resilientes a los cambios regulatorios, promueve la competitividad y el crecimiento económico al mismo tiempo que reduce los impactos ambientales y sociales.

Vincula a toda la sociedad para alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible, contribuyendo a cambios sociales y a mejores estilos de vida.

Los invito a sumarse al cumplimiento de este Objetivo 12 de Desarrollo Sostenible, el cual comienza a tomar forma a partir de pequeñas acciones que al unir las, reflejan la voluntad de los diferentes sectores de la sociedad por adoptar patrones de producción y consumo sustentable, de nuevos estilos de vida y al cumplimiento del derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar de todos los seres humanos.

- Infraestructura, Ciudades seguras, Sociedades pacíficas y Alianza mundial para el desarrollo

Javier Ciurlizza*

En el marco de este ambicioso Objetivo del Milenio, referido a la infraestructura y a las ciudades, asentamientos y sociedad pacíficas y seguras, quiero delimitar los 15 minutos que tengo disponibles a una presentación somera de los tres principales desafíos y las tres principales oportunidades que, a la luz de nuestro trabajo como International Crisis Group, se presentan en relación con la violencia urbana en América Latina.

Esta presentación busca analizar tanto las causas como las posibles salidas a una crisis evidente de seguridad en varios de nuestros países. América Latina, que representa el 8 % de la población mundial sufre más del 20 % del total de homicidios violentos a nivel global. Descartada de plano la tesis de las tendencias naturales a la violencia, hay que examinar con más detenimiento las cifras tanto para explicarlas mejor así como para identificar las mejores experiencias disponibles para enfrentarlas.

* Director para América Latina y el Caribe de International Crisis Group.
www.crisisgroup.org

Cuadro 1

Tasa de Homicidio en Ciudades Latinoamericanas (y países)

Ciudades	2009	2010	2011	2012	2013
Ciudad Juárez	169.48 (17.0)	265.40 (21.8)	159.79 (22.8)	64.33 (21.5)	45.56 (18.9)
Caracas	122.0 (48.9)	118.67 (45.0)	98.71 (47.8)	118.89 (53.6)	134.6 (--)
Medellín	94.4 (33.7)	86.3 (32.3)	69.6 (33.5)	52.3 (30.7)	38.22 (31.8)
Guatemala	120.3 (46.1)	116.6 (46.5)	74.58 (41.6)	67.36 (38.9)	68.40 (34.6)

Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y Seguridad Justicia y Paz

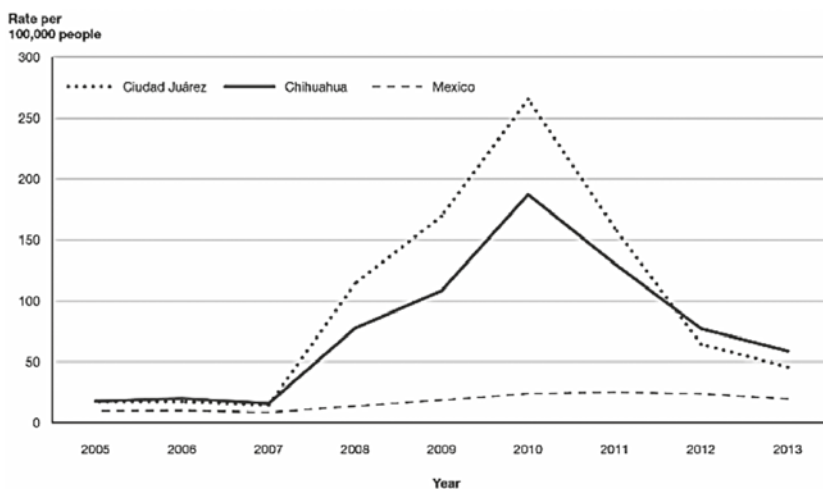
En este primer cuadro, observamos la evolución de la tasa de homicidios violentos en cuatro ciudades latinoamericanas (Ciudad Juárez, Caracas, Medellín y ciudad de Guatemala) y sus respectivos países en paréntesis, entre los años 2009 y 2013. En dos de esos casos (Medellín y Guatemala) observamos como las tasas disminuyen de manera constante año tras año. En Caracas, por el contrario, presenciarnos un aumento significativo en el número de homicidios. En Juárez, un aumento drástico en 2010 y luego una reducción abrupta también hacia 2013.

Los números siempre son relativos, pero las tendencias identifican claramente un problema de picos de violencia o de disminución, igualmente súbita, al menos de la tasa de homicidios. Estos cambios pueden estar relacionados a procesos internos en las ciudades y/o presiones externas a nivel regional. En el caso de Caracas, ese aumento

parece tener que ver con la pérdida del control de las agencias estatales de la seguridad en los barrios periféricos de la capital venezolana, sumado probablemente al impacto que ha tenido la polarización política en el país sudamericano. En Guatemala, la reducción –inicialmente lenta– tendría que ver con las dinámicas internas de carteles de la droga que migran hacia América Central, en especial por la presencia del Cartel de los Zetas.

Cuadro 2

Tasa de Homicidios Ciudad Juárez 2005-2013



Fuente: **International Crisis Group** "Latin America Report N°44 : "Ciudad Juárez: ¿Transitando del abismo a la redención?" 25 Feb 2015

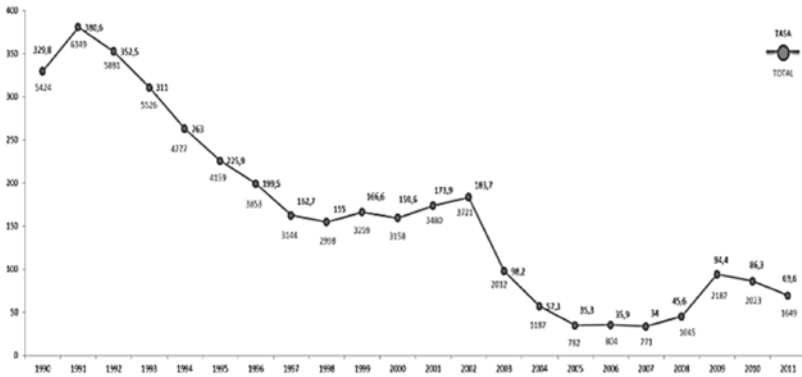
Una aproximación a la evolución de la tasa de homicidios en Ciudad Juárez, expandiendo el marco temporal de análisis hasta 2005, indica con claridad un aumento súbito y brutal del número de muertes violentas en esa ciudad fronteriza, que coincide con las tendencias

nacionales en México. Como lo documentamos en un informe publicado a inicios de este año, ese aumento tiene que ver con varios factores: el crecimiento urbano desordenado, la crisis de la maquila como proceso productivo y de captación de recursos humanos, la descomposición acelerada de núcleos familiares incluyendo la multiplicación de mujeres cabeza de familia, y la disputa por rutas y plazas entre carteles que compiten por un negocio muy lucrativo. Tiene que ver además con la decisión en 2006 de luchar militarmente contra los carteles de la droga.

La disminución de la tasa de homicidios en Juárez, que ha continuado hasta el 2015, ha sido explicada de diversas maneras. Algunos han indicado que esa reducción tiene que ver con acuerdos o pactos implícitos entre carteles para administrar los negocios ilegales reduciendo los hechos violentos. Otros han incluso aventurado la hipótesis de que la autoridad pactó con los carteles para disminuir las cifras que causaron tanto revuelo nacional e internacional. Sin embargo, nosotros creemos que independientemente de esos factores, hay dos procesos en Juárez a tener en cuenta.

Primero, la expresa decisión de la sociedad civil juarense de ponerse al frente del problema y presionar a las autoridades a soluciones integrales. La Mesa de Seguridad y Justicia es un ejemplo muy interesante de cómo las autoridades de distintos niveles, empresarios locales, ONG e iglesias, pueden sumar esfuerzos para ponerle metas a la reducción de la violencia. Segundo, la estrategia de enfrentamiento violento contra los carteles cambió y fue reemplazada –todavía con límites– por una de prevención del crimen con ingentes recursos que permitieron, en parte, mejorar la infraestructura y la comunicación, abriendo espacios para los jóvenes y restituyendo una percepción de futuro.

Cuadro 3
Tasa de Homicidios:
Medellín (1990-2011)



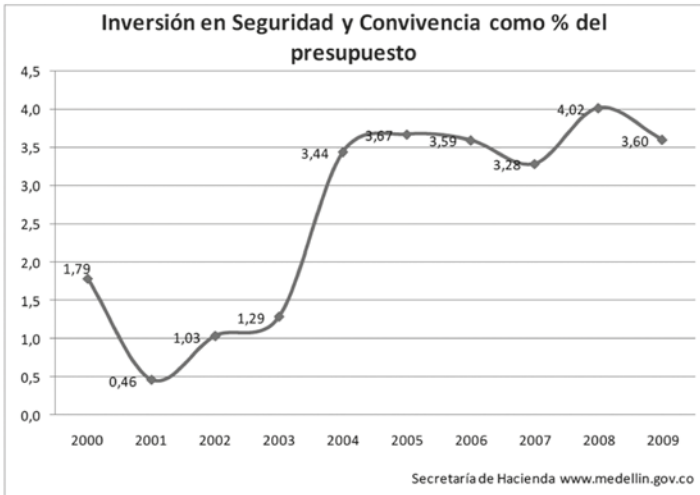
Fuente: SISC

Fuente: Jorge Giraldo-Ramírez y José Antonio Fortou, “Seguridad y Violencia Homicida en Medellín”, en Martínez *et al.*, *Violencia Urbana*. Aguilar (2014): 65-110

De igual manera, pasando breve revista al proceso urbano vivido en Medellín, observamos una disminución progresiva pero sostenida de la tasa de homicidios, al mismo tiempo que el índice de victimización también se reduce. La capital del departamento colombiano de Antioquia fue por varios años el epicentro del crimen mundial. Esta realidad no varió por la acción represiva de las fuerzas de seguridad –aunque algo de eso fue necesario para contener las manifestaciones más brutales de violencia– sino como consecuencia de un modelo de gobierno local sostenido en el tiempo.

Cuadro 4

Inversión en Seguridad y Convivencia Medellín



Fuente: Jorge Giraldo-Ramírez y José Antonio Fortou, "Seguridad y Violencia Homicida en Medellín", en Martínez *et al.*, *Violencia Urbana*. Aguilar (2014): 65-110

Este modelo se refleja en la inversión de recursos públicos en seguridad y convivencia, la mayor parte de los cuales fueron destinados a la recuperación de infraestructura urbana en forma de medios de transportes y espacios abiertos. La gestión local fue fortalecida además por la apuesta de empresarios antioqueños y de la empresa de servicios públicos local para financiar sustancialmente las actividades de convivencia.

Medellín no es un milagro y su apariencia moderna y renovada esconde todavía graves problemas (como ser una ciudad todavía muy desigual), pero la gestión continuada y el apoyo social lograron recuperar espacios urbanos que estaban ganados para la criminalidad.

Cambiando a un nivel de análisis regional, la evolución de la criminalidad tiene tres fuentes particulares en América Latina.

Cuadro 5 Rutas de tráfico de Cocaína

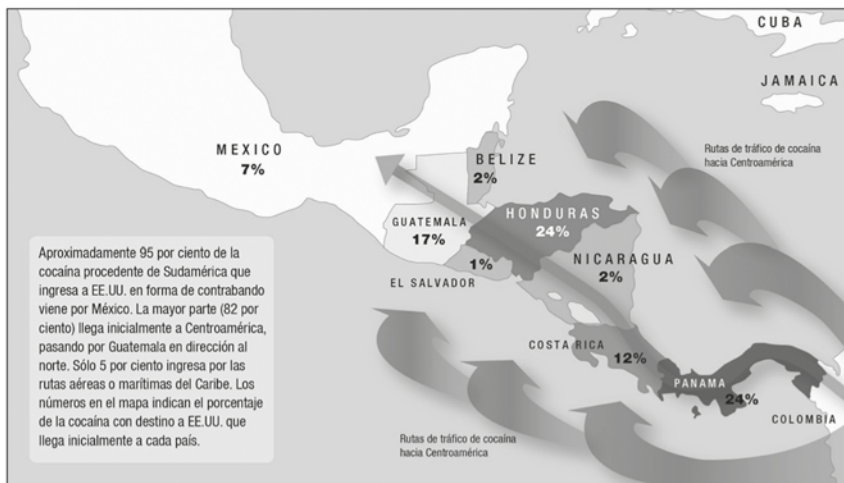


Fuente: UNODC 2015

La primera tiene que ver con la morfología de las rutas de tráficos ilegales diversos, pero en especial de drogas. Muy en particular, la cocaína ha sido fuente de millonarios ingresos y de altísima competencia entre carteles por controlar verticalmente el negocio. Por muchos años, los carteles colombianos dominaron el negocio incluso hasta la distribución de la droga al menudeo en ciudades de los Estados Unidos, Canadá y Europa. Esa geografía fue cambiando con el colapso de los grandes carteles colombianos y su reemplazo por carteles de origen mexicano, que son los predominantes hoy en los mercados de distribución.

Cuadro 6

Tráfico de Cocaína Hacia Centroamérica (Panorama 2011)



Fuente: **International Crisis Group** "Latin America Report N°39 Guatemala: narcotráfico y violencia" 11 Oct 2011

En esa transformación, América Central se convirtió en el epicentro de la intermediación. En 2011 la inmensa mayoría de la cocaína proveniente de Colombia, Perú y Bolivia en tránsito a Estados Unidos salía en primer lugar por Panamá, Honduras y Guatemala, y secundariamente aterrizaba en México. En los años siguientes Honduras aparece como el mercado privilegiado, seguido por El Salvador. Pero México sigue siendo naturalmente el lugar de tránsito final por excelencia.

Cuadro 7

Rutas de Trafico de Cocaína por el Caribe



En 2013, un 16% de la cocaína importada a los Estados Unidos se traficó por las islas del Caribe.

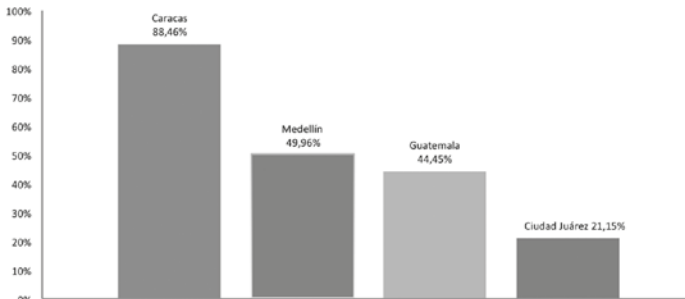
En el 2011, solo un 5% de la cocaína en el mercado estadounidense entraba por el Caribe.

Fuente: The Economist

Pero no debemos perder de vista la importancia del Mar Caribe para la salida de la droga de los Andes y el rol creciente de Venezuela como lugar de transbordo de todo tipo de sustancias ilegales hacia las pequeñas islas del Caribe y de ahí hacia Estados Unidos, África Occidental y Europa.

Cuadro 8

Percepciones de Inseguridad: Porcentaje de personas que respondieron sentirse inseguras (2014)



Fuente: Gráfico propio con datos de AmericasBarometer, Latin American Public Opinion Project (LAPOP), Vanderbilt University

Una segunda raíz de la violencia urbana en América Latina tiene que ver con el descrédito gigantesco que tiene el Estado como proveedor de seguridad. En este cuadro, observamos como cerca del 90 % de los caraqueños se sienten inseguros, *versus* el 21 % de los ciudadanos de Ciudad Juárez. Es claro que las políticas públicas tienen un impacto en las percepciones de seguridad y en la generación de “círculos virtuosos” en donde una mejor percepción de seguridad alimenta mejores políticas y viceversa.

Cuadro 9

¿Confía en el Sistema Judicial? (Sí o No) (Porcentaje muestra el no)

Ciudad	2004	2006	2008	2010	2012	2014
Guatemala	44.77%	48.54%	41.86%	71.71%	52.41%	56.71%
Caracas	--	45.76%	43.70%	65.00%	43.59%	65.39%
Medellín	--	41.43%	28.52%	27.14%	46.88%	51%
Ciudad Juárez	28.3%	23.3%	41.67%	45%	50%	36.59%

Fuente: Tabla construida con datos de AmericasBarometer, Latin American Public Opinion Project (LAPOP), Vanderbilt University

Pero la falta de credibilidad se refleja en toda la región en la poca confianza hacia el sistema judicial. La justicia es percibida como débil, o cómplice o irrelevante, o los tres defectos al unísono. Incluso en aquellos lugares en donde se han producido avances, la desconfianza a los jueces y fiscales es preocupante.

La tercera raíz es más difícil de presentar en números, pero tiene que ver con la frágil cultura de legalidad y la falta de equidad.

Los problemas aquí presentados, y que se refieren a cuatro realidades específicas, podrían ser extendidos a otros puntos cardinales de la región latinoamericana. Hace falta todavía mucha investigación para determinar las causas inmediatas y locales de la violencia (como por ejemplo, el fenómeno de los maras), pero algunas alternativas y políticas requieren ser exploradas, en el marco de este Objetivo del Milenio.

Primero, prestar atención a la manera en que organizan nuestras ciudades, al espacio público y la inversión en infraestructura es esencial. Nuestras ciudades han crecido desordenadamente y sin pensar en fortalecer vínculos sociales y favorecer la inclusión. Las selvas de cemento echan a nuestros jóvenes a los brazos de las bandas criminales.

Segundo, mientras más integral sea la aproximación al problema, más lentos se verán los resultados, pero más seguro y sostenible resultará el espacio en donde esa política se aplica. Esto es relevante especialmente frente a la tentación eterna de militarizar nuestras ciudades como respuesta a un problema que nunca puede ser considerado como de seguridad nacional.

Tercero, las instituciones judiciales son claves en la resolución del problema. Las reformas legales – incluyendo la que promovió en nuestros países el tránsito del sistema inquisitivo al acusatorio, se quedan cortos frente a los desafíos de la criminalidad y a la desconfianza generalizada de los ciudadanos. Hace falta transitar hacia la integración de la respuesta judicial en una política de convivencia más global.

Erik Vittrup Christensen*

El presente *pamphlet* tratará del Objetivo de Desarrollo Sostenible 11 y del derecho a la ciudad, un derecho que todavía no está oficialmente reconocido, pero que se está discutiendo internacionalmente y se está tratando de perfeccionar. Se refiere al derecho a la vida digna de la ciudadanía en todas las ciudades y en todas sus dimensiones. Por ello, se trata de un derecho complejo: fácil de diluir y difícil de aterrizar; sin embargo, haremos el esfuerzo.

El tema se abordará a partir de los desafíos y oportunidades que existen en el ciclo urbano. El derecho a la ciudad como principio y su traducción en una legislación urbana que pueda garantizarlo. Se tratarán las maneras en las que puede consolidarse y cómo la legislación que lo contemple pueda ser o deba ser producto de un consenso con la ciudadanía que vive en las ciudades y, a su vez, cómo este consenso tenga que generarse a través de un debate y un lenguaje común. Finalmente, se hará referencia a los desafíos que esto genera y se brindará un ejemplo práctico de como el Programa de las Naciones Unidas para

* Representante de ONU-Habitat México. <http://es.unhabitat.org/>

los Asentamientos Humanos (ONU-Habitat) trabaja en México para ir aproximando una estrategia para garantizar el derecho a la ciudad.

La primera ciudad en el planeta reconocida como tal, se creó hace 10 mil años en Uruk o en Damasco, en la Siria actual, y desde ese entonces hasta hoy hemos crecido como planeta. El mundo se ha transformado en un planeta urbano; hoy en día, 3,500 millones de personas habitan en las ciudades. Así es cómo la evolución urbana se fue implementando: 10 mil años para llegar a 3,500 millones de habitantes en ciudades. Ahora estamos viviendo un fenómeno similar: en los próximos 30 años vamos a duplicar el número de personas que habitan las ciudades. La diferencia es el tiempo de la evolución, 30 años contra muchos siglos. Se trata de un fenómeno nuevo, importantísimo y que jamás en la historia de la humanidad había ocurrido.

