

AGENDAS CIUDADANAS

SEGURIDAD • DERECHOS HUMANOS

FORTALECIMIENTO DE LA SOCIEDAD CIVIL • MIGRACIÓN

Agendas ciudadanas

Seguridad • Derechos humanos
Fortalecimiento de la sociedad civil • Migración





*Agendas ciudadanas. Seguridad, derechos humanos,
fortalecimiento de la sociedad civil, migración*

Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, Incide Social, A.C.

Hilario Pérez de León núm. 80
Col. Niños Héroes de Chapultepec
03440 Ciudad de México
Tel. 52 (55) 55.90.87.54
www.incidesocial.org

coordinación editorial

Laura Breña Huerta

colaboración especial

Dino Zardoni Marié

edición

mc Editores

portada

Miguel Ángel Leyva Romero

Primera edición, octubre de 2007

ISBN 9232-04-5

*Este trabajo se realizó gracias al apoyo
de la Fundación Ford*

Impreso en México • *Printed in Mexico*

Índice

Presentación, 7

Problemática y propuestas sobre políticas públicas
en materia de seguridad pública y nacional
del proyecto de Desarrollo de agendas ciudadanas, 11
Colectivo por la Seguridad con Democracia y Derechos Humanos

Derechos humanos integrales. Hacia la construcción de una agenda
estratégica de monitoreo y evaluación de los derechos humanos, 29
Incede Social, AC

Agenda de políticas públicas para el fortalecimiento de la sociedad civil, 51
Incede Social, AC

Cambiando perspectivas. De la gestión de flujos a la construcción
de políticas de migración con enfoque de desarrollo, 67
Sin Fronteras, IAP

Presentación

EN EL PROCESO DE CONSOLIDACIÓN de una sociedad civil organizada en México, los cambios de las administraciones públicas federales en los últimos veinticinco años han representado una oportunidad para procesar y sistematizar colectivamente las principales propuestas de políticas públicas en diversos campos de preocupación social y económica.

Durante los periodos electorales de los últimos tres cambios de la presidencia de la República (1994, 2000 y 2006), las organizaciones civiles se han reunido para consensar y definir prioridades en cada una de las agendas temáticas especializadas que defienden, con miras a exigir su inclusión en los programas de los nuevos gobiernos. Estos procesos dan lugar a movilizaciones, encuentros y acercamientos entre actores sociales que normalmente trabajan de forma independiente, impulsando sus demandas ante los diferentes poderes del Estado y niveles de gobierno. Permiten además examinar avances, reconocer retrocesos, definir las plataformas para el futuro y, de manera importante, encontrar puntos comunes de interés y temas que recorren transversalmente las diversas agendas, como la defensa y promoción de los derechos humanos, el impulso al avance de la democracia y la equidad de género.

Con miras a formular agendas temáticas para el desarrollo de políticas públicas con mayor profundidad, reflexión y diálogo durante el año 2006 en cinco campos de preocupación de la sociedad civil, Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social (Incide Social AC) acordó un proyecto de financiamiento con la Fundación Ford. Los temas seleccionados conjuntamente con la Fundación fueron seguridad pública, microfinanzas, derechos humanos, fortalecimiento de la sociedad civil y migración internacional.¹ Los resultados esperados del proyecto planteaban el desarrollo de agendas de políticas públicas

¹ Para la coordinación general de los trabajos se contó con el apoyo de dos secretarías técnicas en el equipo de Incide Social, a cargo de Laura Breña y Elsa Villalpando.

en cada uno de los campos seleccionados, consolidar grupos promotores de los temas, difundir las propuestas tanto en las campañas como al asumir sus cargos las nuevas autoridades, y establecer estrategias de mediano plazo de incidencia en políticas públicas.

Diversas organizaciones y grupos se responsabilizaron del desarrollo de los trabajos. La agenda de seguridad pública fue acogida por un grupo de académicos y expertos encabezados por Sergio Aguayo y Raúl Benítez Manaut, quienes convocaron a diversos especialistas, organizaron varios foros y reuniones en diferentes puntos de la República, y sostuvieron diálogos con autoridades en los campos de seguridad. Concluyeron esta etapa constituyéndose en un Colectivo por la Seguridad con Democracia y Derechos Humanos que seguirá trabajando y promoviendo el diálogo con los responsables del diseño, instrumentación y evaluación de la política de seguridad nacional en el país.

La agenda sobre seguridad pública y nacional fue diseñada y coordinada por el Colectivo por la Seguridad con Democracia y Derechos Humanos con la idea de que el conocimiento acumulado y la experiencia de sus miembros sobre diferentes aspectos de la seguridad permitirían dar opiniones informadas que deberían ser tomadas en cuenta por funcionarios y políticos. Para cada una de sus cinco áreas temáticas (Políticas y seguridad pública; Seguridad, Violencia y Derechos Humanos; Frontera Sur; Seguridad Pública y Frontera Norte) se eligió a varios especialistas que organizarían un seminario, una rueda de prensa, paneles de discusión o entrevistas para grabar sus opiniones y así dar pie a un documento formal de trabajo. La noticia de la conformación del Colectivo, lo mismo que su seminario, conferencias y demás actividades, tuvo un excelente impacto mediático nacional y local.

Incede Social AC asumió la coordinación de la agenda en materia de derechos humanos a través de Eréndira Cruzvillegas, cuyo objetivo fue evidenciar la falta de elementos que permitan evaluar permanentemente los avances y retrocesos en materia específica de derechos humanos. En este campo los trabajos buscaron concentrarse en el desarrollo de indicadores que permitieran tener elementos para evaluar el grado de avance de las políticas públicas en materia de derechos humanos y verificar el apego de México a los instrumentos internacionales y regionales firmados por nuestro país en la materia. Los trabajos fueron desarrollados por varios especialistas de organizaciones civiles, en consulta con diversos académicos en materia de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, así como de grupos sujetos a discriminación. Los resultados

obtenidos marcan un primer esfuerzo para fijar una ruta en las políticas públicas en la materia a través de medidas cuantitativas y cualitativas de avance.

El desarrollo de la agenda de políticas públicas para el fortalecimiento de la sociedad civil también quedó bajo la responsabilidad de Incide Social AC, con la coordinación de Laura Elisa Pérez. La elaboración de la propuesta de agenda se basó en el desarrollo de siete documentos encomendados a expertos de la sociedad civil y de la academia, quienes en algunos casos los formularon con la participación de grupos de trabajo. Los temas revisados fueron: Participación ciudadana; Fortalecimiento de los espacios institucionales; Marco jurídico normativo; Fondos públicos a Organizaciones de la Sociedad Civil; Formación profesional y capacitación; Sistema Nacional de Promotores del Desarrollo; e Investigación, Centros de Documentación e Información. Los avances de los grupos de trabajo y expertos fueron presentados en varias reuniones colectivas entre los involucrados en el proceso y los integrantes de un consejo asesor convocado para dar seguimiento y asesoría. Asimismo, se efectuó un foro abierto que permitió una rica discusión sobre los primeros resultados de los trabajos. En este campo, adicionalmente, un grupo de expertos de Incide Social revisaron y sistematizaron experiencias de políticas públicas hacia la sociedad civil de varios países.

Por su parte, la agenda de políticas públicas con enfoque de desarrollo en el campo de migración fue asumida por Sin Fronteras IAP, con Fabianne Venet coordinando el proceso de construcción de la propuesta. Para tal efecto se invitó a un grupo de expertos a que desarrollaran ponencias sobre los subtemas de interés: Seguridad, migración y fronteras; Migración y desarrollo (nuevos actores); Legislación migratoria; Migración y Frontera Norte; Migración y Frontera Sur. Se realizaron varias reuniones de trabajo y públicas para la presentación de los avances: el seminario «Cambiando perspectivas. De la gestión de flujos a la construcción de políticas de migración con enfoque de desarrollo»; una presentación del texto en el Instituto Nacional de Migración –a solicitud de éste–; otra presentación en el Foro Global sobre Migración y Desarrollo; así como el Primer Encuentro Nacional de Comisiones Legislativas de Asuntos Migratorios, que tuvo lugar en Zacatecas.

La formulación de una agenda consensada por un colectivo mínimo de organizaciones y personas involucradas en el campo de ahorro y crédito popular enfrentó dificultades por situaciones críticas que se estaban viviendo en ese momento en el sector, tanto por cambios legislativos como de autoridades. La

atención de los liderazgos y de las organizaciones estaba enfocada a la solución de esas situaciones críticas, lo que impidió realizar trabajos de diálogo y consenso con perspectivas de incidencia futura.

Las propuestas de políticas públicas resultantes del trabajo de las cuatro agendas que fue posible concluir, se concentran en la presente publicación y son responsabilidad de cada una de las organizaciones y colectivos que participaron en su elaboración.

Las ponencias, los trabajos desarrollados y los resultados de reuniones convocados por cada grupo de agenda temática están en proceso de ser publicados de manera independiente.

Incide Social AC agradece a la Fundación Ford y a las organizaciones, personas y colectivos que hicieron posible la concreción de este esfuerzo por su interés y compromiso para aportar su experiencia y conocimiento en la construcción de propuestas de políticas públicas que, de incorporarse en la gestión de los sectores correspondientes de la administración pública, seguramente permitirían avanzar en el cambio democrático con perspectiva de derechos humanos.

Es de nuestro interés que los responsables de la administración pública federal actual cuenten con un aporte desde la mirada de personas y organizaciones que tienen muchos años de experiencia en cada uno de los campos trabajados y que puedan beneficiarse de esa experiencia en el desarrollo de las políticas públicas bajo su responsabilidad.

Clara Jusidman

Presidenta honoraria de Incide Social AC

Problemática y propuestas sobre políticas públicas en materia de seguridad pública y nacional del proyecto de Desarrollo de agendas ciudadanas*

Introducción

LA SEGURIDAD ES ACTUALMENTE en México el tema más relevante en la agenda pública de los gobiernos federal, estatal y locales, y la principal preocupación de la mayor parte de la población. Independientemente de la incidencia de crímenes o delitos y de la influencia o repercusión de situaciones o acciones que ponen en riesgo la seguridad pública o nacional del país, en el imaginario colectivo de los mexicanos de principios del siglo XXI “la seguridad” debe ser el tema prioritario del Estado.¹ Frente a esto, los distintos niveles de gobierno han reaccionado de manera equívoca y, en ocasiones, sus respuestas al problema de la inseguridad, además de ineficaces, han ido en contra de los valores en los que se funda una democracia y/o violan los derechos humanos.²

Ante la creciente percepción del deterioro de la seguridad, ¿cómo debe reaccionar el gobierno?, ¿cómo controlar el crimen y evitar el despliegue muchas veces innecesario de la fuerza pública?, ¿cómo revertir la militarización de las fuerzas policiales?, ¿cómo fortalecer y desarrollar una cultura de respeto a los derechos humanos dentro de las fuerzas de seguridad?, ¿cómo erradicar el abuso de poder en los agentes policiales y el ministerio público? Estas son algunas de las preguntas que surgen al explorar el tema de la seguridad en México. Es evidente que no son todas las que podrían plantearse y que sus posibles soluciones son de una complejidad equiparable al problema que les dio origen.

* Colectivo por la Seguridad con Democracia y Derechos Humanos. Responsables: Sergio Aguayo Quezada y Raúl Benítez Manaut, coordinadores; Georgina Romero Fuentes, Secretariado Técnico; Javier Treviño Rangel, Secretariado Técnico y Coordinación de Documentos de Trabajo [colectivoseguridad@yahoo.com.mx].

¹ Consulta Mitofsky, “Evaluación final de gobierno. Presidente Vicente Fox”, noviembre, 2006.

² Ernesto Treviño López, Juan Salgado y Ángel Kuri, “Acciones y retos en materia de seguridad pública”, en Helena Hofbauer y Verónica Zebadúa (coord.), *Avances y retrocesos. Una evaluación ciudadana del sexenio 2000-2006*, Fundar, México, 2007, p. 44.

De ahí que, como parte del proyecto *Desarrollo de agendas ciudadanas*, este documento tenga el propósito de aportar experiencias y conocimientos para promover algunas propuestas de políticas de seguridad pública y nacional sólidamente fincadas sobre principios democráticos y de respeto a los derechos humanos. Es apenas un esbozo basado en la experiencia acumulada y en las demandas recogidas durante este primer año de funcionamiento del Colectivo. Sin embargo, servirá para profundizar en su análisis posterior, para ampliar y apuntalar los horizontes del Colectivo, y para fomentar proyectos similares en el futuro.

La tesis central que sirve de guía a este texto es que en la administración del nuevo gobierno, iniciada en diciembre de 2006, no puede haber políticas de seguridad que violen los derechos humanos y las garantías constitucionales de los ciudadanos. Para avanzar en esta dirección, el contenido del documento se basó en el diálogo plural que entabló el Colectivo con especialistas y académicos, así como con organismos civiles relacionados con el tema de la seguridad y/o los derechos humanos que, no obstante su desigual nivel de organización, han logrado apuntalar los logros alcanzados hasta ahora.

Este documento retoma también la visión de los funcionarios públicos e instituciones vinculados con la seguridad en los ámbitos federal, estatal y local. En este contexto, se hizo evidente que si bien hay servidores públicos comprometidos con el fortalecimiento de la democracia y el estado de derecho, hubo otros que consideran a los derechos humanos como un obstáculo para la realización de sus responsabilidades y que defienden la atribución “legítima” que tiene el Estado para hacer uso de la violencia física. En suma, se exploraron las distintas posturas, no siempre conciliables, de los diversos actores involucrados.

El análisis comienza con la explicación del contexto que dio origen al Colectivo y su evolución durante este primer año de existencia. Posteriormente se identifican algunos de los problemas más visibles en las distintas vertientes de la seguridad que se abordaron. Finalmente, se bosquejan algunas propuestas y recomendaciones que podrían contribuir al mejoramiento de las políticas de seguridad y al fortalecimiento de la democracia y del respeto a los derechos humanos.

Para reunir y sistematizar la información que sustenta este documento, se procedió con base en el siguiente método: primero se identificaron áreas o situaciones problemáticas en el ámbito de la seguridad pública o nacional; como segundo paso, los miembros del Colectivo, especialistas en los asuntos preseleccionados, organizaron mesas de trabajo con los actores involucrados

—académicos, funcionarios públicos, organismos civiles y ciudadanos— para escuchar sus opiniones al respecto; en una tercera fase se transcribieron las sesiones y se recopilaron las ponencias de los participantes. Después, se editó el material. Finalmente, se hizo un resumen de aquellas aportaciones o propuestas que se consideraron más importantes.

El trabajo tiene algunas insuficiencias. No todos los problemas sobre inseguridad pudieron ser explorados o, al menos, no con la misma profundidad. Por tanto, el planteamiento de propuestas es desigual en calidad y alcance. Ello se debió, en gran parte, a la naturaleza y complejidad de los temas abordados. Algunos son considerados tabúes o peligrosos y la información que hay sobre ellos está dispersa o condicionada por la opacidad de quienes la administran. También influyó el tiempo, el alcance presupuestal o las restricciones normativas características de este tipo de proyectos. No obstante, las mayores carencias de este documento fueron consecuencia de la complejidad del contexto electoral y poselectoral, que dificultaron el funcionamiento normal o previsto del Colectivo. Esto es, la intensa politización de los temas de seguridad en un ambiente electoral crispado ocasionó un clima poco propicio para incidir o dialogar con los actores nacionales relevantes.

El contexto: seguridad con democracia y derechos humanos

Las clases medias en México, cuyas percepciones e intereses influyen notoriamente en la construcción de las agendas de políticas públicas, reclasificaron en un corto tiempo las prioridades políticas del gobierno.³ La “estabilidad económica” y el “desempleo”, que durante años ocuparon el primer lugar en las preocupaciones de la población, fueron reemplazados en 2005 por el tema de la “inseguridad” y la “delincuencia”.⁴

No obstante que en algunos ámbitos la incidencia delictiva se ha mantenido constante en los últimos 10 años o incluso ha disminuido —como en el caso de homicidio doloso—, lo cierto es que casi la mitad de la población está convencida de que la delincuencia está en aumento.⁵ En este sentido, es revelador que siete

³ Debe resaltarse que, independientemente de su situación económica real, ocho de cada 10 mexicanos se considera clase media. Véase, *Encuesta Mundial de Valores*, 2004.

⁴ Consulta Mitofsky, *op. cit.*

⁵ Instituto Ciudadano de Estudios sobre Inseguridad, *Cuarta Encuesta Sobre Inseguridad Urbana*, México, ICESI, 2006.

de cada 10 ciudadanos se sientan inseguros en el país. Un caso extremo es el Distrito Federal, en el que la sensación de inseguridad está presente en nueve de cada 10 habitantes.⁶

En este contexto, la visible reacción del gobierno para hacer frente a la inseguridad (o al menos a la percepción que se tiene de ésta) ha sido considerada por algunos especialistas como “una respuesta poco eficaz”, “riesgosa” e incluso “contraproducente”, lo que es consecuencia, en parte, de la “incomprensión y [...] tratamiento inadecuado de la violencia” o producto de la “confusión” que implica “ofrecer resolver los problemas de la violencia, la inseguridad pública y la delincuencia organizada, echando mano de instituciones que no están en posibilidad de hacerlo”.⁷ En particular, sobre el tema de la seguridad pública se argumenta que “las principales respuestas gubernamentales [...] no han representado un avance sustancial”. En realidad, el concepto de seguridad ciudadana, fundado en el respeto a las garantías individuales y constitucionales de la población, “es contrario a muchos de los esfuerzos que se han realizado” en los últimos años.⁸

De ahí el interés de un grupo de especialistas en seguridad para reunirse de manera informal, a principios del 2005, con el objetivo de intercambiar ideas y dialogar con funcionarios o políticos ligados al tema, como el Procurador General de la República. Gradualmente, se concluyó que el conocimiento acumulado y la experiencia sobre diferentes aspectos de la seguridad permitían dar opiniones informadas que deberían ser tomadas en cuenta. El Colectivo quedó formalmente establecido el 11 de mayo de 2006 y pudo consolidarse gracias a la participación de la Fundación Ford, que a través del proyecto denominado *Desarrollo de agendas ciudadanas para el año 2006*, cuya coordinación general recayó en Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, Incide Social, AC, otorgó el financiamiento para llevar a cabo un primer programa de actividades.

Desde entonces quedó asentado que el objetivo del Colectivo es promover y participar en un diálogo permanente entre actores políticos, instituciones y organismos de la sociedad civil, que pueda influir en la elaboración de diagnósticos y en la generación de propuestas de políticas que atiendan con

⁶ *Loc. cit.*

⁷ Véase, por ejemplo: INSYDE, “Postura del Instituto para la Seguridad y la Democracia (INSYDE), respecto a los acontecimientos sucedidos en San Juan Ixtayopan, Tláhuac, DF”, México, 24 de noviembre de 2004 y “Postura del Instituto para la Seguridad y la Democracia frente a la denominada guerra contra el narcotráfico”, México, 27 de enero de 2005.

⁸ Ernesto Treviño López, Juan Salgado y Ángel Kuri, *op. cit.*, pp. 10, 43-44.

eficacia los problemas de seguridad pública y nacional en México, dentro del marco de un Estado democrático y respetuoso de los derechos humanos.

En un inicio, muchas de las propuestas y discusiones del Colectivo estaban enmarcadas en lo que ocurría en el Distrito Federal. La centralización del gobierno y la burocracia, la influencia de los medios de comunicación, la preponderancia de organizaciones civiles y la importancia de las instituciones académicas de la capital del país, contribuían a que el debate estuviera notoriamente condicionado por los sucesos, intereses y agendas de quienes viven en la ciudad de México.

Desde esta perspectiva, algunos de los miembros del Colectivo sugirieron poner más énfasis en el interior del país, pues si bien es cierto que el Distrito Federal es una de las ciudades más inseguras, también lo es que hay diversos estados con una problemática particular cuya repercusión es nacional; o bien, regiones que se han convertido en zonas críticas para la seguridad por el incremento de sucesos relacionados con el crimen organizado, la migración o los desastres naturales. El impacto positivo de un primer evento en la ciudad de Chetumal, en el que se discutió sobre los problemas de la frontera sur del país, confirmó que el Colectivo avanzaba en la dirección correcta, sobre todo en la descentralización de los debates.

A partir de entonces, se decidió que el principal acento debía estar en el interior del país, donde el Colectivo puede desempeñar un papel muy útil, ampliar sus horizontes y apuntalar su misión y objetivos. Así, fue evidente que, en los estados en los que participó el Colectivo, se alentó la discusión, se canalizaron vías de salida a la información generada, y se crearon y/o fortalecieron redes de apoyo mutuo; apoyo que resulta indispensable en las zonas en las que la seguridad se ha convertido en un asunto delicado, como es el caso de las fronteras —norte y sur—, de los estados castigados por distintas variantes del crimen organizado y de aquellos otros que libran la denominada “guerra contra el crimen”.

Durante su primer año, el Colectivo realizó cinco actividades públicas en las que participaron funcionarios públicos, especialistas, investigadores, organizaciones de la sociedad civil y periodistas. Todas fueron abiertas al público en general y tuvieron gran difusión en los medios de comunicación, por lo que pudieron llegar a una audiencia mucho mayor. En dos de los seminarios se abordó el tema de la seguridad pública y el papel que desempeñan las policías. Ambos se realizaron en la ciudad de México, el 31 de mayo y el 23 de octubre

de 2006, respectivamente. El último fue co-organizado con la Red de Especialistas en Seguridad Pública.

También en la ciudad de México, el 8 de septiembre de 2006, el Colectivo organizó una mesa de discusión sobre el tema del despliegue de la violencia del Estado para controlar las manifestaciones políticas no convencionales —e incluso violentas— de la población. Finalmente, el Colectivo realizó dos seminarios internacionales cuyo tema era el de las fronteras y sus problemáticas particulares. El primero, sobre frontera sur, tuvo lugar en Chetumal, Quintana Roo, con la participación del Congreso y la Universidad del estado, el 29 de septiembre de 2006; el segundo, el 12 de febrero de 2007, sobre frontera norte, en San Antonio del Mar, Baja California, con la colaboración de El Colegio de la Frontera Norte y el Consulado de Estados Unidos en Tijuana.

Sobre el despliegue, alcance e impacto mediático de estos eventos se da cuenta en el Informe Final de Actividades que acompaña a este documento. A continuación sólo se resume la problemática y las principales propuestas en cada uno de dichos eventos.

Problemática y propuestas

a) Policías y seguridad pública

Problemática

- El abuso y maltrato policial a la población, observado en los recientes operativos de seguridad desplegados, ponen en entredicho el fundamento mismo del Estado democrático de derecho.
- Las instituciones policiales, así como las de procuración de justicia, carecen de un mandato claro y una orientación dirigidos al servicio y a la protección de los derechos de los ciudadanos.
- Son notoriamente deficientes los procesos de reclutamiento, formación, capacitación y actualización de las policías, quienes además carecen de equipo adecuado y de herramientas informáticas.
- Persisten prácticas de abuso, discriminación y simulación de servicio civil de carrera, al tiempo que no se provee a los policías de las condiciones

mínimas para prestar un servicio profesional, ni para la protección individual y colectiva de sus derechos.