En América Latina, el continente urbano, casi el 80 % de la población vive en ciudades. Esto tiene consecuencias de mucha relevancia y genera fantásticas áreas de oportunidades. Este siglo XXI será el siglo de la economía urbana. Una economía donde las ciudades van a competir por recursos, por inversión, por tener capacidad de identificar el talento humano, de cultivarlo, atraerlo, asegurarlo y retenerlo, para asegurar ciudades dignas, prósperas y sustentables. Para hacer eso, hay que comenzar a repensar los paradigmas, los principios, los valores, las formas de organizar las ciudades en el siglo XXI. Hoy en día no es México que está compitiendo contra China, o contra Suecia, es Monterrey que está compitiendo con Sao Paulo; es Guadalajara que está compitiendo con Shanghái; es Guanajuato que está compitiendo con ciudades en el resto del mundo por atraer turismo e inversión, y eso requiere hacer un esfuerzo especial.

El tema de la sustentabilidad y la prosperidad urbana se vuelven un imperativo para la sobrevivencia en las ciudades. ¿Cómo lo podemos lograr? Ya sabemos que las ciudades deben estar fundamentadas en derechos y en leyes. Un Estado de Derecho como fundamento para el desarrollo económico, social, cultural y político tiene que estar con-

sagrado en las reglas que establecemos para la convivencia, y sabemos que la democracia urbana es un imperativo. Los países y las ciudades más exitosas del mundo son democráticos, son lugares donde hay leyes, son ciudades donde se respetan los derechos.

La discusión sobre el derecho a la ciudad toca muchos ámbitos. Hay dos grandes esfuerzos que se han hecho hasta ahora. En primer lugar, la Carta Mundial del Derecho a la Ciudad, promovida inicialmente por organizaciones de la sociedad civil, movimientos sociales urbanos, academia, intelectuales y ONG. Fue suscrita en el Foro Social de las Américas, primero en Puerto Alegre en 2001 y luego discutida y ratificada en Quito en 2004 y presentada en el Foro Mundial Urbano en Barcelona y en Quito en octubre de 2004. Es una Carta que está circulando y está inspirando el modo de repensar la ciudad. Habla del derecho a la gestión democrática, del derecho de función social de la ciudad, del derecho de ejercicio pleno de la ciudadanía, del derecho a la igualdad, a la inclusión en las ciudades, del derecho a la protección a grupos vulnerables, del derecho al compromiso social del sector privado y del derecho a la economía solidaria.

En segundo lugar, merece ser mencionada la Carta-Agenda Mundial de Derechos Humanos de la Ciudad que fue promovida por la Unión de Ciudades y Gobiernos Locales en 2005-2006 y luego ratificada en 2009-2010. Es un instrumento de recomendación que hace la Organización Mundial de Municipios para que gobernantes de las ciudades y ciudadanos acuerden unos principios a partir de valores como el derecho a la ciudad, a la democracia participativa, a la paz cívica y a la seguridad en la ciudad, a la igualdad de mujeres y hombres, el derecho de niños y niñas en la ciudad, el derecho a servicios públicos básicos de proximidad, a la libertad de conciencia, religión y opinión, a la asociación, derechos culturales de las ciudades, derecho a la vivienda y domicilio en las ciudades, al agua potable y la alimentación y el derecho al desarrollo humano sustentable, entre otros. Es una lógica diferente; sin embargo, es algo que se ha expandido a nivel inter-

nacional. Muchas ciudades lo han adoptado como un instrumento para guiar la construcción de las nuevas formas de convivir en las ciudades del siglo XXI.

El objeto de discusión en este documento es el Objetivo de Desarrollo Sustentable 11 relativo a la urbanización sustentable. Es el Objetivo de las ciudades y de los asentamientos urbanos para lograr que sean incluyentes, seguros, resilientes y sostenibles. Es un esfuerzo global para establecer unos valores, unos objetivos y unas metas para cumplir con el desarrollo urbano.

En octubre de 2016 en Quito se va a realizar la Tercera Cumbre Mundial de Ciudades. La primera se llevó a cabo en Vancouver en 1976, la segunda en Estambul en 1996. Se regeneró el pensamiento sobre el derecho a la ciudad. Hay un proceso preparatorio, discusiones, debates, reflexiones en todo el mundo sobre el tema. En la Ciudad de México en noviembre de 2015 tuvo lugar el *Urban Thinkers Forum*. Un encuentro internacional con representantes de más de 20 países que hablaron sobre la legislación urbana y cómo se construyen los principios del derecho a la ciudad en una ciudad moderna. Asimismo, se organizó un foro internacional sobre Gobernanza Metropolitana y muchos otros eventos están planeados para 2016; entre ellos, destaca el encuentro regional preparatorio para Habitat III, donde los ministros de América Latina y el Caribe se reunirán para fijar los principios que recomiendan sean incorporados en la Nueva Agenda Urbana para el siglo XXI.

Los principios y las palabras claves para la Nueva Agenda Urbana contemplan ciudades consolidadas, conectadas, integradas e incluyentes, que cuenten con una legislación práctica que pueda establecer las reglas del juego y que permitan definir las formas de convivencia en las ciudades. El reto de la Nueva Agenda Urbana es encontrar soluciones duraderas y sustentables para transformar ciudades disfuncionales, dispersas, descoordinadas, desorganizadas, con altísimos costos de transacción para la economía, con altísimos grados de marginación

y exclusión de la población en ciudades prósperas. La clave para lograrlo es entender las repercusiones y las implicaciones que la urbanización tiene sobre la población.

El siglo pasado, después de la Segunda Guerra Mundial, comenzó un proceso de urbanización aceleradísimo a un ritmo que no habíamos visto antes y se generó una legislación urbana basada principalmente en principios de protección de la propiedad privada, con énfasis en el derecho del individuo, con gran burocratización de la reglamentación y la normativa. Todo esto provocó que las ciudades crecieran con informalidad, descontroladas y desiguales.

El reto para el siglo XXI es mucho mayor de lo que ha sido para el siglo pasado; se requiere de una nueva legislación y un nuevo pensamiento que permitan reconocer los derechos que queremos consagrar. La legislación urbana permite definir las bases de cómo generar una arquitectura funcional de la ciudad que ofrezca garantías a la ciudadanía y en las cuales los ciudadanos tengan incidencia sobre cómo se construye y se gestiona su ciudad. Hay que planificar mejor las ciudades, la planificación del desarrollo, de cómo crear el espacio para que el individuo, la familia y la economía puedan desarrollarse.

Es esencial generar ciudades bien planificadas, prósperas, sustentables, con funciones sociales y donde se goce de derechos. Hoy en día hay temas que no se discutieron antes y que es importante defender: el espacio público, la movilidad humana entre otras. Para defenderlos es necesario planificar y manejar correctamente la riqueza que crea la ciudad para que el colectivo pueda beneficiarse del valor agregado que se genera.

Para construir esa legislación, esos nuevos marcos, hay que empezar a crear una visión a futuro. Hay que repensar modelos de gobernanza urbana, dar prioridad establecer mecanismos para la toma de decisiones democráticas. En la Ciudad de México se está llevando a cabo una gran consulta urbana sobre la visión 2030, muchas otras ciudades lo están haciendo. Es importante crear los mecanismos para

la participación ciudadana en el diseño de la ciudad, en la planificación, en la visión estratégica, para generar la ciudad que queremos.

Para ello, hay que promover asociaciones públicas, privadas, sociales para la inversión y gestión eficiente y eficaz. Lo colectivo es responsabilidad de lo colectivo. Es necesario tener mecanismos de transparencia y rendición de cuentas para observar, informar y evaluar, tener debates para construir conceptos y visiones que tengan en cuenta la complejidad de la ciudad.

En ONU-Habitat el tema del debate y el lenguaje común son de gran relevancia. Es por eso que se diseñó una Iniciativa de Prosperidad Urbana. Hace unos años preguntamos a alcaldes en todo el mundo: ¿Nos puede decir cuáles son las seis dimensiones más importantes para su ciudad, para tener una vida digna para sus ciudadanos y la sostenibilidad de su ciudad? El dato curioso es que la respuesta fue la misma en China, Suecia, Canadá, México, Brasil, Islas Fiji, Australia y África del Sur. Comentaron que hay seis temas, cada uno es indispensable para garantizar el derecho a la ciudad, son: la gobernanza urbana, la productividad urbana, el medio ambiente urbano, la infraestructura urbana, la inclusión urbana y la calidad de vida urbana. A partir de estos datos, los técnicos de ONU-Habitat generaron el Índice de Prosperidad Urbana.

En México estamos trabajando con la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), la nueva Secretaría creada por el Presidente Peña Nieto para reformar el pensamiento y las políticas públicas de cómo hacer ciudad y crear un México en paz y un México próspero. Para implementarlo, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano contiene una serie de objetivos encaminados a crear ciudades incluyentes, normadas, seguras y competitivas y generar la base para la gran reforma urbana que esperamos que en 2016 pueda cumplir sus primeros pasos tanto a nivel federal como estatal.

En México, con ONU-Habitat aportamos nuestro programa de cooperación con una visión de ciudades prósperas, maduras, consoli-

dadas, incluyentes. Nuestro programa de trabajo se fundamenta sobre el Índice de Prosperidad Urbana (CPI, por sus siglas en inglés) que crea un lenguaje común para la discusión de prioridades estratégicas de inversión en las ciudades y de cómo crear una visión de futuro en las ciudades. El CPI en México se está implementando en 136 municipios y nos permitirá entregar a los alcaldes un informe sobre el estado de su ciudad, una radiografía de la ciudad que les permita tener una base común en la discusión sobre el futuro de sus ciudades.

Asimismo, estamos agregando la implementación de otro instrumento, el Perfil de Resiliencia Urbana, que complemente el primero. Lo vamos a implementar en 20 ciudades a manera de piloto, para poder identificar acciones concretas, determinar capacidades locales y contribuir a construir una reforma urbana apta, eficaz y estratégica para México. La acción descansa sobre el principio de tres líneas de trabajo: gobernanza, planificación y economía urbanas para ir construyendo esta nueva visión de la sociedad próspera.

Catherine Prati Rousselet*

RESUMEN: En el otoño 2015, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) dio a conocer la nueva agenda de trabajo 2015-2030 que, articulada en 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) “para transformar nuestro mundo”, pretende “acabar con la pobreza, reducir la inequidad, construir sociedades pacíficas y abordar el cambio climático” (ONU, 2015). El presente artículo explica cómo los ODS no sólo son una prolongación cronológica de los Objetivos del Milenio (ODM) sino que abonan a la obsesión endémica de la organización por el desarrollo. También, y toda vez que los Estados miembros “se han comprometido a asegurar una vida digna para todos, así como la salud del planeta para las generaciones futuras”, evidencia que la Agenda 2030 es una renovada y ampliada hoja de ruta para la promoción y protección de los derechos humanos.

PALABRAS CLAVE: Alianza Mundial para el Desarrollo, Decenios de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Derechos Humanos, ODM, ODS.

ABSTRACT: In the Autumn of 2015, the United Nations (UN) released the new Agenda 2030 that, articulated the 17 Sustainable Development Goals (SDGs) which aim “to transform our world” by “ending poverty, reducing inequality, building peaceful societies and approaching climate change” (UN, 2015). This article explains how the SDGs are not only a chronological branch of the Millennium Development Goals (MDGs) but grant to participate also in the endemic obsession of the organization for development. Also, and since the Member States “have committed to ensure a decent life for all and a healthy planet for future generations”, it shows that the Agenda 2030 is a renewed and expanded roadmap for the promotion and protection of human rights.

KEY WORDS: Global Partnership for Development, Human Rights, MDGs, SDGs, UN Decades for Development.

RÉSUMÉ: Au cours de l’automne 2015, l’Organisation des Nations Unies (ONU) a révélé le nouvel agenda de travail 2015-2030 qui, articulé en 17 Objectifs de Développement Durable (ODD) “pour transformer notre monde”, prétend “en finir avec la pauvreté, réduire les inégalités, construire des sociétés pacifiques et aborder le changement climatique” (ONU, 2015). Cet article explique comment les ODD ne sont pas seulement une prolongation chronologique des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) mais participent aussi de l’obsession endémique de l’organisation pour le développement. D’autre part, et puisque les Etats membres “se sont engagés à assurer une vie digne pour tous, ainsi qu’à protéger la planète pour les générations futures”, il établit que l’Agenda 2030 est une feuille de route renouvelée et amplifiée pour la promotion et la protection des droits de l’homme.

MOTS CLÉ: Décennies des Nations Unies pour le Développement, Droits de l’Homme, OMD, ODD, Partenariat Mondial au Service du Développement.

* Coordinadora Académica de Posgrado y Extensión, Facultad de Estudios Globales de la Universidad Anáhuac México Norte. <http://pegaso.anahuac.mx/ri/>

Introducción

Durante unos breves instantes, en la noche del pasado 23 de septiembre, la fachada del edificio de la sede neoyorquina de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) se vistió de luces al proyectarse un video explicando el contenido de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que serían aprobados unos días después, durante la Cumbre de los Jefes de Estados y Gobiernos, como la Agenda 2030.

No constituyen en sí, sólo la prolongación cronológica y expandida de los 8 Objetivos del Milenio (ODM) derivados de la Declaración del Milenio (A/RES/55/2, 8 de septiembre, 2000). Ordenados a partir de cinco preceptos (las 5 “P”: persona, planeta, prosperidad, paz alianzas, *partnership* en inglés) y bajo el lema *que nadie quede rezagado*, se espera, orienten las políticas públicas nacionales de los Estados miembros: naciones menos adelantadas, economías emergentes y sociedades industriales, hacia un desarrollo sostenible para el beneficio de todos los pueblos y de las generaciones futuras.

El Objetivo 17 pretende “fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible”.

Para que una agenda de desarrollo sostenible sea eficaz se necesitan alianzas entre los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil. Estas alianzas inclusivas se construyen sobre la base de principios y valores, una visión compartida y objetivos comunes que otorgan prioridad a las personas y al planeta, y son necesarias a nivel mundial, regional, nacional y local (ONU, 2015).

En una encuesta mundial realizada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), encargado de la formulación de políticas de todo el mundo reconocieron por igual que “las desigualdades en sus países son elevadas y pueden, a largo plazo, constituir una amenaza para el desarrollo económico y social” (ONU, 2015).

Si bien los índices de pobreza extrema se han reducido a la mitad desde 1990, aproximadamente la mitad de la población mundial aún vive con el equivalente de dos dólares diarios, por lo que es imprescindible construir alianzas con una visión común para el desarrollo (I), sin perder de vista que los ODS constituyen también una renovada y ampliada hoja de ruta para la promoción y protección de los derechos humanos (II).

I. La Alianza Mundial para el Desarrollo

De una manera u otra, a lo largo de siete décadas, los temas del desarrollo y de las alianzas entre actores de la comunidad internacional para realizarlo, han estado omnipresentes tanto en la Carta de San Francisco como en la agenda internacional.

1. La obsesión endémica de la ONU por el desarrollo

En el Preámbulo de la Carta, las Naciones Unidas suscribieron el solemne compromiso de “promover el progreso social y elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad” y de “emplear un mecanismo internacional para fomentar el progreso económico y social de todos los pueblos”. Es así como la ONU concibió el sistema de defensa colectiva, articulado en dos ejes: el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales y, la cooperación internacional para la solución de problemas económicos, sociales y conexos (artículo 1, fracciones 1 y 3 de la Carta de San Francisco, 1945).

Estos dos propósitos fundamentales se han vuelto indisociables y permanecen interdependientes: “El desarrollo es el nuevo nombre de la paz” (Encíclica *Populorum Progressio*, 1967).

A. Los decenios internacionales para el desarrollo

Aunque convocada fuera del marco de las Naciones Unidas pero, sin embargo, haciendo referencia a sus propósitos y principios, la Conferencia de Bandung, Indonesia (1955), constituye, además de la reunión fundacional del Movimiento de los No Alineados, la primera estrategia para el desarrollo mundial de la historia. Los presidentes Nasser (Egipto), Nehru (India) y Sukarno (Indonesia) reunieron a los Jefes de Estado de 25 naciones asiáticas y africanas recién independizadas quienes establecieron los principios sobre la cooperación económica y cultural entre los países de Asia y África, los derechos humanos, la autodeterminación, los problemas de los pueblos dependientes, la promoción de la paz y la cooperación mundiales con los principios de coexistencia pacífica, así como una condena de la discriminación racial y de la energía nuclear.

Tras reconocer que “durante el decenio 1950-1959 los países en desarrollo y los más desarrollados realizaron considerables esfuerzos para acelerar el desarrollo económico de los países menos desarrollados” y constatando que “el ritmo del progreso económico y social de los países en desarrollo dista todavía de ser satisfactorio”, la Asamblea General de la ONU decretó el (primer) Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1960-1970). En una resolución, A/RES/1710 (XVI), de apenas página y media, se presentó el Programa de Cooperación Económica Internacional, enfatizando que “el desarrollo económico y social de los países poco desarrollados económicamente no sólo reviste importancia primordial para esos países sino que es además fundamental para el logro de la paz y la seguridad internacionales y para un incremento más rápido y mutuamente beneficioso de la prosperidad del mundo” (ONU, 1961).

De manera ininterrumpida, al Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1960-1970), sucedieron tres más, antecedentes e inspiración de la Declaración del Milenio y de la Agenda Post 2015, hoy conocida como Agenda 2030:

Cuadro 1: Cronología. Los Decenios de las Naciones Unidas para el Desarrollo, los ODM y ODS.

1960-1970	1971-1980	1981-1990	1991-2000	2000-2015	2015-2030
Decenio NN.UU para el Desarrollo	Segundo Decenio para el Desarrollo	Tercer Decenio para el Desarrollo	Cuarto Decenio para el Desarrollo	ODM	ODS

En el siguiente cuadro, de elaboración propia, se puede apreciar que a partir del Segundo Decenio para el Desarrollo (1971-1980), las resoluciones correspondientes presentan contenidos extensos, estructurados, etiquetados a partir de un modelo surgido al principio de la década de los años 70s (gracias a las valiosas aportaciones realizadas por la CNUCED, Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y Desarrollo [UNCTAD, por sus siglas en inglés] creada en 1964) y configurado alrededor de tres vectores: metas y objetivos, medidas de política y examen y evaluación de la aplicación de la nueva Estrategia Internacional del Desarrollo:

Cuadro 2: Los vectores de la estructura de los Decenios de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Decenio NN.UU para el Desarrollo	Segundo Decenio para el Desarrollo	Tercer Decenio para el Desarrollo	Cuarto Decenio para el Desarrollo
1960-1970	1971-1980	1981-1990	1991-2000
A/RES/1710 (XVI)	A/RES/2626 (XXV)	A/RES/35/56	A/RES/45/199
Estructura en 8 puntos	Estructura en 84 puntos	Estructura en 180 puntos	Estructura en 112 puntos
	A. Preámbulo	I. Preámbulo	I. Preámbulo
	B. Metas y objetivos	II. Metas y objetivos	II. Metas y objetivos

Decenio NN.UU para el Desarrollo	Segundo Decenio para el Desarrollo	Tercer Decenio para el Desarrollo	Cuarto Decenio para el Desarrollo
	C. Medidas de política	III. Medidas de política	III. Políticas y Medidas
			IV. Situaciones especiales, incluida la de los países menos adelantados
			V. Papel del Sistema de las Naciones Unidas
	D. Examen y evaluación de objetivos y medidas de política	IV. Examen y evaluación de la aplicación de la nueva Estrategia Internacional del Desarrollo	VI. Examen y evaluación
	E. Movilización de la opinión pública		

La revisión de dichos contenidos resulta particularmente relevante ya que, como se podrá advertir en el Cuadro 3 (también de elaboración propia), los objetivos de las actividades de la organización en materia de desarrollo obedecen a una lógica que se ha ido gestionando (y perfeccionando) a lo largo de largas décadas. Se ubican, entre otros, de manera recurrente, los temas que se enumeran a continuación y que, con una visión sostenible, ocupan el centro de la agenda que culmina hoy en los ODS: comercio, cooperación internacional, finanzas, estabilidad macroeconómica, situación particular de los países menos adelantados, insulares y en desarrollo sin litorales, tecnología, erradicación de la pobreza:

Cuadro 3: Los contenidos de los Decenios de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Decenio NN.UU para el Desarrollo	Segundo Decenio para el Desarrollo	Tercer Decenio para el Desarrollo	Cuarto Decenio para el Desarrollo
	1. Comercio internacional	A. Comercio internacional	A. Reactivación del desarrollo 1. Marcos de política económica, deuda externa, financiación para el desarrollo, comercio internacional, productos básicos 2. Ciencia y tecnología, políticas y medidas industriales, agricultura
	2. Expansión del comercio, cooperación económica e integración regional entre países en desarrollo	B. Industrialización	
	3. Recursos financieros para el desarrollo	C. Alimentación y agricultura	
	4. Invisibles, incluido el transporte marítimo	D. Recursos financieros para el desarrollo	B. Aspectos prioritarios del desarrollo
	5. Medidas especiales en favor de los países en desarrollo menos adelantados	E. Cuestiones monetarias y financieras internacionales	1. Erradicación de la pobreza y hambre
	6. Medidas especiales en favor de los países en desarrollo sin litoral	F. Cooperación técnica	2. Desarrollo de los recursos humanos y de las instituciones
	7. Ciencia y tecnología	G. Ciencia y tecnología para el desarrollo	3. Población

Decenio NN.UU para el Desarrollo	Segundo Decenio para el Desarrollo	Tercer Decenio para el Desarrollo	Cuarto Decenio para el Desarrollo
	8. Desarrollo humano	H. Energía	4. Medio ambiente
	9. Expansión y diversificación de la producción	I. Transporte	
	10. Formulación y ejecución de planes	J. Cooperación económica y técnica entre países en desarrollo	
		K. Países en desarrollo menos adelantados, países gravemente afectados, países insulares y países en desarrollo sin litorales	
		L. Medio ambiente	
		M. Asentamientos humanos	
		N. Socorro en casos de desastres	
		O. Desarrollo social	

Cabe mencionar que, si el (primer) Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo carece de la estructura y profundidad de los demás, sin embargo, hace referencia a la necesidad de llevar a cabo:

[...] una acción concertada para impulsar más la cooperación económica internacional [...] por conducto del sistema de los organismos de las Naciones Unidas y sobre la base bilateral o multilateral, a adoptar políticas que permitan que los países menos desarrollados:

- a) y los que dependen de la exportación, vender sus productos a precios estables y remunerativos;
- b) garantizar una parte equitativa de las utilidades derivadas de la extracción y comercialización de sus recursos naturales;

- c) aumentar la corriente de recursos públicos y privados para el desarrollo;
- d) estimular la corriente de capital privado para inversiones destinadas al desarrollo económico (ONU, 1961).

B. La gobernanza global

Es patético que, en el preámbulo de cada una de las resoluciones antes mencionadas, relacionadas con los decenios internacionales para el desarrollo, incluida la Declaración del Milenio, se haga referencia a los esfuerzos desplegados, invariablemente insuficientes para cambiar la condición de los más vulnerables:

1. Al proclamarse el Tercer Decenio de las Naciones Unidas para el desarrollo, [...], los gobiernos nuevamente señalan su dedicación a los objetivos fundamentales consagrados en la Carta de las Naciones Unidas. Reafirman solemnemente su determinación de establecer un nuevo orden económico internacional. Con ese fin, recuerdan la Declaración y el Programa de Acción sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional aprobado por la Asamblea General en su sexto periodo extraordinario de sesiones, la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados y la resolución sobre desarrollo y cooperación económica internacional aprobada por la Asamblea en su séptimo periodo extraordinario de sesiones, en que se sentaron las bases para el establecimiento del nuevo orden económico internacional.
2. La aprobación de la Estrategia Internacional del Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo fue un avance importante en la promoción de la cooperación económica internacional para el desarrollo. Sin embargo, pronto se hicieron obvias las limitaciones de una estrategia concebida dentro del marco del sistema existente

de relaciones económicas internacionales. La injusticia y el desequilibrio de esas relaciones están acentuando la disparidad entre los países desarrollados y los países en desarrollo, constituyen un grave obstáculo para el desarrollo de los países en desarrollo y afectan adversamente las relaciones internacionales y la promoción de la paz y la seguridad mundiales. A mitad del Decenio, la comunidad mundial pidió una reestructuración fundamental de las relaciones económicas internacionales e inició su búsqueda de un Nuevo Orden Económico Internacional (ONU, 1980).

En la actualidad, prácticamente ningún tema, producto de la actividad humana, queda fuera de la agenda multilateral internacional. La segunda parte del siglo XX ha revelado la naturaleza primordial de los acuerdos negociados en el marco de las instituciones intergubernamentales para, no siempre regular, sino por lo menos, estudiar situaciones comunes a la humanidad.

La interdependencia multifactorial que acompaña la globalización, ha permitido abrir el sistema internacional a nuevos actores, algunos, extremadamente dinámicos, que participan (o pretenden hacerlo) en la toma de decisiones. En especial, bien o mal, las agencias especializadas del Sistema de las Naciones Unidas han fungido en el siglo XXI como constructores de un nuevo orden, dotados de virtuosas capacidades en el arte de la vinculación y la generación de responsabilidades internacionales compartidas (entre otros, en temas relacionados con la supervivencia de la especie: derechos humanos, cambio climático).

La obra *Gobernanza global en un mundo interconectado*, editada en 2013 por la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales (AMEI), en colaboración con las Universidades Autónoma del Estado de Baja California (UAEBC) y Popular Autónoma del Estado de Puebla (UPAEP) ofrece una notable aportación doctrinal a la teoría de la gobernanza global, trascendental para la implementación (y éxito) de los 17 ODS de la Agenda 2030 y sus, hasta el momento, 169 metas.

La Agenda 2030 se nutre de experiencias anteriores que Peter Jackson (redactor jefe del Departamento de Información Pública de la ONU) llamó “prehistoria de la lucha pro desarrollo” en un artículo publicado en 2007 en *Crónica ONU* (revista trimestral editada por el departamento antes citado y que abarca información y debates sobre las actividades del Sistema de las Naciones Unidas). A diferencia de la Declaración del Milenio, presenta un programa mucho más ambicioso y, apostando a la gobernanza global, busca la intervención de todos para todos. Los ODM sólo se enfocaron a la situación de los países menos adelantados y diseñaron metas que esencialmente involucraron instrucciones gubernamentales nacionales, eventualmente coordinadas por agencias internacionales. Con los ODS, se pretende incorporar a todos los sectores: instituciones públicas, nacionales e internacionales, empresas, sociedad civil organizada o no así como, la academia. Constituyen una especie de síntesis de los grandes temas de la agenda multilateral al servicio de la humanidad de hoy y mañana.

Resulta interesante, porque constituye un dato insólito de esa “prehistoria pro desarrollo” que en el Segundo Decenio para el Desarrollo, se reservara un último punto dedicado a la “movilización de la opinión pública”:

Una parte esencial de la labor del Decenio consistirá en movilizar la opinión pública, tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados, en favor de los objetivos y las políticas del Decenio. Los gobiernos de los países más avanzados proseguirán e intensificarán sus esfuerzos para hacer que el público en general entienda mejor la naturaleza interdependiente de los esfuerzos en pro del desarrollo durante el Decenio –en particular los beneficios que les aporta la cooperación internacional para el desarrollo– y la necesidad de ayudar a los países en desarrollo a acelerar su progreso económico y social. Los esfuerzos que los propios países en desarrollo están haciendo para satisfacer las necesidades de su progreso económico y social deben hacerse conocer en forma más clara y general en todos los niveles en los países en desarrollo (ONU, 1970).

2. ODS, la prolongación cronológica de los ODM

Definiendo los valores y principios de la Declaración del Milenio, se estableció que:

[...] la tarea fundamental a que nos enfrentamos hoy es conseguir que la mundialización se convierta en una fuerza positiva para todos los habitantes del mundo, ya que, si bien ofrece grandes posibilidades, en la actualidad sus beneficios se distribuyen de forma muy desigual al igual que sus costos. Reconocemos que los países en desarrollo y los países con economías en transición tienen dificultades especiales para hacer frente a este problema fundamental. Por eso, consideramos que solo desplegando esfuerzos amplios y sostenidos para crear un futuro común, basado en nuestra común humanidad en toda su diversidad, se podrá lograr que la mundialización sea plenamente incluyente y equitativa. Esos esfuerzos deberán incluir la adopción de políticas y medidas, a nivel mundial, que correspondan a las necesidades de los países en desarrollo y de las economías en transición y que se formulen y apliquen con la participación efectiva de esos países y esas economías (ONU, 2000).

A. Fomentar una Alianza Mundial para el Desarrollo (ODM 8)

En 2000, el ODM 8 buscó Fomentar una Alianza Mundial para el Desarrollo que incluía cuatro metas:

- A.** Atender las necesidades de los países menos adelantados, en asociación con la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE),
- B.** Continuar desarrollando un sistema comercial y financiero abierto, basado en reglas establecidas, predecible y no discriminatorio con la Organización Mundial del Comercio (OMC),
- C.** Lidar de forma integral con la deuda de los países en desarrollo en coordinación con las organizaciones del Grupo del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) y
- D.** Hacer más accesible el beneficio de las nuevas tecnologías, en especial las tecnologías de la información y comunicación

(TIC) con la colaboración de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT).

En el Informe Objetivos de Desarrollo del Milenio 2015, la ONU declara que:

La asistencia oficial para el desarrollo (AOD) por parte de los países desarrollados aumentó en un 66 % entre 2000 y 2014. Dinamarca, Luxemburgo, Noruega, Suecia y el Reino Unido continuaron superando las metas de AOD de las Naciones Unidas del 0.7 % del Ingreso Nacional Bruto.

79 % de las importaciones provenientes de los países en desarrollo hacia los países desarrollados fueron admitidas libres de aranceles (en comparación al 65 % del año 2000).

El servicio de la deuda externa como porcentaje del ingreso por exportaciones en los países en desarrollo cayó del 12 % (2000) al 3 % (2013).

95 % de la población mundial tiene cobertura de señal de telefonía móvil (2015). El número de suscripciones a la misma ha aumentado casi diez veces en los últimos 15 años, de 738 millones (2000) a más de 7 mil millones (2015). La penetración de internet ha crecido de 6 % (2000) a 43 % (2015). Actualmente, 3.2 millones de personas estarían conectadas a una red global de contenidos y aplicaciones (ONU, 2015).

B. Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible (ODS 17)

En relación con el Objetivo de Desarrollo Sostenible 17, con una referencia a cifras mucho menos optimistas que la transcrita en el Informe Objetivos de Desarrollo del Milenio 2015, la ONU destaca que:

Es preciso adoptar medidas urgentes encaminadas a movilizar, reorientar y aprovechar billones de dólares de recursos privados para generar transformaciones a fin de alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Se necesitan inversiones a largo plazo, por ejemplo la inversión extranjera directa, en sectores fundamentales, en particular en los países en desarrollo. Entre estos sectores figuran la energía sostenible, la infraestructura y el transporte, así como las tecnologías de la información y las co-

municaciones. El sector público deberá establecer una orientación clara al respecto. Deben reformularse los marcos de examen y vigilancia, los reglamentos y las estructuras de incentivos que facilitan esas inversiones a fin de atraer inversiones y fortalecer el desarrollo sostenible. También deben fortalecerse los mecanismos nacionales de vigilancia, en particular las instituciones superiores de auditoría y la función de fiscalización que corresponde al poder legislativo (ONU, 2015).

Ante la pobreza multidimensional, la falta de reformas estructurales, la escasez de oportunidades, la ausencia de decisiones o la toma de malas decisiones, la Agenda 2030 señala 19 metas para el cumplimiento del ODS 17, centradas en tópicos estratégicos para Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible: finanzas, tecnología, cooperación Norte-Sur, Sur-Sur y triangular, Comercio, cuestiones sistémicas como, coherencia normativa e institucional, alianzas entre múltiples actores y datos, transparencia y rendición de cuentas.

A continuación, se reproduce íntegro el texto de dichas metas.

–Finanzas

- Fortalecer la movilización de recursos internos, incluso mediante la prestación de apoyo internacional a los países en desarrollo, con el fin de mejorar la capacidad nacional para recaudar ingresos fiscales y de otra índole.
- Velar por que los países desarrollados cumplan cabalmente sus compromisos en relación con la AOD, incluido el compromiso de numerosos países desarrollados de alcanzar el objetivo de destinar el 0,7 % del Ingreso Nacional Bruto a la AOD y del 0,15 % al 0,20 % del Ingreso Nacional Bruto a la AOD de los países menos adelantados; y alentar a los proveedores de AOD a que consideren fijar una meta para destinar al menos el 0,20 % del Ingreso Nacional Bruto a la AOD de los países menos adelantados.

- Movilizar recursos financieros adicionales procedentes de múltiples fuentes para los países en desarrollo.
- Ayudar a los países en desarrollo a lograr la sostenibilidad de la deuda a largo plazo con políticas coordinadas orientadas a fomentar la financiación, el alivio y la reestructuración de la deuda, según proceda, y hacer frente a la deuda externa de los países pobres muy endeudados a fin de reducir el endeudamiento excesivo.
- Adoptar y aplicar sistemas de promoción de las inversiones en favor de los países menos adelantados.

–Tecnología

- Mejorar la cooperación regional e internacional Norte-Sur, Sur-Sur y triangular en materia de ciencia, tecnología e innovación y el acceso a ellas y aumentar el intercambio de conocimientos en condiciones mutuamente convenidas, entre otras cosas mejorando la coordinación entre los mecanismos existentes, en particular en el ámbito de las Naciones Unidas, y mediante un mecanismo mundial de facilitación de la tecnología.
- Promover el desarrollo de tecnologías ecológicamente racionales y su transferencia, divulgación y difusión a los países en desarrollo en condiciones favorables, incluso en condiciones concesionarias y preferenciales, por mutuo acuerdo.
- Poner en pleno funcionamiento, a más tardar en 2017, el banco de tecnología y el mecanismo de apoyo a la ciencia, la tecnología y la innovación para los países menos adelantados y aumentar la utilización de tecnología instrumental, en particular de la tecnología de la información y las comunicaciones.

–Creación de capacidad

- Aumentar el apoyo internacional a la ejecución de programas de fomento de la capacidad eficaces y con objetivos concretos en los países en desarrollo a fin de apoyar los planes nacionales orientados a aplicar todos los Objetivos de Desarrollo Sostenible, incluso mediante la cooperación Norte-Sur, Sur-Sur y triangular.

–Comercio

- Promover un sistema de comercio multilateral universal, basado en normas, abierto, no discriminatorio y equitativo en el marco de la OMC, incluso mediante la conclusión de las negociaciones con arreglo a su Programa de Doha para el Desarrollo.
- Aumentar de manera significativa las exportaciones de los países en desarrollo, en particular con miras a duplicar la participación de los países menos adelantados en las exportaciones mundiales para 2020.
- Lograr la consecución oportuna del acceso a los mercados, libre de derechos y de contingentes, de manera duradera para todos los países menos adelantados, de conformidad con las decisiones de la OMC, entre otras cosas velando por que las normas de origen preferenciales aplicables a las importaciones de los países menos adelantados sean transparentes y sencillas y contribuyan a facilitar el acceso a los mercados.

–Cuestiones sistémicas

Coherencia normativa e institucional

- Aumentar la estabilidad macroeconómica mundial, incluso mediante la coordinación y coherencia normativas.

- Mejorar la coherencia normativa para el desarrollo sostenible.
- Respetar el liderazgo y el margen normativo de cada país para establecer y aplicar políticas orientadas a la erradicación de la pobreza y la promoción del desarrollo sostenible.

Alianzas entre múltiples interesados

- Fortalecer la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible, complementada por alianzas entre múltiples interesados que movilicen y promuevan el intercambio de conocimientos, capacidad técnica, tecnología y recursos financieros, a fin de apoyar el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en todos los países, en particular los países en desarrollo.
- Alentar y promover la constitución de alianzas eficaces en las esferas pública, público-privada y de la sociedad civil, aprovechando la experiencia y las estrategias de obtención de recursos de las asociaciones.

Datos, supervisión y rendición de cuentas

- Para 2020, mejorar la prestación de apoyo para el fomento de la capacidad a los países en desarrollo, incluidos los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo, con miras a aumentar de forma significativa la disponibilidad de datos oportunos, fiables y de alta calidad desglosados por grupos de ingresos, género, edad, raza, origen étnico, condición migratoria, discapacidad, ubicación geográfica y otras características pertinentes en los contextos nacionales.
- Para 2030, aprovechar las iniciativas existentes para elaborar indicadores que permitan medir progresos logrados en materia de desarrollo sostenible y que complementen los utilizados para medir el producto interno bruto, y apoyar el fomento de la capacidad estadística en los países en desarrollo.

En los Objetivos y metas de la Agenda se indican los medios necesarios para hacer realidad nuestras aspiraciones colectivas. Las metas relativas a los medios de implementación incluidas en cada uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y en el Objetivo 17, a las que se hace referencia anteriormente, son fundamentales para poner en práctica nuestra Agenda y tienen la misma importancia que los demás Objetivos y metas. Por ello les otorgaremos idéntica prioridad en nuestras actividades de implementación y en el marco de indicadores mundiales utilizado para seguir nuestros progresos (ONU, 2015).

II. Los ODS, una nueva hoja de ruta para los derechos humanos

Resulta particularmente enriquecedor consultar las transcripciones de las diferentes sesiones de la Reunión Plenaria de Alto Nivel de la Asamblea General de la Cumbre de las Naciones Unidas para la aprobación de la Agenda para el Desarrollo después de 2015. Después de un acucioso análisis de las mismas, la propia Agenda 2030, se vuelve la caja de resonancia de sentidas reivindicaciones de representantes de Estados miembros, países menos adelantados, en desarrollo sin litoral, pequeños Estados insulares, de renta media, industrializados, de agencias del Sistema de las Naciones Unidas, de organizaciones de la sociedad civil en relación a, véase el Preámbulo del documento, “un plan de acción en favor de las personas, el planeta y la prosperidad que será implementado por todos los países y partes interesadas mediante una alianza de colaboración”.

La Agenda 2030 es una agenda de transformación que se fue elaborando mediante múltiples consultas y reuniones de alto nivel al acercarse la fecha fatídica que marcaba el fin de los ODM (2015). Desde el informe del PNUD “Un millón de voces: el mundo que queremos. Un futuro sostenible con dignidad para todos y todas”, antecedente directo del documento en comento, se puede identificar que, no

solamente toda actividad humana es tema de agenda internacional sino que es también, tema de dignidad humana.

1. Dignidad de todos

En su informe de síntesis, “El camino hacia la dignidad para 2030”, el Secretario General, Ban Ki-moon refrenda la postura compartida acerca del programa de desarrollo sostenible e insiste en que conlleva la oportunidad de trabajar desde la transversalidad de los derechos humanos. “Se pretende hacer realidad los derechos humanos de todas las personas y alcanzar la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres y niñas”.

De manera inequívoca, los ODS rebasan por mucho la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), el Pacto de Derechos Civiles y Políticos (1966) y el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) porque brindan a la humanidad una hoja de ruta integral y ampliada para los derechos humanos para los próximos 15 años.