- No hay esquemas claros, ineludibles y consistentes de transparencia y rendición de cuentas de las instituciones policiales ante los congresos, el poder judicial, la población o las comisiones de derechos humanos. Tampoco existe un organismo independiente de monitoreo con capacidad coactiva sobre los actos abusivos ilegales.
- Las autoridades e instituciones policiales han sido poco aptas para negociar y resolver conflictos de manera pacífica.
- Se carece de mecanismos efectivos de diálogo y cooperación entre la policía y la comunidad.

Propuestas

- Reorientar a las instituciones policiales y de procuración de justicia con base en el servicio al ciudadano y la protección a su dignidad y derechos humanos.
- Incorporar los principios y estándares internacionales promovidos por la Organización de las Naciones Unidas y agencias especializadas como la Oficina Europea de Policía (EUROPOL).
- Garantizar los principios de necesidad, legalidad, oportunidad y proporcionalidad.
- Utilizar plataformas tecnológicas para la construcción de fuentes de información confiables sobre faltas, delitos, violencia e inseguridad, y vincularlas con el diseño de estrategias de despliegue y evaluación policial.
- Auditar los sistemas de información, así como las plataformas técnicas y tecnológicas que evalúan la actuación policial.
- Diseñar mecanismos de control internos y externos que garanticen no sólo el comportamiento policial sujeto a consecuencias inmediatas que impidan la repetición de abusos y permitan reproducir los aciertos, sino también las posibilidades de escrutinio sobre los distintos procesos institucionales, en especial los de selección, disciplina, uso de la fuerza y armas de fuego.
- Garantizar la coordinación entre las distintas corporaciones e instancias de prevención, inteligencia y procuración de justicia.

b) Violencia estatal y manifestaciones políticas no convencionales

Problemática

- Como resultado de un prolongado y costoso proceso electoral en 2006, caracterizado por el despliegue de una intensa campaña negativa y de múltiples irregularidades, prevaleció un ambiente político crispado que dividió visiblemente a la población. En este contexto, algunos sectores decidieron manifestarse políticamente de maneras no convencionales e incluso violentas. Frente a esto, el Estado hizo —o pudo haber hecho— uso de la fuerza pública para imponer cierto orden.
- Aunado a lo anterior, problemas sociales y económicos no resueltos de años atrás han desencadenado manifestaciones violentas por canales institucionales no preestablecidos.
- Al hablar de conflictos políticos, y del riesgo de que éstos escalen hasta llegar a situaciones de violencia, debemos decir que las situaciones beligerantes existen y se imponen cuando no hay posibilidades de arbitraje y solución a las necesidades y causas que les dieron origen.
- El uso de la violencia por parte de la sociedad es un acto racional que busca objetivos bien definidos. No obstante, la violencia puede salirse del control de quienes la procuran.
- Los Estados, por su parte, tienen la obligación de aplicar la ley. Sin embargo, muchas de estas leyes no han sido adecuadas a una realidad que ha cambiado.
- La situación es más compleja en México, en donde las policías son instituciones débiles y no han construido una experiencia democrática.
- Lo que tenemos es la expresión institucionalizada de un conjunto de reglas y prácticas formales e informales que impiden a la policía funcionar como un instrumento democrático en el sentido más estricto del término, es decir, como instrumentos de protección del ejercicio de los derechos y las libertades por parte del ciudadano común.
- La policía presenta condiciones de debilidad institucional tales que la ponen en altos niveles de riesgo de ser utilizada como instrumento de protección de intereses políticos en contra de otros intereses políticos.
- El político promedio se aproxima a la policía con una enorme incapacidad de construir un diálogo o acuerdos constructivos en términos de los fines formales del Estado democrático de derecho.

- La crispación política puede hacer de la policía un instrumento armado, de confrontación.
- La experiencia en México y en otros países nos ha enseñado que la salida de fuerza violenta provoca la multiplicación del conflicto o su exacerbación.
- La debilidad de las instituciones policiacas y de impartición de justicia ha derivado en el uso intensivo de las fuerzas armadas, situación que se prolonga en el tiempo, se vuelve una constante y, en sí misma, atenta contra la democratización integral del Estado.

Propuestas

- Para mejorar los niveles de seguridad, lo más importante no es la cantidad de recursos que se inviertan, ni incrementar el número de policías o disponer de una sofisticada tecnología, sino, más bien, poder contar con la colaboración y el sólido compromiso entre policías, actores políticos y ciudadanos.
- Los actores políticos, instituciones y sociedad civil deben acordar fortalecer el régimen de derecho y comprometerse a conducirse bajo el marco de la legalidad y a adoptar las medidas necesarias para que la institución policial recupere un estatus de legitimidad, lo que resulta indispensable para que pueda desempeñar el papel que le corresponde.
- El gobierno debe reconocer que la violencia es un acto extremo que no siempre trae resultados acertados.
- El gobierno debe reconocer que la democracia no está aún consolidada en México, por lo que resulta indispensable seguir realizando acuerdos.
- Ante la falta de credibilidad de las instituciones, es necesario iniciar acuerdos para negociar un nuevo arreglo institucional, pero nunca imponerlo. Ello incluye no sólo un arreglo institucional sobre la relación entre ciudadanos y fuerzas de seguridad, sino también con las instituciones electorales que contribuyen a generar una atmósfera crispada.
- El Estado debe evitar a toda costa el empleo de la violencia, ya que otras experiencias históricas e internacionales demuestran que los actos de violencia, en principio medidos, terminan en descalabros institucionales aún mayores.
- Frente a casos de violencia, la policía debe basarse en la atención prioritaria del ciudadano, el respeto a la ley, el respeto a los derechos humanos y la transparencia.

- Lo primero que es necesario reconocer es que las causas que dieron origen al conflicto siguen pendientes: las irregularidades que se presentaron en el proceso electoral nos obligan a una reestructuración de fondo de la institucionalidad electoral; además, las causas estructurales de pobreza, desigualdad y exclusión son asuntos urgentes para los que es necesario tomar medidas estratégicas; finalmente, es necesaria la reconstrucción del andamiaje institucional desde una perspectiva de Reforma del Estado, mucho más urgente en el área de seguridad pública y ciudadana.

c) Seguridad en la frontera sur

Problemática

- Es inadecuado que el gobierno federal considere a la frontera sur de manera fragmentada y no de forma integral, pues ello trae consigo un desequilibrio en el diseño, implementación y seguimiento de las políticas públicas de la región.
- Uno de los principales problemas de la zona es el de la migración. El fenómeno es tan complejo que conlleva el cruce de políticas de seguridad pública y nacional. Asimismo, implica el ámbito del respeto a los derechos humanos de los migrantes. Debido a la porosidad de la frontera sur, y a la inestable y deteriorada situación económica en Centroamérica, el problema migratorio puede agudizarse en los próximos años, de allí la importancia de prever y diseñar políticas de seguridad con respeto a los derechos humanos de los migrantes extranjeros en México.
- No obstante que la parte más compleja y violenta de la migración se presenta en la frontera, las autoridades prestan poca atención a las demandas de la zona fronteriza.
- Desde esta perspectiva, es evidente que existen muy pocos puntos a lo largo de la frontera con autoridades migratorias. Ello ocasiona, por un lado, la intensificación del trabajo en las estaciones migratorias existentes, que en ocasiones no están capacitadas para procesar adecuadamente las demandas; y por el otro, contribuye al paso ilegal de migrantes.
- Es evidente que no hay coordinación de las autoridades migratorias para registrar el cruce legal e ilegal de personas ni para controlar eficazmente los cruces legales, menos aún los ilegales.

- Existe una visible ausencia de infraestructura y tecnología para que las autoridades migratorias realicen de manera adecuada su trabajo. En ocasiones, el sistema de registro obedece a las mismas prácticas que se tenían hace 50 años.
- Se violan cotidianamente los derechos humanos de los migrantes, independientemente de que sean legales o no. Es decir, el estatus del migrante no marca diferencia a la hora de violar sus derechos.
- La principal irregularidad ante los migrantes extranjeros es la corrupción de parte importante de las autoridades federales, estatales y locales responsables de la vigilancia de la frontera y las vías de comunicación.
- Existe la tendencia de criminalizar al migrante.
- La dispersión del poder que tuvo lugar durante el sexenio de Vicente Fox benefició a diversos actores, uno de ellos fue el crimen organizado, cuyo impacto se ha dejado sentir principalmente en la frontera sur.
- La incompatibilidad en la definición de seguridad nacional en México, Centroamérica y Estados Unidos, ocasiona puntos o situaciones de creciente inseguridad para los países de la región. Ello ocurre principalmente con el narcotráfico.
- La frontera sur es una zona geográfica idónea para la narcoactividad y el tráfico de personas.
- La militarización de la lucha contra el tráfico de drogas a nivel nacional ha ocasionado problemas de paramilitarismo en la región.
- En relación con la denominada lucha contra las drogas, se trata de imitar la estrategia de Colombia, a pesar de que ésta ha sido fuertemente cuestionada, no sólo por ineficaz, sino porque violenta los derechos humanos.
- Debido a la porosidad y falta de controles en la frontera, existe cierta inquietud sobre la posibilidad del flujo de terroristas hacia la comunidad británica de naciones o Estados Unidos.
- La intervención de autoridades administrativas y policiales de los tres órdenes de gobierno y del Instituto Nacional de Migración, ha estado poco coordinada para hacer frente a esta realidad. Si se empieza por señalar que el Instituto Nacional de Migración sólo cuenta con tres estaciones en Campeche, tres en Chiapas, dos en Quintana Roo, dos en Tabasco y una en Yucatán, se advierte parte de las carencias.
- Y frente a esto, ¿quién decide la agenda de seguridad en la frontera sur? Tienen prioridad los gobiernos y congresos estatales, pero también las

autoridades municipales toman decisiones importantes. Se ve a la policía municipal de Tapachula en operativos conjuntos con la DEA, con la PFP, con el ejército. Por otra parte están las autoridades federales: el INM, la PGR, la Secretaría de Seguridad Pública, la SEDENA, la Armada. Influyen asimismo decisiones del Departamento de Estado estadounidense, de los gobiernos centroamericanos y aquellas tomadas en el marco de acuerdos como el TLCAN o el Plan Puebla-Panamá.

- No existe una visión integral frente al fenómeno de las Maras. En Centroamérica son amenazas a la seguridad nacional, mientras que en México aún son consideradas como amenazas a la seguridad pública. Las Maras tienen presencia fundamentalmente en Chiapas.
- No existe una estrategia a nivel nacional para atacar el problema, más bien las policías de distintos niveles tratan de lidiar con el asunto como pueden y sin mucho éxito. Al ingresar a los CERESOS, los mareros entran realmente a centros de reclutamiento y entrenamiento.
- En un régimen democrático, resulta indispensable la rendición de cuentas. Desafortunadamente, hay gran rezago con relación a la transparencia en la región. Chiapas y Tabasco no tienen ley de transparencia. Aunque se cuenta con leyes de transparencia en Yucatán, Quintana Roo y Campeche, éstas restringen la información en materia de seguridad pública. Además, las leyes de transparencia de estas tres entidades señalan como sujetos obligados a proporcionar la información a las autoridades municipales, limitando la transparencia en el gobierno estatal.

Propuestas

- Es necesario que el tema de la migración sea tratado de manera integral y no sólo como un problema de seguridad. Es un tema que debe abordarse sobre todo desde la perspectiva del desarrollo y de los derechos humanos.
- De ahí que a la hora de diseñar e implementar políticas públicas y programas sobre migración en el área fronteriza, el gobierno debe ser congruente no sólo con su papel de defensor de los intereses y de la seguridad nacional, sino con su obligación de respetar la dignidad y la seguridad de todas las personas.

- Habría que pensar en adoptar el término de seguridad *interméstica*, pues en ella se confunden los límites de la seguridad pública, la seguridad nacional y la seguridad regional al enfrentar situaciones de crimen organizado, tráfico de personas y tráfico de armas. De ahí que se requiera cierta coordinación en las políticas de seguridad de la región, tanto federal, como estatal y municipal.
- Las políticas públicas relacionadas con la dinámica fronteriza deben estar orientadas a la cooperación que facilite las soluciones *in situ*. Esto implica crear condiciones adecuadas y seguras para quienes viven, trabajan o transitan por la frontera, independientemente de su nacionalidad o calidad migratoria.
- Al involucrar a las policías locales en el “aseguramiento” de migrantes se está poniendo en riesgo el respeto a los derechos humanos de estos últimos. Las policías locales están adiestradas para perseguir y detener criminales, el cual no es necesariamente el caso de los migrantes. La solución es continuar con la capacitación de las autoridades migratorias en temas de derechos humanos.
- Como con Estados Unidos, el gobierno mexicano debe intensificar sus pláticas con los gobiernos centroamericanos, principalmente con Guatemala, para impulsar una mejora en la situación y el trato de los migrantes.
- Una manera de mejorar la seguridad puede darse si se llega a modernizar la documentación y el registro de flujo.
- Debe monitorearse el respeto a los derechos humanos en las estaciones migratorias.
- Deben fortalecerse los programas de repatriación.
- Para mejorar el funcionamiento de las estaciones migratorias, debe invertirse en programas de registros.
- Es indispensable que la migración no sea sólo vista como un problema de seguridad nacional. Debe vérselo también como un asunto de seguridad humana.
- Si bien es posible el flujo de terroristas, lo cierto es que lejos de criminalizar a los migrantes, las autoridades y políticas fronterizas deben enfocarse en solucionar las fallas de inteligencia y de otorgamiento de visas. Si bien se debe hacer frente al tráfico de indocumentados y controlar las fronteras territoriales, todo ello debe hacerse con base en el respeto a los derechos humanos.

- Son necesarias reformas y mejoras acerca de las estadísticas sobre funciones y resultados de las dependencias involucradas con la seguridad en la frontera sur. Es necesario saber cómo se sistematiza la información a nivel estatal con aquella del sistema nacional de seguridad pública.
- Es necesario monitorear la asignación de recursos que se ha hecho directamente a municipios en materia de seguridad, así como a las comisiones legislativas estatales sobre el mismo tema.
- Urge que los estados de la región adopten estándares de rendición de cuentas y leyes de transparencia acordes a un Estado democrático, siguiendo los pasos de la normatividad federal.
- No se puede, bajo ninguna circunstancia, evitar la apertura de la información relativa a la seguridad pública bajo el argumento de que es un asunto de seguridad nacional.

d) Seguridad en la frontera norte

Problemática

- En los últimos años, la frontera norte de México ha sido un espacio en el cual los problemas de la seguridad fronteriza, la inseguridad pública, el narcotráfico y el crimen organizado se han convertido en riesgos para la seguridad nacional de México y Estados Unidos.
- Estos problemas han cuestionado la capacidad gubernamental y de sus grupos sociales organizados para hacerles frente.
- Es, por tanto, fundamental analizar cuáles son algunas de las implicaciones de los problemas de seguridad en el ámbito social y en el papel gubernamental en el caso de México, que pueden implicar la necesidad de redefinir la política pública de seguridad mexicana en el marco de una nueva administración federal.
- La falta de un análisis integral sobre la materia se ha debido en gran parte al extremo centralismo para analizar los problemas propios de la frontera norte.
- Además, hasta ahora los enfoques sobre seguridad han dejado de lado el tema del desarrollo, cuyo impacto es de suma importancia en la frontera norte.
- Es evidente la ambigüedad y redefinición del rol tradicional de la relación bilateral fronteriza entre México y Estados Unidos: el tema migratorio ha

perdido la importancia que llegó a tener durante algún tiempo; importancia que ahora vuelve a ocupar el tema de la denominada guerra contra el narcotráfico. Temas que, además, se han visto influidos, después del ataque terrorista del 11 de septiembre, por asuntos de seguridad.

- Si bien existía cierta inercia en la relación bilateral desde 1980, a partir de 2001 la política es más bien de tipo reactiva o *ad hoc*. En realidad, Estados Unidos ha optado por una política unilateral en algunos temas importantes, como el terrorismo, lo cual afecta la relación y el análisis sobre dichos temas en México.
- Adicionalmente, la guerra de Irak domina la agenda estadounidense y absorbe mucha de la energía dedicada a la seguridad que, de otro modo, podría dedicarse a abordar temas de la agenda con México.
- La respuesta de Estados Unidos a algunos de estos problemas ha sido la de la militarización; respuesta que ha influido visiblemente en las políticas en materia de seguridad del gobierno mexicano.
- Desde esta perspectiva, el tema de la reforma migratoria integral atraviesa por un *impasse* en Estados Unidos: primero, porque no hay voluntad política para impulsarla; segundo, porque no se tiene la capacidad administrativa para hacerla.
- Actualmente, una reforma comprehensiva se antoja difícil, en detrimento de las aspiraciones del gobierno mexicano. En el único punto en el que hay consenso en Estados Unidos es en el de “frontera segura”, que supone mayor control del cruce legal e ilegal de migrantes. Sin embargo, no hay consensos en la legalización de los no documentados, en los programas de desarrollo regional, en el caso de los trabajadores huéspedes o en el aumento de número de visas de residencia.
- En última instancia, desde 2004 el tema de la migración entró en Estados Unidos como parte de la seguridad nacional. Ello trajo consigo la posible criminalización y terrorificación de la migración.
- En el ámbito de la guerra contra el crimen organizado en México, la nueva administración ha optado visiblemente por la militarización. El presidente pretende desplegar políticas de alto impacto rápidamente, y para ello tiene que hacer uso de las fuerzas armadas. Ello se debe, principalmente, a tres razones: *a*) por la falta de confianza en las fuerzas policiales; *b*) por su tamaño y capacidad institucional; *c*) por la ausencia de un entrenamiento adecuado.

- México tampoco ha desplegado o redefinido adecuadamente una política de seguridad pública coherente y eficaz. Por el contrario, de manera similar a lo que ocurre en Estados Unidos, sus políticas públicas de seguridad han sido de carácter reactivo.
- La estrategia que ha seguido el gobierno mexicano en los últimos años en la “guerra contra el narcotráfico” puede tener efectos contraproducentes, ya que puede atomizar las bandas de narcotráfico. Es decir, por capturar grandes capos se ocasiona que los mandos de los carteles se dispersen. Ello, a su vez, podría traer como consecuencia que el “narco” pueda empezar a crear bases sociales en sus zonas de influencia.
- Además, existe el riesgo de que el ejército pierda a sus mejores hombres si se sigue usando a las fuerzas armadas en tareas policíacas.
- Las instituciones de seguridad de los dos países actúan con la inercia de épocas anteriores, y en el campo de la lucha contra el narcotráfico, México sigue una inercia impuesta por Estados Unidos por carecer de estrategia propia.
- Uno de los aportes sustanciales del seminario en la frontera norte fue la vinculación del tema de la seguridad pública, la migración y el crimen organizado con el desarrollo. Desde esta perspectiva, se hizo evidente que muchos de estos problemas de inseguridad son el resultado de proyectos bilaterales de desarrollo económico que no han tenido un impacto real.
- Incluso, un enfoque de desarrollo en el marco de la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad en América del Norte (ASPAN) presenta limitaciones porque el gobierno de Estados Unidos le ha dado prioridad a la seguridad.
- La ausencia de una visión integral sobre el desarrollo ha acrecentado la disparidad entre el crecimiento y los rezagos sociales, lo que a su vez ha impactado en la incidencia de prácticas relacionadas con la inseguridad.

Propuestas

- En primer lugar, debe desplegarse una visión integral sobre el análisis y diseño de políticas públicas sobre la seguridad. Ello supone que se dará un espacio importante al tema del desarrollo.

- Esta visión integral sobre la relación entre seguridad y desarrollo no sólo debe darse dentro de México, sino que es necesario que se repita en la relación con Estados Unidos.
- Las fuerzas armadas no deben suplir el papel que debieran desempeñar las fuerzas de seguridad pública.
- Las fuerzas armadas deben respaldar con gran seriedad, como tarea de Estado, la profesionalización real de los cuerpos de seguridad pública para ser sustituidas en el mediano y el largo plazos.
- En situaciones de riesgo, si bien el ejército puede dedicarse a la seguridad pública de emergencia, debe hacerlo por un tiempo limitado y preestablecido. Además, el ejército debería promover la profesionalización de la policía en manos de civiles para que no se repitan situaciones similares en el futuro.
- Es indispensable una nueva ley en la materia que enmarque una verdadera doctrina de seguridad nacional, que deje inercias del pasado o políticas reactivas y poco coherentes; una ley que responda a las amenazas actuales y cuya visión sea integral y que se funde en las normas de una democracia basada en el respeto a los derechos humanos.
- La actual Ley de Seguridad Nacional confunde *inteligencia* con *seguridad nacional*, estas dos actividades deben definirse y distinguirse con claridad.
- Deben replantearse con claridad las propuestas que suponen un cambio de modelo de combate al delito, lo que implica fusionar a la Agencia Federal de Investigación y a la Policía Federal Preventiva. Ello para evitar dos situaciones que podrían ser contraproducentes: primero, mitigar los vacíos de poder que se presenten al fusionar policías y quitar corporaciones; segundo, impedir que sea sólo una respuesta pensada desde la lógica de la eficiencia a corto plazo, sino que se contemple también desde la perspectiva de la prevención o como solución a largo plazo. Es decir, que las propuestas para un nuevo modelo de combate al delito no sólo sean respuesta a la exigencia del gobierno estadounidense por enfrentar la inseguridad en México, sino que sirvan realmente para profesionalizar y reformar democráticamente a la policía.
- Actualmente, el CISEN presenta dos insuficiencias graves: primero, carece de un sistema de profesionalización laboral; segundo, depende de la Secretaría de Gobernación. Frente a esto, el CISEN, como otras agencias de inteligencia en el mundo, debe trabajar bajo la conducción del Ejecutivo para evitar así su politización y contribuir a su profesionalización.

- En el ámbito de la lucha contra el narcotráfico, México da una notoria prioridad a combatir la producción y el tráfico de drogas. Sin embargo, es necesario que aumente considerablemente el presupuesto dedicado a combatir el consumo y las adicciones.
- En el ámbito del desarrollo en la frontera, se necesitan generar las bases del desarrollo industrial, no sólo como la continuación del crecimiento de la industria maquiladora, sino como parte de un programa para generar o multiplicar la industria de tipo regional a través de los encadenamientos productivos, que se dan por ejemplo en la rama electrónica o de autopartes.
- La ASPAN debe promover la resolución de los problemas de infraestructura limitantes del desarrollo industrial: principalmente en lo referente al abasto de agua, sistema de drenaje y desechos sólidos y tóxicos.
- La zona de la frontera norte tiene un crecimiento demográfico del doble del país. De ahí que la ASPAN debe promover la solución del déficit de vivienda digna. Asimismo, debería recuperar lo vinculado con otro tipo de infraestructura: carreteras, transportes aéreos de carga y pasajeros, para pasar a una nueva etapa de crecimiento industrial con un verdadero anclaje regional, y no sólo atado a la industria maquiladora.
- Se ha avanzado en intercambios académicos, pero es necesario profundizarlos.
- Junto con lo anterior, debe seguirse una estrategia de desarrollo ambiental fronterizo integral.

Derechos humanos integrales

Hacia la construcción de una agenda estratégica de monitoreo y evaluación de los derechos humanos*

EN 1997 SE FIRMA EL Acuerdo de Cooperación Técnica con el Alto Comisionado de Derechos Humanos de Naciones Unidas, evento que sin duda sienta precedente en materia de incidencia en políticas públicas desde la sociedad civil debido a que se trata de un hecho sin precedentes donde se entabla por primera vez un diálogo de contrapartes entre el gobierno mexicano y las organizaciones, teniendo como testigo y cooperante a la ONU.

En el sexenio de Vicente Fox se sientan las bases de una nueva visión y perspectiva de los derechos humanos; de hecho el propio gobierno federal toma como un discurso permanente la defensa y promoción de los derechos humanos (DDHH) como base de la acción cotidiana de su gobierno. Sin embargo, después de la generación del Diagnóstico Nacional de los Derechos Humanos en México se observa que no sólo de discurso se llena la acción gubernamental, pues se evidencia la poca sensibilidad de diversos actores gubernamentales para impulsar el Programa Nacional de Derechos Humanos que permitiera concreciones de las 32 recomendaciones emanadas de este diagnóstico.

Sin duda, esto puso en jaque a las organizaciones civiles que trabajan desde una perspectiva integral de los derechos humanos, debido a que estas inconsistencias gubernamentales fueron el parteaguas para que un sector de organismos de defensa de los derechos humanos se deslindaran abiertamente de un diálogo e incidencia en esta materia.

Actualmente, este proceso no se ha podido revertir de fondo ya que las diversas agendas de sociedad civil en materia de derechos humanos no han sido priorizadas y, por ende, no se han podido concretar.

* Incide Social, AC. Responsable: Eréndira Cruzvillegas Fuentes.

Este desafío colocó a los organismos sociales y civiles en la posibilidad de conjugar esfuerzos y actuar desde diversas miradas y experiencias a fin de promover agendas concretas para entablar un nuevo diálogo social con los actores de toma de decisiones en este país, y definir así una acción gubernamental con perspectiva transexenal y transversal de los derechos humanos.

Es en este nivel donde el proyecto centró su atención en la posibilidad de armonizar esfuerzos, hacer una base mínima de sistematización de experiencias de derechos humanos, y generar un sistema mínimo nacional de indicadores de políticas públicas para esta materia. De esta manera se genera el núcleo técnico de especialistas y académicos que acompañen a la acción ciudadana para incidir y movilizarse alrededor de agendas específicas.

El presente estudio se organizó en varias fases, la primera de las cuales se compuso básicamente de la búsqueda y revisión de informes, investigaciones y documentos especializados formulados por organismos de la sociedad civil, tanto en el ámbito nacional como internacional (siempre y cuando se hiciera referencia a México); todo lo que diera cuenta de índices, indicadores y estándares internacionales en materia de derechos políticos.

La segunda fase fue un momento más empírico, ya que se realizaron entrevistas y se recabaron opiniones de especialistas diversos, lo que nos permitía conocer sus percepciones sobre los avances y retrocesos que se han dado en el ámbito de los derechos políticos, o de qué manera y hasta qué punto hay hechos que se consideran o no parte de los derechos políticos.

El tercer momento sirvió para la integración de lo obtenido en la primera y segunda fase, la comparación entre lo expresado por los informes y documentos y lo expuesto por los especialistas, todo este valioso material fue imprescindible para la elaboración de los indicadores sobre derechos políticos en México, que forman la segunda parte de este documento.¹

El proceso de trabajo para la generación de Indicadores dió inicio en abril de 2007. La construcción de estos indicadores mereció la promoción de un proceso que se define en cuatro niveles:

¹ La serie de indicadores sobre derechos políticos, ubicados en la misma división hecha en el apartado de Derechos Políticos del Diagnóstico Sobre la Situación de los Derechos Humanos en México, a saber: Reforma del Estado, Reforma Integral Electoral, Participación Ciudadana, Sistema Democrático de Medios, Rendición de Cuentas y Transparencia; los indicadores tienen como misión posibilitar la evaluación de los avances, retrocesos y situaciones que se han mantenido sin ningún cambio en la materia que nos ocupa.

1. Consulta y consenso con grupos, redes y organizaciones de derechos humanos para instalar un Grupo Promotor capaz de viabilizar y posicionar con actores estratégicos y de toma de decisiones, las agendas ciudadanas e indicadores de monitoreo y evaluación en materia de Derechos Humanos, con una perspectiva transexenal y con niveles de operación concreta a corto y mediano plazo, con el fin de cumplir con la recomendación 31 del Diagnóstico Nacional de Derechos Humanos.
2. Conformación de un grupo de expertos con académicos, líderes de opinión y miembros de la sociedad civil. Para tal tarea se implementaron reuniones, entrevistas con líderes y especialistas, así como grupos focales.
3. Formación de un grupo de apoyo técnico por tipo de derecho. Para fines de este proyecto fue necesario ubicar las agendas prioritarias específicas: en materia de derechos humanos y se promovió generar un banco de datos que aglutine las diversas iniciativas de generación de políticas públicas en la materia; se realizó un taller para ubicar procedimientos concretos a fin de articular indicadores básicos comunes y diferenciados de manera sectorial y territorial para viabilizar mecanismos de medición de impactos y de seguimiento de políticas públicas de derechos humanos y por cada grupo de derecho fue necesario generar prioridades estratégicas de agenda temática.
4. Diálogo con el Alto Comisionado de Derechos Humanos, servidores públicos y legisladores. En este rubro se emprendió un acercamiento a las diversas propuestas e iniciativas de medición que se están realizando desde el proceso de investigación.

En este nivel se realizaron:

1. Talleres de formación y de participación para la construcción de indicadores.
2. Seminarios internos de análisis y proyección de indicadores por rubro de derechos.
3. Grupos focales para ubicar las prioridades y promover un grupo base de apoyo, realizados con integrantes de grupos de mujeres, diversidad sexual, indígenas, jóvenes, personas con capacidades diferentes, adultos mayores y miembros de redes de ambientalistas.
4. Entrevistas en grupo y con personalidades y líderes de opinión: miembros de redes de mujeres, de ambientalistas, de derechos humanos –abogados–,

miembros del Consejo Técnico de Fomento a las actividades de la sociedad civil.

El análisis de los derechos a partir de esta investigación-acción-reflexión, se conforma de actividades que confluyen en metas específicas.

Las entrevistas que ocurrieron entre octubre y la primera semana de noviembre de 2006, sirvieron de apoyo y guía para la elaboración de indicadores que permitieran el registro de avances y retrocesos en lo concerniente al ejercicio, respeto, exigibilidad, justiciabilidad y vigencia de los derechos en el país.

Es pertinente destacar que la mayor parte de los especialistas entrevistados manifestaron el desconocimiento del Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México, mismo que fue realizado y presentado por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para México (OACNUDH). Este desconocimiento se presentó sobre todo en la discusión a profundidad, ya que algunos expresaron saber de su existencia pero sin haberlo revisado o leído, mientras que otros lo habían visto pero no lo recordaban; a las personas entrevistadas se les mostró el apartado tres de este Diagnóstico y sus recomendaciones: a todas les pareció que el tratamiento de los derechos era muy limitado e insuficiente.

Entre otros objetivos, el presente trabajo busca evidenciar que los derechos enfrentan diversos retos, tal vez el más preocupante es que fácilmente se diluyen en grandes y graves exigencias y problemáticas, como por ejemplo, la calidad de la democracia, la participación ciudadana en la toma de decisiones, contar con instituciones transparentes, y una gran cantidad de ejemplos más. La propuesta consiste en ubicar a los derechos en un panorama más amplio, pero haciendo hincapié en las prioridades para la construcción de una agenda mínima.

Se aplicaron categorías analíticas como *ciudadanía*, *inclusión/exclusión*, *desigualdad* y *discriminación*; estos conceptos ayudaron a entender los porqués de ubicar a los derechos como una tarea pendiente e inacabada. La intención es poner en la discusión la necesidad de re-pensar los derechos más allá de cualquier coyuntura social y política para generar propuestas que permitan la construcción de un sistema de monitoreo y evaluación permanente de los Derechos Políticos, su exigibilidad y su vigencia dentro de las instituciones de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y en sus respectivos ámbitos de acción.

La exigencia y la vigencia de los derechos pareciera inconcebible si no se habla de democracia, de la cual emerge un binomio constante. Como explica Güendel, el tránsito del reconocimiento de los derechos políticos y civiles a los

derechos sociales, implicó la metamorfosis de la democracia liberal a la democracia social y la creación de una amplia institucionalidad jurídica y social (Güendel, 2003:171).

Es por ello que en este análisis se rescata la dimensión jurídica y la importancia del entramado institucional que compone un Estado, indiscutible para la exigibilidad y el respeto a los derechos.

En el ámbito general, como lo expresa Antonio Enrique Pérez Luño, los derechos humanos son un conjunto de facultades e instituciones que, en cada momento histórico, concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humanas, las cuales deben ser reconocidas positivamente por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional (Concha, 1994:17).

Por lo anterior, encontramos que los derechos están ya presentes en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, incluidos en los llamados “derechos de primera generación”. Más adelante se explicitarán en los diversos pactos que los amparan.

Daniel Zovato establece la distinción entre los dos componentes de la “primera generación” de derechos humanos, cuando afirma que mientras los derechos civiles se dirigen a todos los individuos para permitirles realizar con integridad su destino personal en el marco de una sociedad libre, los derechos políticos se dirigen a todos los individuos para posibilitarles participar en la expresión de la soberanía nacional. Los primeros se dirigen a los individuos; los segundos a los ciudadanos, entendidos éstos como los individuos que “estando en edad de ejercerlos, poseen una relación con el Estado como puede ser, verbigracia, la que se deriva de su nacionalidad” (Concha, 1994:20).

Sin embargo, en tiempos más recientes la discusión sobre el ejercicio de los derechos políticos ha estado ligada a la discusión sobre la democracia, la ciudadanía, la realización de elecciones y el involucramiento por parte de grupos y sectores sociales en la toma gubernamental de decisiones. Miguel Concha, citando la definición de Sánchez Agesta del *Diccionario Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, expone que el cuadro de los derechos políticos es vasto, puesto que comprende no sólo la acción del cuerpo electoral, sino también algunos derechos e intereses de los partidos políticos, los grupos de interés e incluso la acción del político como opinión. Este autor, por tanto, los define simplemente como derechos de participación en la vida política (Concha, 1994:20).

Para Manuel Ventura Robles, los derechos humanos nacen como producto de las tesis liberales clásicas, en las que se resalta la posibilidad de proteger la libertad e intimidad del individuo frente al ejercicio arbitrario del poder por parte del Estado. De esta manera, los derechos políticos serán susceptibles de aplicación “inmediata”, requiriendo obligaciones de abstención por parte del Estado (Ventura, 2005:42).

En los derechos humanos, el individuo se configura como el sujeto activo, ya que éste es objeto de una doble consideración por parte de la Ley: como persona humana y como miembro activo del Estado (Ventura, 2005:47).

Los derechos humanos deben entenderse en un entramado complejo de promoción, protección y realización.

El estado de derecho está configurado por una serie de reglas que definen al ámbito del poder y lo subordinan a los derechos y atributos inherentes a la dignidad humana (Ventura, 2005:41).

Los derechos humanos, y por tanto los derechos políticos, son universales, irreversibles, indivisibles y progresivos. Para gozar plenamente de un derecho humano es necesario gozar de todos, ya que la violación de uno conlleva también la violación de los otros (Ventura, 2005:44).

Se propone que en el marco estructural los derechos humanos se coloquen en perspectivas múltiples, además de considerar sus elementos esenciales, a saber:

1. Que son universales e inalienables.
2. Que son indivisibles.
3. Que entre ellos existe interacción e interdependencia.
4. Que actúan bajo los principios de equidad y no-discriminación.
5. Que necesitan de la participación y la inclusión.
6. Que son una herramienta de acceso a la transparencia y a la rendición de cuentas.

Bases jurídicas

Los derechos humanos están presentes en una serie de instrumentos internacionales de observancia y cumplimiento pleno para los Estados parte, por ejemplo:

- En la Declaración Universal de los Derechos Humanos² de 1948 es posible encontrar referencia explícita a los derechos.
- La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre,³ que también vio la luz en 1948, significó un gran avance puesto que era uno de los primeros instrumentos formulados para y en el continente americano.
- La Carta Democrática Interamericana de 2001 es un instrumento de la Organización de Estados Americanos en el que se formaliza la necesaria vigencia y avance de los derechos políticos; es también uno de los instrumentos innovadores en el sentido de la progresividad de los derechos políticos, ya que parte de la necesidad del establecimiento de una democracia plenamente participativa

Breve fundamentación. Estándares internacionales

A partir del concepto de la International Standardization Organization, Jorge Vargas Cullell propone definir el término *estándar* como un acuerdo documentado que contiene especificaciones técnicas u otros criterios específicos para ser empleados de manera consistente como reglas, guías o definiciones características que permiten juzgar si una cosa es apropiada para el fin que se persigue (Cullell, 2001:159).

En relación con los estándares internacionales en materia de Derechos Políticos, éstos se han formulado desde diversas perspectivas, casi siempre teniendo como objetivo evidenciar el cumplimiento y respeto por parte de los Estados que han suscrito las declaraciones, convenios y protocolos en la materia.

De esta forma, se han diseñado instrumentos de medición tanto cualitativos como cuantitativos,⁴ sobre todo pensando en la expresión general de los Derechos Humanos. La mayor parte de los estándares internacionales prevén:

² México fue un Estado promotor de esta Declaración Universal de los Derechos Humanos, misma que fue aprobada el 10 de diciembre de 1948, y puede ser consultada en <http://www.un.org/spanish/aboutun/hrights.htm>.

³ La Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre puede ser consultada en <http://cidh.oas.org/Basicos/Basicos1.htm>.

⁴ Para más información consúltese el documento “Indicators for Human Rights Based Approaches to Development in UNDP Programming: A users’ guide” [http://www.undp.org/governance/docs/HR_guides_HRBA_Indicators.pdf].

- La visibilización sobre la situación en la que se viven y expresan los derechos humanos en determinado país; este tipo de estándares son sobre todo cualitativos y permiten establecer un diagnóstico sobre la situación en general de los derechos humanos o sobre la situación particular de algún derecho, en este de los derechos políticos. Estos estándares proporcionan un primer elemento para la cuantificación o medición de avances.
- Evidenciar y fortalecer tanto a organismos de la sociedad civil como a individuos a que se ubican en el ámbito de la defensoría en materia general de derechos humanos o en materia específica de algún derecho; por ejemplo, la rendición de cuentas y la transparencia pública.
- La incorporación e integración de los derechos humanos, o de algún derecho en específico, en la agenda de las políticas públicas gubernamentales; lo que puede servir para que otras instituciones integren principios de derechos humanos y monitoreen sus avances o retrocesos.
- Los estándares pueden ser útiles en la construcción de indicadores que permitan medir impactos en materia de avance y retrocesos de los derechos humanos; esto ha sido implementado sobre todo en materia de derechos políticos y democracia.

La institución internacional que sobre todo se ha encargado del diseño metodológico y en la puesta en práctica de estándares internacionales, ha sido la Organización de Naciones Unidas, mediante sus diversas oficinas y programas: la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para Derechos Humanos, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, que en los últimos años ha diseñado estándares, índices e indicadores sobre derechos políticos y democracia, entre otros.

Sin embargo, lo más importante, y lo que devalúa un estándar en materia de derechos humanos en general y de los derechos políticos en particular, es la forma en que un Estado asume su observancia, protección, cumplimiento y respeto.⁵

La obligación de respetar requiere que el Estado y todos sus organismos y sus agentes se abstengan de llevar a cabo, o tolerar cualquier práctica, política o medida

⁵ Esto es ampliamente desarrollado por Emilie Filmer-Wilson en el documento “An Introduction into the use of Human Rights Indicators for Development Programmes” de junio de 2005, el cual puede consultarse en www.undg.org.

jurídica que viole la integridad de los individuos o que afecte su libertad para tener acceso a los recursos que satisfagan sus necesidades. También requiere que los códigos legales y administrativos tomen en cuenta la garantía de los derechos.

La obligación de proteger obliga al Estado y sus agentes a prevenir la violación de los derechos por otros individuos o por otros actores no estatales. El Estado debe garantizar acceso a los recursos legales, donde ocurran violaciones.

La obligación de cumplir implica asuntos relacionados con la defensa, el gasto público, la regulación gubernamental de la economía, el suministro de servicios públicos y la infraestructura relacionada, así como las medidas de redistribución. El deber del cumplimiento, incluye esas medidas activas necesarias para garantizar las oportunidades de acceso a los derechos.⁶

Indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM): los 48 indicadores utilizados para medir el progreso de los ODM, los cuales han sido seleccionados en su gran mayoría por instituciones internacionales y organizaciones del Sistema de Naciones Unidas, responden a las necesidades y requisitos de evaluación del mandato de cada institución, pero también son un esfuerzo de coherencia en la búsqueda de un número de indicadores universales que permitan medir un acontecimiento o resultado previamente aceptado por todos los interesados bajo una misma metodología y definición.

El uso de los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio permite evaluar periódicamente los progresos en los objetivos; algunos de estos indicadores en su gran mayoría cuantitativos, permiten también evaluar cualitativamente un fenómeno al establecer comparativamente su magnitud en un periodo determinado. Para los derechos humanos, estos nuevos indicadores son un instrumento necesario y de suma utilidad: los Órganos de Tratados cuentan con mayor información a la hora de evaluar los informes de los Estados, accediendo a datos que son particularmente adecuados para apoyar la evaluación del cumplimiento por los Estados Parte de las obligaciones dimanantes de los tratados internacionales de derechos humanos.

Por otra parte, el *Informe sobre Desarrollo Humano 2000 del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo* (PNUD), menciona la utilidad de los indicadores para exigir la responsabilidad en materia de derechos humanos y el uso

⁶ “Indicators for Human Rights Based Approaches to Development in UNDP Programming: A users’ guide”, este documento se ubica en [http://www.undp.org/governance/docs/HR_guides_HRBA_Indicators.pdf].

de éstos como instrumento de defensa de los derechos humanos, permitiendo que las personas y las organizaciones, desde la sociedad civil hasta los gobiernos, distingan a los actores importantes y les exijan el cumplimiento de sus responsabilidades, propiciando cambios en las opiniones políticas y prácticas. Los indicadores, dice el Informe, se pueden usar como instrumento para:

- Formular mejores políticas y vigilar los progresos realizados.
- Determinar los efectos no deseados de leyes, políticas y prácticas.
- Determinar qué actores están influyendo en la realización de los derechos.
- Establecer si esos actores están cumpliendo con sus obligaciones.
- Advertir de antemano posibles violaciones y adoptar medidas preventivas.
- Fortalecer el consenso social respecto de decisiones difíciles que deban adoptarse frente a la limitación de recursos.
- Sacar a la luz cuestiones que han sido desatendidas o silenciadas.

La doctora Barahona destaca la importancia de estos indicadores en su documento de referencia y considera que si bien los indicadores de desarrollo humano tienen grandes similitudes con indicadores de derechos humanos y a veces coinciden, no responden a los mismos parámetros. Los indicadores de desarrollo humano y los de derechos humanos coinciden en que generan información para la proposición de políticas que mejoren las libertades humanas; dependen de la medición de resultados e insumos para describir el fenómeno; y aplican mediciones de promedios y desgloses, valores locales y mundiales.

Sin embargo, presentan diferencias de criterio: los indicadores de desarrollo humano se centran en los resultados e insumos humanos, y hacen hincapié en las disparidades y sufrimientos. Los indicadores de derechos humanos se centran en las políticas y prácticas de las entidades jurídicas y administrativas y la conducta de los funcionarios públicos. Los indicadores de desarrollo humano evalúan la ampliación de las capacidades de la persona. Los indicadores de derechos humanos evalúan de qué modo vive la persona y si vive con dignidad y libertad y el grado en que los actores fundamentales han cumplido sus obligaciones de proveer mecanismos que garanticen lo anterior. Fundamentalmente, la mayor distinción radica en su contenido normativo. Los indicadores de derechos humanos se derivan de las normas concretas de los derechos humanos, reflejan esas normas y vigilan su cumplimiento, por lo general con el objetivo de lograr la rendición de cuentas de los responsables. Un elemento esencial de los

indicadores de derechos humanos es su correlación entre el indicador y la norma, además de su correlación con las otras disposiciones de derechos humanos conexas, como la no-discriminación y la igualdad. Esto obliga a que la recopilación de datos sea, por necesidad, lo más desglosada posible por los motivos de discriminación prohibidos internacionalmente.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su tarea de vigilancia, utiliza una amplia gama de indicadores cuantitativos: estadísticas, números, porcentajes, índices y también indicadores cualitativos que abarcan información sobre el ejercicio de un determinado derecho y que contribuyen a definir el contenido del mismo. Por ejemplo, en derecho a la salud son útiles los datos sobre las medidas adoptadas por un Estado para reducir la mortalidad infantil.

La necesidad de los diferentes Órganos de Tratados de contar con indicadores propios de derechos humanos ha suscitado debates entre expertos sobre el tema. Después de un largo debate en diversos foros, el siguiente esquema fue acordado en las últimas reuniones de expertos en indicadores de derechos humanos organizadas por el ACNUDH en Ginebra en agosto de 2005.

Qué son cada uno de estos derechos

Conceptos básicos

Al realizar este ejercicio, partimos de que

construir o proponer adecuadamente indicadores de derechos humanos es una tarea delicada y sumamente compleja, ya que entran en juego cuestiones como el carácter interdependiente de los derechos humanos, la necesidad de claridad conceptual para buscar, elegir, generar y/o interpretar adecuadamente la información, el problema de la insuficiencia o inexistencia de información disponible para algunas dimensiones de los derechos, e incluso la cuestión de la intencionalidad política en la utilización de indicadores de derechos humanos. A la vez, creemos que no se debe atribuir a los indicadores (cuantitativos y cualitativos) una importancia mayor que la que tienen de expresar o reflejar un aspecto muy concreto, no exhaustivo de la realidad y, por ende, el monitoreo y la verificación de la realización de los derechos humanos no puede ni debe basarse exclusiva ni primordialmente en indicadores.

Con cada derecho es necesario traducir la norma jurídica que lo establece en un número limitado de atributos que faciliten la determinación de los indicadores apropiados para vigilar su ejercicio. Por ejemplo, según la Observación General 12 del Comité de DESC sobre el derecho a una alimentación adecuada, son atributos de la norma “la nutrición, la seguridad alimentaria, la protección al consumidor, la disponibilidad de alimentos, la accesibilidad de los alimentos”.

Es importante señalar que en sus Observaciones Generales el Comité atribuye como elementos esenciales y atributos de un derecho:

- Disponibilidad (p. ej. no cerrar escuelas privadas).
- Accesibilidad (p. ej. velar por que terceros no impidan a las niñas acceder a las escuelas).
- Aceptabilidad (p. ej. educación aceptable para las minorías, creando los medios adecuados).
- Adaptabilidad (p. ej. formular planes de estudio y dotar de recursos con sistemas innovadores, informática).