Como una estrategia para Fortalecer los Medios de Ejecución y Revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible, los Jefes de Estado y de Gobierno que suscribieron, el 25 de septiembre, 2015, la resolución A/RES/70/1, declararon aspirar:

A un mundo en el que sea universal el respeto de los derechos humanos y la dignidad de las personas, el estado de derecho, la justicia, la igualdad y la no discriminación; donde se respeten las razas, el origen étnico y la diversidad cultural y en el que exista igualdad de oportunidades para que pueda realizarse plenamente el potencial humano y para contribuir a una prosperidad compartida; un mundo que invierta en su infancia y donde todos los niños crezcan libres de la violencia y la explotación; un mundo en el que todas las mujeres y niñas gocen de la plena igualdad entre los géneros y donde se hayan eliminado todos los obstáculos jurídicos, sociales y económicos que impiden su empoderamiento; un mundo justo, equitativo, tolerante, abierto y socialmente inclusivo en el que se atiendan las necesidades de los más vulnerables (ONU, 2015).

Debe llamar la atención la continua referencia a la centralidad de la persona de la resolución que, articulada en torno a cinco preceptos (los cinco “P”), agrupa los 17 ODS:

- Personas:

“Estamos decididos a poner fin a la pobreza y el hambre en todas sus formas y dimensiones, y a velar por que todos los seres humanos puedan realizar su potencial con dignidad e igualdad y en un medio ambiente saludable”.

- El planeta:

“Estamos decididos a proteger el planeta contra la degradación, incluso mediante el consumo y la producción sostenibles, la gestión sostenible de sus recursos naturales y medidas urgentes para hacer frente al cambio climático, de manera que pueda satisfacer las necesidades de las generaciones presentes y futuras”.

- La prosperidad:

“Estamos decididos a velar por que todos los seres humanos puedan disfrutar de una vida próspera y plena, y porque el progreso económico, social y tecnológico se produzca en armonía con la naturaleza”.

- La paz:

“Estamos decididos a propiciar sociedades pacíficas, justas e inclusivas que estén libres del temor y la violencia. No puede haber desarrollo sostenible sin paz, ni paz sin desarrollo sostenible”.

- Las alianzas:

Estamos decididos a movilizar los medios necesarios para implementar esta Agenda mediante una Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible revitalizada, que se base en un espíritu de mayor solidaridad mundial y se centre particularmente en las necesidades de los más

Pobres y vulnerables, con la colaboración de todos los países, todas las partes interesadas y todas las personas.

Los vínculos entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible y su carácter integrado son de crucial importancia para cumplir el propósito de la nueva Agenda. Si conseguimos lo que ambicionamos en todos y cada uno de los aspectos de la Agenda, mejorarán notablemente las condiciones de vida de todas las personas y nuestro mundo se transformará en un lugar mejor.

Constituye la evidencia fehaciente de una nueva obsesión onusiana, cuidar un binomio entrañable: la humanidad y su hábitat. “Los objetivos y metas estimularán durante los próximos 15 años la acción en las esferas de importancia crítica para la humanidad y el planeta”.

A continuación, respetando la organización de los ODS de acuerdo con cada uno de los preceptos antes mencionados, se apunta algunos ejemplos de la relación personas-planeta:

Personas:

- Fin de la pobreza (ODS 1): una de cada cinco personas de las regiones en desarrollo vive con menos de 1.25 dólares diarios.
- Hambre cero (ODS 2): 795 millones de personas no disponen de alimentos suficientes para llevar una vida saludable y activa (una de cada nueve personas en la Tierra).
- Salud y bienestar (ODS 3): los niños nacidos en la pobreza tienen casi el doble de probabilidades de morir antes de cumplir cinco años que los de las familias más ricas. La proporción de las madres que no sobreviven el parto en comparación con aquellas que lo hacen, en las regiones en desarrollo es aún 14 veces mayor que en las regiones desarrolladas.
- Educación de calidad (ODS 4): 103 millones de personas no tienen un nivel mínimo de alfabetización. Más del 60 % son mujeres.

- Igualdad de género (ODS 5): en África Subsahariana, Oceanía y Asia Occidental, las niñas aún se enfrentan a obstáculos para ingresar en la escuela primaria y secundaria.

Planeta:

- Agua limpia y saneamiento (ODS 6): la escasez de agua afecta a más del 40 % de la población mundial. 2.4 millones de personas carecen de acceso a servicios básicos de saneamiento.
- Producción y consumos responsables (ODS 12): Si la población mundial llega a los 9,600 millones para 2050, harían falta casi tres planetas para proporcionar los recursos naturales necesarios para mantener los modos de vida actuales.
- Acción por el clima (ODS 13): Si se adopta una amplia gama de medidas tecnológicas y cambios en el comportamiento, aún es posible limitar el aumento de la temperatura media mundial a 2 grados centígrados por encima de los niveles preindustriales.
- Vida submarina (ODS 14): Más de tres mil millones de personas dependen de la diversidad biológica marina y costera para sus medios de vida.
- Vida de ecosistemas terrestres (ODS 15): 2600 millones de personas dependen directamente de la agricultura. La degradación de la tierra afecta a 1500 millones de personas.

Prosperidad:

- Energía asequible y no contaminante (ODS 7): una de cada cinco personas todavía no tiene acceso a la electricidad moderna.
- Trabajo decente y crecimiento económico (ODS 8): el desempleo mundial aumentó de 170 millones en 2007 a casi 202 millones en 2012, de los cuales alrededor de 75 millones son mujeres y hombres jóvenes.

- **Industria, innovación e infraestructura (ODS 9):** la infraestructura inadecuada conduce a una falta de acceso a los mercados, puestos de trabajo, la información y la formación, la creación de una barrera importante para hacer negocios.
- **Reducción de desigualdad (ODS 10):** la gran mayoría de los hogares en los países en desarrollo –más del 75 % de la población– se encuentran hoy en día en sociedades donde los ingresos se distribuyen de manera mucho más desigual que en la década de 1990.
- **Ciudades y comunidades sostenibles (ODS 11):** la mitad de la humanidad (3,500 millones de personas) vive hoy día en las ciudades. Para 2030, casi 60 % de la población mundial vivirán en zonas urbanas. Un 95 % de la expansión urbana en los próximos decenios se producirá en el mundo en desarrollo. 828 millones de personas viven en barrios marginales y el número sigue aumentando.

Paz:

- **Paz, justicia e instituciones sólidas (ODS 16):** la corrupción, el soborno, el robo y el fraude fiscal cuestan alrededor de 1,260 millones de dólares para los países en desarrollo al año; esta cantidad de dinero podría ser utilizada para elevar por encima de los 1,25 dólares diarios a las personas que viven con menos de ese dinero durante un mínimo de seis años.

Asociaciones (*Partnership*):

- **Alianzas para lograr los objetivos (ODS 17):** el 30 % de los jóvenes de todo el mundo son nativos digitales, y han estado activos en la red durante al menos cinco años.
- Sin embargo, hay más de 4,000 millones de personas que no utilizan internet (el 90 % de ellas en el mundo en desarrollo).

2. Desarrollo sostenible

Con el fin de preparar la Conferencia Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo a celebrarse en Río de Janeiro en 1992, la ONU pidió a la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, presidida por la doctora Gro Harlem Brundtland (en estos entonces Primer Ministro de Noruega), reflexionar sobre *Nuestro Futuro Común*. El *Informe Brundtland* (1987), explicó la perversa relación entre recursos naturales limitados eventualmente susceptibles de agotarse y actividades antropogénicas siempre exponenciales y altamente comprometedoras para el medio ambiente. De una esperada relación racional entre lo económico, lo social y lo medioambiental, se formuló el axioma según el cual, toda actividad debería llevarse a cabo sólo con el fin de *satisfacer las necesidades del presente sin comprometer las necesidades de las futuras generaciones*.

Tres décadas después y ante la poca sensibilidad en relación al tema, con la Agenda 2030, el planteamiento se impone mucho más profundo. La problemática ya no versa sobre cómo desarrollarse sino cómo aprovechar colectivamente la oportunidad histórica de transformar economías y sociedad. Los ODS plantean trascendentes retos globales absolutamente impostergables, toda vez que invitan a repensar el modelo de crecimiento económico a partir de drásticos cambios en los estilos de vida (hábitos de consumo y medios de producción).

Reflexionar sobre *el desarrollo que queremos* exige, entre otros, no sólo referirse a la Agenda 2030 sino también a la Agenda de Acción adoptada al cabo de la III Conferencia Internacional sobre el Financiamiento para el Desarrollo (Addis Abeba, 13-16 de julio, 2015), así como a los acuerdos de la COP 21. Se espera que de la Conferencia del Clima que se llevará a cabo en París del próximo 30 de noviembre al 10 de diciembre logre, con el compromiso tangible de todas las naciones, impulsar una nueva era para el desarrollo sostenible y determinar infalibles iniciativas para frenar el cambio climático.

Estamos resueltos a liberar a la humanidad de la tiranía de la pobreza y las privaciones y a sanar y proteger nuestro planeta. Estamos decididos a tomar las medidas audaces y transformativas que se necesitan urgentemente para reconducir al mundo por el camino de la sostenibilidad y la resiliencia. Al emprender juntos este viaje, prometemos que nadie se quedará atrás (ONU, 2015).

Además, la Agenda 2030, desde el punto de vista de la seguridad internacional, ofrece una concepción mucho más amplia que la que difundiera el PNUD en 1994 con el concepto de seguridad humana. En su tiempo, la seguridad humana con cuatro principios rectores (universalidad, interdependencia de sus componentes, centrada en la persona, mejor garantizada mediante la prevención temprana) y siete ámbitos: seguridad económica, alimentaria, en materia de salud, ambiental, personal, de la comunidad y política (derechos humanos) generó más polémica que interés.

Reputada como usurpadora del lugar ocupado primordialmente por el Estado nación, no siempre se entendió una nueva perspectiva de seguridad internacional, suplementaria, esencialmente multilateral, centrada en la persona, con el fin de atender ignominiosos rezagos estructurales. Veinte años después, con perspectiva universal “los 17 ODS y sus 169 metas que son de carácter integrado e indivisible conjuguen las tres dimensiones del desarrollo sostenible”.

Aunque esté bien claro que cada país es responsable de su desarrollo, aún no está establecido que todo proceso de desarrollo sostenible pasa por la atención prácticamente particular de cada situación individual por lo que los esquemas de desarrollo local determinado a partir de ejes nacionales, regionales y globales se deben imponer ya que “la erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones, incluida la pobreza extrema, es el mayor desafío a que se enfrenta el mundo y constituye un requisito indispensable para el desarrollo sostenible”.

Conclusión

En materia de desarrollo los resultados no son tan elocuentes como los innumerables discursos retóricos. Las palabras del aún Secretario General de las Naciones Unidas (hasta diciembre, 2016) pronunciadas en la Cumbre para la aprobación de la Agenda 2030 son, sin duda, un buen ejemplo de ello.

Sin embargo, tal como lo manifestó el representante de Amnesty International, el señor Shetty, en la Reunión Plenaria evocada *supra*:

No podemos culpar a la gente por su escepticismo frente a una declaración formulada en otra cumbre más. Existe una enorme brecha entre el mundo en que vivimos y el mundo que queremos, pero los nuevos Objetivos representan las aspiraciones y los derechos de las personas, y deben y pueden hacerse realidad. Por lo tanto, sugiero que se apliquen cuatro pruebas prácticas (de titularidad, de rendición de cuentas, de no discriminación, de coherencia) cuando se trabaje para alcanzar los Objetivos, a fin de demostrar a los escépticos que están equivocados [...] Sé que los Estados Miembros pueden estar a la altura de las esperanzas de esas personas.

De la exegética, una última reflexión: “el desarrollo es el nuevo nombre de la paz... siempre y cuando nadie quede rezagado”.

- Agua, Cambio climático, Océanos y mares, Ecosistemas y biodiversidad

Jean-Benoit Charrin*

I. El agua: un reto mundial

En 2015, el agua fue reconocida por el Foro Económico Mundial como el mayor riesgo para los negocios y las inversiones internacionales. Esta realidad se debe tanto a la creciente demanda mundial como a las ineficientes prácticas de gestión del agua. La Agencia Internacional de Energía estima que para 2035, la demanda mundial de energía aumentará en un 35 %, que a su vez implicará un aumento del 85 % en el consumo de agua. La interdependencia de prácticamente todos los países se refleja ya en el hecho de que un país rico en agua como Suiza está importando actualmente casi nueve mil millones de litros de agua. Esto se debe a la denominada “huella hídrica”¹ de toda mercancía en el ámbito internacional. Finalmente, lo

* Director Ejecutivo de WaterLex. www.waterlex.org

¹ N. del E.: La huella hídrica se refiere al volumen total de agua dulce consumida o contaminada para producir los bienes y servicios por parte de una empresa, o consumidos por un individuo o una comunidad, de acuerdo con la Norma Internacional ISO 14046:2014.

más preocupante, el Banco Mundial estima que para 2025 dos terceras partes de los países del mundo se enfrentarán a estrés hídrico. Por lo tanto, esta actual y creciente crisis del agua es, sin duda, un reto mundial que debe ser abordado de manera colectiva.

II. Nuestra capacidad de respuesta

Una gran cantidad de estudiosos consideran ya al siglo XXI como el siglo de las guerras por el llamado “oro azul”. Sin embargo, tal percepción negativa no toma en cuenta la relación de los esfuerzos de cooperación internacional en materia de agua *versus* los casos de conflicto por este recurso. Un interesante estudio de la Universidad del Estado de Oregón revisó los últimos 50 años (Wolf, 2006). Se identificó que en cerca de 37 casos de conflicto, se alcanzaron más de 200 acuerdos internacionales. Esto es una posibilidad de esperanza, que se confirma en un estudio del *think-tank* indio *Strategic Foresight Group*, el cual llegó a la conclusión de que “ningún país que se dedique activamente a la cooperación sobre el agua, va a la guerra por cualquier otra razón” (SFG, *Water Cooperation Quotient*, 2015).

Poner en sentido positivo: los países que se dedican activamente a la cooperación sobre el agua, tienen menos posibilidades de ser parte de una guerra, o de ser parte de un conflicto bélico.

III. El agua y los ODS

Todos los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) están interrelacionados con el agua, en el sentido de que ésta contribuye a la realización de todos ellos. Una consecuencia directa de no atender el tema del agua, es que los demás ODS no se podrán alcanzar. Podemos citar ejemplos sencillos como el ODS 2 sobre seguridad alimentaria (con-

sidérese el agua necesaria para el riego), o el ODS 11 sobre ciudades y asentamientos humanos sostenibles (inundaciones e infraestructura necesaria para llevar el agua a las ciudades). Otro ejemplo es la responsabilidad culturalmente asignada a las mujeres de llevar el agua a los hogares, pues se impide a muchas niñas de todo el mundo asistir a la escuela (ODS 4 sobre la educación de calidad o el ODS 5 sobre la igualdad de género). Citemos un último ejemplo: el ODS 13 sobre el combate al cambio climático, sabemos que sus efectos han provocado un fuerte aumento de sequías e inundaciones por todo el mundo; sin embargo, los acuerdos de la reciente COP 21 realizada en París no mencionan la palabra “agua”.

IV. Un Objetivo específico sobre el agua: el ODS 6

Como sabemos, el ODS 6 aborda específicamente el tema del agua, cuyo propósito es “garantizar la disponibilidad de agua, su gestión sostenible y saneamiento para todos”. Por su interrelación e interdependencia con los demás ODS, el cumplimiento de este Objetivo es una oportunidad única para la coordinación en varios niveles, tanto en el internacional entre las distintas agencias de la ONU, como en el ámbito nacional entre las distintas Secretarías de Estado y autoridades locales que participan en la gobernanza del recurso. Afortunadamente, el sistema de la ONU puso ya en funcionamiento un mecanismo de coordinación entre sus distintos organismos y programas –e. g. ONU-Agua (www.unwater.org). Esta plataforma ya involucra activamente a actores externos (públicos y privados), por lo cual es un buen ejemplo para nuevas e incluyentes formas de alianza para el desarrollo sostenible, como lo dispone el ODS 17.

V. El agua y los servicios de saneamiento para poblaciones locales

Analizando detalladamente cada componente del Objetivo dedicado al agua, nos percatamos que éstos se fundamentan en los logros de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) (Metas 6.1 y 6.2). Estas metas van más allá de las contempladas en los ODM al hablar de “agua potable y asequible”. Los ODM hablaban de “fuentes de agua mejoradas”, que de hecho incluían los puntos de agua con el agua no potable. De hecho, más allá de sólo reducir a la mitad la población sin acceso al agua, las metas del ODS tienen por objetivo dar cumplimiento al derecho humano al agua y al saneamiento, así como asegurar los servicios para todos, sin discriminación. Esto significa a nivel global un aumento de beneficiarios de 800 millones con los ODM, a 2.4 mil millones con los ODS.

VI. La gestión de recursos hídricos para identificar y atender diversas necesidades

El paso más innovador y logro es la inclusión de la gestión de los recursos hídricos en las metas del ODS 6 (Metas 6.4 a 6.6). Sin una autoridad responsable del funcionamiento de las cuencas y un foro en el que las diversas necesidades humanas puedan ser aprovechadas para asegurar un desarrollo sostenible para todos, no habrá acceso sostenible al agua potable (véase el componente 6.1). Además, con las crecientes necesidades y la poca disponibilidad del recurso, el trabajo se centrará en el diseño de sistemas eficientes de reutilización del agua. De hecho, el agua para uso doméstico se puede utilizar casi directamente para riego agrícola. Igualmente, el agua para uso doméstico e industrial puede ser recolectada, tratada, almacenada (por ejemplo, mediante la recarga de mantos acuíferos) y reutilizada para otros fines.

Todos estos procesos tienen que estar claramente definidos para asegurar el derecho humano fundamental a la alimentación.

VII. La calidad del agua: el tema olvidado

Cuando la gestión de los recursos hídricos se enfoca solamente en las cuencas, la mayoría de los países tienden a olvidar el componente de la calidad del agua (véase la Meta 6.3): hoy en día, a nivel mundial el 80 % de las aguas residuales van a ríos, lagos y océanos sin ser tratadas. La exitosa implementación de la Gestión Integral de los Recursos Hídricos (GIRH) que acaba de ser presentada, dependerá en gran medida de la integración del parámetro de calidad. El disfrute del derecho humano a un medio ambiente sano dependerá en gran medida del éxito de este esfuerzo.

VIII. De los compromisos a la implementación

A nivel internacional, ONU-Agua estableció la Iniciativa Global de Monitoreo Amplio (GEMI) para apoyar a los gobiernos a monitorear el cumplimiento de todas las metas del ODS 6. El primer paso será incluir un análisis que permita generar datos, a través de procesos incluyentes y con participación de la ciudadanía. Se espera que en algunos países dicho proceso sea conducido por su respectiva Institución Nacional de Derechos Humanos —dada su legitimidad y rol en el monitoreo a nivel nacional (ver Iniciativa INDH-Agua). El segundo paso será el diseño de un plan de acción (Plan de Implementación del ODS 6), que incluirá la identificación y descripción de las metas específicas para cada país. Para continuar al tercer paso —la implementación real— un número importante de países tendrá que llevar a cabo el diseño del Marco Legal de Transición (MLT) que proporcione a los mu-

nicipios, las industrias y a los productores agrícolas una agenda definida y soluciones económicamente viables para comprometerse con el cumplimiento de la meta del tratamiento del agua. Dicho TLF debe incluir una normativa de transición, con sus respectivos decretos de aplicación, para asegurar la difusión de información relativa a los niveles actuales de contaminación entre las autoridades y evitar la persecución de quienes contaminan mientras cumplen con las nuevas leyes y mejoran sus prácticas de manejo del agua. El último paso será el monitoreo real hasta 2030, para medir su cumplimiento y asegurar la aplicación de la normativa correspondiente. En todos estos pasos, la CNDH de México puede desempeñar un rol catalizador único.