Tipos de indicadores

Indicadores estructurales: determinan si existen estructuras, sistemas y mecanismos relacionados con determinada cuestión o, dicho de otra manera, sistemas y mecanismos considerados necesarios para la realización de un derecho o su promoción. Estos indicadores tienen que centrarse en la naturaleza de las leyes nacionales relacionadas con el derecho y en las estrategias que el estado indica que son pertinentes para ese derecho. Pueden ser formulados de una manera simple, y constituyen un método de evaluación rápida y obtención de información. Por ejemplo, un cuestionario: ¿El derecho a la salud está consagrado en la constitución? ¿Se han incorporado en la legislación nacional disposiciones relativas a...? ¿El gobierno ha aprobado una estrategia y un plan de acción nacionales para reducir la mortalidad materna? La utilidad de estos indicadores es mayor si se emplea junto con indicadores de proceso y evolución o de resultados.

Indicadores de proceso y de evolución: los indicadores de proceso proporcionan información sobre los procesos mediante los cuales se aplican las políticas, miden el grado de realización de las actividades necesarias para alcanzar algunos objetivos y los progresos realizados en el transcurso del tiempo; determinan el esfuerzo hecho, no el resultado logrado. Son mejores para medir la realización progresiva de un derecho o los esfuerzos realizados por un Estado para proteger los derechos. Ejemplos: porcentaje de mujeres que consultaron al menos una vez durante el embarazo a un profesional de la salud calificado por motivos relacionados con el embarazo.

Indicadores de resultado: miden los resultados de las políticas, reflejan los logros que indican el estado de realización de un derecho humano, son indicadores que revelan hechos; además, reflejan múltiples procesos interconectados que determinan un resultado.

Los indicadores de proceso y resultado deben usarse en conjunción con bases de referencia o metas, si se pretende que sean útiles como método de valoración de un derecho en un periodo determinado. Asimismo, deben desglosarse por motivos de discriminación prohibidos como el sexo, la edad, la discapacidad, la pertenencia étnica, la religión, el idioma, la condición social, la pertenencia regional, etcétera. Esto requerirá por parte de los Estados mayores recursos para superar las dificultades en la obtención de los datos y un mayor esfuerzo para presentar los informes a los órganos de vigilancia. Los indicadores de muchos de los objetivos del milenio son ejemplo de indicadores de resultado.

Dos ejemplos de indicadores de proceso en las Observaciones generales del Comité de DESC son la OBSERVACIÓN 14 (Derecho a la Salud) y OBSERVACIÓN 15 (Derechos al Agua). Estos indicadores se utilizan fundamentalmente para medir los cambios en el transcurso del tiempo. Otros ejemplos serían el número de muertes maternas por 100 mil nacimientos vivos o el porcentaje de jóvenes entre 15 y 24 años infectados de VIH.

Respecto a otras iniciativas, la doctora Barahona refiere tener conocimiento de dos muy interesantes en el marco regional latinoamericano: la construcción de un Sistema de Indicadores sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales para promover la adopción de un mecanismo de supervisión del Protocolo de San Salvador, con indicadores de progreso en DESC, impulsado por los gobier-

nos del Mercosur y Asociados; el Monitoreo de Progresos en Derechos Humanos del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), metodología orientada a medir progresos y a la construcción de un sistema de monitoreo de los derechos humanos por campos temáticos.

Para construir las bases de indicadores de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales

El proceso de sistematización de los indicadores se generó con base en los artículos del PIDESC que consagran los cuatro derechos seleccionados para este ejercicio (artículos 6, 11 y 12) y las Observaciones Generales emitidas en la materia por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, que interpretan y clarifican el contenido y alcance de los derechos y de las obligaciones respectivas: la Observación General N° 4 sobre el derecho a una vivienda adecuada, la Observación General N° 7 sobre los desalojos forzados, la Observación General N° 12 sobre el derecho a una alimentación adecuada, la Observación General N° 14 sobre el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, y la Observación General N° 18 sobre el derecho al trabajo.

Si bien las Observaciones Generales se consideran *soft law*, por ser doctrina generada por el Comité y no tener carácter vinculante, su valor radica en que interpretan autorizadamente el PIDESC (que sí es vinculante) y orientan a los Estados Partes en el cumplimiento de sus obligaciones.

Aun cuando el derecho internacional de los derechos humanos se refiere a los derechos económicos, sociales y culturales o DESC y no a los DESCA, incluir a los derechos ambientales entre los DESC desde hace varios años se ha vuelto una práctica común entre diversos actores de la sociedad civil global, incluida la mexicana, en un esfuerzo por visibilizar la interdependencia de estos derechos e incrementar la conciencia acerca de la atención urgente que requiere este campo desde el enfoque de derechos humanos en estrecha relación con el de desarrollo sustentable.⁷

⁷ A lo largo del documento aparecen las categorías DESC o DESCA dependiendo de la fuente.

El Artículo 25 de la Declaración Universal señala:

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

A la luz de la Declaración Universal podemos considerar que el derecho a un nivel de vida adecuado proporciona el marco para la definición de los DESCA, por lo que podrían definirse como “aquellos derechos humanos que posibilitan a la persona y a su familia gozar de un nivel de vida adecuado”.⁸

Hablar de DESCA es hablar de derechos fundamentales como el derecho de todos los pueblos a la libre determinación, incluyendo la libre disposición de sus riquezas y recursos naturales y el no ser privados de sus medios de subsistencia; el derecho al trabajo y a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo; los derechos sindicales; el derecho a la seguridad social; el derecho a la protección y asistencia a la familia incluyendo infancia, adolescencia y maternidad; el derecho a la vivienda y a la alimentación adecuadas; el derecho al agua; el derecho al nivel más alto de salud física y mental; el derecho a un medio ambiente sano y protegido; el derecho a la educación; el derecho a la cultura y a gozar de los beneficios del progreso científico, entre otros.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) consagra los siguientes derechos y establece las siguientes disposiciones:

- Artículo 1: Derecho a la libre determinación.
- Artículo 2: Obligaciones del Estado, principios de progresividad y no discriminación.
- Artículo 3: Igualdad de derechos entre hombres y mujeres.
- Artículo 4: Condiciones para la limitación de los derechos reconocidos en el Pacto.

⁸ Areli Sandoval Terán. *Los derechos económicos, sociales y culturales. Una revisión del contenido esencial y de las obligaciones del Estado*, Equipo Pueblo / ALOP, México, 2001, p. 15.

- Artículo 5: Principios para interpretación de los derechos reconocidos en el Pacto.
- Artículo 6: Derecho al trabajo.
- Artículo 7: Derecho a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo.
- Artículo 8: Derecho a fundar y afiliarse a sindicatos, libertad sindical y huelga.
- Artículo 9: Derecho a la seguridad social.
- Artículo 10: Derecho a la protección y asistencia a la familia.
- Artículo 11: Derecho a un nivel de vida adecuado, derecho a la alimentación, derecho a la vivienda (derecho al agua, implícito).
- Artículo 12: Derecho a la salud (derecho a un medio ambiente sano, implícito).
- Artículos 13 y 14: Derecho a la educación.
- Artículo 15: Derechos culturales.
- Artículos 16 y 17: Obligación de los Estados partes de informar periódicamente.
- Artículos 18 al 22: Facultades del Consejo Económico y Social, de los Estados partes y de organismos especializados.
- Artículo 23: Naturaleza de las medidas de orden internacional para asegurar el respeto de los derechos reconocidos en el Pacto.
- Artículo 24: Obligación de respetar las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas o de las constituciones de los organismos especializados.
- Artículo 25: Obligación de respetar el derecho inherente de todos los pueblos a disfrutar y utilizar plena y libremente sus riquezas y recursos naturales.
- Artículo 26: Proceso de firma, ratificación y adhesión al PIDESC.
- Artículo 27: Entrada en vigor del PIDESC.
- Artículo 28: Obligaciones para todos los niveles de gobierno.
- Artículo 29: Facultad de los Estados partes de proponer enmiendas al Pacto.
- Artículos 30 y 31: Obligación del secretario general de las Naciones Unidas de comunicar a los Estados partes copia del PIDESC, información sobre firmas, ratificaciones, fecha de entrada en vigor y enmiendas al PIDESC.

Además de estar reconocidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos⁹ y consagrados en el PIDESC,¹⁰ los DESC también tienen fundamento jurídico en otros instrumentos internacionales y regionales como la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial,¹¹ la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW),¹² la Convención sobre los Derechos del Niño,¹³ la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹⁴ y el Protocolo de San Salvador,¹⁵ diversos Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), entre otros. Todos estos instrumentos internacionales y regionales enuncian algunos derechos económicos, sociales y culturales, y señalan principios y estándares internacionales en la materia.

Los DESC o DESCA también están reconocidos en diversas constituciones nacionales, incluyendo la mexicana. Si bien la Constitución de 1917 fue pionera en el reconocimiento de derechos sociales, en la actualidad las constituciones de otros países también latinoamericanos amparan una gama más amplia de estos derechos, incluyen capítulos especiales sobre DESC, o bien otorgan a los tratados internacionales de derechos humanos una mejor posición en la jerarquía de leyes.¹⁶ Aunque con algunas limitaciones, los siguientes artículos de nuestra Constitución Política se refieren a algunos DESCA: el artículo 2 incluye el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación; el artículo 3°, el derecho a la educación; en el artículo 4° encontramos los derechos a la salud, al medio ambiente sano, a la vivienda y a la alimentación —estos últimos señalados sólo para las familias y la infancia, respectivamente—; el artículo 123 consagra los derechos laborales.

⁹ Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 217 A (III) del 10 de diciembre de 1948.

¹⁰ Adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 2200 A (XXI) del 16 de diciembre de 1966.

¹¹ Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 2106 A (XX) del 21 de diciembre de 1965.

¹² Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 34/180 del 18 de diciembre de 1979.

¹³ Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 44/25 del 20 de noviembre de 1989.

¹⁴ Adoptada el 22 de noviembre de 1969 en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos.

¹⁵ Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, suscrito por la Asamblea General de la OEA el 17 de noviembre de 1988.

¹⁶ En este sentido, resulta interesante analizar las constituciones de Colombia, Venezuela, Cuba, entre otros.

Consideraciones para atender los Derechos Civiles bajo estudio

Para los fines del trabajo se decidió abordar los siguientes temas generales:

- Estado que guardan actualmente.
- Prioridades de atención inmediata.
- Principales propuestas legislativas.
- Principales obstáculos y retos.
- Proyección en el corto y mediano plazo.
- Propuestas concretas para su fortalecimiento.
- Indicadores mínimos para su medición.

La intención de establecer los criterios básicos y relacionarlos como los temas generales a estudiar dió como resultado que la investigación se centrara en los siguientes derechos civiles:

1. Libertad personal.
2. Personas en reclusión, penas y sistema penitenciario.
3. Libertad de expresión.
4. Acceso a la información.
5. Libertad de conciencia y religión.
6. Libertad de asociación.

Atendiendo a la metodología planteada originalmente en el proyecto que deriva en la presente investigación y con la finalidad de establecer un “formato” mínimo común que permitiera construir una ubicación general para todos los derechos, misma que su vez permitiera la construcción de los respectivos indicadores para cada uno de ellos, se determinó una metodología que considera; *a*) las principales recomendaciones internacionales sobre la materia, *b*) los diagnósticos generales y particulares elaborados con anterioridad, *c*) las acciones contenidas en el PNDH sobre cada tema, *d*) las opiniones de expertos y organizaciones civiles que trabajan cotidianamente en la investigación y defensa de cada uno de ellos, y *e*) la ponderación de estos derechos como “muestras” para iniciar la construcción de un sistema de indicadores mínimo.

En suma, con el establecimiento de esta serie de consideraciones y criterios se procedió a realizar el análisis particular de los derechos antes referidos, obteniendo los resultados que se presentan en los siguientes apartados.

Derechos políticos

Los derechos políticos garantizan la participación en los asuntos públicos e incluyen derechos semejantes como el derecho a la palabra y la expresión, el derecho a la reunión y asociación y el derecho al voto y a la participación política (material del documento del PNUD en inglés).

La obligación del Estado respecto de los derechos políticos es, en lo esencial y estricto, la de no olvidarlos, no lesionarlos mediante la acción u omisión, en su caso, por parte de un órgano o agente gubernamental o administrativo [...] el titular de estos derechos es el ciudadano.¹⁷

En los derechos políticos el individuo se configura como sujeto activo, ya que es objeto de una doble consideración por parte de la ley: como persona y como miembro activo del Estado; en cuanto a su participación como miembro activo del Estado, le corresponden los derechos políticos que le permiten formar parte de la vida cívica de la comunidad a través de los diversos medios establecidos por la organización democrática para que haga valer su voluntad en la resolución de las cuestiones de interés general (Ventura, p. 47).

Los derechos políticos, en el sentido más amplio, son: el derecho de la ciudadanía y el derecho al sufragio y a la participación democrática directa en la vida política del Estado. Estos derechos giran en torno al principio de soberanía popular (Ventura, p. 48).

Los derechos políticos entendidos como aquellos que reconocen y protegen el derecho y el deber de todos los ciudadanos de participar en la vida política de su país, son por esencia derechos que propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político (Canton, p. 90).

Es necesario hacer hincapié en la importancia de potenciar los derechos políticos de las mujeres y los indígenas como grupos menos favorecidos en cuanto a la garantía de su condición de ciudadanía.

¹⁷ Héctor Gros Espiell, *Derechos humanos*, Instituto Peruano de Derechos Humanos, Cuzco, Perú, 1991, p. 51.

El voto y la democracia representativa.

La agenda pendiente de derechos humanos en México

En este ejercicio consideramos estratégico realizar las siguientes recomendaciones básicas al Estado mexicano para concretar estos derechos y evaluarlos. Tomando en cuenta lo anterior, los objetivos del Sistema son:

- Hacer visibles y crear conciencia en la sociedad sobre el principio de no discriminación de los derechos humanos.
- Realizar un seguimiento a la incidencia de los desarrollos legislativos y las políticas gubernamentales en erradicación de la discriminación.
- Derivar elementos para la modificación de leyes, políticas y prácticas que promueven la discriminación.
- Coadyuvar a la concreción de políticas públicas de atención a la discriminación.
- Documentar para el desarrollo de procesos de exigibilidad de derechos humanos.
- Socializar en México y difundir internacionalmente los resultados de observación para influir y movilizar a la sociedad en favor de la no discriminación.
- Facilitar el acceso a la información sobre discriminación a defensores de derechos humanos, investigadores y funcionarios vinculados a la temática, así como al público en general.

Monitorear los derechos humanos obliga a dividirlos en unidades que permitan acercarse a ellos con mayor exactitud. El proceso de dimensionalización puede definirse como el intento de dividir en áreas de medición una realidad concreta, es así como se identificaron las dos dimensiones teóricas, antes señaladas: inclusión social y ciudadanía, para después proceder a la selección de los indicadores más significativos dentro del universo de indicadores posibles.

La selección de indicadores buscó captar los aspectos esenciales del fenómeno discriminatorio y cumplir con las condiciones mínimas de validez (expresar adecuadamente el fenómeno), relevancia (captar un aspecto esencial de la realidad social que busca expresar), eficiencia (exactitud para expresar el fenómeno) y suficiencia (por sí mismo expresa el fenómeno). Todos los indicadores derivan de fuentes gubernamentales: censo, encuestas, reportes y registros administrativos y el alcance temático del sistema cubre dos niveles de

desagregación geográfica: el nivel nacional y estatal e incluso en algunos indicadores alcanza el nivel municipal.

El sistema está estructurado a partir de dos grandes dominios que se identifican con las dos áreas teóricas de dimensionalización de la discriminación: la inclusión social y la ciudadanía. De estos dominios se desprenden módulos, temas e indicadores.

DOMINIO	MÓDULO	TEMA
Inclusión social	Educación	Promedio de escolaridad
		Acceso a la oferta educativa
		Atención educativa en la diversidad
		Acceso a la oferta cultural
		Acceso a servicios deportivos
	Salud	Acceso a servicios de salud
		Mortalidad
		Atención a la salud en la diversidad
		Salud sexual y reproductiva
Ciudadanía	Economía	Mínimos de bienestar
		Empleo
	Hábitat	Hogar
		Comunidad
	Visibilidad	Estadísticas nacionales
		Estadísticas administrativas
		Disponibilidad de información
		Identidad oficial
	Justicia	Acceso
		Exigibilidad
	Participación	Política
		Decisiones
	Cultura	Actores discriminatorios
		Actores discriminados
	Protección	Sistema nacional
		Sistema internacional

Sin duda, estos esbozos para construir indicadores en México desde la Sociedad Civil, son apenas un primer avance ya que día a día los procesos de políticas públicas en México evolucionan, aunque para muchas organizaciones, por el detrimento de la calidad de vida, van involucionando.

Sirva pues este ejercicio para generar en México un dispositivo de observatorios ciudadanos que nos permita evaluar la calidad democrática traducida en derechos integrales y plenos para los mexicanos y mexicanas.

Agenda de políticas públicas para el fortalecimiento de la sociedad civil

Introducción¹

PARA LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL, OSC, el cambio del gobierno federal y la renovación del Congreso de la Unión representan una oportunidad para realizar un balance que permita ver dónde están las debilidades y los retos que las OSC deben superar para mejorar su posición pública. Con este diagnóstico se puede negociar con las nuevas autoridades y congresistas las políticas públicas para modificar los obstáculos que impiden su desarrollo.²

Bajo la coordinación de Incide Social un conjunto de organizaciones y personas comprometidas con las OSC realizaron diversas actividades para definir una “Agenda ciudadana para el fortalecimiento de la sociedad civil” con objeto de orientar, con estas propuestas, un programa de acción con puntos sustantivos bien definidos en el diálogo con los nuevos interlocutores.

El ejercicio se da en un momento particular de la vida de México. La mitad de los mexicanos vive en situación de pobreza, y no se ha logrado reducirla significativamente. En una década de esfuerzos recién se están recuperando los índices alcanzados en 1994. Pero más graves aún son las desigualdades —económica, de género, generación, étnica y geográfica—, las cuales aumentan. Las diferencias entre el norte y el sur de la República son profundas, al igual que la de los salarios entre hombres y mujeres, y los recursos se concentran en cada vez menos manos. México es el país que más migrantes expulsa del mundo, proceso que no se detendrá mientras la mitad de la población trabaje en el sector informal —sin acceso a la seguridad social— y los empleos necesarios para

¹ Esta introducción fue elaborada por Felipe Hevia, con la colaboración de Clara Jusidman, Laura Elisa Pérez y Sergio García.

² Iniciativas de este tipo se llevaron a cabo después de la toma de posesión de Vicente Fox. Ejemplos fueron Poder Ciudadano y las Mesas de Diálogo de las OSC con el equipo de transición del gobierno de Vicente Fox.

poder crecer sostenidamente no se generen. Además dependemos de la economía de Estados Unidos y no se ve un proyecto económico de nación que haga frente a la creciente competencia internacional. En lo que respecta a la política social se manifiesta un divorcio entre las políticas económicas orientadas al crecimiento de ciertos mercados y las políticas sociales destinadas a la asistencia focalizada de los más pobres. Por todo lo anterior, la vulnerabilidad marca el mundo social y económico de los mexicanos a mediados de la primera década de este siglo.

Frente a este panorama difícil y complejo existe la convicción de que el fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil y el fomento al asociativismo representan un camino que requiere recorrerse para alcanzar un mejor desarrollo nacional con democracia.

En primer lugar porque la sociedad civil es un *espacio de pluralidad y diversidad*. Las miles de organizaciones que existen en todo el país no buscan el poder político y suplantarlo a las instituciones representativas, por el contrario, pretenden complementar la esfera pública, ampliándola.³ Otra característica es que las OSC tampoco buscan fines de lucro, más bien trabajan por asegurar el acceso y protección de los derechos a todos los mexicanos, en especial los más vulnerables.⁴

En segundo lugar, porque la sociedad civil *es un espacio para la innovación*. En el seno de las organizaciones los hombres y mujeres que trabajan en ellas se enfrentan a problemas muy complejos prácticamente sin recursos. La cercanía a los problemas de la gente, el privilegio de lo local y lo micro, y el compromiso de las personas que trabajan en organizaciones sociales permite que se generen constantemente nuevas metodologías y prácticas innovadoras. En el trabajo con grupos vulnerables, las intervenciones provenientes de la sociedad civil han demostrado ser un caldo de cultivo para la creación e innovación de intervenciones que han logrado modificar en parte los patrones asistencialistas y caritativos de atención, que no hacen más que reproducir las condiciones de exclusión.

³ El espacio de lo público, en una de sus acepciones, define aquello que es común, general y de interés de todos. En este sentido remite a más que el espacio estatal. Para mayor discusión sobre lo público, lo público no estatal y lo privado, véase Cunill (1997) y Gurza Lavalle (2005).

⁴ Para una revisión más teórica sobre la heterogeneidad de la sociedad civil, véase Olvera (2003) y Dagnino, Olvera y Panfichi (2006).

En tercer lugar, la sociedad civil es un *actor fundamental de la gobernanza*. Este concepto alude a la incorporación de diversos actores —mercantiles y sociales— en la identificación y resolución de los problemas que aquejan a la Nación.⁵ Hoy en día es evidente que el gobierno no puede hacerlo todo solo. Es necesaria la incorporación de más actores en lo público. Los ciudadanos y las organizaciones deben ser componentes que regulen y controlen al mercado y al Estado. Sin la activa participación de la sociedad civil —espacio de pluralidad, diversidad e innovación— difícilmente se podrán realizar los cambios que México precisa para brindar un mejor futuro a sus ciudadanos.

A pesar de los aportes de las organizaciones de la sociedad civil, el sector en México se encuentra insuficientemente desarrollado. Algunos datos sobre su situación actual muestran que: no hay más de 20 mil organizaciones; en cinco estados de la República se concentra 55% de las mismas;⁶ las organizaciones viven en precariedad económica, ya que el mayor porcentaje de sus recursos proviene, en promedio, de ingresos autogenerados, mientras la participación del sector público, organizaciones internacionales y del sector privado, es muy escasa; se cuenta con un marco legal y fiscal que no alienta el desarrollo de las OSC en México; y la distribución de asociaciones por tipo de actividad se concentra en los temas de salud y educación, limitando las aportaciones en otros campos importantes del desarrollo social, cultural y político del país.

⁵ Según el Diccionario, *gobernanza* es el “arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”. Luis F. Aguilar define a la gobernanza o gobernación como “el proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia —básicos y coyunturales— y las formas de coordinarse para realizarlos. El proceso genera (y/o consiste en, se fundamenta en) principios, normas, procedimientos, prácticas para decidir colectivamente sobre las metas comunes de la convivencia y para realizar coordinadamente los objetivos decididos, que dan origen a un modo o patrón peculiar de gobernación o gobierno y que, más en profundidad, generan un arreglo/orden (instituciones-régimen), aceptado mayoritariamente, relativamente estable y duradero, que establece, integra y regula las actividades de definición y efectución de los objetivos sociales (=formación de la agenda pública o de gobierno) y las normaliza” (2005:10).

⁶ El Distrito Federal concentra 30.5% del total, seguido de Jalisco, Nuevo León, Coahuila y el Estado de México. Véase *Definición de una Agenda Fiscal para el desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil en México*, Incide Social, ITAM, ICNL y Cemefi, enero de 2007.

Objetivos generales

Tomado en cuenta el contexto anterior, los objetivos generales y específicos que se plantearon para el trabajo fueron los siguientes.

- Contribuir al aumento del número y diversidad de organizaciones civiles en todo el país, consideradas como una de las formas de participación ciudadana que coadyuva a la construcción de ciudadanía, a la gobernabilidad democrática, a la equidad y a la cohesión social.
- Contribuir a la superación de las condiciones de precariedad, inestabilidad e incertidumbre que afectan a muchas organizaciones de la sociedad civil.
- Avanzar en la constitución de una sociedad civil que sea reconocida como sujeto social con poder para hacer interlocución con los poderes del Estado, con los partidos políticos y con las élites económicas y sociales.

Objetivos específicos

- Sistematizar, desarrollar y promover propuestas concretas de políticas públicas dirigidas a crear un ambiente propicio para el desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil.
- Apoyar el programa del Consejo Técnico Consultivo de la Ley de Fomento como espacio privilegiado de diálogo con el gobierno federal.

Ahora bien, las propuestas en este documento se presentan como agendas. Según el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, Agenda define la “relación de los temas que han de tratarse en una junta o de las actividades sucesivas que han de ejecutarse”.⁷ En este sentido es que tiene que comprenderse las propuestas que se plantean en estos documentos, como actividades que han de ejecutarse en función de una lógica determinada por la índole de los campos de acción o de las dimensiones que toca.

Las propuestas, como veremos a continuación, apuntan en cuatro dimensiones: la primera ve el *aspecto jurídico-legal* para ir subsanando las lagunas

⁷ Etimológicamente, agenda proviene del latinismo *agenda*, cosas que se han de hacer [www.buscon.rae.es].

presentes en los actuales ordenamientos legales y reglamentarios. La demanda de largo plazo es alcanzar el pleno reconocimiento de las organizaciones como de interés público. La segunda dimensión mira el aspecto del *sentido social* que tienen las OSC y que se expresa a través de la participación ciudadana en dos direcciones: como espacio institucionalizado de interacción entre sociedad civil y gobierno y como acción orientada al cambio social.

La tercera dimensión toca las *responsabilidades de los tres niveles de gobierno con respecto al apoyo de las OSC* en lo que respecta al financiamiento público para elevar su monto y establecer criterios de equidad y transparencia; al apoyo a la capacitación para elevar el nivel de desempeño y profesionalización de las organizaciones y al estímulo de los promotores sociales. La cuarta dimensión mira hacia *el interior de la sociedad civil* y corresponde al ámbito de la responsabilidad directa e inmediata de las organizaciones y establece la necesidad de trabajar en la visibilidad de las instituciones para elevar el nivel de reconocimiento de la sociedad hacia las OSC, busca la definición de los temas de investigación para conocer mejor situación, tendencias, generar datos e información que permitan saber de mejor manera el estado que guarda la sociedad civil.

Método de trabajo

Como método de trabajo se estableció el siguiente procedimiento: primero, se conformó un grupo asesor del proyecto con miembros del Consejo Técnico Consultivo de la Ley de Fomento, expertos en sociedad civil y expertos en políticas públicas. Segundo, se eligió con un doble criterio a un responsable de la elaboración de cada tema de la agenda. *a)* Que tuviera un saber experto en el tema y *b)* que tuviera una relación con instituciones o personas involucradas con el tema de su responsabilidad para retroalimentar su documento. Tercero, cada tema debía cubrir los siguientes elementos: revisión de la situación actual en el campo de la política; indicadores relevantes; sistematización de propuestas disponibles y mejores prácticas en otros países; concepción estratégica de la propuesta y su desarrollo; así como áreas responsables del Estado y plazos de ejecución. Cuarto, se requerían reuniones de discusión de cada documento para complementar y armonizar cada tema. Quinto paso, discusión amplia en un foro para recoger opiniones y propuestas que mejoraran la agenda. Paralela

y simultáneamente se creó un sistema de retroalimentación a través de la Internet, ya que en la página electrónica de Incide Social se estableció una sección en la que los documentos se pusieron a disposición del público interesado para que fueran leídos, revisados y se enviaran sugerencias y propuestas.

En todo el trayecto del proceso estuvieron presentes algunas preguntas que servían para centrar las discusiones, parte de estas preguntas son las siguientes:

- *Cómo fomentar el asociativismo.* La cantidad y calidad de las asociaciones reflejan la salud de una sociedad. Mientras más asociaciones, más confianza, más capacidad de acuerdos, más voces.
- *Cómo fortalecer las acciones de las asociaciones existentes.* Cómo se puede facilitar su trabajo, hacer que accedan a más fondos públicos, transparentar su labor, aumentar su profesionalización y capacitación, mejorar la investigación y su visibilización.
- *Cómo definir propuestas concretas* para alcanzar logros objetivos y apuntar a las organizaciones en la esfera de lo público.

Organización del documento

El texto amplio de la Agenda incluye los siguientes puntos. En primer lugar, Alberto Olvera se centra en las instancias de participación ciudadana y en los espacios posibles para que las OSC puedan intervenir en el espacio público. En este sentido, Rogelio Gómez Hermosillo analiza, sobre la base de ejemplos concretos, cómo pueden fortalecerse las acciones de las OSC. Ambas propuestas coinciden en la necesidad de contar con un marco jurídico claro e instancias de fomento y financiamiento público y privado que generen más asociaciones y faciliten su trabajo y labor.

De ahí la importancia de los trabajos de Ma. del Carmen Robledo y Ricardo Bucio. La primera analiza extensamente el marco jurídico, ahondando en el diagnóstico y propuestas específicas para mejorar el marco legal, logrando facilitar las acciones de las OSC. El segundo las instancias de financiamiento y sobre sus análisis es posible dar cuenta de las propuestas que apuntan a aumentar y transparentar el acceso a los recursos.

Pero además de esto, para fortalecer y fomentar las acciones de las OSC se necesita atacar las principales debilidades del trabajo de las organizaciones: falta de garantías laborales, de profesionalización, de visibilización y de investigación y conocimiento. En este sentido, tenemos la propuesta de Alfonso Castillo sobre el desarrollo de un Sistema Nacional de Promotores; el documento de Daniel Ponce sobre capacitación y certificación y las propuestas de Sergio García sobre información, investigación y centros de documentación.

En la última etapa del proceso de constitución de los documentos, se incorporó al equipo Felipe Hevia de la Jara, quien en contacto con cada uno de los responsables realizó las revisiones que permitieran integrar y armonizar el texto en su conjunto.

Propuestas ciudadanas para el fortalecimiento de la sociedad civil

Resumen ejecutivo

Para crear y fortalecer a las organizaciones de la sociedad civil, se plantean una serie de propuestas sobre ocho temas: participación ciudadana, desarrollo de la institucionalidad pública, mejoramiento del marco legal, aumento y facilidades de financiamiento, protección social y promoción a los trabajadores de las OSC, profesionalización y capacitación, información e investigación y visibilización.

Participación ciudadana.⁸ Fortalecer los espacios institucionales⁹ de participación en los todos los órdenes y poderes del Estado

Una primera dimensión para fortalecer a las OSC tiene que ver con facilitar y fomentar su participación en las instancias y órganos de decisión, con el objeto de hacer más eficientes las políticas públicas —gracias a la experiencia y conocimiento en el terreno que tienen las OSC— y hacerlas también más sustentables, al tener responsabilidad directa en la toma de decisiones que les afectarán.

⁸ Documento base: Alberto Olvera, “Notas sobre la Participación Ciudadana desde la óptica de las Organizaciones de la Sociedad Civil”.

⁹ Documento base: Rogelio Gómez Hermosillo, “Desarrollo de la institucionalidad pública para la participación de las OSC en políticas públicas”.

Las instancias de incidencia y participación ciudadana son aún limitadas. La experiencia muestra que la relación OSC-gobierno requiere que *las organizaciones ejerzan su identidad como organismos de interés público, no partidistas y no lucrativos*; y una flexibilidad muy grande en la arquitectura de estos espacios, por la imposibilidad de representación que la heterogeneidad de la OSC supone. Así, la incidencia de las organizaciones demanda capacidad de acción pública pero también de sustento técnico y enfoques administrativos y normativos que hagan viables sus propuestas. Si esto no sucede, y no va sumado de un fortalecimiento de la capacidad pública y mayor visibilización de las OSC, las acciones exitosas dependerán principalmente de la voluntad y no de la institucionalidad.

De ahí que las propuestas se orienten a *fortalecer las instancias y mecanismos de participación ya existentes*. Hoy en día, las leyes, reglamentos, reglas de operación y lineamientos permiten y regulan una cantidad impresionante de instancias de participación. Existe una cantidad considerable de consejos ciudadanos, comités de beneficiarios, foros de consulta, solicitudes de información, fondos públicos concursables, comisiones tripartitas, y audiencias públicas en campos de política como en el desarrollo social y rural, la política de género, la atención a grupos vulnerables, etcétera. Sin embargo, la gran mayoría de estos mecanismos no funcionan adecuadamente porque no existen atribuciones claras; mecanismos autónomos, transparentes y públicos de selección de los que participen; instancias formales de rendición de cuentas de estos mecanismos hacia la ciudadanía; ni capacitación adecuada a los participantes.

Por esto, para fortalecer estos mecanismos se propone: *mejorar las funciones y atribuciones de las instancias formales de participación*, esto es, que estas instancias desarrollen sus propios reglamentos y los cumplan. En segundo lugar, *garantizar la diversidad y pluralidad de los que participan* por medio de la *presentación pública obligatoria de los aspirantes*, la creación en el reglamento de la forma de selección y conformación de los consejos y comités. También se propone *capacitar y entregar información* adecuada y suficiente a los consejeros, comités, vocales, y demás participantes en las materias técnicas y específicas que corresponda a sus funciones y atribuciones. Sin una capacitación adecuada no podrán desarrollarse instancias efectivas de contraloría social, ni de incidencia en los consejos existentes. En estos aspectos, es imprescindible que la Comisión Técnica de Fomento *sea responsable* de asegurar que cada consejo y comité cuente con reglamentos claros, donde se establezcan funciones y atribuciones específicas que aseguren la

incidencia de los ciudadanos en la toma de decisiones, que estos reglamentos se cumplan, que se capacite a los consejeros y que se les entregue información suficiente, veraz y adecuada para realizar su labor. Con esto se estará ayudando a cumplir con la Ley.

En este sentido, es necesario además *establecer una nueva relación con los órganos autónomos*. El funcionamiento de estos órganos –producto de la lucha de las OSC por democratizar este país y garantizar el ejercicio de los Derechos Humanos–, en lo que se refiere a la selección de los consejeros, su relación con las OSC y la rendición de cuentas hacia la sociedad, han demostrado la necesidad de cambiar las formas de relación. Así, se propone *publicitar y transparentar la selección* de los “representantes ciudadanos” en los consejos y cargos de los órganos autónomos, por medio de audiencias públicas para los aspirantes donde puedan presentar sus propuestas de trabajo y probar sus conocimientos respecto del tema específico. Se propone también *generar instancias de rendición de cuentas a la sociedad*, por medio de informes públicos, audiencias, instancias de participación consultiva y consejos ciudadanos consultivos. Finalmente, *participar en la vigilancia y fiscalización de estos organismos*, por medio de la creación de observatorios ciudadanos autónomos y externos a estos organismos.

Por otro lado, existen campos de la política pública que no poseen mecanismos ni instancias de participación, siendo los más notables la política hacendaria, monetaria, económica y de seguridad pública. Por esto, es necesario *crear instancias de participación donde no existen*. Aquí el interés no es suplantar a las autoridades electas, ni minar la capacidad o atribuciones gubernamentales, sino hacer más eficiente, eficaz y sustentable las políticas fiscal, de seguridad, monetaria, hacendaria y económica, en un marco de gobernanza democrática. Sin la participación de la sociedad y sus organizaciones, las políticas de seguridad, macroeconómica y fiscal no tienen sustentabilidad democrática y su viabilidad estará cuestionada. Tienen que crearse instancias eficientes de participación, que realmente tengan funciones, atribuciones, capacitación y consecuencias en la definición de la política, de lo contrario, seguirán siendo instancias de participación decorativa que no ayudan en nada a la gobernabilidad ni a la generación de confianza hacia el gobierno y sus acciones.

En todas estas propuestas es central *fortalecer* al Consejo Técnico de la LFFAROSC, en la evaluación de las políticas y actividades de fomento, junto con la Comisión Intersecretarial de Fomento.

Otra dimensión donde coinciden los planteamientos tiene que ver con *incluir las propuestas de la OSC en los planes federal, estatal y municipales de desarrollo*, así como en los programas sectoriales; y que esta inclusión represente efectivamente la utilización de la planeación para lograr políticas eficientes que conduzcan al desarrollo humano.

Finalmente, se propone también ampliar las instancias de participación de la sociedad, en particular por medio de la *creación de una Ley Federal de Iniciativa Legislativa Popular*, que permita a los ciudadanos participar en el proceso democrático de manera directa. Muchos estados de la República cuentan con leyes de estas características, así como la mayoría de los países de la región, y éstas han demostrado ser instancias no sólo de incidencia en lo público, sino también de creación de ciudadanía, cultura cívica y corresponsabilidad.

Fortalecer las capacidades de las OSC

Una segunda dimensión se refiere al fortalecimiento de las capacidades de las OSC y de los hombres y mujeres que trabajan y se desempeñan en OSC. Las propuestas al respecto tienen que ver con cuatro grandes dimensiones: profesionalizar y capacitar a los miembros de las OSC; al fortalecimiento de instancias de información e investigación para apoyar y fortalecer a las OSC; a la protección y promoción social de los miembros de las OSC y a la visibilización del trabajo que llevan a cabo las organizaciones.

Sobre el primer punto, es esencial *aumentar y mejorar la oferta de profesionalización y capacitación a los miembros de las OSC*. Esto implica, en primer lugar, *continuar y ampliar el Diplomado Nacional de Profesionalización de las OSC a cargo de Indesol*. Esta experiencia ha resultado ser muy útil no sólo para mejorar los niveles técnicos de las organizaciones, sino también para crear redes horizontales entre las propias organizaciones, respondiendo además a las demandas más sentidas de capacitación de las OSC: planeación estratégica, consecución de fondos, diseño de proyectos y comunicación efectiva. Además de este diplomado, se propone ampliar la oferta académica *creando posgrados de medio tiempo con alternativas de terminación académica* con el objeto de facilitar el acceso de los miembros de las OSC a la formación de posgrado, así como generar una articulación más eficiente entre la educación formal (diplomados,

maestrías, licenciaturas y doctorados) y certificada, y la capacitación más vinculada al trabajo de las OSC. En tercer lugar, se propone *concertar un sistema eficiente de evaluación para definir y medir la calidad en la formación*.

Muy ligado a esto, es necesario implementar y fortalecer *las instancias de información, investigación y bases de datos*.¹⁰ Esto significa, en la práctica, articular la investigación-formación-profesionalización del sector, por medio del *apoyo de Conacyt para la promoción y establecimiento de programas* de posgrado en Asociativismo y Participación ciudadana, apoyando a investigadores y estudiantes que vinculen la investigación con las necesidades de formación e información de las OSC, fomentando la investigación sobre sociedad civil y asociativismo en las redes académicas. También es necesario, con el objeto de mejorar la difusión de conocimiento que resulte útil para el desempeño de las OSC, *apoyar el establecimiento de centros de documentación*, tanto en su capacidad para acceder a mayores volúmenes de información, como de dar facilidades de uso a las OSC. En tercer lugar, se propone apoyar la generación de base de datos, por medio de la *apertura de una cuenta* del Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) para incorporar a la sociedad civil como parte de sus encuestas, consolidar la base de datos de Sedesol (el Registro federal) y que cada fondo construya una base de datos pública para saber qué tipo de apoyos se entregan y a quién. En este sentido también se propone crear fondos especiales de apoyo a la *difusión de las investigaciones* que sirvan al sector. Para esto, se plantea potenciar el portal ciudadano www.corresponsabilidad.gob.mx; y asegurar el sistema de distribución para las bibliotecas públicas del país. En este ámbito, es necesario facilitar el *uso de las nuevas tecnologías*, por medio de la capacitación a las OSC, y apoyos para la adquisición de equipos y conectividad a Internet.

En otra vertiente del trabajo realizado para el Proyecto de Agenda de Fortalecimiento, se analiza la necesidad proteger y promover a los trabajadores y voluntarios de las OSC, de ahí que se propone la *creación de un Sistema Nacional de Promotores Sociales* (Prodes)¹¹ destinado a la protección y promoción social de los miembros de las OSC. El objetivo general es que se reconozca, estimule y fomente la profesionalización del sector y la labor de los promotores del desarrollo, por medio de una oferta de becas entregadas directamente a los

¹⁰ Documento base: Sergio García, “Investigación, Centros de Documentación e Información”.

¹¹ Documento base: Alfonso Castillo, “Sistema Nacional de Promotores del Desarrollo”.

promotores. Con ello se reconoce la labor de las personas dedicadas al combate a la desigualdad social, a la pobreza y a la exclusión y se apoya la profesionalizando al personal dedicado a la causa del desarrollo social. Asimismo, se propone *generar mecanismos de creación de fondos para pensiones y seguridad social*, por medio de figuras como el mutualismo y los seguros colectivos, que protejan los derechos laborales de quienes trabajan en el sector.

Finalmente, en la sociedad actual, el acceso al espacio público depende muchas veces de la intermediación de los medios de comunicación: para poder influir en las agendas y en las políticas públicas, dar a conocer el trabajo que realizan las OSC, ejercer un control más efectivo del ejercicio del poder público e incluso conseguir voluntarios o donaciones es necesario ser conocido y reconocido en el espacio público, por lo tanto, es necesario *fortalecer la visibilización del sector de OSC*. Para ello, se propone: *mejorar la capacidad de comunicar de las organizaciones, relacionarse mejor con los medios de comunicación, acordar y obtener espacios de difusión y divulgación, y fortalecer sistemas de transparencia y rendición de cuentas* de las organizaciones, de manera que la sociedad, los potenciales voluntarios y donantes puedan apoyar aquellas iniciativas y organizaciones más cercanas a sus intereses y propósitos personales e institucionales.

Marco Legal. Facilitar la inscripción de las OSC a un registro nacional y armonizar las leyes y reglamentos relacionados con el fomento a las OSC¹²

La promulgación de la Ley Federal de Fomento a las Actividades que realizan las Organizaciones Civiles (LFFAROSC) resultó ser un paso decisivo en el fortalecimiento de las OSC, sin embargo, existen problemas generados por la deficiente aplicación de esta norma, y por lagunas y contradicciones con otras normas que dificulta el trabajo de las OSC por el bien de la sociedad. A la fecha siguen existiendo diversas definiciones de OSC, diversas obligaciones asignadas a las OSC para acceder a fondos, al igual que duplicidad de papeles y trámites. La CLUNI y el registro federal no han podido cumplir sus objetivos: Fomentar las actividades de las OSC y facilitar su relación con los organismos gubernamentales.

¹² Documento base: Ma. del Carmen Robledo, “Marco Jurídico Normativo”.

De ahí que, en primer lugar, el Proyecto de Agenda propone *facilitar la inscripción de OSC a un Registro Nacional*, que simplifique la inscripción de organizaciones, cuidando siempre de que sea voluntaria y accesible. Para ello, resulta necesario *armonizar el registro federal con los registros estatales*, con los cuales se deberán establecer convenios, ampliando así las ventanillas de inscripción —eliminando con ello los riesgos de exclusión que representa tener una ventanilla única— pero intercambiándose información, para que las OSC sólo tengan que inscribirse en una sola ventanilla (federal o estatal). Esto con el objetivo de la simplificación administrativa y de evitar duplicidades. En este sentido, se propone también *establecer máximos de documentación necesaria* para la inscripción con el objeto de evitar diferencias entre lo que se solicita a las OSC en las ventanillas estatales y federales. Se propone también que, por medio del registro nacional, *se actualice la información sobre OSC* —incluyendo por ejemplo los cambios en las mesas directivas, sus consejos y membresía, los proyectos en que participan, la rendición de cuentas de los recursos públicos a los que acceden, etcétera.

La segunda dimensión de esta propuesta es que esta inscripción a un registro nacional suponga una *cédula única* (que en principio puede ser la CLUNI) que sea *válida para acceder a recursos públicos* (federales, estatales, municipales, privados e instancias sectoriales), y que esta cédula sirva como un *documento único de identificación* y acceso a recursos, instancias de participación y otras acciones de fomento. Así, se propone que las instancias pertinentes —por ejemplo la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer)— revisen y homologuen reglas de operación, lineamientos, y demás normas legales para que la CLUNI sea el único documento que soliciten las instancias gubernamentales (en los ámbitos federal, estatal y municipal) para participar en concursos, licitaciones y acciones de fomento.

Una tercera dimensión de propuestas se orienta a la necesidad de *armonizar las leyes relacionadas con el fomento a las OSC*: en particular en lo referente a las actividades a fomentar —teniendo a la LFFAROSC como marco general—, su nomenclatura —para evitar que por denominaciones diferentes OSC no puedan acceder a acciones de fomento—, y al régimen de deducibilidad. Aquí estamos hablando, en términos específicos de *modificar* la Ley de Impuestos sobre la Renta (LISR) para que se reconozcan como actividades sujetas al régimen de deducibilidad de impuestos todas las actividades de fomento que reconoce la LFFAROSC como de orden público e interés social. Así como *modificar la*

legislación fiscal, a efecto de que la CLUNI sea el único documento necesario para ser consideradas como instituciones autorizadas para recibir donativos, como una forma de simplificación administrativa.

*Financiamiento: aumentar, transparentar y publicitar los recursos públicos destinados a las OSC*¹³

A pesar que han aumentado la cantidad de recursos públicos destinados a las OSC, estos aún son insuficientes y están mal repartidos. En promedio, las OSC en México se financian sólo en un 8.5% con fondos públicos y 6.3% con fondos privados, dependiendo casi 85% de su financiamiento por medio de recursos autogenerados (García y otros, 2006).¹⁴ De ahí que, en primer lugar, *es necesario destinar más recursos —federales, estatales y municipales— al financiamiento de las OSC.*

El gobierno federal destinó en 2005 casi 1,170 millones de pesos; sin embargo, sólo recibieron recursos económicos de apoyo federal 15.7% de organizaciones con CLUNI.¹⁵ Y 59% de los recursos totales (que representan 691 millones de pesos) se destinaron a dos programas gubernamentales: el Instituto Nacional de Educación de Adultos, INEA, y a Programa de la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte, ambos de la Secretaría de Educación Pública (SEP). Por esto es imprescindible, *repartir mejor los recursos*, no estableciendo competencias injustas entre OSC y otras organizaciones para-gubernamentales, como Conade o INEA.

Por otro lado, *los recursos públicos en especie* también tienen que aumentarse. Esto implica, en términos concretos, *la exención en el pago de ciertos impuestos para las OSC* tales como prediales, adquisición de inmuebles, nómina, espectáculos, rifas-sorteos y concurso, autorización para uso de red de agua y

¹³ Documento base: Ricardo Bucio, “Fondos Públicos a Organizaciones de la Sociedad Civil”.