Salvador E. Muñúzuri Hernández*

La transición que hemos experimentado con el establecimiento de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) desde el 25 de septiembre de 2015, adoptados entre los Estados miembro de la Organización de las Naciones Unidas, nos permite ver la necesidad de adaptación y transformación de las metas trazadas en la agenda internacional para el sostenimiento de las poblaciones humanas en condiciones dignas y la protección del medio ambiente y los recursos naturales.

Estos nuevos objetivos trazan las bases del camino a seguir en los próximos 15 años, marcando los principales retos a los que nos enfrentaremos de aquí al 2030. Acordar estos objetivos ha supuesto una enorme labor; sin embargo, más retos aún supondrá ejecutar las acciones necesarias para su cumplimiento, lo que requerirá del concierto de naciones y la unión de los esfuerzos de los diferentes sectores de las sociedades, por lo que el desarrollo de ejercicios de comunicación

* Director General del Centro de Estudios Jurídicos y Ambientales, A. C. (CEJA). www.ceja.org.mx

y generación de conciencia como el que representa este Seminario Internacional son de suma importancia para dar a conocer cómo es que desde los ámbitos público, privado y social se propone poner en marcha la maquinaria que permitirá cumplir estas pautas en el tiempo programado. Esta labor de comunicación del Seminario debe prolongarse buscando permear, no solo entre sus participantes, sino en la población en general a través de la difusión de las posturas y resultados obtenidos.

En este orden de ideas en este trabajo se establecen, de manera muy concreta, los aspectos más relevantes para México en la atención presente y futura de los ODS en materia de agua, cambio climático, océanos y mares, ecosistemas y biodiversidad. Al respecto, cabe señalar que en los Objetivos de Desarrollo del Milenio del año 2000, el Objetivo 7, correspondiente a “Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente”, se encontraba directamente vinculado con los temas referidos. Como parte de ese Objetivo se establecieron las siguientes metas:

- **Meta 7A.** Incorporar los principios del Desarrollo Sustentable en las políticas y en los programas nacionales y reducir la pérdida de recursos del medio ambiente.
- **Meta 7B.** Haber reducido y haber ralentizado considerablemente la pérdida de diversidad biológica en 2010.
- **Meta 7C.** Reducir a la mitad, para 2015, la proporción de personas sin acceso sostenible al agua potable y al saneamiento.

La evolución de este objetivo y las metas listadas la encontramos en los Objetivos 6, 13, 14 y 15 de los ODS del 2015, que son:

- **Objetivo 6.** Garantizar la disponibilidad de agua y su ordenación sostenible y el saneamiento para todos.
- **Objetivo 13.** Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.

- **Objetivo 14.** Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.
- **Objetivo 15.** Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, efectuar una ordenación sostenible de los bosques, luchar contra la desertificación, detener y revertir la degradación de las tierras y poner freno a la pérdida de biodiversidad.

A continuación se hace un breve análisis de cómo estos nuevos objetivos ya están siendo atendidos de una u otra forma en México, puntualizando los retos que supone su total cumplimiento:

- **Objetivo 6.** Garantizar la disponibilidad de agua y su ordenación sostenible y el saneamiento para todos.

Sobre este punto específico, en México en febrero de 2012 se reformó la Constitución para adicionar un párrafo al artículo 4o.; con esta incorporación se declara como constitucional el derecho humano al agua y saneamiento, surgiendo así la obligación del Estado de respetar, proteger y garantizar el cumplimiento de este derecho, de manera que la población debe tener acceso al agua de forma accesible, suficiente, salubre, aceptable y asequible, procurando su protección en las normas nacionales; estando obligado a definir en la ley las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de los tres niveles de gobierno y de la ciudadanía.

Buscando cumplir con las obligaciones del Estado en la materia se presentaron dos iniciativas para atender la protección del derecho humano al agua; sin embargo, éstas fueron dictaminadas y desechadas por el Congreso; ahora está sujeto a discusión un proyecto de “Ley General de Aguas”, cuya posible aprobación está pendiente.

Aunado a lo señalado, el Gobierno Federal publicó el Programa Nacional Hídrico 2014-2018, en el que se hace acopio de las experiencias del gobierno y la sociedad para alcanzar la gestión integrada de los recursos hídricos, buscando configurar una fórmula de desarrollo hídrico que atienda las demandas sociales y las brechas de desigualdad de género y económicas, así como los desafíos ambientales y la necesidad de transitar hacia un enfoque hídrico más justo, productivo, consciente y con una aproximación amigable con el ambiente, con una visión multisectorial, que reconoce que el agua, directa e indirectamente, se relaciona con todos los sectores del desarrollo nacional.

Es preciso hacer mención que el tema de desarrollo hídrico ha ocupado un lugar importante en la agenda de la actual administración, lo que se constata con la inversión que se hará de 417 mil millones de pesos en proyectos de infraestructura.

- **Objetivo 13.** Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.

En años reciente se han registrado avances no menores en materia de cambio climático en México, siendo uno de los más relevantes la publicación de la Ley General de Cambio Climático el 6 de junio 2012 y que entró en vigor el 10 de octubre de ese año. Entre sus principales propósitos está la elaboración y aplicación de políticas públicas para la adaptación al cambio climático (CC) y la mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero, así como la regulación de las emisiones de éstos y el desarrollo e implementación de acciones para la mitigación y adaptación a este fenómeno, buscando reducir la vulnerabilidad de la población y los ecosistemas del país frente a sus efectos adversos, entre otros.

Con posterioridad a la publicación de la Ley General en la materia, en el 2013 se publicó la Estrategia Nacional de Cambio Climático, que se erige como el instrumento rector de la política nacional en el

mediano y largo plazos para enfrentar los efectos del CC y transitar hacia una economía competitiva, sustentable y de bajas emisiones de carbono.

De igual forma, en 2014 se publicó el Programa Especial de Cambio Climático, mediante el que se busca el fortalecimiento de la política nacional de CC y cuidado al ambiente, para transitar hacia una economía competitiva, sustentable, resiliente y con tendencia a la baja en las emisiones de carbono. Este Programa se encuentra alineado no solo con el Plan Nacional de Desarrollo, sino también con la Estrategia Nacional en la materia y con los Programas Sectoriales de las 14 Secretarías que conforman la Comisión Intersecretarial de CC.

Es así que el Gobierno Federal ha buscado dar cumplimiento a su compromiso de articular acciones concretas para reducir emisiones de gases y compuestos de efecto invernadero e incrementar la capacidad nacional de enfrentar los efectos adversos del CC en los ámbitos ambiental, económico y social.

Así también, a la par de las acciones emprendidas por el Gobierno Federal, deben considerarse los instrumentos estatales en materia de Cambio Climático, conformados principalmente por las leyes y programas estatales en la materia; no omito incluir los esfuerzos del todavía Distrito Federal (que al momento de publicación de estas memorias seguramente ya será Ciudad de México) en el combate y adaptación al fenómeno del CC, entre los que destacan las acciones de su Secretaría del Medio Ambiente por estar a la vanguardia al respecto, lo que se hace patente con el proyecto que se encuentra actualmente en desarrollo para actualizar su Ley de Mitigación y Adaptación al Cambio Climático y Desarrollo Sustentable para el Distrito Federal (publicada antes de la Ley General de CC) y su Reglamento, mediante el que se harán las adecuaciones necesarias para que ambos ordenamientos coincidan con las disposiciones de la Ley General de CC, sin dejar de innovar en la atención local de este fenómeno.

- **Objetivo 14.** Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.

En directa relación con este objetivo, en México el 8 de enero de 1986 se publicó la Ley Federal del Mar en el *Diario Oficial de la Federación*; esta Ley es Reglamentaria de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo relativo a las zonas marinas mexicanas y sus disposiciones rigen en las zonas marinas que forman parte del territorio nacional y, en lo aplicable, más allá de éste en las zonas marinas donde la Nación ejerce derechos de soberanía, jurisdiccionales y otros derechos; no obstante, es necesario resaltar que esta Ley contiene escasas disposiciones en torno a la protección y preservación del medio marino.

Otro ordenamiento vinculado con este objetivo lo tenemos en la Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables, publicada el 24 de julio de 2007, con objeto de regular, fomentar y administrar el aprovechamiento de los recursos pesqueros y acuícolas en el territorio nacional y zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, así como establecer las bases para el ejercicio de las atribuciones que en la materia corresponden a la federación, las entidades federativas y los municipios, y con la participación de los productores pesqueros.

Ahora bien, el más reciente de los ordenamientos relacionados con la conservación del medio marino es la Ley de Vertimientos en las Zonas Marinas Mexicanas, publicada el 17 de enero de 2014, cuyo propósito es el control y la prevención de la contaminación o alteración del mar por vertimientos en las zonas marinas mexicanas.

- **Objetivo 15.** Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, efectuar una ordenación sostenible de los bosques, luchar contra la desertificación, detener y revertir la degradación de las tierras y poner freno a la pérdida de biodiversidad.

En torno a este objetivo específico en México contamos con diversos ordenamientos mediante los que se busca promover la protección de la biodiversidad; entre ellos, destaca la Ley General de Vida Silvestre, publicada el 3 de junio del año 2000, con objeto de establecer la concurrencia de los distintos órdenes de gobierno en torno a la conservación y aprovechamiento sustentable de la vida silvestre y su hábitat en el territorio de la República Mexicana y en las zonas en donde la Nación ejerce su jurisdicción.

Otro ejemplo de ordenamiento vinculado con la protección de la biodiversidad lo encontramos en la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, publicada el 25 de febrero de 2003, cuyo artículo 1 establece que su objeto es el de regular y fomentar la conservación, protección, restauración, producción, ordenación, el cultivo, manejo y aprovechamiento de los ecosistemas forestales del país y sus recursos, así como distribuir las competencias que en materia forestal correspondan a la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, bajo el principio de concurrencia previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el fin de propiciar el desarrollo forestal sustentable.

Por otra parte, con un enfoque diferente al de las leyes previamente mencionadas, el 18 de marzo de 2005 se publicó la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, que tiene por objeto regular las actividades de utilización confinada, liberación experimental, liberación en programa piloto, liberación comercial, comercialización, importación y exportación de organismos genéticamente modificados, con el fin de prevenir, evitar o reducir los posibles riesgos que estas actividades pudieran ocasionar a la salud humana o al medio ambiente y a la diversidad biológica o a la sanidad animal, vegetal y acuícola. Si bien, mediante este ordenamiento se busca regular el desarrollo de actividades de biotecnología y la liberación de los organismos generados con técnicas científicas de modificación de sus características genéticas originales, es importante tener en cuenta que

se busca también preservar de aquellas modificaciones a las poblaciones originarias y sus características genéticas naturales.

Por último, publicada el 7 de junio de 2013, la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental puede ser vinculada con cada uno de los ODS hasta ahora enunciados, en tanto regula la responsabilidad ambiental que nace de los daños ocasionados al ambiente, así como la reparación y compensación de dichos daños cuando sea exigible a través de los procesos judiciales federales previstos por la Constitución, los mecanismos alternativos de solución de controversias, los procedimientos administrativos y aquellos que correspondan a la comisión de delitos contra el ambiente y la gestión ambiental. Esta Ley tiene como precedente, legislaciones internacionales y en ella se regula la responsabilidad ambiental, que no es civil, penal o administrativa, sino de naturaleza diversa y que surge a partir de los daños causados al ambiente. En esta Ley se reconoce que el régimen de responsabilidad ambiental es independiente del daño patrimonial sufrido por los propietarios de los elementos y recursos naturales.

Ahora bien, ante este panorama de avances y camino recorrido, es necesario plantearnos la pregunta: ¿qué hace falta para seguir atendiendo puntualmente los retos que representan los ODS? Esta interrogante puede ser respondida en primer lugar desde el ámbito económico mediante la aplicación de recursos; o sea, a través de la asignación de presupuestos que permitan atender eficientemente los retos que plantean estos diferentes objetivos, lo que, a su vez, supondría la necesidad de llevar a cabo un importante fortalecimiento institucional que nos permita contar con autoridades robustas, con el presupuesto necesario para ejecutar adecuadamente las facultades que les sean conferidas.

Aunado a la asignación de presupuestos y el fortalecimiento institucional se requiere que la aplicación de recursos se lleve a cabo con eficiencia y efectividad, lo que puede ser medido a través del uso y

aplicación de indicadores de desempeño que midan el grado de cumplimiento de las políticas que soportan dichos recursos.

Otro reto al que nos enfrentamos en un sistema federalizado como el nuestro es la existencia de ordenamientos diferenciados en cada una de las entidades que conforman el Pacto Federal; en este sentido es menester que se generen criterios homologados de atención de la problemática ambiental que se complementen a su vez con aquellos establecidos por la Federación, lo que sin duda fortalecerá la gestión ambiental al contar con solidez y uniformidad en las normas que regulan las actividades que causan o pueden causar deterioro ambiental. Esta necesidad de uniformar criterios en las entidades federativas es acompañada de otra necesidad, cuya atención corresponde a los diferentes órdenes de gobierno y consiste, precisamente, en la generación de mecanismos para la aplicación eficaz de la normativa en los ámbitos federal, local y municipal.

Como colofón, se identifica otro aspecto que requiere ser definido para la adecuada atención de la problemática ambiental de la Nación; esta cuestión se resume en la siguiente pregunta: ¿Codificación o armonización de la legislación ambiental? La codificación, como insinúa su nombre, consiste en la integración de los diferentes ordenamientos que regulan la protección ambiental en un solo Código que uniforme criterios y facilite a los regulados la identificación de las obligaciones que deben atender; por otra parte, la armonización busca igualmente homologar criterios, conservando la independencia entre los diferentes ordenamientos que directa e indirectamente velan por la protección del medio ambiente; ambas opciones revelan la evidente necesidad de someter a revisión el marco normativo que se ha construido en torno a los temas ambientales, necesidad que debe atenderse para poder estar en las mejores condiciones posibles para enfrentar los retos que supone alcanzar los ODS.

Ma. Dolores Barrientos Alemán*

Hemos entrado en una nueva era de la historia de la Tierra, la “Época del Antropoceno”, en la que los seres humanos nos hemos convertido en la principal fuerza que afecta al planeta, en la que las actividades humanas han impactado considerablemente a los ecosistemas terrestres. Nuestro planeta está bajo presión principalmente la relacionada con nuestra dependencia al capital natural y los impactos que tienen las acciones antropogénicas al medio ambiente y al clima de la Tierra.

El estudio titulado la *Evaluación de ecosistemas del milenio (MEA*, por sus siglas en inglés), señaló que un 60 % de los ecosistemas del planeta ya están degradados y el uso de los servicios ambientales, los que proveen, es insostenible; en otras palabras, estamos extrayendo más recursos naturales de los que la naturaleza puede regenerar. Por ejemplo y por mencionar algunos indicadores: el 80 % de las pesquerías

* Representante para México del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). www.pnuma.org

están sobre-explotadas; el 50 % de los humedales del planeta se han perdido; el 35 % de los manglares y el 40 % de los bosques se han perdido en los últimos 100 años. El uso de los recursos naturales a nivel global creció a más del 40 % entre 1992 y 2005. En este escenario, podemos mencionar que la vida de entre el 70 % y 80 % de la población mundial depende directamente del capital natural. En 2008 el PNUMA cuantificó en USD 6.6 trillones los daños ambientales a nivel planetario, representando un 11 % del PIB global; si los patrones de producción y consumo siguen como hasta ahora, y no se realiza un cambio fundamental hacia mayores patrones de eficiencia en la economía global, los daños ambientales ascenderían al 62 % en el 2050.

Si las emisiones de gases de efecto invernadero no se reducen, debido principalmente a que los patrones de generación y uso de energía sigan con la tendencia actual, el incremento de la temperatura del planeta sería de tres centígrados; lo que ocasionaría resultados catastróficos en los medios de vida del ser humano. Asimismo, se esperan entre 1,000 a 3,000 millones de consumidores más de clase media para el 2030. En caso de que la tasa de consumo se mantenga a los niveles de los países desarrollados, seguiremos extrayendo 140 mil millones de toneladas de recursos naturales por año.

Al mismo tiempo debemos enfrentarnos al desafío ambiental más importante; el cambio climático, cuyos efectos consideran los cambios en la temperatura, del nivel del mar, retroceso de glaciares y polos, y mayor intensidad y frecuencia de los fenómenos meteorológicos. Asimismo, también tiene impactos en la salud por el incremento del índice de mortalidad y enfermedades relacionadas a la calidad del aire y al cambio del clima. Por otra parte, el cambio del clima impacta negativamente a la productividad del sector agrícola; la composición, distribución y productividad forestal; así como también provoca la disminución de la calidad y suministro de agua con una mayor frecuencia de sequías. Por último, su impacto también se hace presente en las costas, con un incremento del nivel del mar y la pérdida de las comu-

nidades costeras cercanas al mar; adicionalmente el cambio climático también es un causante de la pérdida de hábitat y especies. Para 2025, dos tercios de la población mundial estarán viviendo en zonas donde el acceso al agua es un problema. Ya en el presente, se estima que una de cada cuatro personas en todo el mundo está expuesta a concentraciones insalubres de contaminantes incluso los recién nacidos, que muestran indicios de sustancias químicas peligrosas en sus cuerpos.

Como generación, nos enfrentamos con problemas mucho más complejos que cualquier otra generación previa. Vivimos en una sociedad ineficiente: 93 % de los materiales utilizados en la producción no terminan en los productos vendidos y 80 % de los productos fabricados se convierten en residuos después de un uso o durante los siguientes seis meses después de ser producidos. Esta manera de producción y consumo insostenible resulta en la extracción y degradación continua de recursos naturales.

Sin embargo, los recursos que provee nuestro planeta son finitos. La MEA introdujo los límites en el planeta como un nuevo paradigma de acercamiento al uso de recursos naturales. Según este paradigma ya hemos pasado los límites del planeta en cuanto a la pérdida de la biodiversidad, el ciclo del nitrógeno y el cambio climático. La degradación y pérdida de los ecosistemas han avanzado más rápido durante los últimos 50 años que en cualquier momento en la historia humana, incrementando el riesgo de cambios abruptos e irreversibles. Como el nitrógeno es un elemento esencial para el crecimiento de plantas el sobreuso del mismo como fertilizante ha cambiado significativamente su ciclo natural. Actividades antropogénicas actualmente convierten más nitrógeno atmosférico en formas reactivas que todos los procesos naturales juntos. La concentración de dióxido de carbono en la atmósfera está pasando 390ppmv. Hemos llegado a un punto donde la pérdida del hielo polar durante el verano y la destrucción continua de la selva tropical son fenómenos muy frecuentes.

La gran pregunta es, ¿cuánto tiempo podemos seguir por encima de los límites planetarios sin mayores impactos negativos para el ámbito natural y antropogénico?

Podemos observar tendencias de crecimiento exponencial de la frecuencia de los desastres naturales, principalmente inundaciones. Como consecuencia, los costos de mitigar y adaptar al cambio climático se han incrementado constantemente en las últimas décadas, aunque en diferentes magnitudes, dependiendo de las regiones del mundo. Por ejemplo, en los países ricos, las pérdidas económicas por desastres naturales han causado costos alrededor de USD 600 billones. En México, los costos totales por agotamiento y degradación ambiental (CTADA) en valor absoluto han mantenido una tasa creciente, aunque en los últimos años se ha logrado reducir su impacto al pasar de 8.5 % del PIB en 2003 a 6.3 % en 2012. En cuanto a los problemas relacionados con el agua, 106 de los 653 acuíferos en el país presentan sobreexplotación. Cabe señalar el crecimiento anual del costo de la contaminación del agua: 66.6 % de las descargas de aguas residuales totales son tratadas. En general, los países pobres tienen la carga más pesada relacionada a los desastres naturales: las pérdidas en relación al PIB son alrededor del 13 % en los países en vías de desarrollo.