¹⁴ Según García y otros (2006), en promedio en Estados Unidos, el financiamiento público para OSC alcanza 30.5% de los recursos de las OSC y en los países nórdicos incluso 40%. Véase también Incide Social, AC y otros (2007).

¹⁵ El CLUNI se refiere a la Clave que se asigna a las OSC que se registran en el Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol) de acuerdo a lo previsto en la Ley de Fomento de las actividades realizadas por las organizaciones de la sociedad civil. De hecho pudieron ser menos organizaciones, porque la información no está desagregada, como plantea Ricardo Bucio en el documento sobre financiamiento.

drenaje, registro público de la propiedad y comercio, expedición de licencias de construcción y Registro Civil; y la *generación de fondos especiales con los bienes decomisados* al crimen organizado para apoyar los proyectos de las OSC, cuya asignación tiene que transparentarse y publicitarse adecuadamente.

Más recursos (financieros y en especie) no tendrán impactos si no se transparentan y publicitan adecuadamente la forma de acceso a estos fondos. Existen muchos fondos destinados a OSC que, por no ser transparentes o públicos, no están siendo aprovechados o bien repartidos. De ahí que, además de mayor cantidad de recursos, *es imprescindible mejorar la transparencia y publicidad* de estos recursos. En el ámbito federal sólo 14 de 44 programas económicos, apoyaron a más de diez OSC, los restantes se distribuyeron entre 10 o menos organizaciones e instituciones.

En este sentido, es necesario transparentar y repartir los fondos sobre la base de *reglas claras de operación de los fondos y selección de los beneficiarios* en los programas de la SEP, SAGARPA, SRA, SHCP e instituciones como el Patrimonio de la Beneficencia, Inmujeres, Instituto Mexicano de la Juventud y Conaculta. Las experiencias del Programa de Coinversión Social del Indesol y de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) confirman que se pueden desarrollar modalidades transparentes y eficientes de selección y adjudicación de recursos públicos a las OSC.

Para que esto pueda hacerse, en el Proyecto de Agenda se propone *homologar los requisitos para el otorgamiento de apoyos financieros*, con el objeto de mejorar la transparencia y publicidad de estos fondos, así como expedir *criterios específicos de descentralización*. El objetivo es que se haga una simplificación administrativa y se utilicen las ventajas de tener un registro federal y una CLUNI para facilitarle a las OSC poder concursar, en igualdad de condiciones, por recursos públicos.

Congruentes con una firme posición respecto de la importancia de la rendición de cuentas de todos los organismos, instancias e instituciones que reciben recursos públicos, se plantea el acuerdo de que se fiscalice también las actividades de las OSC que realizan con estos fondos. Para ello se propone que a las OSC *se les fiscalice como personas morales* puesto que no son dependencias gubernamentales y que se promueva el diseño de mecanismos de apoyo para las organizaciones pequeñas de manera que puedan tener *estados auditados que puedan hacerse públicos* y así cumplan con los objetivos de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las OSC.

Por último, se propone *equilibrar recursos públicos con recursos de otro origen* para no limitar la autonomía de las OSC, esto es, tener un sano equilibrio entre donaciones privadas, acceso a fondos gubernamentales y autogeneración de recursos.

Viabilidad de las propuestas

Como se puede observar estas propuestas buscan *integralidad*, para poder cumplir con el objetivo de fortalecer las organizaciones de la sociedad civil, es necesario que se lleven a cabo de forma conjunta. De poco servirá tener un mejor marco legal si las organizaciones no logran mejorar sus capacidades de incidencia. Sin acceso a recursos –públicos y privados– las organizaciones seguirán dedicando más tiempo en pensar cómo conseguirlos que en seguir su misión. La integralidad de las propuestas es clave para su viabilidad y sustentabilidad.

Pero también se requiere de la *voluntad y compromiso de las autoridades*, tanto de los poderes de la Unión, como del ámbito federal, estatal y municipal. Muchas de las propuestas están destinadas a los Ejecutivos –aumentar recursos, fortalecer las capacidades de las OSC– pero también a los Legislativos –mejorar el marco legal, incrementar instancias de participación ciudadana. Por otro lado, el poder judicial tiene que cumplir con su responsabilidad constitucional y *garantizar que la ley se cumpla* y que se castigue a los que la evaden. Muchas de las propuestas no son más que una exigencia a que las autoridades obedezcan las leyes, y protejan y promuevan los derechos civiles de asociación, libre expresión, y seguridad; los derechos políticos de participación en la vida pública y los derechos sociales, económicos, culturales y ambientales.

Como se plantea más arriba, el contexto político es difícil y la negación y descalificación caracterizan a las formas de negociación en las instancias de poder. Por esto, la viabilidad de estas propuestas requieren, por un lado, de un esfuerzo de la clase política para abrirse y escuchar las demandas del sector de OSC, pero por otro, *un compromiso de las organizaciones a exigir atención, seguimiento y respuesta* a estas propuestas. Sin este compromiso, estas propuestas tendrán menos posibilidades de alcanzarse.

Cambiando perspectivas

De la gestión de flujos a la construcción de políticas de migración con enfoque de desarrollo*

Antecedentes del proyecto

“Agendas de políticas públicas en materia migratoria”

MÉXICO NO CUENTA con una visión sobre sus planes posibles o deseables a largo plazo y menos aún con un consenso entre los distintos sectores de la sociedad. Los esfuerzos de planeación nacional se inscriben en el corto o mediano plazos en el marco del Plan Nacional de Desarrollo generado cada sexenio por el gobierno de la República, así como en diversos programas sectoriales, institucionales y especiales. Esto constituye un punto de partida con ventajas (la planeación obligada) y desventajas (la ausencia de necesidad de plantearse la planificación más allá de la duración de un sexenio).

En consecuencia, México carece de un marco de referencia global que permita fijar objetivos consensuados a largo plazo, así como dar continuidad a las líneas de acción para alcanzarlos. La visión sexenal tampoco se presta a una evaluación sistemática de las consecuencias más lejanas de las acciones que emprende cada administración o de sus posibles omisiones. La ausencia de una visión de largo plazo hace que en ciertos ámbitos las medidas para atender las necesidades se emprendan con retraso, con costos económicos y sociales importantes que podrían evitarse. Tal es el caso, por ejemplo, de los diversos temas que tienen que ver con los asuntos migratorios, en el interior del país y en sus fronteras norte y sur, donde los lapsos de respuesta a las necesidades percibidas generalmente rebasan la capacidad de la administración federal.

* Este documento es el resultado de un proyecto impulsado por Incide Social, con el apoyo financiero de la Fundación Ford, para el desarrollo de propuestas de política pública en cinco áreas clave de la agenda social: derechos humanos, microfinanzas, seguridad, promoción de la participación de la sociedad civil y migración. La propuesta en este último tema le fue encargada a Sin Fronteras IAP, institución que agradece la colaboración de los consultores Pablo Sánchez y Nancy Pérez en el desarrollo de este documento.

En estas condiciones, ante la ausencia de una orientación del rumbo deseable que el país habría de seguir para alcanzar un desarrollo armónico, Incide Social ha identificado la necesidad de construir propuestas de política pública y mecanismos para trabajar con el gobierno surgido de las elecciones de julio de 2006 en cinco áreas clave de la agenda social: derechos humanos, microfinanzas, seguridad, migración y promoción de la participación de la sociedad civil. Este proyecto, cuya elaboración ha sido posible gracias al apoyo de la Fundación Ford, está coordinado por Incide Social, que ha encargado a Sin Fronteras, IAP el trabajo que refiere el tema de migración. Este proyecto pone el énfasis en la migración internacional y, por tanto, no toma en cuenta la migración interna.

En años anteriores, otros grupos trabajaron iniciativas generalmente orientadas a formular propuestas en el ámbito bilateral Mexico-Estados Unidos, a facilitar una visión más integral del fenómeno migratorio o bien a plantear la necesidad de reformas legislativas en el ámbito nacional, sin llegar a desarrollar una propuesta nacional de política pública. De esta forma, se buscó trabajar sobre áreas concretas para contribuir al debate en torno a la formulación de una política de Estado en materia migratoria.

Para lograrlo, Sin Fronteras encargó a expertos mexicanos la elaboración de los siguientes documentos de referencia:

- “Migración internacional y políticas públicas alternativas en México”, por el profesor Rodolfo García Zamora, del Doctorado en Estudios de Desarrollo de la Universidad Autónoma de Zacatecas.
- “Trabajadores migratorios, estatus actual y programas que incluyen mecanismos de contratación, visas, monitoreo de sus derechos de trabajo y su acceso a derechos sociales”, por Ojeda, Ojeda y Asociados, SC.
- “La Frontera México-Guatemala: un entorno de asimetrías, desigualdades sociales y movilidad poblacional”, por el profesor Manuel Ángel Castillo, del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México.
- “La Frontera México-Estados Unidos: espacio de integración, separación y gestión”, por el doctor Jorge Santibáñez Remellón, entonces presidente de El Colegio de la Frontera Norte.
- “Seguridad nacional vs. seguridad humana, su impacto en la migración”, por la maestra Nancy Pérez García, del Instituto Mora.

Estos insumos y los resultados de una investigación para identificar propuestas y consensos alcanzados durante los últimos años por parte de diversos sectores a nivel nacional, regional e internacional, fueron la base de nuestra propuesta; que pretende contribuir al diseño de una política de Estado integral en materia migratoria desde la perspectiva del desarrollo y de los derechos humanos.

Una versión preliminar del presente documento fue la plataforma para discusiones en cuatro grupos focales en los que participaron organizaciones de la sociedad civil, académicos y especialistas.¹ En tales discusiones se integraron consensos en torno a principios y elementos que debe integrar una política de Estado en materia migratoria y se generaron aportes que enriquecieron la propuesta. Una propuesta de política integral, más allá de la gestión de los flujos.

Migración internacional. Datos básicos

En 2005, el número de migrantes internacionales en el mundo ascendió a 191 millones, de los cuales más del 50% son mujeres y hay una proporción creciente de niños y niñas. Con relación a los refugiados, se calcula una cifra de 17 millones que constituyen 9.7% de la migración internacional.² Este fenómeno, crece a una tasa de 2.8% anualmente³ y los migrantes representan el 3% de la población mundial. Anualmente se mueve un promedio de 2.4 millones de migrantes internacionales de países en desarrollo a países desarrollados.

De acuerdo con las proyecciones del Fondo de las Naciones Unidas para la Población (FNUAP), para 2050 la población de migrantes en el mundo alcanzará los 230 millones de personas; en tanto se calcula que la migración indocumentada se ha incrementado en un 20%.⁴

Hoy en día, las migraciones experimentan cambios tanto en volumen de los flujos como en la ampliación de redes migratorias (extra e intrarregionales);

¹ Participaron en los grupos focales: Marta Villarreal, Gretchen Kuhner, Miguel Concha Malo, Elaine Levine, Marcia Itzel Checa Gutiérrez, Vladimiro Valdés, Katia Simke, Eréndira Cruzvillegas, María Gaytán Guzmán, Cecilia Imáz, Carmen Fernández Casanueva, Graciela Orozco, Karina Arias Muñoz y Manuel Ángel Castillo.

² ONU, *International Migration and the Millennium Development Goals*, EUA, UNFPA, 2005, pp. 16-17.

³ *Ibid.*, p. 13. Para el 2005 se calculó una cifra de 190 millones de migrantes internacionales.

⁴ ONU, *Meeting the Challenges of Migration. Progress since the ICPD*, Nueva York, UNFPA, IMP, pp. 8-14.

se incorporan nuevos países de origen y destino, se diversifican los tipos y formas de migración (menor circularidad y mayor flujo de mujeres, niñas y niños) y se despueblan las zonas de origen (afectando la reproducción social y económica, así como el medio ambiente). El voto de los migrantes y las remesas se han convertido en un tema botín político y de gobernabilidad económica. En términos de derechos humanos, se ha exacerbado su violación (tráfico ilícito de indocumentados, trata de personas, abuso de poder y corrupción), y en materia de seguridad nacional, la migración se ha criminalizado. Además, los conflictos y la discriminación han sido causa del incremento en el número de refugiados y desplazados.

Todo indica que la tendencia al incremento y diversificación de los flujos migratorios internacionales se mantendrán en el corto y mediano plazos; de la misma manera continuarán incrementándose también los flujos irregulares junto con los riesgos, las violaciones a los derechos humanos y la delincuencia asociada a este fenómeno.

El Centro Latinoamericano de Demografía (Celade)⁵ señala que más de 20 millones de latinoamericanos y caribeños viven fuera de sus países de nacimiento; la migración es principalmente de carácter intraregional, aunque los destinos se han ampliado⁶ a Europa, Japón y Canadá, sin embargo, Estados Unidos continúa concentrando las tres cuartas partes de los migrantes de la región.⁷ América Latina y El Caribe son hoy los mayores receptores de envíos de remesas del mundo, concentrando el 31%, seguida por los países del sur de Asia con 20%; el Norte de África y Medio Oriente 18%; el Este Asiático y el Pacífico 14%, Europa y Asia Central 13% y el Sur de África 5%.⁸

México es el “tercer” mayor receptor, sólo superado por la India y China, y es también el primer país de origen, lo que nos habla de la dimensión del

⁵ Celade, “Migración internacional. Desplazamientos: riesgos y oportunidades”, Celade-División de Población de CEPAL. Temas de Población y desarrollo, núm. 3, 2005 [http://www.eclac.cl/celade/noticias/noticias/2/23462/PyDMI_3.pdf, consultado el 25 de abril de 2006]. Para el 2005 se calculó una cifra de 190 millones de migrantes internacionales.

⁶ Según las cifras disponibles, en torno al año 2000 unos 2.8 millones de latinoamericanos (en especial argentinos, brasileños, colombianos, ecuatorianos, peruanos y caribeños residían en España, Canadá, el Reino Unido y Japón. América Latina y el Caribe registran el mayor número de mujeres migrantes.

⁷ Entre 1990 y 2000, el número de migrantes de la región hacia ese país se duplicó, alcanzando los 15 millones.

⁸ IADB/FOMIN, “Worker Remittances and international comparison, 2003” [<http://www.iadb.org/mif/v2/files/28feb1.pdf>, consultado el 4 de mayo del 2006].

Ficha técnica de la migración internacional

PRINCIPALES PAÍSES ORIGEN DE MIGRACIÓN INTERNACIONAL			
México	Bangladesh	Afganistán	TOTAL
PRINCIPALES PAÍSES DESTINO DE MIGRACIÓN INTERNACIONAL (2005)*			
Estados Unidos	Federación de Rusia	Alemania	191
Millones	Millones	Millones	millones de
38.4	12.1	10.1	migrantes
Concentración de migración internacional	Concentración de migración internacional	Concentración de migración internacional	internacionales
20.2%	6.4%	5.3%	
MIGRACIÓN INDOCUMENTADA			
7-10 millones			
PRINCIPALES PAÍSES RECEPTORES DE REMESAS 2004 (VALORES ABSOLUTOS)			
India	China	México	226 000
(miles de millones de dlls)	(miles de millones de dlls)	(miles de millones de dlls)	millones de
21.7	21.3	18.1	dólares**
PRINCIPALES REGIONES BENEFICIADAS (2002)			
América Latina y el Caribe	Sur de Asia	Medio Oriente y Norte de África	
(31%)	(20%)	(18%)	
REFUGIADOS Y SOLICITANTES DE ASILO			
Bajo responsabilidad de UNHCR	Bajo responsabilidad de UNRWA	17 millones de refugiados internacionales	
9.2 millones de migrantes	5 millones de migrantes		
PRINCIPALES DESTINOS DE LA MIGRACIÓN ESTUDIANTEL			
Estados Unidos	Alemania	Australia	Reino Unido
(más del 50%)			
TRÁFICO DE PERSONAS			
Anualmente se trafican entre 600 000 y 800 000 hombres, mujeres y niños(as)			

FUENTE: elaboración propia con base en información de ONU, *International Migration and the Millennium Development Goals*, EUA, UNFPA, 2005; ONU, *Meeting the Challenges of Migration-Progress since the ICPD*, Nueva York, UNFPA, IMP 2005; SRE-Comisión Europea. *Derechos Humanos de los Migrantes*. México, SRE, 2005; ONU, "International Migration 2002", Sales No. E.03.XIII.3; ONU, "Seguimiento de la población mundial, con especial referencia a la migración internacional y al desarrollo", Consejo Económico y Social/Comisión de Población y Desarrollo, 39º periodo de sesiones, E/CN.9/2006/3, abril de 2006.

* En el 2005, el mayor crecimiento de migrantes internacionales se dio en Estados Unidos, que recibió a 15 millones de migrantes, seguido por Alemania y España, que acogieron a más de 4 millones cada uno. En cambio, el número de migrantes internacionales disminuyó en 72 países. Las mayores reducciones ocurrieron en la República Islámica de Irán y Pakistán como resultado de la repatriación de refugiados de Afganistán.

** Retos principales a juicio de la autora de esta investigación.

fenómeno en América Latina y El Caribe, y particularmente del reto que implica para México.

El debate sobre el fenómeno migratorio a escala internacional y regional

El fenómeno de las migraciones internacionales, por mucho tiempo un tema de poco interés de los Estados, se encuentra actualmente en el centro de casi todas las discusiones pues se relaciona intrínsecamente con los temas sustanciales a la globalización, sus consecuencias e incongruencias. El comercio, el desarrollo sustentable, el medio ambiente, la seguridad, el manejo de conflictos, la erradicación de la pobreza, el envejecimiento de las poblaciones del norte, los mercados laborales, la tecnología, la información, los derechos humanos y las redes sociales son temas que influyen y son influidos por las migraciones.

Ante la evidencia del fracaso de la mayoría de las políticas migratorias, el aumento y diversificación de los flujos, así como el incremento de los costos sociales y humanos asociados a ello, en los últimos veinte años se han multiplicado los esfuerzos orientados a ofrecer un marco conceptual más pertinente y a formular propuestas que faciliten la construcción de políticas públicas adecuadas.

Nos hemos dado a la tarea de revisar varios documentos⁹ elaborados a escala internacional, regional, bilateral y nacional que consideramos especialmente relevantes, con el fin de identificar las principales posturas y principios

⁹ Los documentos revisados fueron los siguientes: el informe *Las migraciones en un mundo interdependiente: nuevas orientaciones para actuar*, rendido en 2005 por la *Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales* (GCIM, por sus siglas en inglés) de las Naciones Unidas; las conclusiones del *Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración y el Desarrollo*, convocado en septiembre de 2006 por el secretario general de las Naciones Unidas; los documentos emanados de la *Conferencia Regional sobre Migración* (CRM), creada en 1996 por los gobiernos de América del Norte y América Central; los documentos de la *Red Regional de Organizaciones Cívicas para las Migraciones* (RROCM); el documento del *Grupo Guatemala-México Migración y Desarrollo*; los documentos del *México-U.S. Advocates Network*; el *Estudio Binacional sobre Migración México-Estados Unidos*, de 1997; *Migración México-Estados Unidos: opciones de política*, publicado en 2000; el documento *Migración México-Estados Unidos: una responsabilidad compartida*, desarrollado en 2001 por el *Grupo México-Estados Unidos sobre Migración*; el documento *Por una política migratoria integral en la frontera sur de México*, preparado por el Instituto Nacional de Migración en 2006; la *Agenda Pública Ciudadana de Derechos Humanos*, coordinada por el Centro de Derechos Humanos “Fray Francisco de Vitoria OP”, AC, con la participación de Alianza Cívica, Asociación Mundial de Radios Comunitarias, Católicas por el Derecho a Decidir, Centro Antonio de Montesinos, Centro Nacional de Comunicación Social, Centro Universitario Cultural, Comisión Ciudadana de Derechos Humanos

de consenso para avanzar sobre una base sólida en la discusión del fenómeno migratorio y a partir de ello desarrollar propuestas hacia la construcción de políticas públicas en materia migratoria en México, con especial énfasis en el enfoque multidimensional del fenómeno, su relación con el desarrollo y el acceso efectivo a los derechos humanos.

El análisis de los documentos, propuestas y consensos alcanzados muestra un cambio en el enfoque sobre el fenómeno; existe un reconocimiento generalizado del carácter global de la migración y la necesidad de examinar la relación y las sinergias entre ésta y el desarrollo; de la insuficiencia y riesgo de reducir las políticas migratorias a la gestión de flujos; de la necesidad de políticas de cooperación y de la responsabilidad compartida de los países de origen, tránsito y destino, así como de la comunidad internacional, la iniciativa privada y la sociedad civil —que habría que llamar responsabilidad global.

Se ha evidenciado la necesidad de políticas multidimensionales y transectoriales que plantean el reto de la coordinación al interior de los gobiernos, entre sus diferentes niveles, entre los poderes de los Estados, entre los Estados, con los organismos internacionales y con otros actores de la sociedad, incluyendo a los propios migrantes.

Tal reto no se puede afrontar sin la definición de políticas públicas de Estado fincadas sobre una base sólida de principios como los siguientes:

del Noroeste, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad, Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, Democracia y Sexualidad, Enlace, Comunicación y Capacitación, Equipo Pueblo, Espacio Feminista, Foro de Mujeres y Políticas de Población-DF, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, Incide Social, Movimiento Ciudadano por la Democracia, Red Mexicana de Investigadores de la Sociedad Civil, Red por los Derechos de la Infancia en México, Salud Integral de la Mujer, Sin Fronteras IAP, Seminario de Análisis de Experiencias Indígenas, AC; el documento *México frente al fenómeno migratorio*, resultado de una iniciativa del Ejecutivo y el Senado mexicanos, un grupo integrado por funcionarios del gobierno encargados de la gestión del fenómeno migratorio, senadores y diputados, expertos en asuntos migratorios y representantes de organismos de la sociedad civil; los documentos del *Diálogo Mesoamericano*, iniciativa enmarcada en el proceso de Tuxtla e iniciado en 2006; el documento *Sobre la necesidad de despenalizar la migración indocumentada*, preparado por la Clínica Legal de Interés Público del Departamento Académico de Derecho del Instituto Tecnológico Autónomo de México en 2007; *Derechos Humanos de los Migrantes*, Memorias del Seminario Internacional, “Los Derechos Humanos de los Migrantes”, publicado por el Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México-Comisión Europea; y el Programa Nacional de Derechos Humanos del gobierno de México.

PRINCIPIOS GENERALES

- El fenómeno migratorio debe abordarse desde una perspectiva integral y multidisciplinaria.
- Los hombres, mujeres, niños y niñas deben ser capaces de aprovechar su potencial, satisfacer sus necesidades, ejercer sus derechos humanos y cumplir con sus aspiraciones en su país de origen y, por lo tanto, migrar por decisión propia y no por necesidad.
- Los hombres y mujeres que migran e ingresan al mercado de trabajo mundial deben poder hacerlo de modo seguro y autorizado y porque los Estados y sociedades que los reciben valoran tanto a ellos como a sus competencias.
- El papel que desempeñan los migrantes en la promoción del desarrollo y la reducción de la pobreza en sus países de origen, al igual que su contribución a la prosperidad de los países de destino, debe ser reconocido y reforzado.
- Las migraciones internacionales deben convertirse en una parte integral de las estrategias nacionales, regionales y mundiales de desarrollo social y económico, tanto en los países en desarrollo como en los industrializados.
- La integración de los trabajadores migrantes y sus familias en sus lugares de empleo y comunidades de residencia, su participación en la sociedad de acogida y su acceso efectivo a los derechos económicos, sociales y culturales son elementos fundamentales para la paz y la cohesión social.
- Las estrategias nacionales para hacer frente a los efectos de la migración internacional en el desarrollo deben ir acompañadas de cooperación a nivel bilateral, regional y multilateral. La cooperación debe orientarse a fomentar la migración legal, segura y ordenada, a reducir la migración irregular y a ampliar las posibilidades de aprovechar todos los beneficios de la migración internacional sin comprometer los derechos humanos, incluido el derecho a solicitar asilo.
- Los Estados, al ejercer su derecho soberano a determinar quién ingresa y permanece en su territorio, deben cumplir con su responsabilidad y obligación de proteger los derechos de los migrantes y de readmitir a los ciudadanos que desean o están obligados a regresar a su país de origen.
- Los gobiernos deben consultar a los empleadores, sindicatos, migrantes y a la sociedad civil en lo que atañe a la cuestión de las migraciones irregulares.
- Los migrantes y los ciudadanos de los países de destino deben respetar sus obligaciones legales y beneficiarse de un proceso mutuo de adaptación e

integración que se adecue a la diversidad cultural y fomente la cohesión social. Las autoridades locales y nacionales, los empleadores y los miembros de la sociedad civil deben apoyar de modo activo el proceso de integración, basado en el compromiso hacia la no discriminación y la igualdad de géneros y fundamentado en un discurso objetivo público, político y mediático sobre las migraciones internacionales.

- El marco legal y normativo que afecta a los migrantes internacionales debe ser reforzado, implementado con mayor eficacia y aplicado de modo indiscriminado para proteger los derechos humanos y las normas de trabajo de hombres y mujeres. Al apegarse a sus disposiciones, los Estados y demás actores han de abordar las cuestiones migratorias más consecuente y coherentemente.
- La gobernanza de las migraciones internacionales debe ser reforzada otorgándole mayor coherencia y capacidad a nivel nacional, mediante más consultas y una más amplia cooperación entre Estados a nivel regional a través del diálogo y colaboración eficaces entre los gobiernos y las organizaciones internacionales, a nivel mundial. Estos esfuerzos deben basarse en una mayor comprensión de los vínculos estrechos entre las migraciones internacionales y el desarrollo, y otros temas fundamentales como el comercio, la ayuda financiera, la seguridad del Estado, la seguridad humana y los derechos humanos.
- Los Estados deben ratificar y aplicar los convenios y convenciones de derechos humanos y otros instrumentos internacionales pertinentes del derecho de los refugiados y el derecho humanitario, en particular la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares y los convenios relevantes de la Organización Internacional del Trabajo.
- El enfoque de seguridad en las políticas migratorias no puede ser en menoscabo de la seguridad humana ni de los derechos de igual índole de las personas que migran.
- Toda política migratoria debe considerar la situación especial de los grupos vulnerables (adultos mayores, desplazados internos, refugiados, jornaleros agrícolas, migrantes, personas que viven con enfermedad mental, personas portadoras del VIH/Sida) y cómo ésta puede impactarlos negativamente siendo motivo de discriminación.

EN LO NACIONAL

- El fenómeno migratorio debe ser plenamente comprendido por el Estado mexicano –sociedad y gobierno–, ya que requiere de acciones y compromisos acordes con las condiciones imperantes.
- El proceso migratorio no se limita a divisiones político administrativas ni compete a un solo nivel de gobierno, por lo que es indispensable establecer mecanismos claros de participación y coordinación de los tres órdenes de gobierno y poderes de la Unión.
- Las implicaciones internacionales que para México presenta este fenómeno requieren de acciones y compromisos con el exterior –en particular con las regiones y los países vecinos– que, en el marco de la cooperación internacional, deben guiarse bajo el principio de la responsabilidad compartida.
- La política migratoria mexicana reconoce que mientras un número importante de connacionales no encuentre en su propio país un entorno económico y social que le permita su pleno desarrollo y bienestar e incentive su permanencia en el país, habrá condiciones para emigrar al exterior.
- Es deber del gobierno mexicano apoyar el fortalecimiento de las comunidades transnacionales y fomentar su participación.
- El fortalecimiento del tejido y el capital social en las comunidades de origen de los migrantes es una condición indispensable para el desarrollo local sustentable.
- Al desarrollar y aplicar sus leyes y políticas migratorias, México debe hacerlo con pleno respeto de los derechos humanos de los migrantes y de sus familiares, independientemente de su nacionalidad y estatus migratorio, así como con acato al derecho de asilo y en apego a los instrumentos internacionales en la materia.
- México está comprometido a combatir el tráfico ilícito de migrantes, la trata de personas en todas sus modalidades y las actividades criminales asociadas, así como a velar por la integridad y seguridad de las personas y a estrechar la cooperación en la materia con los gobiernos de los países vecinos.
- Los procesos migratorios que prevalecen en México se articulan regionalmente –en particular con Centroamérica–, por lo que la política migratoria nacional debe profundizar su enfoque regional.

México y la migración

En el caso de México, el tema migratorio ha empezado a cobrar interés por razones diversas, particularmente relacionadas a las remesas, el voto de los connacionales en el exterior y la seguridad nacional. Si bien todavía no se ha logrado consolidar una política integral de Estado en materia migratoria, y se aborda aún de forma relativamente desarticulada y desde un enfoque centrado en la gestión de flujos, los debates se están ampliando de forma positiva. En ese contexto, el documento *México ante el fenómeno migratorio*, en cuyo desarrollo participaron distintos sectores convocados por el Ejecutivo y el Senado, representa uno de los esfuerzos más relevantes en cuanto a una postura nacional –“de consenso”– frente al tema.

En el texto se reconoce que las acciones y compromisos con el exterior deben darse en el marco de la cooperación internacional; que el entorno económico y social debe permitir el pleno desarrollo y bienestar del país; que deben respetarse plenamente los derechos humanos de los migrantes y de sus familiares, independientemente de su nacionalidad y estatus migratorio, así como el derecho de asilo en apego a los instrumentos internacionales en esta materia; que es necesario considerar la migración, la seguridad y las fronteras al momento de formular políticas en materia migratoria; que se debe combatir el tráfico y la trata de personas en todas sus modalidades; y que la política migratoria mexicana debe profundizar su enfoque regional a partir del reconocimiento de la existencia y consolidación de un sistema migratorio del mismo carácter.

Entre las recomendaciones formuladas para consolidar la política migratoria mexicana, el documento en mención destaca las siguientes: evaluar y actualizar la política migratoria del Estado Mexicano, su marco legal y normativo; impulsar el desarrollo económico y social de nuestro país; fortalecer el combate a las organizaciones criminales dedicadas al tráfico ilícito de migrantes; propiciar el retorno y reinserción adecuada de los migrantes y sus familias a territorio nacional; adecuar la política migratoria hacia los países vecinos del sur, bajo los principios de responsabilidad compartida y respeto a los derechos humanos; fortalecer el orden y la seguridad en las fronteras norte y sur de México atendiendo al desarrollo regional fronterizo; y fortalecer la cooperación con Estados Unidos y Canadá en el marco de la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte.

Sin embargo, la postura y las acciones de México frente al tema migratorio son todavía contrastantes con el discurso: nuestro país ha adoptado la mayoría de los tratados internacionales de derechos humanos¹⁰ y de derecho de los refugiados sin avanzar en la armonización de la normativa nacional con dichos compromisos internacionales ni en su instrumentación en la cultura y práctica de las dependencias al interior. Ha hecho contribuciones sustanciales al debate migratorio internacional y regional,¹¹ impulsando una visión multidimensional del fenómeno estrechamente vinculada a los derechos humanos y el desarrollo, a la no criminalización de los migrantes y al reconocimiento de sus contribuciones a los países de origen y destino; a pesar de ello, las contradicciones son sustanciales.

Por eso, el reto sigue siendo la construcción de una visión y una política migratoria de Estado fincada en el reconocimiento de la multidimensionalidad y complejidad del fenómeno y la consecuente necesidad de una política transversal a varios sectores y niveles del gobierno, inspirada en la búsqueda del desarrollo humano sostenible, el respeto irrestricto a los derechos humanos y al derecho de asilo, la seguridad humana y la cooperación internacional.

La necesidad de articular diversas políticas en torno al fenómeno migratorio es una prioridad, por ejemplo, de acuerdo con el informe 2007 del Banco Mundial sobre desarrollo, la mayoría de los países en desarrollo tienen una breve ventana de oportunidad para reducir marcadamente la pobreza y blindar sus economías a través de la inversión en mejor educación, atención de la salud y formación laboral para sus habitantes jóvenes de entre 12 y 24 años de edad.¹² Oportunidad que para México y los países de Centroamérica significa un gran reto, toda vez que los flujos migratorios que salen de sus países oscilan entre estas edades, sin que hasta el momento haya una política integral con una visión de desarrollo a largo plazo.

¹⁰ Incluso tuvo un importante liderazgo en el proceso de redacción y adopción en las Naciones Unidas de la Convención Internacional para la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares.

¹¹ Recordemos que México fue el impulsor del primer espacio regional de diálogo sobre migración en 1996, la Conferencia Regional Sobre Migración (o proceso Puebla), actualmente considerada una de las mejores prácticas a nivel internacional. En años más recientes impulsó también el Diálogo Mesoamericano.

¹² Banco Mundial, Informe sobre el Desarrollo Mundial 2007: El desarrollo y la próxima generación.

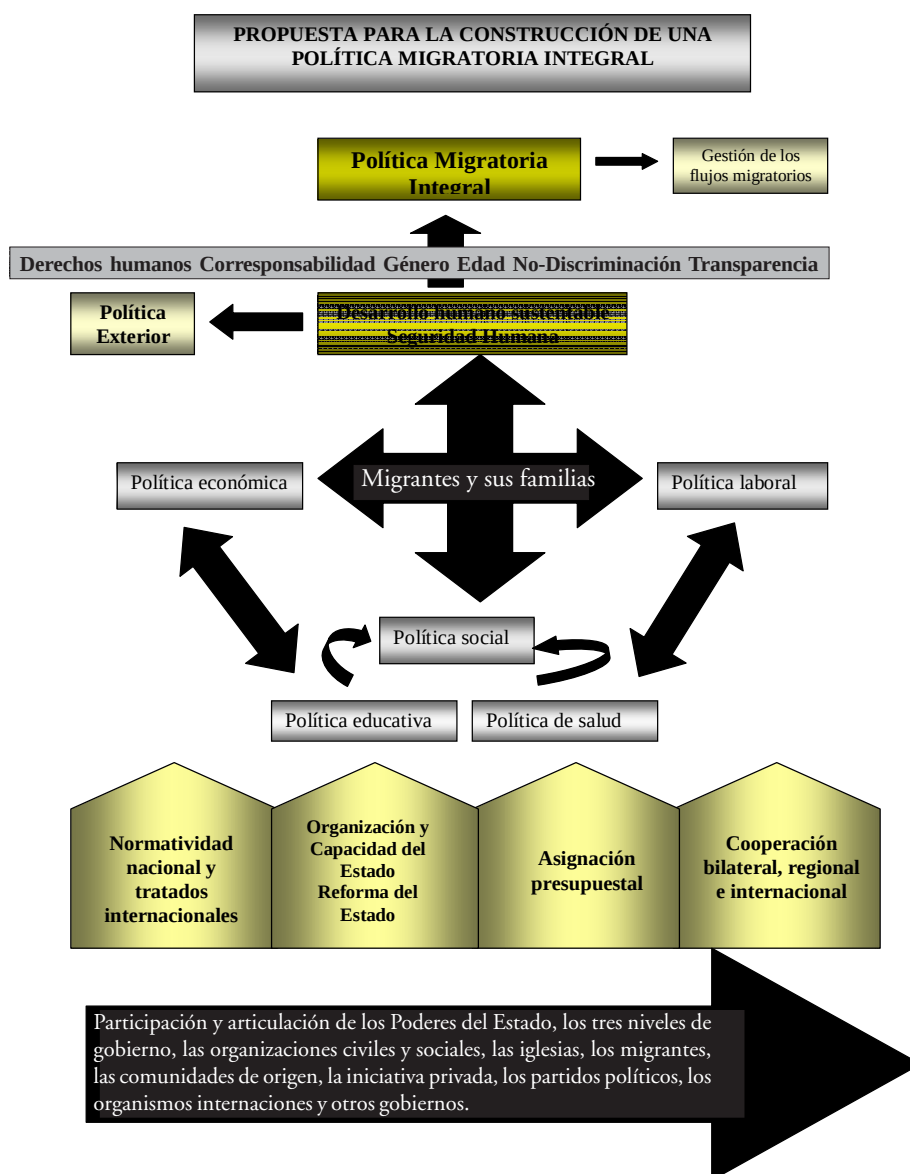
En ese contexto, la política migratoria debe inscribirse centralmente en el marco de las políticas económica y social, incluyendo una definición y participación de las Secretarías de Economía, Trabajo y Desarrollo Social, así como de la de Relaciones Exteriores y Gobernación, con lo que la gestión de los flujos migratorios, competencia del Instituto Nacional de Migración, hasta ahora elemento sustancial de la acción del Estado en la materia, se aclararía y acotaría.

El esquema siguiente evidencia la complejidad del desarrollo, coordinación e implementación de una política integral en materia migratoria, con lo que el principal reto que debe afrontarse es sin duda el de la organización del Estado, el de la coordinación intragubernamental.

En la actualidad, la materia migratoria, desde el enfoque de la gestión de los flujos, es mandato (por ley y de hecho) de la Secretaría de Gobernación a través del Instituto Nacional de Migración, vinculado éste esencialmente, aunque no de la manera más eficiente, con la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Procuraduría General de la República, el Centro de Investigación en Seguridad Nacional, la Secretaría de Seguridad Pública y, de manera relativamente nueva y marginal, con la Secretaría del Trabajo. Son prácticamente inexistentes los mecanismos de coordinación con otras secretarías de Estado como las de Economía, Desarrollo Social y Hacienda y Crédito Público, y con los gobiernos de los estados y municipales. Tampoco existe un mecanismo de coordinación o participación más allá de lo coyuntural de los poderes Legislativo y Judicial.

La falta de coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y con el Poder Legislativo, aunada a la falta de una política consolidada con sus respectivos componentes programáticos, sin duda se refleja en un problema de asignación presupuestal y es un tema a resolver de extrema importancia. En la perspectiva de una política migratoria multidimensional e integral, es necesario pensar en un nuevo y más eficiente modelo de organización y coordinación del gobierno que defina competencias, un proceso que sin duda debe pasar por la Reforma del Estado.

Teóricamente hablando, el modelo ideal podría consistir en la creación de un Consejo Nacional de Migración de carácter intersecretarial, como instancia técnico-consultiva encargada de fomentar y/o realizar investigación permanente en la materia con el objetivo de generar la información necesaria para el diseño y propuesta de políticas y la toma de decisiones, así como de asegurar la



integración, seguimiento y evaluación de los lineamientos de migración en las diferentes políticas sectoriales.

La experiencia de consejos similares arroja dos problemas fundamentales:

- El desconocimiento de los sectores de gobierno sobre la relación entre la dinámica migratoria y su ámbito sectorial.

- Una resistencia a la colaboración con otros sectores, con lo que cada uno de ellos formula planes y estrategias divorciados del resto.

Conclusiones y recomendaciones

Sin la estructura y organización adecuada, ninguna política migratoria podrá ser exitosa. La dificultad de la organización y coordinación intragubernamental reside centralmente en el avance de la Reforma del Estado vinculada a los derechos humanos y al desarrollo, así como a la voluntad política y la capacidad de coordinación del gabinete y sus políticas sectoriales, con los diferentes poderes y niveles de gobierno.

De esa manera, México debe:

- Construir una visión y una política migratoria de Estado sustentada en el reconocimiento de la multidimensionalidad y complejidad del fenómeno y la consecuente necesidad de que sea transversal a varios sectores y niveles del gobierno, inspirada en la búsqueda del desarrollo humano sustentable, el respeto irrestricto a los derechos humanos, el derecho de asilo y la seguridad humana.
- Inscribir centralmente la política migratoria en el marco de las políticas económicas y sociales.
- Establecer una institucionalidad acorde a la importancia estratégica de la migración para el país, que cuente con mecanismos claros de colaboración intersecretarial e intraestatal.
- Establecer mecanismos de participación y coordinación de los tres niveles de gobierno y Poderes de la Unión.
- Acordar y desarrollar acciones y compromisos con el exterior, en particular con las regiones y los países vecinos, en el marco de la cooperación internacional y bajo el principio de la responsabilidad compartida y global.
- Trazar lineamientos que aborden la problemática de México como país de tránsito, origen, destino y retorno bajo un enfoque de cooperación internacional, regional y bilateral.

Los expertos encargados de los documentos de referencia formularon recomendaciones importantes en los temas específicos que les fueron asignados, las cuales se tratan en los siguientes apartados.

FRONTERAS

Las fronteras de México han cobrado, en momentos y niveles distintos, una atención importante tanto en la agenda nacional como en la internacional, se han constituido en un tema de preocupación de diversos sectores, públicos y privados, especialmente en torno a la dimensión e impactos de los movimientos humanos que ocurren en esas regiones.

Las fronteras se caracterizan por ser el escenario de relaciones más o menos intensas entre los espacios, sociedades o naciones que separan y cuyos protagonistas se ubican en ambos lados de los límites internacionales. Se trata de procesos que se definen históricamente como parte de una cotidianidad inherente a la dinámica de los entornos fronterizos y, en particular, a las necesidades, intereses y prácticas culturales de sus residentes. Poseen una identidad propia diferenciada del resto de los territorios nacionales, son heterogéneas (en lo social, económico, político, cultural, étnico, demográfico y ambiental) y se integran en múltiples subregiones con características marcadamente diferenciadas que se hacen merecedoras de una mirada y un trato específico.

Actualmente, se ha impuesto en las fronteras un esquema en el cual el concepto de seguridad ha adquirido una relevancia cada vez mayor. Desde la segunda mitad de la década de los noventa y con renovada intensidad a partir del 11 de septiembre de 2001, las fronteras, las relaciones transfronterizas y el tratamiento de los flujos migratorios que ocurren en ellas, se han visto alterados por perspectivas de seguridad adoptadas por los países involucrados. Dichos enfoques no son necesariamente concurrentes, sino que —por el contrario— las divergencias respecto a sus propuestas conducen a que el entorno se convierta en un escenario de tensiones y contradicciones.

Esta asociación inadecuada e infundada se adopta con el fin de sustentar una política de contención de la inmigración irregular sin que se tomen las medidas para reglamentarla y ordenar el mercado laboral. El resultado es una población que tendencialmente aumenta en tamaño, pero bajo condiciones de

persecución, inseguridad, discriminación y explotación en sus condiciones de trabajo.

Las medidas de contención no se restringen a la frontera sur de Estados Unidos. Debido al clima de subordinación de todos los procesos asociados a la dinámica migratoria —como es el caso del control y la vigilancia fronterizos—, la situación ha trascendido en el reforzamiento por México y Guatemala de los controles en su frontera común. Esta postura alcanzó un nivel de mayor relevancia en el 2005, cuando el Ejecutivo mexicano acordó integrar al Instituto Nacional de Migración al Gabinete de Seguridad.

La propuesta de Política Migratoria Integral para la Frontera Sur constituye un esfuerzo meritorio del Instituto Nacional de Migración por sistematizar y articular una serie de elementos y dar respuesta a las principales preocupaciones a favor de la situación de las poblaciones migrantes que se internan, se establecen y/o transitan por esa región. Sin embargo, presenta limitaciones en cuanto a su alcance y cobertura. La situación de los migrantes y de los fenómenos migratorios trasciende los límites del ámbito de funciones del Instituto Nacional de Migración y de la mencionada propuesta.

Las sociedades fronterizas han encontrado la forma de interactuar a pesar de las insuficientes e inadecuadas regulaciones gubernamentales, e incluso al margen de éstas. No obstante, a pesar de los enormes beneficios económicos y sociales de este tipo de funcionamiento y de interacción fronteriza, la movilidad de la población mexicana y extranjera que transita por las regiones colindantes no ha encontrado aún un modelo elemental de gestión.

Los principales retos de gestión fronteriza en el ámbito migratorio se ubican en tres grandes dimensiones:

- Pasar de la seguridad a la integración como plataforma de desarrollo. El reto más importante es asumir las regiones fronterizas como regiones de integración bilateral.
- La dimensión local. Es importante aceptar que la dimensión local existe a pesar de las normatividades existentes.
- La complejidad del tema de la migración internacional. Los modelos de gestión actuales no contribuyen a un mejor control fronterizo o de los flujos migratorios de indocumentados, sino que ponen en riesgo a los migrantes. La década en la que más se han vigilado las fronteras coincide con el periodo en el que más se ha incrementado la presencia de migrantes indocumentados

y el crimen organizado. Por tanto, parte de la solución se encuentra en abordar el fenómeno migratorio desde una perspectiva de responsabilidad compartida.

En consecuencia, es necesario:

- Abordar las realidades fronterizas norte y sur desde sus perspectivas y dinámicas particulares, así como considerarlas como zonas de integración y oportunidad para el desarrollo local bilateral.
- Avanzar en la construcción de un modelo de gestión que pase del enfoque de control hacia una estrategia de integración bilateral de las regiones fronterizas que reconozca e incluya la dimensión local, su realidad y necesidades.
- Revisar y reajustar las estrategias de control de manera que no violenten la dinámica social transfronteriza.
- Avanzar en la definición, adopción y aplicación de la Propuesta de Política Migratoria Integral para la Frontera Sur.

NORMATIVIDAD

El derecho migratorio, como cualquier rama de Derecho, debe sustentarse en principios fundamentales como el de la legalidad, que se refiere a que todo acto de los órganos del Estado debe encontrarse fundado y motivado en el derecho vigente del principio de igualdad jurídica. Otro principio fundamental es el de defensa, que alude a la facultad que tienen el nacional y el extranjero de ser oídos y vencidos en juicio (garantía de audiencia) y a recurrir las decisiones de la autoridad que no le sean favorables.

Se ha reconocido la existencia de un desfase entre la normatividad vigente en México en materia migratoria y el contexto en que se desarrolla el fenómeno en el país. La principal debilidad del marco normativo nacional es su espíritu inquisitorio y criminalizador; que adolece también de una crónica imprecisión que ha dado cabida al exceso en el uso de la facultad discrecional de las autoridades migratorias en detrimento de la seguridad jurídica de los migrantes.

De este modo es imperativo reformar de manera estructural la normativa migratoria para garantizar la aplicabilidad y justiciabilidad de los derechos humanos de los trabajadores migratorios y sus familiares.