Además de las inundaciones, los fenómenos climáticos han incrementado en intensidad debido al calentamiento global. A 2012, la temperatura media de los cinco últimos años era de 14.58°C. Con un incremento medio en la temperatura de más de 2°C, la frecuencia e intensidad de los ciclones en los océanos se multiplicaría, poniendo en riesgo los hogares y vidas de las comunidades costeras en varios países, incluso México.

Para la mitigación del cambio climático las selvas del mundo juegan un papel clave. No obstante, la cobertura forestal se ha perdido completamente en algunas áreas del mundo. Por orden de mayor a menor, las regiones con mayor transformación de su cobertura forestal original fueron Europa, Asia, África, Sudamérica, Oceanía y Norte

y Centro América. Actualmente, los ecosistemas forestales más grandes del mundo son el Congo y la Amazonia los cuales presentan tasas muy elevada de deforestación en las últimas dos décadas. En México, la tasa de agotamiento de los recursos forestales (donde se concentra la mayor parte de la biodiversidad) continúa siendo positiva, aunque cada año es menor. Por ejemplo, en 2011 el agotamiento de dichos recursos se estimó en 8.5 millones de metros cúbicos de madera en rollo (m^3r), mientras que en 2007 fue de 18.1 millones de m^3r . Provocada principalmente por actividades forestales (47 % de la afectación) y pecuarias (43 %), la superficie afectada por la degradación del suelo (erosión y degradación física y química) en el país aumentó 0.05 % al año en promedio en el periodo 2007-2011.

En una tendencia similar podemos observar la evolución de la captura marina global. Tasas de extracción han incrementado por décadas últimamente sobreexplotando poblaciones globales de peces. Para el año 2050 se proyecta que 100 % de las especies estarán agotadas si no se realizan cambios en las prácticas de pesquerías globales. Nuevamente, los pobres son el grupo de la sociedad que sufren más de la pérdida del capital natural debido a su gran dependencia del mismo como base de vida.

Los servicios ambientales proporcionan de 47 % a 90 % del denominado “PIB de los pobres”. Por ello, es necesario invertir en el capital natural como fuente de crecimiento, bienestar y desarrollo sostenible.

Una transformación de la economía convencional a una Economía Verde ofrece una gran oportunidad para reducir la pobreza. Una Economía Verde, en su forma más básica, es aquella que se desempeña con bajas emisiones de carbono, utiliza los recursos de forma eficiente y es socialmente incluyente. Actualmente la participación de la agricultura, silvicultura y pesca de las grandes economías emergentes del mundo en el PIB está en un mínimo, por ejemplo: Brasil (6 %), Indonesia (11 %), y la India (17 %). En la misma manera, la parte de los servicios ambientales reflejando bienes no mercantiles corresponden

de un 47 al 90 % del ingreso total de los pobres. Eso muestra que una gran parte del valor de los ecosistemas y de la biodiversidad está “invisible” en las cuentas económicas de los países.

La distribución de los distintos tipos de pobreza tiene notables impactos relacionados con el aprovechamiento de los recursos naturales. En México, 52 % de la población se encuentra en situación de pobreza, en la que los más pobres se ubican en las áreas rurales donde se localizan los ecosistemas más ricos y biodiversos del país. Se estima que 11 millones de personas habitan en los bosques, quienes en su mayoría viven en condiciones de pobreza y se sustentan de la explotación de recursos naturales en franco deterioro, como los sectores agrícola y forestal. En consecuencia, los municipios con mayor porcentaje de población pobre es donde se registra mayor riesgo de deforestación.

Tomando en cuenta la creciente población (en México, la población total se multiplicó cerca de seis veces entre 1940 y 2013: pasó de aproximadamente 20 millones a cerca de 118.4 millones de habitantes en 2013) el cambio hacia una Economía Verde no puede esperar. El ritmo al que se agotan y degradan los recursos naturales llevará a situaciones críticas para algunos sectores en el mediano plazo.

Debido a la mayor evidencia de la degradación ambiental, el agotamiento de los recursos naturales y el impacto del cambio climático en los medios de vida de la humanidad, el medio ambiente es reconocido ya como un eje central para el logro de un desarrollo sostenible; lo cual también se refleja en la política internacional. Los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) mencionan de manera explícita temas ambientales como la producción y el consumo sostenibles (meta 12), el combate contra el cambio climático (13), conservación de los océanos (14) y ecosistemas terrestres (15). Además promueven la energía asequible y no contaminante (7), agua limpia y saneamiento (6), ciudades y comunidades sostenibles (11), paz, justicia e instituciones sólidas (16) con un enfoque y cooperación global a través de alianzas

para lograr los objetivos (17). Como fue mencionado en los párrafos anteriores, la lucha contra la pobreza (1) y el hambre (2) está estrechamente relacionada con el medio ambiente. Asimismo el mejoramiento de la salud (3), educación (4), trabajo decente y crecimiento económico (8) e industria, innovación e infraestructura (9) tienen que considerar el capital natural y procesos más eficientes para lograr un desarrollo sostenible en la nueva Agenda 2030.

Los ODS y la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030 aplican a (casi) todos los países del mundo de manera universal, integrada y transformativa. Como incluye a las tres dimensiones de la sostenibilidad: la social, económica y ambiental; la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030 está presente en todos los aspectos de la política pública. En este sentido, la coherencia de políticas públicas es un pilar central. Se distingue entre coherencia entre agendas y procesos internacionales; entre políticas ambientales, económicas, y sociales; entre diferentes fuentes de financiamiento; así como varias acciones y actores.

La incoherencia de políticas públicas tiene considerables costos económicos, sociales y ambientales, lo que en ocasiones se cuantifica hasta por la mitad de los presupuestos públicos. Una evaluación de las capacidades (*readiness*) de México para la implementación de los ODS, realizada por la OCDE, concluyó que el progreso que el país ha hecho hacia los ODS es heterogéneo y faltaría un mayor empeño en unas áreas como mejoras institucionales (16) y colaboración internacional (17). Por tal razón, los ODS son una oportunidad para entender mejor las barreras del desarrollo sostenible, las implicaciones económicas, sociales y ambientales al cambio global así como sus intervinculaciones. Últimamente es una herramienta que nos permite promover y sostener el cambio.

El PNUMA ve la Agenda 2030 como gran logro y pilar fundamental en el camino hacia un desarrollo sostenible en el mundo. Primero, todos los países han participado en el proceso de formulación de los ODS y otros elementos de la Agenda 2030. Por tal razón, el acuerdo,

que se logró, aplica de manera universal a los países signatarios. Segundo, la sustentabilidad ambiental está integrada en la Agenda 2030 promoviéndola como incremental y transversal en todos los aspectos de desarrollo y bienestar humano (*mainstreaming*). En otras palabras, el mundo ha reconocido que la prosperidad debería mantenerse en los límites del planeta y tenemos la responsabilidad de invertir en el capital futuro. Existe un consenso único en el mundo que la Agenda 2030 representa la vía correcta de desarrollo hacia justicia y equidad que incluye la equidad entre las generaciones.

La sociedad civil juega un papel fundamental para alcanzar los ODS y la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030. Para dar lugar a la participación de la sociedad civil un mayor reconocimiento, se firmó la Declaración sobre la aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en América Latina y el Caribe en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20), realizada en Río de Janeiro en junio de 2012. El Principio 10 busca promover el acceso adecuado y efectivo a información, participación pública y justicia ambiental de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En la Declaración, los países signatarios se comprometieron a avanzar en la consecución de un acuerdo regional que facilite la implementación cabal de los derechos de acceso a la información, participación y justicia en asuntos ambientales. En noviembre de 2014 los países dieron inicio a la fase de negociación del acuerdo regional con miras a concluir su labor a más tardar en diciembre de 2016. La Declaración cuenta actualmente con 20 países signatarios y está abierta a todos los países de América Latina y el Caribe. El PNUMA trabaja continuamente con representantes del sector privado, la academia y la sociedad civil en general, a fin de diseminar la importancia que tienen la Sostenibilidad Ambiental y la Economía Verde en la vida diaria de las personas, en la productividad y la competitividad de las empresas, en la generación y dise-

minación de la información científica y en general en el bienestar de las comunidades y las naciones.

En conclusión, una Economía Verde es aquella que resulta en un incremento del bienestar de las personas y en equidad social, mientras que reduce significativamente los riesgos ambientales y la escasez ecológica. “Por eso, una Economía Verde Inclusiva no solo es baja en carbono, eficiente y limpia en la producción, pero también inclusiva en el consumo, basada en compartir, en la colaboración, la solidaridad, la resiliencia, la oportunidad y la independencia”, dijo Achim Steiner, Director Ejecutivo del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.

Fuentes

- A. V. Fedorov, C. M. Brierley and K. Emanuel, 2010. “Tropical cyclones and permanent El Niño in the Early Pliocene”. *Nature*, vol. 463.
- Banco Mundial. Desarrollo urbano - Datos y cifras. 2015. <http://www.bancomundial.org/temas/cities/datos.htm>
- BBC Mundo. Planeta bajo presión. 2004. http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/science/newsid_3717000/3717066.stm
- CONEVAL. Pobreza en México. 2014. <http://www.coneval.gob.mx/medicion/Paginas/PobrezaInicio.aspx>
- Ebba Dohlman. OECD. *Policy Coherence for Sustainable Development: Breaking down the Silos*. 2015. www.oecd.org/development/policy-coherence
- FAO Departamento de Pesca y Acuicultura. *Estadísticas*. 2005. <http://www.fao.org/fishery/statistics/es>
- Global Forest Watch. <http://www.globalforestwatch.org/>
- Millenium Ecosystem Assessment. 2005. <http://www.millenniumassessment.org/en/index.html>

- Naciones Unidas. *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. 2015. <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>
- Naciones Unidas. Centro de Noticias ONU. *La población mundial crecerá en mil millones en la próxima década*. 2013. <http://www.un.org/spanish/News/story.asp?newsID=26703#.VowMmfhCUk>
- Stockholm Resilience Centre. *The nine planetary boundaries*. 2015. <http://www.stockholmresilience.org/21/research/research-programmes/planetary-boundaries/planetary-boundaries/about-the-research/the-nine-planetary-boundaries.html>
- UNEP/GRID-Arendal. *Trends in natural disasters*. 2005. <http://maps.grida.no/go/graphic/trends-in-natural-disasters>
- CEPAL. *Principio 10*. 2016. <http://www.cepal.org/es/principio-10>

- Los derechos humanos en el contexto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Erasmus A. Lara Cabrera*

Es muy grato participar en este Seminario Internacional que nos permite compartir algunas consideraciones sobre un tema de especial importancia, no sólo para la comunidad internacional, sino particularmente para México, y que tiene que ver con la Agenda de Desarrollo 2030 y, en especial, con el enfoque de derechos humanos de la misma.

Creo que dice mucho que haya sido una institución de derechos humanos, como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), la que nos haya convocado a participar en este evento. Y la razón es clara: el tema de los derechos humanos es transversal a toda la Agenda 2030. Virtualmente en todas las metas y objetivos podemos identificar aspectos de derechos humanos, además de aquellos directamente relacionados con el tema, y sobre los que México fue particularmente activo en las negociaciones en Naciones Unidas. Es así que al hablar de la Agenda 2030, no debemos perder de vista que lo que la

* Director General de Derechos Humanos y Democracia de la Secretaría de Relaciones Exteriores. www.gob.mx/sre

anima es la inclusión y el enfoque de derechos, que tanto privilegió nuestro país.

I. Contexto

Quisiera ofrecer cierto contexto sobre el proceso de elaboración de la Agenda y de los temas más sobresalientes. Debe tomarse en cuenta que, al revisar el contenido del documento final, es necesario identificar no sólo lo que está expresamente incluido en el mismo en materia de derechos humanos, pero también aquello que, si bien no se refleja de manera explícita, implícitamente se incluye en varios de los objetivos y metas. Es decir, debemos poder “leer entre líneas” para apreciar en su justa dimensión el contenido de derechos en la Agenda de desarrollo para los próximos años.

El mensaje fundamental es el siguiente: el vínculo entre desarrollo y derechos humanos es inescapable e imprescindible, sobre todo si lo que se busca es que la Agenda 2030 atienda de manera efectiva las causas básicas de las desigualdades y falta de oportunidades de las personas, a través de metas concretas para temas como combate a la pobreza, acceso a la salud y al empleo, género, educación, sociedades inclusivas y basadas en el imperio de la ley (*rule of law*), etcétera.

Lo anterior cobra aún más importancia si tomamos en cuenta que la Agenda de desarrollo incluye no sólo asuntos prioritarios de la agenda nacional, sino que además guarda una importante relación con las obligaciones internacionales de México en materia de derechos humanos. Y para muestra, un botón. La Declaración Universal de Derechos Humanos, en su artículo 25, dispone que “toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure la salud, el bienestar y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios”.

Teniendo ello en mente, desde 2008 México impulsó la medida multifuncional de la pobreza, que aborda el fenómeno desde una perspectiva de derechos. Bajo esa visión de correlación, podemos mencionar algunos ejemplos en México sobre avances en la implementación de los entonces Objetivos del Desarrollo del Milenio, como la universalización de la educación primaria, la reducción de la brecha de matrícula entre hombres y mujeres en todos los niveles educativos, los avances en relación con la salud materna y reproductiva, entre otros. Estos avances fueron producto del trabajo en materia de cumplimiento de los ODM, pero también en observancia de los instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos de los que México es parte.

Sin duda, el momento de coyuntura que ofrece la adopción de la Agenda 2030 ofrece una excelente oportunidad para reflexionar sobre lo que a nivel nacional e internacional se ha hecho, y a partir de ahí impulsar nuevas formas de hacer frente a los desafíos y a la búsqueda de sociedades realmente prósperas e incluyentes, como dice el propio documento de adopción de la Agenda.

II. El proceso para la adopción de los ODS y los derechos humanos

En cuanto al proceso, México definió como una de sus prioridades en la negociación que los derechos humanos fueran considerados de manera transversal. La visión de nuestro país fue que el desarrollo social y económico incluyente solo podría alcanzarse observando el principio de universalidad, mediante el cual los derechos humanos de toda persona deben respetarse, sin importar distinción alguna de género, edad, pertenencia étnica, condición migratoria, discapacidad o posición socioeconómica.

Con eso en mente, durante el proceso de negociación México impulsó la realización de cinco talleres internacionales, en los cuales, entre otras cosas se discutió y destacó la importancia de crear un ambiente habilitador para el desarrollo, en el que se garanticen como elementos fundamentales el Estado de Derecho, la gobernanza y el pleno respeto a los derechos humanos.

Además, México organizó una consulta regional en América Latina y el Caribe, denominada “Realizando el Futuro que queremos en América Latina y el Caribe: Hacia una Agenda de Desarrollo post 2015”, a la que acudieron más de 400 participantes provenientes de 24 países. El resultado de esta consulta fue que se puso de manifiesto la necesidad de que la agenda otorgara especial atención a grupos en situación de vulnerabilidad y que se pensara en un enfoque de interculturalidad, como componentes indispensables para cerrar las brechas de desigualdad y asegurar que efectivamente nadie se quede atrás en este nuevo esfuerzo global.

En síntesis, la Agenda 2030 resultó un proceso innovador y vanguardista, por tres razones fundamentales, más allá de su propio contenido:

- En primer lugar, fue producto de un proceso amplio e incluyente, en el que participaron no sólo los Estados, sino todos los actores relevantes, incluyendo organizaciones de la sociedad civil, pueblos indígenas, sector privado y organismos internacionales. A diferencia de los ODM, que resultaron de un documento preparado por la Secretaría General de las Naciones Unidas, éste fue un proceso intergubernamental, profundo y abierto (y, claro, no exento de tensiones).
- En segundo lugar, la Agenda incorpora los derechos humanos como un tema universal y de clara interrelación.
- En tercer lugar, se reconoce que el crecimiento económico y la inclusión social son interdependientes, por lo que es indispen-

sable garantizar la igualdad de oportunidades, el acceso a servicios, el acceso a la justicia, la no discriminación y la atención de las necesidades de los más vulnerables.

III. Agenda 2030 y derechos humanos

Quizá lo que salta a primera vista de la lectura del documento final de la Agenda es que la gran mayoría de los objetivos incluidos en ella están asociados, ya sea directa o indirectamente, con los derechos humanos, muy especialmente con los derechos económicos, sociales y culturales. Es decir, la Agenda –y su eventual proceso de implementación– adquiere el valor adicional de ser un vehículo para facilitar el cumplimiento de las obligaciones internacionales de los Estados en materia de derechos humanos, incluyendo no sólo los económicos, sociales y culturales, sino también los civiles y políticos. Se trata pues, de una Agenda “habilitante” para el ejercicio de los derechos humanos.

La incorporación de tales compromisos en una agenda global representa un aliciente para los países en el cumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos humanos, ya que además de contar con el marco jurídico provisto por los tratados, los Estados necesitan contar con indicadores que les permitan medir su progreso, así como un marco de cooperación internacional propicio que les permita acceder a financiamiento. Todo ello se incluye en la ecuación que ofrece la Agenda 2030: metas, indicadores, financiamiento.

Sobre este tema quisiera agregar que en el marco del Mecanismo de Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos, los países en desarrollo y los países de renta media, recurrentemente reciben recomendaciones relacionadas con la necesidad de hacer mayores esfuerzos para garantizar los derechos económicos, sociales y culturales de la población, y, en la mayoría de los casos, la falta de recursos es el principal obstáculo para avanzar en este sentido. Es decir,

vemos otra vez el vínculo tan claro entre la Agenda y los derechos humanos.

Por otra parte, la Agenda tiene un componente innovador en materia de derechos civiles y políticos. El Objetivo 16 hace referencia a la promoción de sociedades pacíficas e incluyentes, al acceso a la justicia para todos y a la creación de instituciones eficaces, responsables e incluyentes a todos los niveles. Este Objetivo impacta estándares de derechos humanos relativos al acceso a la información, a la protección de libertades fundamentales y a la participación en la toma de decisiones.

En este punto, conviene hacer un repaso de algunos rubros de gran relevancia que fueron incluidos en la Agenda, y que México impulsó consistentemente.

El Objetivo 5, por ejemplo, es uno de los productos finales más importantes en materia de derechos humanos, al referirse a la igualdad de género, empoderamiento de las mujeres y las niñas, eliminación de todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas, eliminación de prácticas nocivas como el matrimonio infantil, precoz y forzado o la mutilación femenina, garantizar el acceso universal a la salud sexual y reproductiva de conformidad con distintos instrumentos ya existentes. Todo ello se incluye explícitamente en el referido Objetivo. Además, hay otros Objetivos en los que el enfoque de género es importante, aun cuando no esté expresamente mencionado (por ejemplo, en los Objetivos 1 o el 2, relativos a poner fin al hambre, asegurar el acceso de todas las personas a una alimentación sana, nutritiva y suficiente).

Por otro lado, México fue uno de los países que llevó la discusión sobre la importancia de considerar expresamente en la Agenda a la migración y al papel de la persona migrante, no sólo como sujeto de derechos, sino también como agente del desarrollo para los países de origen y destino. En nuestra opinión, el tema era fundamental para asegurar una Agenda de desarrollo verdaderamente incluyente y relevante. Tomemos en cuenta que en el mundo hay 250 millones de migrantes y

que las transferencias de recursos hechas por personas migrantes se estiman en 610 mil millones de dólares, que contribuyen a los países de origen (además de la contribución de éstos a los países de destino, que es muchas veces pasada por alto). Era entonces muy claro que los migrantes tenían que estar en la Agenda de desarrollo.

De esa forma, y después de varias discusiones se reflejaron temas migratorios en algunas de las metas. Por ejemplo, la meta 8.8, incluyó la referencia a la protección de los derechos laborales en un entorno seguro para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular mujeres migrantes (otra vez, aparece el género). La meta 10.7, que habla de la migración segura, ordenada y responsable, mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas. La meta 10.3, que señala que para 2030 se deberán reducir a menos del 3 % los costos de transacción de las remesas de los migrantes, además que deberán eliminarse los canales de envío de remesas con un costo superior al 5 %. Y, como en el caso de igualdad de género, hay otros objetivos que, sin mencionarlo expresamente, son relevantes y aplican a las personas migrantes (como acceso a servicios de salud, educación, etcétera).

En el caso de niños y niñas, también encontramos que hay metas específicas, como la 5.2 (eliminación de todas las formas de violencia contra todas las niñas en los ámbitos público y privado) o la 16.2 (poner fin al maltrato, a la explotación, la tortura y todas las formas de violencia contra los niños y las niñas).

La incorporación de los derechos de las personas con discapacidad en la Agenda de desarrollo post 2015 también fue un importante logro. Las metas establecidas contemplan, en congruencia con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, el tema de la educación, el trabajo, la inclusión política y social, y la accesibilidad.

Otro tema de gran importancia para México son los derechos de los pueblos indígenas. México fomentó la participación de los representantes indígenas en la construcción de la Agenda 2030. La Agenda

contiene diversas referencias a los pueblos indígenas, pero de manera específica las metas 2.3 y 4.5 hacen alusión a la necesidad de incrementar la productividad agrícola y los ingresos de los productores de alimentos, considerando particularmente a los pueblos indígenas, así como la importancia de garantizar el acceso a la educación en condiciones de igualdad. Sin embargo, más allá de las metas establecidas, este tema tendrá mucho más peso en nuestro país y en la región, donde la población indígena representa un amplio sector de la población que vive en condiciones de pobreza, carece de acceso a servicios básicos, y que además enfrenta retos en temas como el acceso a la justicia. Por ello será importante que las políticas y programas que se implementen en el ámbito nacional estén pensadas bajo una óptica de inclusión y pluriculturalidad y se adecuen a las necesidades particulares de la población indígena.

IV. Retos

La reciente adopción de la Agenda de Desarrollo 2030 es una gran oportunidad para que la comunidad internacional defina prioridades y estrategias para enfrentar los grandes retos globales. La cooperación internacional para el desarrollo representa un instrumento útil en este sentido, y los Estados, la sociedad civil, el sector empresarial deberemos implementar las medidas necesarias de acuerdo con nuestras capacidades.

Es importante considerar que a partir de 2016 será necesario repensar diversos factores en torno al desarrollo, lo cual implicará retos en la forma en que diseñamos y ejecutamos las políticas sociales.

De forma general, hay una serie de consideraciones que no podemos pasar por alto y que serán de especial relevancia:

1. La primera de ellas es que tanto los indicadores como las políticas públicas que se implementen para cumplir con los objetivos deberán estar pensados en lograr el máximo beneficio de la persona y esto implicará adoptar medidas encaminadas a cerrar las brechas de desigualdad, a diseñar políticas adecuadas para cada contexto, atender las diversas causas de la pobreza y poner especial atención a los programas dirigidos a los grupos en situación de vulnerabilidad.
2. La segunda consideración es la relación de los Estados con las organizaciones de la sociedad civil. Fue muy importante que la sociedad en general se haya involucrado en el proceso y que los Estados hayan propiciado los canales adecuados para permitir que sus opiniones fueran tomadas en cuenta en la elaboración de esta nueva Agenda. Sin embargo, el esfuerzo no puede quedarse en la delimitación de los objetivos, será necesario seguir fomentado su participación en el diseño de los indicadores, y posteriormente en su ejecución. La efectiva implementación de la Agenda sólo se logrará si se generan nuevas dinámicas de participación e involucramiento en los próximos 15 años. Todos los actores deben apropiarse de los Objetivos y proponer nuevas formas de aportar a ellos. El generar alianzas es un elemento central de la Agenda, y esto me lleva a una tercera consideración.
3. Es indispensable definir el papel que juega el sector privado en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo. Las empresas inciden de manera importante en todos los procesos y deberán seguir vinculadas a la implementación de la Agenda. El tema de derechos humanos y empresas está en una etapa incipiente de discusión, sin embargo, estamos conscientes de que es un asunto de gran relevancia que debe trabajarse. Es necesario establecer medios de colaboración, pero también determinar responsabilidad para que las empresas, que son

fuelle de empleo y generadoras de ingreso, se comprometan a respetar los derechos humanos y se responsabilicen por las consecuencias negativas para los derechos humanos en las que tengan alguna participación.

En síntesis, los avances han sido significativos, pero también son numerosos los desafíos. Durante su intervención en la Cumbre de la ONU sobre Desarrollo Sostenible, el Presidente Enrique Peña Nieto señaló que “es claro que no hay soluciones fáciles ni caminos cortos para resolver los problemas de la Humanidad. Los cambios positivos y duraderos que necesita el mundo actual sólo se pueden lograr con responsabilidad, perseverancia y trabajo conjunto. Y esa es precisamente la esencia de la Agenda 2030”.

¿Qué sigue después de la adopción de los ODS? El marco de indicadores mundiales, que elaborará el Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, será acordado por la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas a más tardar en marzo de 2016 y aprobado posteriormente por el Consejo Económico y Social y la Asamblea General.

México participará activamente en los trabajos de definición de los indicadores, contribuyendo a la integración de indicadores globales, regionales y nacionales. Nuestra posición es que los indicadores que se definan necesitan de una lente basada en la inclusión. En congruencia con nuestra visión de derechos humanos, México abogará por contar con sistemas estadísticos desagregados que contemplen la condición de género, edad, pertenencia étnica, discapacidad, localidad o condición migratoria.

En el ámbito nacional, la Secretaría de Relaciones Exteriores tendrá como responsabilidad impulsar nuevos esfuerzos de coordinación interinstitucional en todos los niveles y establecer un diálogo fluido y propiciar un diálogo constructivo con la sociedad civil, academia y sector privado para diseñar e implementar estrategias que contribuyan

de manera tangible al efectivo cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y de los instrumentos internacionales de derechos humanos. La Agenda 2030 representa una gran oportunidad no sólo para que en 15 años el planeta sea mejor, sino también para avanzar en asegurar la promoción y protección efectiva de los derechos humanos de todas y todos.

Alejandra Ancheita*

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) deben tener una estrecha relación con el respeto y la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC). Estos últimos, son el centro del trabajo de la organización que fundé y dirijo actualmente: el Proyecto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ProDESC), una organización no gubernamental fundada en 2005 que tiene como objetivo defender y promover los DESC para contribuir a su vigencia, justiciabilidad y exigibilidad y, de esta manera, asegurar el goce de un nivel de vida adecuado para las personas.

El trabajo de ProDESC está dirigido a evidenciar la falta de cumplimiento de los DESC por parte del Estado, a impulsar un debate sobre la obligación de las instituciones gubernamentales para hacerlos justiciables y accesibles, y, principalmente, a acompañar procesos que contribuyan a su reivindicación. Este acompañamiento se da conforme con la estrategia de defensa integral, que consiste en litigio estratégi-

* Fundadora y Directora Ejecutiva de ProDESC. Premio Martin Ennals 2014.
www.prodesc.org.mx

co, el análisis jurídico, el fortalecimiento de procesos organizativos, la investigación y la incidencia política.

ProDESC tiene entre sus temas prioritarios el cumplimiento de los derechos humanos laborales, la defensa de la tierra y territorio, la defensa de las defensoras de derechos humanos, y el cumplimiento de las obligaciones que respecto del tema tienen las empresas y el Estado. Los ejes transversales de la organización son: justicia transnacional, perspectiva de género y diversidad, y educación y asistencia técnica.

Es desde esta perspectiva que abordaré los retos en materia de derechos económicos, sociales y culturales en el contexto de los Objetivos del Desarrollo Sostenible en México, haciendo primero un recordatorio de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y lo que se alcanzó en diversos indicadores.

Posteriormente, abordaré el contexto en el cual se suscriben los ODS en el marco de las reformas estructurales (principalmente la energética y la laboral), para luego plantear una alternativa de trabajo para empatar otros esfuerzos que se realizan también desde la Organización de las Naciones Unidas (ONU), y la importancia de hacerlo poniendo como ejemplo algunos de los casos que acompaña ProDESC.

Los ODS fueron aprobados en septiembre de 2015 como parte de la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030, por parte de los Estados Miembros de la ONU, para dar continuidad a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Vale la pena recordar que los ODM fueron ocho ambiciosos objetivos, entre los que se encontraban el combate a la pobreza, lograr la enseñanza primaria universal, promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de las mujeres, garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, entre otros.

Por su parte, cada Estado es responsable de monitorear a nivel nacional el cumplimiento de estos objetivos, y presentar los informes respectivos. En México, la Junta de Gobierno del Instituto Nacional

de Estadística y Geografía (INEGI) autorizó la creación del Comité Técnico Especializado del Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (CTESIODM), órgano colegiado encabezado por la Oficina de la Presidencia de la República y conformado por el propio INEGI y el Consejo Nacional de Población (CONAPO).¹

La mayor parte de las instituciones que conforman el Comité participan en la definición, ejecución y evaluación de las políticas públicas que tienen que ver directamente con el cumplimiento de los ODM.

Para medir el cumplimiento de estos objetivos, hay 51 indicadores que ayudan a determinar la situación del país en cada uno de los temas. De acuerdo con el informe presentado por parte del Estado mexicano en agosto de 2015, México cumplió con 37 de 51 de estos indicadores. Se espera cumplir con seis más para finales de 2015, en cuatro no hay resultados suficientes para cumplir con las metas esperadas, en tres hay estancamiento, y en uno, no hay información suficiente para elaborar una medición.²

¹ Tanto el INEGI como el CONAPO fungen como Vocales y además tienen el Secretariado Técnico y de Actas, respectivamente; también son vocales las Secretarías de Salud (SS), del Trabajo y Previsión Social (STPS), de Desarrollo Social (SEDESOL), de Educación Pública (SEP), de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), de Relaciones Exteriores (SRE) y de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), así como el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), y el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES). Asisten como Invitados Permanentes, la Secretaría de Energía (SENER), la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID), el Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUVE) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Para más información, consultar: <http://www.objetivosdedesarrollodelmilenio.org.mx/>

² ¿Cómo va México?-SIODM. Disponible en: <http://www.objetivosdedesarrollodelmilenio.org.mx/cgi-win/odmsql.exe/CDR,E> Fecha de consulta: 23 de noviembre 2015.

I. Erradicación de la pobreza y alcance de pleno empleo

Respecto de los avances en la erradicación de la pobreza, y el alcance de pleno empleo, el Estado mexicano asegura el cumplimiento de ocho de 14 indicadores. Sin embargo, esto no es suficiente para mejorar las condiciones de vida de las y los mexicanos.

Basta ver las cifras del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), el cual señala que en México hay 63.8 millones de personas en pobreza por ingresos que sirven para satisfactores básicos, es decir, el 53.3 % de la población constituye la “población con ingreso inferior a la línea de bienestar”. De estos, el 46.2 % pertenece a los que incluye en pobreza multidimensional, y el 7.1 por ciento de personas denominadas “vulnerables por ingreso”.³

En junio de 2015, estudios publicados por el Banco Mundial (BM) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) indicaron que México se ubica en los últimos lugares de generación de empleos en América Latina y ofrece actualmente a sus trabajadores uno de los salarios más bajos de la región, catalogados incluso dentro del umbral de la pobreza extrema: 2.50 dólares o 37.5 pesos diarios.⁴ El salario mínimo de México es incluso inferior al de China, y en la región latinoamericana, solamente estamos por debajo de Nicaragua.

De acuerdo con los Índices de Productividad Laboral y del Costo Unitario de la Mano de Obra en 2014 realizados por el INEGI, durante 2014, diferentes industrias registraron aumentos en su productividad y en el aumento de horas trabajadas, pero esos dos incrementos contrastan con la baja de hasta 8.8 % en el costo de la mano de obra.⁵

³ “Medición de la pobreza en México y en las Entidades Federativas 2014”. Disponible en: http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Documents/Pobreza%202014_CONEVAL_web.pdf Fecha de consulta: 23 de noviembre 2015.

⁴ ¿Por qué más pobreza? Hay que voltear a ver los salarios de hambre, coinciden expertos”. Disponible en: <http://www.sinembargo.mx/28-07-2015/1429241> Fecha de consulta: 20 de noviembre 2015.

⁵ *Idem*.

De acuerdo con el INEGI, 52.6 millones de mexicanos y mexicanas forman parte de la población económicamente activa. En cuanto al desempleo, de acuerdo también con el INEGI, en el primer trimestre de 2015 la población desocupada en el país se situó en 2.3 millones de personas y la tasa de desocupación correspondiente (TD) fue de 4.3 % de la población económicamente activa, porcentaje menor al 4.9 % de igual trimestre del 2014.⁶

II. Los ODS con perspectiva de derechos humanos: el trabajo de ProDESC

El reto importante ahora es seguir analizando con una mirada crítica el cumplimiento de los ODM, pero también comenzar a trabajar en los ODS, y en que éstos sean alcanzados no solamente cumpliendo con una serie de indicadores, sino con una perspectiva integral de derechos humanos. Los 17 ODS contienen 169 metas nuevas que esperan llegar al cumplimiento pleno de los derechos humanos de todas las personas. Tanto los objetivos, como sus metas, toman en cuenta las tres dimensiones del desarrollo sostenible: la social, la económica y la ambiental.

Esto justamente toca al trabajo que realizamos desde ProDESC en la defensa de los derechos económicos, sociales y culturales, los cuales demandan acciones puntuales por parte de los Estados para su garantía, exigibilidad y justiciabilidad.

Sin lugar a dudas, un momento importante en la historia reciente del país, y que ha afectado directamente a los DESC, es la aprobación de las llamadas “reformas estructurales”. Entre ellas, se encuentran

⁶ Instituto Nacional de Estadística y Geografía -Resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo- Cifras durante el segundo trimestre de 2015. Disponible en: http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2015/enoe_ie/enoe_ie2015_08.pdf Fecha de consulta: 21 de noviembre 2015.

la reforma laboral y la energética. A continuación, un análisis breve de ambas, relacionándolo con los casos que acompaña ProDESC.

III. Reforma laboral y las afectaciones a los derechos laborales: el caso de la Coalición de Trabajadoras y Trabajadores Migrantes Temporales Sinaloenses

A partir de la transición hacia el modelo económico neoliberal en la década de los ochenta, el mercado de trabajo comenzó a flexibilizarse desde una perspectiva técnica, al buscar la eficiencia y la reducción de costos de producción. Sin embargo, esta flexibilización tiene una vertiente política, la cual ha contribuido a un debilitamiento progresivo del poder que las y los trabajadores han tenido históricamente a través de la negociación colectiva.

En este sentido, el primero de diciembre de 2012 entraron en vigor las reformas a la Ley Federal del Trabajo, conocidas como “reforma laboral”, la cual formaliza la precarización del trabajo. Los contratos temporales, de capacitación y la expansión de la práctica del *outsourcing* o subcontratación han anulado *de facto* el derecho a la estabilidad en el empleo, a condiciones satisfactorias de trabajo, a la libertad de asociación sindical y a la contratación colectiva. En este contexto, las mujeres y los jóvenes se ven doblemente afectados.

El Centro de Estudios y Reflexión Laboral (CEREAL) informó, a través de su “XVII Informe de Violaciones a los Derechos Humanos Laborales (2013)”,⁷ que la Reforma Laboral aprobada en noviembre de 2012, vulnera los siguientes derechos:

⁷ Centro de Estudios y Reflexión Laboral (CEREAL) (2013); XVI Informe de Violaciones a los Derechos Humanos Laborales 2012. Disponible en: http://www.fomento.org.mx/novedades/XVI_DHL_CEREAL2012-13.pdf Fecha de consulta: 18 de noviembre 2015.

- Crea figuras de contratos temporales: a prueba, de capacitación inicial, de labores discontinuas, por horas.
- No prohíbe las renunciaciones en blanco, anticipadas o “voluntarias”.
- Quita la sanción a los patrones en caso de falta de aviso de despido.
- Legaliza la subcontratación.
- Limita el pago de salarios caídos.
- Establece medidas que predisponen a la prolongación de los juicios.
- Permite el despido por la queja de clientes o proveedores del patrón en contra de los trabajadores.
- Legaliza el trabajo multihabilidades sin el pago complementario que implica realizar otras funciones.
- Desaparece de la Ley Federal del Trabajo la Tabla de Enfermedades y Riesgos de Trabajo.
- Evade penalizar conductas patronales negligentes que afecten la salud y vida de los trabajadores.
- Se mantienen los mecanismos que dificultan la elección democrática de representantes sindicales y sostienen el corporativismo sindical.

Entre una de las reformas importantes, se encuentra la del artículo 28 de la Ley Federal del Trabajo, el cual hace mención de las y los trabajadores mexicanos que laboran en el extranjero. Se establece que sus prerrogativas solamente aplican a los trabajadores mexicanos: 1) contratados en México para trabajar en el extranjero y 2) “cuyo contrato de trabajo se rige por esta ley”.⁸ Con ello, el cumplimiento del artículo 28 recae esencialmente en la discreción del empleador, quien puede elegir no establecer un lugar de negocios dentro del territorio

⁸ Ley Federal del Trabajo, texto vigente, artículo 28 (“En la prestación de los servicios de trabajadores mexicanos fuera de la República, contratados en territorio nacional y cuyo contrato de trabajo se rija por esta Ley, se observará lo siguiente...”).

mexicano o establecer contratos con trabajadores en el país de destino y no en México, con el fin de evadir las obligaciones marcadas en la ley.

Por ejemplo, el programa de trabajo temporal migratorio de visas H-2A y H-2B en Estados Unidos responde a su necesidad de trabajo no calificado. Se ha pretendido utilizar este programa para controlar y regularizar los flujos migratorios, sin embargo, la protección de los derechos humanos de las y los trabajadores migrantes temporales ha quedado en segundo lugar.

Este programa es manejado de manera unilateral por el gobierno de Estados Unidos. El gobierno mexicano no interviene en alguna fase del proceso, ni siquiera en la del reclutamiento y contratación que es realizado en el país por agencias particulares. La falta de intervención por parte del gobierno mexicano ha facilitado la violación de los derechos de las y los trabajadores migrantes.

Incluso, hasta 2013, el gobierno mexicano desconocía los mecanismos de contratación y reclutamiento, las condiciones en las que laboran y la relación laboral que mantienen estos trabajadores y trabajadoras con sus empleadores y con los reclutadores. En este sentido, desde 2012, ProDESC ha identificado graves violaciones a los derechos humanos en el estado de Sinaloa.

A principios de 2013, y a partir de la documentación de diversos casos, ProDESC inició el acompañamiento de un grupo de trabajadores y trabajadoras en Topolobampo, Sinaloa, que fueron defraudados al tratar de obtener una visa para laborar de manera temporal en Estados Unidos. Ante esta situación, con el acompañamiento de ProDESC, se conformó la Coalición de Trabajadoras y Trabajadores Temporales Sinaloenses el 18 de octubre de 2013, con el objetivo que los migrantes temporales desarrollaran acciones en defensa de sus derechos humanos laborales.

La figura de la Coalición representa una alternativa de organización que tiene su sustento jurídico en el artículo 355 de la Ley Federal

del Trabajo;⁹ reconoce la libertad de asociación de las y los trabajadores aun cuando éstos laboren fuera del país e implica asimismo el reconocimiento, por parte del Estado mexicano, de que las y los trabajadores temporales tienen derechos laborales y humanos que deben ser protegidos también en México.

Un aspecto importante de la Coalición es que no existe un precedente organizativo en su tipo, pues es la primera vez que trabajadoras y trabajadores se unen en su país de origen para defender sus derechos a partir del desarrollo de una identidad propia como migrantes temporales que, además de compartir esta condición, han resentido las mismas violaciones a sus derechos humanos y han identificado la necesidad de defenderlos en México, incluso con el reto que implican las reformas recientes y la falta de voluntad política del gobierno mexicano para abordar la problemática.