En adición a las necesarias reformas en el ámbito legislativo para la armonización de la legislación nacional con los estándares internacionales, es necesario reflexionar si queremos una legislación que sólo facilite la operación del Instituto Nacional de Migración como una institución de mero control migratorio, o una legislación integral que incorpore principios indispensables como respeto a los derechos humanos –independientemente del estatus migratorio–, la integración social y la prevención de las migraciones irregulares o promoción de las migraciones regulares.

Así, es necesario:

- Reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y la normatividad migratoria para armonizarlas con los tratados internacionales de derechos humanos.
- Reformar el artículo 33 de la CPEUM que faculta al Ejecutivo para hacer abandonar el territorio nacional inmediatamente y sin necesidad de juicio previo a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente, violando garantías consagradas en la propia Constitución. Se propone reformar la parte conducente para que se respeten y protejan las garantías de legalidad, audiencia y debido proceso legal para los extranjeros, de manera previa a su expulsión.
- Incluir en la Ley General de Población (LGP) y su Reglamento (RLGP) un capítulo especial sobre los derechos de los extranjeros y la regulación jurídica de los mismos de conformidad con el derecho y tratados internacionales, con el fin de que los individuos que están bajo la jurisdicción de nuestras leyes encuentren en sus fundamentos su consideración de personas más que de extranjeros, garantizando una protección igual y efectiva contra cualquier discriminación.
- Se deben contemplar los derechos inherentes a la dignidad de la persona, como son: derecho a la vida, a la libertad, a la integridad física y moral, a la educación y salud; derecho de no ser sometido a tortura, esclavitud o servidumbre, a crear una familia, a la libertad de pensamiento, creencia o religión; derecho de un juicio imparcial, a la legalidad.

- También se deben contemplar los derechos económicos, sociales y culturales (derecho al trabajo lícito y honesto, libertad sindical, libertad de asociación, libre tránsito, etcétera) para aquellos extranjeros que se encuentran legalmente en el país.
- Determinar de manera concreta la protección y ayuda a migrantes con necesidades especiales, como son los menores de edad, para quienes el derecho de asistencia médica, educación, alimentación, vestido, vivienda, trato especial de protección, incluyendo la debida protección legal, deben ser proporcionados por los organismos encargados del cuidado de menores. Asimismo, deben protegerse especialmente las mujeres embarazadas o en época de lactancia, las personas de la tercera edad y los enfermos o discapacitados que requieren de protección, cuidados y ayuda especiales, sin importar su estatus migratorio y desde luego, protección y cuidados con carácter temporal, en lo que se determina su situación migratoria en el país.
- Se debe establecer el sustento jurídico y regulación para la detención de extranjeros, su permanencia en las estaciones migratorias, su expulsión o deportación, en el más estricto apego a los derechos humanos: el respeto a su integridad personal, la prohibición de la discriminación, presunción de buena fe, derecho al debido proceso, a la información y comunicación en lengua que entienda, asistencia consular si el extranjero la solicita, y que el proceso migratorio se lleve a cabo de manera individual, a excepción de familias que se podrán acumular en uno solo. Igualmente, se deben cumplir los plazos señalados por la ley en cuanto a la permanencia en las estaciones migratorias y las resoluciones de sus casos, limitando o suprimiendo la facultad discrecional concedida a las autoridades migratorias, gracias a lo cual se salvaguarda el derecho al debido proceso y las garantías de seguridad jurídica de los migrantes.
- Entre las características migratorias determinadas por la LGP para los No Inmigrantes se debe incluir de manera expresa la característica migratoria de dependientes económicos que abarca a los familiares. En este sentido, no debe perderse de vista que la familia, como elemento natural y fundamental de la sociedad, tiene el derecho de protección no sólo de parte de la sociedad, sino también del Estado, por ello nuestras leyes migratorias deben establecer previsiones jurídicas respecto a la unidad familiar.
- Reformar con carácter de urgente el Artículo 38 de la LGP y los 162, 179 y 228 de su Reglamento que exponen la facultad discrecional de las autoridades

migratorias para –a criterio– suspender o prohibir la admisión de extranjeros cuando así lo determine el interés nacional, sin mayor fundamentación jurídica que ampare dicha resolución. Es indispensable precisar los alcances de dichas facultades discrecionales con objeto de dar una mayor certeza jurídica a los extranjeros y evitar en lo posible las interpretaciones individuales de los funcionarios migratorios en turno, que en múltiples ocasiones violan los derechos y libertades de que son titulares los extranjeros conforme a las normas jurídicas internacionales que protegen los derechos humanos.

- Para facilitar la migración en el país, se propone la precisión, reducción y divulgación de los requisitos migratorios y otros trámites necesarios; incluyendo las circulares internas que emite el Instituto Nacional de Migración. Además, se plantea aplicar criterios cualitativos, profesión-actividad, para la aceptación migratoria sin distinción de nacionalidad, raza y credo.
- La detención administrativa no tiene carácter punitivo y por lo tanto no puede llevarse a cabo en condiciones que restrinjan o limiten los derechos y libertades básicas inherentes a la dignidad humana. En consecuencia, recomendamos suprimir las penas de prisión marcadas en la Ley General de Población, comprendidas en los artículos 116, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 125, en virtud de que todas las infracciones señaladas en este otorgamiento jurídico son administrativas (básicamente infracciones a la LGP y a su Reglamento). Por lo tanto, se deben desincorporar las faltas penales de la legislación migratoria y remitirlas al Código Penal Federal.
- La clasificación de extranjeros en grupos nacionales A, B y C, liberadas, reguladas y restringidas, es una clara muestra del trato de discriminación que sufren las personas pertenecientes a estas últimas clasificaciones, ya que su ingreso y permanencia en el país está sujeto a una serie de requisitos adicionales (investigaciones) que no requieren las nacionalidades liberadas, y en la mayoría de los casos es negado su ingreso al país aun como turistas o familiares. Se propone la eliminación de esta discriminación de nacionalidades restringidas.
- Sería recomendable que existiera uniformidad de criterios obligatorios a seguir en todas las oficinas centrales, regionales y locales del Instituto Nacional de Migración, tanto para la fijación de requisitos y documentos, como para los términos de resolución de todos los trámites migratorios que se planteen.

- Con relación a la restricción impuesta por el Artículo 7° de la Ley Federal de Trabajo, es necesario establecer criterios tendientes a aumentar la obtención de permisos para internar a un mayor número de extranjeros a México, sin atenerse al porcentaje de 10 mexicanos por 1 extranjero.
- La actual práctica migratoria dificulta la obtención de los permisos para que un extranjero con legal permanencia en el país pueda salir del mismo sin un exceso de requisitos; por lo tanto, se propone que se instrumente un mecanismo legal para resolver y otorgar estos permisos de forma inmediata, en casos de extrema urgencia, sin necesidad de que la persona tenga que desistirse del trámite que se encuentre en proceso ante el Instituto Nacional de Migración.
- Modificar el artículo 63 de la LGP para establecer como obligatoria la Inscripción ante el Registro Nacional de Extranjeros y expedición de la CURP tanto para los no-inmigrantes en sus diferentes características como para inmigrantes; esto permitiría contar con un catálogo completo y actualizado de los extranjeros que se encuentran legalmente en México.
- Para facilitar los flujos migratorios del país se sugiere establecer una regulación específica y concreta a través de acuerdos intersecretariales entre la Secretaría de Gobernación y la de Relaciones Exteriores, donde se precisen los procedimientos para que los cónsules mexicanos acreditados en todos los países donde se tiene representación diplomática expidan los documentos migratorios a los extranjeros que hayan obtenido del Instituto Nacional de Migración la autorización correspondiente para tal fin previos los requisitos que señala la Ley de Población. Los cónsules deberán actuar única y exclusivamente como intermediarios y coadyuvantes de este proceso migratorio.
- Normar el servicio civil de carrera para agentes y oficiales migratorios del Instituto Nacional de Migración y establecer un programa de capacitación y especialización a los servidores públicos migratorios.
- Proceder a la modernización y actualización del Instituto Nacional de Migración para fortalecer su sistema de información y unificar y facilitar la regularización, supervisión, agilización y control de los trámites migratorios. Para estos efectos, se requiere la asignación de un presupuesto mayor a fin de contar con los recursos humanos y materiales idóneos y simplificar todos los trámites migratorios.

- Crear una Procuraduría del Extranjero como un órgano jurídico independiente, especializado en materia migratoria, correlacionado con el Instituto Nacional de Migración y otras dependencias gubernamentales, que proporcione asistencia a los extranjeros. Esta Procuraduría actuaría a través de abogados de oficio encargados de garantizar el respeto a las libertades y derechos de todo ser humano.

SEGURIDAD Y MIGRACIÓN

En esta materia se propone situar a la seguridad nacional y a la seguridad pública en el marco de la seguridad humana que ubica al individuo en el centro de las políticas y marcos normativos migratorios y les permite la debida coherencia con el respeto a los derechos humanos y la democracia.

La concepción de seguridad humana “supone una preocupación universal por la vida y la dignidad humana, cuyos componentes son interdependientes (en los ámbitos político, social, económico y ambiental) y en la que las principales amenazas que la afectan son de carácter mundial”.¹³ Para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo dos son las condiciones que garantizan la seguridad del hombre: una población libre de temor y de carencias. La conceptualización se amplía en la Conferencia Especial de Seguridad, celebrada en México en 2003, y se basa en valores compartidos como la democracia, el desarrollo integral, la justicia social, el respeto y la promoción de los derechos humanos, la solidaridad, la cooperación y el respeto a la soberanía nacional.¹⁴

Por el contrario, la seguridad nacional se limita al Estado; desde este paradigma el ejercicio del poder es el medio a través del cual el Estado-nación promueve y protege sus intereses. Por tanto, la defensa de la seguridad nacional generalmente se entiende en términos de los recursos a disposición del poder —principalmente militares—, colocándose la defensa usualmente en la cúspide de la escala de prioridades de los Estados-nación.¹⁵

¹³ PNUD, Informe de Desarrollo Humano 1994: Seguridad Humana.

¹⁴ Embajador Miguel Ruiz Cabañas, representante permanente de México ante la OEA y presidente de la Comisión Preparatoria de la Conferencia Especial sobre Seguridad [<http://portal.sre.gob.mx/oea/pdf/MinJust2.doc>].

¹⁵ Sergio Aguayo Quezada, *et al.* (comps.), *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, México, Siglo XXI editores, 1990, p. 44.

La seguridad pública hace referencia al mantenimiento de la paz y el orden que se logra a través de los mecanismos de control penal y de las acciones de prevención y represión de ciertos delitos y faltas administrativas, particularmente a través de los sistemas de procuración e impartición de justicia. En el ámbito institucional, la seguridad pública ha sido definida como una función del Estado cuyos fines son salvaguardar la integridad y los derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz pública.¹⁶

Si bien las esferas de seguridad nacional y pública tienen delimitado en la definición su margen de acción, en la práctica sus campos de actividades se han mezclado en detrimento de la propia seguridad y resguardo de los derechos humanos y garantías individuales de las personas, centrando como prioridad la seguridad de las instituciones de gobierno y del Estado. La propuesta de retomar la visión de seguridad humana no contradice la seguridad pública o nacional, sino al contrario, permite entender y abordar de una forma más integral la problemática, resaltando dos aspectos fundamentales: 1) la seguridad tiene causas y efectos multidimensionales y 2) el centro de las políticas de seguridad siempre debe ser el individuo; es por ello que el enfoque de seguridad humana resalta el compromiso de los gobiernos con la seguridad de las personas que se encuentran en su territorio y bajo su jurisdicción.

En la página siguiente se presenta un esquema con algunas sugerencias para abordar el tema de la seguridad y la migración, reconociendo que hablar de seguridad implica abordarla desde diversos ámbitos y no sólo del político (amenaza al Estado o a sus instituciones).

La amenaza del terrorismo ha implicado un retroceso para las políticas de migración en detrimento de la protección de los migrantes. Se ha generalizado una equívoca y perversa vinculación entre el fenómeno migratorio y la seguridad que ha permeado las agendas de seguridad de todos los países con consecuencias dramáticas en la vida, la seguridad y el acceso de los migrantes a sus derechos y ha sido el pretexto y la justificación de un sinnúmero de irregularidades en la operación de diferentes agentes de autoridad.

Ante esta falta de claridad conceptual y sus consecuencias en la seguridad y el bienestar de las personas que migran, se hace necesario:

¹⁶ José María Ramos García, "Seguridad ciudadana y la seguridad nacional en México. Hacia un marco conceptual", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, núm. 194, UNAM, México, 2005. p. 35.



- Convocar reuniones y encuentros internacionales a nivel ejecutivo para intercambiar puntos de vista sobre visiones conceptuales y modelos de aplicación de la seguridad nacional, particularmente sobre seguridad humana.
- Implementar mayores mecanismos de supervisión y evaluación de todo el proceso de gestión migratoria.
- Hacer evaluaciones constantes sobre el resultado de las políticas implementadas para fortalecerlas, mejorarlas o eliminarlas, según sea el caso.
- Implementar campañas de sensibilización sobre una visión humana de la seguridad, dirigidas particularmente a los actores que están involucrados en el fenómeno migratorio.
- Fomentar la creación de defensorías del migrante a través de convocatorias públicas.
- Convocar a la sociedad civil organizada a presentar iniciativas de defensa para los migrantes.

Migración y desarrollo

Se ha reconocido que el fenómeno migratorio debe analizarse desde un ámbito multidimensional, teniendo como principios fundamentales en la elaboración de políticas el apego al respeto de los derechos humanos, la corresponsabilidad o responsabilidad global y la transparencia, y como enfoques transversales la edad y el género. Sin embargo, hemos visto que no es fácil establecer la relación entre migración y desarrollo. Así, García Zamora señala que “En el plano mundial existen pruebas que demuestran que la migración tiene un efecto positivo neto; sin embargo, sus repercusiones sobre el desarrollo en los distintos países y comunidades dependen de los entornos políticos, sociales, jurídicos y económicos en los que se produce, amén de las características, recursos y comportamiento de los propios migrantes”.

Desde un enfoque analítico que parte de los macro procesos de desarrollo y considera a la migración como uno de los aspectos de la problemática del desarrollo en que las dinámicas estructurales y prácticas estratégicas de los actores sociales se desempeñan en los planos internacional, nacional y regional, se han identificado al menos cuatro modalidades diferenciadas de migración y desarrollo al considerar tres dimensiones analíticas: *i*) la integración económica

regional; *ii*) el modelo de desarrollo nacional, y *iii*) el papel de los migrantes en el desarrollo local, regional y transnacional (Delgado Wise y Márquez, 2006b):

1. Integración económica promotora del desarrollo de los países exportadores de fuerza de trabajo.
2. Gestión estatal del desarrollo en países exportadores de fuerza de trabajo.
3. Inversión de los migrantes en sus lugares de origen.
4. Desarrollo basado en las remesas.

México debería pasar del modelo 4, que ha demostrado constituir una perversión de la noción de desarrollo sin perspectiva de futuro, hacia la construcción de un modelo genuino tendiendo a una combinación de los modelos 1 y 2.

Es decir, reafirmando la necesidad de fondos compensatorios en el marco de la integración económica de Norteamérica, o bien de una intensa cooperación bilateral y regional orientada a la paulatina reducción de las asimetrías, junto con una decidida gestión estatal del desarrollo nacional.

De esa manera, se propone la gestión de un cambio hacia un modelo alternativo de migración y desarrollo para México que presupone que la profundización de las asimetrías acentúa el éxodo poblacional mexicano e implica la inclusión en negociación bilateral y regional de la perspectiva del desarrollo mexicano, incluyendo:

- Pasar a un modelo de gestión migratoria fundamentado en el mandato estatal del desarrollo nacional y apoyado en la negociación de fondos compensatorios en el marco de la integración económica de Norteamérica, o bien de una intensa cooperación bilateral y regional orientada a la paulatina reducción de las asimetrías.
- Recuperar su capacidad de planear el desarrollo económico y social de todas las regiones y sectores del país.
- Lograr la coherencia entre las diferentes dependencias del gobierno federal —como la Secretaría de Hacienda, el Banco de México, la Secretaría de Economía, la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Agricultura, la Secretaría de Educación Pública y el Conacyt— para lograr el trabajo coordinado de fomento y respaldo al desarrollo económico integral con base en el mercado interno que, sin descuidar la articulación con el exterior,

posibilite una estrategia de desarrollo de largo plazo con base en los recursos internos del país.

- Reintegrar el desarrollo regional del país como una prioridad del desarrollo económico nacional que se manifieste local y regionalmente en más y mejores empleos, bienestar y democracia para todos.
- La Secretaría de Economía debe reintegrar el desarrollo regional como una prioridad hacia las PYMES de todo el país y la Secretaría de Desarrollo Social y de Agricultura deben hacer lo propio hacia las comunidades rurales, las organizaciones sociales urbanas, los municipios y las organizaciones no gubernamentales.
- En la Secretaría de Desarrollo Social se debe establecer la Subsecretaría de Desarrollo Regional que articule todas las propuestas estatales y municipales sobre el tema. Para ello, debe aprovechar los diagnósticos y propuestas elaboradas por los Fideicomisos Regionales en el sexenio anterior, como el Fideicomiso para el Centro Occidente (FIDERCO), que abordan los problemas regionales de forma integral con la participación de varios estados, pero que no llegaron a convertirse en política pública.
- Es necesario un cambio a fondo en la Secretaría de Desarrollo Social en términos de establecer un Sistema Nacional de Desarrollo Social, un Plan Nacional de Desarrollo Social, un Gabinete de Desarrollo Social y un Consejo Nacional de Evaluación independiente del Ejecutivo.
- Incentivar el fortalecimiento institucional y autónomo de las organizaciones de migrantes en un horizonte binacional que favorezca la integración ascendente en la sociedad receptora, al tiempo que estimule su contribución al desarrollo de los lugares de origen.
- Promover nuevas formas de circularidad para los migrantes, alentando el diseño de programas de trabajadores temporales con una perspectiva de retorno en condiciones favorables de trabajo y de capacitación, orientados a la reinserción productiva al desarrollo de México. Estos programas pueden crear fondos de ahorro e inversión enmarcados en una estrategia de desarrollo local y regional. En esta línea, se puede incluir la promoción de programas dirigidos a la fuerza de trabajo de más alta calificación para que apliquen en México sus conocimientos y habilidades.
- Potenciar la cooperación internacional, regional y bilateral como una estrategia de política exterior: reconocer que hay corresponsabilidad en la implementación de políticas en materia migratoria.

- Aprovechar asociaciones regionales como ASPAN o acuerdos bilaterales que se tiene con países de Centroamérica, siempre y cuando se planteen acciones claras que brinden beneficios tangibles al desarrollo regional de las fronteras de México (fondos de cohesión, trabajadores temporales, inversión en áreas estratégicas como educación, salud, intercambio de información y tecnología, seguridad, que contenga también principios y garantías de integración social). Con acciones como éstas se evitará que nuestro país sea absorbido por intereses de otras naciones, o bien, se evitará que el gobierno mexicano transgreda los derechos e intereses de otros países.

Bibliografía

- Castillo, Manuel Ángel, “La Frontera México-Guatemala: un entorno de asimetrías, desigualdades sociales y movilidad poblacional”, documento elaborado para Sin Fronteras, IAP.
- Celade, “Migración Internacional. Desplazamientos: riesgos y oportunidades”, *Celade-División de Población de CEPAL. Temas de Población y desarrollo*, núm. 3, 2005 [http://www.eclac.cl/celade/noticias/noticias/2/23462/PyDMI_3.pdf].
- CMMI, Informe de la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales. *Las migraciones en un mundo interdependiente: nuevas orientaciones para actuar*, Suiza, octubre de 2005, documento en línea [[http://www.gcim.org/mm/File/Spanish\(1\).pdf](http://www.gcim.org/mm/File/Spanish(1).pdf)], consultado el 2 de marzo de 2007.
- Documentos de la Conferencia Regional sobre migraciones [http://www.crmsv.org/pagina_reuniones.htm y <http://www.crmsv.org/>].
- Documentos del Diálogo de Alto Nivel sobre Migración Internacional y Desarrollo [<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/571/05/PDF/N0657105.pdf?OpenElement>].
- Documentos de México-US. Advocates Network [<http://www.mexicousadvocates.org/>].
- Documentos del Grupo Guatemala México, migración y desarrollo [<http://www.flacso.edu.gt/dialogo/extra13/1.htm>].
- Informe de la Comisión Global sobre Migración [<http://www.gcim.org/es/>].
- García Zamora, Rodolfo, “Migración internacional y políticas públicas alternativas en México”, documento elaborado para Sin Fronteras, IAP.
- González Martín, Nuria, *Derechos de los inmigrantes*, UNAM, México, 2000.
- IADB/FOMIN, “Worker Remittances, and international comparison, 2003” [<http://www.iadb.org/mif/v2/files/28feb1.pdf>].

- Martínez Pizarro, Jorge, "Panorama regional de las remesas durante los años noventas y sus impactos macro-sociales en América Latina", *Revista Migraciones Internacionales*, Colef, vol. 2, núm. 2, julio-diciembre, 2003.
- Ojeda y Asociados, SC, "Trabajadores migratorios, estatus actual y programas que incluyen mecanismos de contratación, visas, monitoreo de sus derechos de trabajo y su acceso a derechos sociales", documento elaborado para Sin Fronteras, IAP.
- ONU, "Seguimiento de la población mundial, con especial referencia a la migración internacional y al desarrollo", Consejo Económico y Social/Comisión de Población y Desarrollo, 39º periodo de sesiones, E/CN.9/2006/3, abril, 2006.
- , *International Migration and the Millennium Development Goals*, EUA, UNFPA, 2005.
- , *Meeting the Challenges of Migration-Progress since the ICPD*, Nueva York, UNFPA, IMP.
- Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, "El derecho al desarrollo" [<http://www.un.org/spanish/hr/50/dpi1937f.htm>].
- Pérez García, Nancy, "Seguridad nacional vs. seguridad humana, su impacto en la migración", documento elaborado para Sin Fronteras, IAP.
- "Our border controls will not just stop terrorists, but improve the efficient movement of legitimate traffic", The National Security Strategy of the United States of America, Washington, The White House, 2002.
- Sandoval Palacios, Juan Manuel, "Los esfuerzos antiinmigrantes estadounidenses se regionalizan al norte y al sur del continente americano", en SRE/UNAM, *Derechos humanos y flujos migratorios en las fronteras de México*, México, 2003.
- Santibáñez Romellón, Jorge, "La frontera México-Estados Unidos: espacio de integración, separación y gestión", documento elaborado para Sin Fronteras, IAP.
- Sen Amartya, *Desarrollo y libertad*, Planeta, México, 2000.
- Venet, Fabienne, "Armonización de la legislación y las políticas públicas mexicanas con el régimen jurídico internacional", en *Derechos humanos de los migrantes*, Programa sobre derechos humanos México-Comisión Europea/SRE, México, 2005.

Agendas ciudadanas. Seguridad, derechos humanos, fortalecimiento de la sociedad civil, migración, se terminó de imprimir en octubre de dos mil siete. El tiro consta de dos mil ejemplares. Edición e impresión: *mc editores*, Texcaltitla 27, 01830 Ciudad de México, dirección electrónica: mceditores@hotmail.com. Cuidado de la edición: Miguel Ángel Hinojosa, Francisco Ornelas Pícn.