IV. Reforma energética, derecho a la consulta y defensa de tierra, territorio y bienes naturales: el caso de Juchitán de Zaragoza, Oaxaca

En las últimas dos décadas, en México se ha impulsado una política de desarrollo basada en la sobreexplotación de los bienes naturales ubicados principalmente en tierras y territorios de comunidades indígenas, núcleos ejidales y de bienes comunales; lo cual, lejos de beneficiar a la población, ha propiciado la violación de sus derechos humanos. La entrada de megaproyectos en estas comunidades pone de manifiesto la necesidad de exigir a las empresas transnacionales el cumplimiento de los derechos humanos establecidos tanto en la legislación nacional como en los convenios internacionales firmados y ratificados por el Estado mexicano.

⁹ Ley Federal del Trabajo, texto vigente, artículo 355 (“Coalición es el acuerdo temporal de un grupo de trabajadores o de patronos para la defensa de sus intereses comunes”).

Desde ProDESC acompañamos procesos de defensa frente a violaciones de derechos económicos, sociales y culturales derivadas de las acciones de grandes empresas en varias partes de México. Desde nuestra perspectiva vemos de vital importancia la rendición de cuentas empresariales, pues es uno de los temas principales a abordar en la mejora de la situación de derechos humanos en México, sobre todo para las poblaciones que se encuentran en condiciones de desigualdad.

En el contexto de proyectos de desarrollo, tanto el Estado como las empresas involucradas tienen obligaciones en materia de derechos humanos. Asimismo, ambos actores deben realizar la debida diligencia para identificar, prevenir y, en dado caso, mitigar los impactos negativos que el proyecto pudiera generar en contra de los titulares de derechos, tanto individuales como colectivos.

Es importante enfatizar la obligación que tiene el Estado de garantizar el cumplimiento del derecho a la consulta y su correspondiente consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas y comunidades agrarias. Asimismo, las empresas tienen la obligación de realizar la debida diligencia en materia de derechos humanos donde realicen sus operaciones, desde el diseño, planeación e implementación de los proyectos de desarrollo económico vigilando, en todo momento, que sus actos se realicen en apego a los más altos estándares internacionales de derechos humanos.

El 20 de diciembre de 2013, se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* las reformas a los artículos 25, 27 y 28 constitucionales, y por consiguiente le sucedieron una serie de reformas en las leyes secundarias, para abrir la puerta al sector privado en la exploración y explotación de recursos naturales.

Una de las Leyes reformadas en 2014, es la Ley Minera. El cambio más trascendente es que establece que el gas asociado a los yacimientos del carbón mineral en todas sus variedades deja de ser considerado como un mineral y comenzará a tener el tratamiento de un hidrocarburo. Cabe resaltar que la reforma a la Ley Minera, en una primera

lectura pareciera restringir las atribuciones a las empresas mineras, sin embargo el traslado de la Ley Minera a la Ley de Hidrocarburos, abre la puerta para que las empresas soliciten, a través de la Secretaría de Economía, la concesión para la exploración de dicho hidrocarburo y con ello la ocupación superficial de tierras. Esto podría generar que las empresas utilizaran la concesión en hidrocarburos para la exploración de minerales. Al ser de utilidad pública la exploración, no es necesario tener certeza que el gas asociado a los yacimientos del carbón mineral en todas sus variedades se encuentra dentro de la mina, pues bastará que la empresa solicite ante la Secretaría de Energía la concesión por tener la sospecha de que dicho gas puede encontrarse en las tierras que ocupan con las concesiones.

Hay que resaltar que del paquete energético sobresalen la Ley de Hidrocarburos y la Ley de Energía Eléctrica pues son éstas las que establecen los lineamientos a seguir para estas industrias. En ambas se establece que para la exploración, explotación y aprovechamiento de los hidrocarburos o la generación de energía eléctrica, las empresas interesadas en el uso de las tierras podrán en primer término negociar con los propietarios la compra, el arrendamiento, la servidumbre o la ocupación temporal de sus tierras, pudiendo realizar el pago en efectivo o a través de un compromiso para ejecutar proyectos de desarrollo en favor de la comunidad (artículo 101, fracción VII, de la Ley de Hidrocarburos); y en caso de no existir acuerdo entre las partes, y transcurridos 180 días, el asignatario o contratista podrá recurrir ante el Juez de Distrito o al Tribunal Unitario Agrario, para que decrete la constitución de la servidumbre legal o solicitar a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) una mediación para las formas o modalidades de adquisición.

El hecho de que el Estado opte por la declaración de utilidad pública y la ocupación temporal de las tierras representa un acto contrario a los artículos 1o. y 2o. constitucionales que establecen el principio pro-persona y el derecho a la libre determinación de los pueblos indí-

genas y los Convenios 169 de la OIT, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Es importante enfatizar que, de acuerdo con la reforma de 2011 al artículo 1o. de la Constitución mexicana, los tratados internacionales firmados y ratificados por el Estado mexicano también conforman nuestro marco constitucional, los cuales establecen que el Estado tiene la obligación de garantizar los derechos de los pueblos indígenas y comunidades agrarias a su tierra y territorio, así como a la Consulta y al Consentimiento Libre, Previo e Informado. Pero, por otra parte, el marco internacional, además de establecer obligaciones para el Estado, también establece obligaciones para las empresas en materia de derechos humanos.

En este sentido, de conformidad con los Principios Rectores de la ONU sobre las empresas y los derechos humanos,¹⁰ las empresas “deben abstenerse de infringir los derechos humanos de terceros y hacer frente a las consecuencias negativas sobre los derechos humanos en las que tengan alguna participación”.¹¹

Para dar muestra de la responsabilidad que tienen las empresas transnacionales en las violaciones de derechos humanos, ejemplificaré con uno de los casos que acompaña ProDESC en Juchitán de Zaragoza en el estado de Oaxaca. Esta comunidad zapoteca se encuentra ubicada en la región del Istmo de Tehuantepec, en la cual la generación de energía eólica ha tenido una expansión notable de 2005 a la fecha.

Actualmente, en México existen 31 parques eólicos instalados, de los cuales, 21 se encuentran en la región del Istmo: 20 en Oaxaca y

¹⁰ Principios Rectores de la ONU sobre las empresas y los derechos humanos, Resolución A/HRC/RES/17/4 del Consejo de Derechos Humanos, adoptada por unanimidad el 16 de junio de 2011.

¹¹ Principio Rector 11 de los Principios Rectores de la ONU sobre las empresas y los derechos humanos.

uno en Chiapas. De los 21 parques del Istmo de Tehuantepec, 12 se encuentran en el municipio de Juchitán. De los parques eólicos instalados en el Istmo, la gran mayoría son de capital español.¹²

Para las comunidades indígenas zapotecas del Istmo el incremento de parques eólicos en la región ha representado un aumento en las violaciones a sus derechos humanos, en particular, del derecho a la consulta y al consentimiento libre, previo e informado.

El derecho a la consulta y al consentimiento libre, previo e informado se encuentra establecido en el Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo, en la Declaración de las Naciones Unidas (ONU) sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, y en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y, de acuerdo con la reforma constitucional de 2011, su cumplimiento constituye una obligación para el Estado mexicano.

La reforma energética implicó la expedición de nueve leyes y la modificación de 12 más, entre ellas, la Ley de la Industria Eléctrica (capítulo II, artículos del 117 al 120)¹³ que establece expresamente la obligación del gobierno mexicano de realizar consultas en los pueblos y comunidades donde se contemple el desarrollo de proyectos de infraestructura de los sectores de la industria eléctrica.

En el marco de la puesta en marcha de la reforma energética, en los municipios de El Espinal y Juchitán se desarrolló de noviembre de 2014

¹² Asociación Mexicana de Energía Eólica (AMDEE); (fecha de consulta: abril de 2015); Capacidad Instalada de Energía Eólica en México (2014); <http://www.amdee.org/parques-eolicos-mexico>

¹³ Artículo 117. Los proyectos de infraestructura de los sectores público y privado en la industria eléctrica atenderán los principios de sostenibilidad y respeto de los derechos humanos de las comunidades y pueblos de las regiones en los que se pretendan desarrollar.

Artículo 119. Con la finalidad de tomar en cuenta los intereses y derechos de las comunidades y pueblos indígenas en los que se desarrollen proyectos de la industria eléctrica, la Secretaría deberá llevar a cabo los procedimientos de consulta necesarios y cualquier otra actividad necesaria para su salvaguarda, en coordinación con la Secretaría de Gobernación y las dependencias que correspondan.

En dichos procedimientos de consulta podrán participar la CRE (Comisión Reguladora de Energía), las empresas productivas del Estado y sus empresas subsidiarias y filiales, así como los particulares.

a julio de 2015 la primera consulta indígena que el gobierno mexicano implementó para la construcción de un megaproyecto que consiste en un parque eólico de la empresa Energía Eólica del Sur, S. A. P. I. de C. V. Cabe destacar que esta consulta fue anunciada como el referente a seguir para posteriores proyectos derivados de la reforma energética.

La consulta constó de cinco etapas: acuerdos previos, informativa, deliberativa, consultiva, y de ejecución y seguimiento. ProDESC, junto con varias organizaciones de la sociedad civil se conformó una Misión de Observación con el objetivo de documentar cada una de las etapas de este proceso y se observó que no se cumplieron los principios básicos establecidos por el Convenio 169, ya que no fue una consulta libre, previa, informada, ni culturalmente adecuada o de buena fe.

Es por ello que, con el acompañamiento jurídico del ProDESC, primeramente el 24 de abril y luego el 19 de agosto de 2015 las y los integrantes de la Asamblea Popular del Pueblo Juchiteco decidieron interponer demandas de amparo por violaciones graves al derecho de consulta: la primera por el cierre de la fase informativa y la segunda por el cierre del proceso de consulta.

Por si estas violaciones fueran poco, también se han acrecentado el número de agresiones hacia defensoras y defensores comunitarios. Actualmente, el estado de Oaxaca se coloca en el primer lugar, a nivel nacional, en cuanto a ataques a defensores y defensoras de derechos a la tierra y territorio.¹⁴

Tan sólo por mencionar un ejemplo de estas agresiones está lo relatado por Mariano López, indígena zapoteca, integrante de la Asamblea Popular del Pueblo Juchiteco (APPJ), quien mencionó que durante una de las sesiones, fueron descalificados e insultados al cuestionar la información proporcionada por la Empresa Eólica del Sur. Al termi-

¹⁴ Informe disponible en: <http://consorciooaxaca.org.mx/wp-content/uploads/2015/12/INFORME-DEFENSORAS-DE-DERECOS-HUMANOS-EN-LA-MIRA-web.pdf> <http://consorciooaxaca.org.mx/wp-content/uploads/2015/12/INFORME-DEFENSORAS-DE-DERECOS-HUMANOS-EN-LA-MIRA-web.pdf>

nar la sesión él, junto con Isabel Jiménez y otro integrante de la APPJ, fueron seguidos por un automóvil hasta su domicilio. Isabel Jiménez aseguró que minutos después de haber llegado a su casa se escucharon tres disparos de arma de fuego que detonaron al aire justo frente a su domicilio, además de otros cinco más cerca de la misma.

Por otra parte, durante la llamada fase deliberativa, que es la tercera etapa del Protocolo para la Implementación del Proceso de Consulta, una representante de la Secretaría de Energía dio a conocer un permiso E/1264/AUT/2015-ES/006/2015 en el que autorizaba a la empresa Energía Eólica del Sur, S. A. P. I. de C. V. la generación de 396 MW (Megawatts) bajo la modalidad de autoabastecimiento en sus 18 socios.

Este permiso representó un acontecimiento grave, ya que la empresa está autorizada para comenzar con las labores de construcción y generación de energía eléctrica desde el principio del 2015, mucho antes de que el proceso de consulta hubiera concluido. El permiso con carácter de autoabastecimiento de los socios comerciales autoriza la entrada en operaciones de todo el proyecto, independientemente del destino de la energía generada. Esto constituye una violación al principio previo de la consulta.

Adicionalmente, tampoco se respetó el derecho a una consulta informada, ya que existen 75 solicitudes de información (15 por escrito y 60 expresadas durante las sesiones) que no fueron atendidas por el Comité encargado del desarrollo del proceso. Entre las solicitudes destacan la entrega de información detallada del proyecto y la realización de estudios de impacto social, ambiental, cultural y económico.

El contexto de inseguridad, presión, violencia hacia defensores y defensoras de derechos humanos, falta de transparencia y de información dan cuenta de que este proceso violenta los principios rectores del derecho a la consulta y, por lo tanto, el escenario en que se ha desarrollado no es propicio para la obtención del consentimiento informado y legítimo de la comunidad indígena zapoteca y, por lo tanto, el Estado mexicano ha incurrido en una transgresión a las leyes nacio-

nales e internacionales y en una falta de respeto a los derechos de los pueblos indígenas.

Estos casos son una muestra de la compleja realidad en México. Por ello, desde la perspectiva de ProDESC, no se puede hablar de desarrollo económico y de una sociedad democrática si se están violando el derecho a la tierra, el territorio y bienes naturales de las comunidades. Asimismo, tampoco podrá hablarse de desarrollo si las comunidades no cuentan con mecanismos para dar su opinión y, por el contrario, son criminalizadas por la legítima defensa de su tierra. Esto implica una doble violación a los derechos humanos de las comunidades y sin un pleno respeto a sus derechos, el desarrollo sostenible y las metas de los ODS serán inalcanzables.

Tomando en cuenta el poder político y económico de las grandes empresas, así como los marcos jurídicos que les permiten operar con pocas restricciones en todo el mundo, es esencial que para un cumplimiento real de los ODS se pueda empatar esta agenda con la implementación de instrumentos como los Principios Rectores de Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos.

Actualmente, el gobierno mexicano a través de la Secretaría de Gobernación, ha instalado un Grupo de Trabajo multisectorial para impulsar la adopción e implementación de los Principios Rectores de Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos en México a través de la elaboración de un Plan Nacional de Acción en el tema. En el marco de la conformación de la Agenda Post-2015 que incluye la implementación de los ODS en México, es fundamental sumar esfuerzos, para abonar a la protección de comunidades agrarias e indígenas, así como colectivos de trabajadoras y trabajadores a través de una colaboración coordinada entre ambas iniciativas.

■ Mensaje de clausura

Héctor Daniel Dávalos Martínez*

Llegamos al final del Seminario Internacional “Los derechos humanos: de los Objetivos de Desarrollo del Milenio a los Objetivos de Desarrollo Sostenible”, concebido como una semilla a partir de una idea que tuvimos en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Procuraduría de Derechos Humanos del Estado de Guanajuato para organizarlo.

Somos diferentes hoy más que ayer, ya hemos transitado de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y ya estamos plenamente inmersos en los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Ya lo decía la maestra Catherine Prati en su participación: la carta de ruta, el mapa que tenemos que seguir ya está planteado. La idea que tuvimos al organizar este seminario era precisamente sembrar una semilla y el hecho de que el auditorio asistente sea joven es precisamente con ese objetivo. Ya sembramos la semilla, ahora a todos nos corresponde ir regando, cultivando y hacerla que crezca para que, en su momento, podamos

* Secretario Ejecutivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
www.cndh.org.mx

recoger los frutos. A muchos de los jóvenes aquí presentes les corresponderá atender este compromiso.

Ojalá que hayamos cumplido con nuestro cometido, ojalá hayamos logrado penetrar en sus conciencias. Ya se dijo, nuestro mundo es la única casa que tenemos y no hay opción: la cuidamos o nos perdemos con ella. Nosotros, tarde que temprano nos tendremos que ir, eso ya lo sabemos, pero el mundo debe continuar; nuestra partida debe ser de una manera digna, de una manera elegante, de una manera comprometida, sabiendo que cuidamos y protegimos a nuestra “casa común”, para beneficio de las generaciones venideras.

Todas y todos somos protagonistas de nuestra historia, somos las encargadas y encargados de ir trabajando en cada uno de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y en cada una de sus 169 metas. No hay pretexto, no es obligación única del gobierno, no es obligación única de las Instituciones Nacionales de Protección y Promoción de Derechos Humanos como es la CNDH, no es obligación única de la sociedad civil organizada; es un esfuerzo conjunto el que tenemos que realizar y a eso es precisamente a lo que nosotros queremos invitarlos, a que asuman ese compromiso, a que el día de hoy salgan con ese espíritu, con ese ánimo y con ese entusiasmo con el que nosotros hemos preparado esta reunión.

Desde la CNDH asumimos el compromiso de seguir trabajando, este Seminario es apenas el punto de inicio o el punto de arranque. Seguiremos trabajando en conjunto o cada uno por separado, pero vamos a estar abordando el tema de los ODS, pues es la Agenda para los siguientes 15 años.

El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos me ha pedido que les transmita un saludo, que les haga llegar su agradecimiento por habernos acompañado, a cada una y cada uno de los expositores de verdad nuestro reconocimiento, nuestra gratitud por haberse desplazado a la ciudad de Guanajuato, por haber dejado sus

actividades, sus familias, sus ocupaciones, para venir a aportar y compartir sus conocimientos, con los cuales hoy nos vamos enriquecidos.

A cada uno de los miembros que integran la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato nuestra gratitud, por el apoyo, por el entusiasmo, el trabajo y dedicación que tuvieron para que este evento fuera un éxito.

Al personal de la Secretaría Ejecutiva de la CNDH, mal haría yo en no agradecerles, pues es parte del equipo en donde tengo la suerte de estar acompañándolos en estas tareas, a cada uno de ellos, que están aquí presentes, muchas gracias por haber hecho esto una realidad.

Concluyo mi intervención simplemente pidiéndoles que no echen en saco roto lo aquí escuchado, que asuman el compromiso y que vayan y lo divulguen, lo comenten y se pongan a trabajar. El tiempo corre, podríamos decir: los ODS son para dentro de 15 años, ¿qué voy a estar haciendo yo en 15 años? No sé si voy a estar, pero no me importa, el tiempo que esté en esta “casa” hay que comprometernos y ese es el mensaje que queremos transmitirles.

Nos vamos satisfechos, pero sobre todo nos vamos comprometidos, y ese es el mensaje que la CNDH quiere dar.

Memorias del seminario internacional Los derechos humanos: de los Objetivos de Desarrollo del Milenio a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, editado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se terminó de imprimir en noviembre de 2016, en los talleres de TRIGEMINUM, S. A. DE C. V., Campesinos núm. 223-J, colonia Granjas Esmeralda, C. P. 09810, Delegación Iztapalapa, Ciudad de México.

El cuidado de la edición estuvo a cargo de la Dirección de Publicaciones de esta Comisión Nacional.

El tiraje consta de 1,000 ejemplares.

Este material fue elaborado con papel certificado por la Sociedad para la Promoción del Manejo Forestal Sostenible A. C. (Certificación FSC México).

Presidente

Luis Raúl González Pérez

Consejo Consultivo

Mariclaire Acosta Urquidi

María Ampudia González

Mariano Azuela Güitrón

Ninfa Delia Domínguez Leal

Mónica González Contró

David Kershenobich Stalnikowitz

Carmen Moreno Toscano María

Olga Noriega Sáenz

Guillermo I. Ortiz Mayagoitia

Primer Visitador General

Ismael Eslava Pérez

Segundo Visitador General

Enrique Guadarrama López

Tercera Visitadora General

Ruth Villanueva Castilleja

Cuarta Visitadora General

Norma Inés Aguilar León

Quinto Visitador General

Edgar Corzo Sosa

Sexto Visitador General

Jorge Ulises Carmona Tinoco

Secretario Ejecutivo

Héctor Daniel Dávalos Martínez

Secretario Técnico del Consejo Consultivo

Joaquín Narro Lobo

Oficial Mayor

Manuel Martínez Beltrán

Directora General del Centro Nacional de Derechos Humanos

Julieta Morales Sánchez



CNDH
M É X I C O

